

Índice]

Editorial

Artigos

- [A Governação em Rede na Educação: Potencialidades e Riscos]
- [Modos de Governação da Educação: Políticas, Actores e Conexões]
- [As Escolas Primárias Portuguesas na Viragem do Século: Actores e Processos de Mudança (1986-2003)]
- [Apontamentos sobre as Relações entre Conhecimento e Política Educativa]
- [A Nova Ordem Educativa Mundial e a União Europeia: A Formação de Professores dos *Princípios Comuns* ao Ângulo Português]
- [As Políticas de Descentralização da Gestão e Autonomia Financeira como Estratégias para a Redefinição do Estado Brasileiro]
- [A Liderança Educacional e a Direcção Escolar em Espanha: Entre a Necessidade e a (Im)possibilidade]
- [Os Chefes de Estabelecimento de Ensino em França: Entre a Racionalização Modernista, os Constrangimentos Culturais e o Desejo de Justiça]
- [Qualidade e Liderança em Educação]
- [As Autarquias e a Educação]
- [A Participação dos Professores do Ensino Primário / 1.º Ciclo na Organização da Escola e do Processo Educativo]
- [Da Avaliação à Intervenção para o Sucesso Escolar: Um Estudo da Universidade de Lisboa]

n.º 6 | 2006

Edição apoiada pelo



Administração Educacional
n.º 6 | 2006



Administração Educacional

Revista do Fórum Português da Administração Educacional n.º 6 - 2006 | € 10,00

Revista do Fórum Português de Administração Educacional

Publicação Periódica do Fórum Português de Administração Educacional

Directora

Maria Beatriz Bettencourt

Conselho Editorial

Berta Macedo, Filomena Marques, Cristina Silveira de Carvalho, Graça Guedes, João Pinhal, Sofia Viseu.
Luís Leandro Diniz (coordenação geral)

Conselho Consultivo

Ana Paula Curado, António Vasconcelos, António Sousa Fernandes, Belmiro Cabrito, Clementina Marques Cardoso, Fer-
nanda Carapinha Santos, Florbela Luís de Sousa, João Barroso, João Formosinho, Jorge Martins, Leonel Silva, Licínio Lima,
Lucília Ramos, Luísa Homem, Madalena Fontoura, Manuel Sarmento, Maria de Fátima Chorão Sanches, Maria do Carmo
Clímaco, Maria José Martins, Natércio Afonso, Norberta Falcão, Ruben Cabral, Virginio Sá, Vitor Alaíz.

Concepção Gráfica (Capa)

Patrícia Maya

Editor

Fórum Português de Administração Educacional
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
Alameda da Universidade
1649-013 LISBOA
Portugal
www.fpce.ul.pt/org/fpae
fpae@netcabo.pt

Execução Gráfica

Simões & Gaspar, Lda.

Tiragem

1000 exemplares

Preço

€ 10,00

ISSN 1645 - 2240

Depósito Legal: 168441/01

Fórum Português de Administração Educacional Corpos Gerentes – Triénio 2006/2009

Mesa da Assembleia Geral

Presidente, Jorge Adelino Costa
Vogal, António Neto Mendes
Vogal, Alexandre Ventura

Direcção

Presidente, Maria Beatriz Bettencourt
Vice-presidente, João Pinhal
Secretária, Graça Guedes
Tesoureira, Cristina Silveira de Carvalho
Vogal, Sofia Viseu
Vogal (suplente), Berta Macedo
Vogal (suplente), Filomena Marques

Conselho Fiscal

Presidente, Henrique da Costa Ferreira
Vogal, Maria de Lurdes Machado
Vogal, Maria Gentil Pontes Vaz

<http://www.fpce.ul.pt/org/fpae>

NORMAS DE COLABORAÇÃO

1] Os artigos propostos para publicação deverão ter até 60.000 caracteres (excluídos os espaços) e ser entregues em ficheiro informático de preferência processado em Microsoft Word for Windows ou noutro programa convertível para este. Excepcionalmente, poderá um artigo ultrapassar aquele limite, mas nunca exceder os 80.000 caracteres.
Os quadros e as figuras devem possibilitar a sua reprodução sem perda apreciável de nitidez e a sua eventual redução. Devem ser apresentados em folhas separadas, devidamente numeradas e com legendas. A sua localização no texto deve ser claramente indicada.
Os artigos devem apresentar apenas dois tipos de estruturação interna, a saber: partes principais e partes secundárias, devendo ser evitadas outras subdivisões; os títulos das primeiras centradas em negrito e os das segundas em itálico alinhadas à margem esquerda.
As notas devem ser apresentadas no fim do artigo recorrendo a uma numeração sequencial de acordo com o seu aparecimento ao longo do texto.
As referências bibliográficas deverão obedecer a norma de referência do sistema “autor, data: página” (Stoer, 1982: 82) devendo as obras ser referenciadas de forma inequívoca e por ordem alfabética na bibliografia a incluir no final do artigo.

Exemplos:

	Identificação da referência bibliográfica	
	no texto	na bibliografia
Livro	(Santos, 1993a)	Santos, Boaventura de Sousa (1993a). <i>Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna</i> . Porto: Afrontamento.
	(Santos, 1993b: 27)	Santos, Boaventura de Sousa (1993b). <i>Um Discurso sobre as Ciências</i> . Porto: Afrontamento
Parte ou capítulo de Livro	(Weick, 1988)	Weick, Karl E. (1988). “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, in Westoby, Adam (org.) <i>Culture and Power in Educational Organizations</i> . Milton Keynes: Open University Press, pp. 56-72.
Artigo de revista	(Weindling & Earley, 1987)	Weindling, Dick & Earley, Peter (1987). “The First years of Headship: Towards Better Practice”, <i>Educational Research</i> , vol. 29(3), pp. 202-212.
Mais de dois autores	(Stego et al., 1988)	Stego, N. Eskil & Gielen, Kees & Glatter, Ron & Hord, Shirley, (orgs.) (1988). <i>Le Rôle des Chefs d’Établissement dans l’Amélioration du Fonctionnement de l’École</i> . Paris: Economica.

A separação entre o título e o subtítulo do artigo deve ser feita com dois pontos, independentemente da grafia original.
Sempre que se trate de colectânea e independentemente da designação original (ex.: ed., dir., coord.) utilizar sempre (org.) ou (orgs.).

2] Os artigos devem incluir obrigatoriamente um resumo em português e outro em Francês ou Inglês e uma selecção de cinco palavras-chave. Deve ainda ser indicado o título na língua estrangeira escolhida para o resumo. Os resumos não devem exceder cada um os 800 caracteres (excluídos os espaços).

3] Todos os artigos serão publicados em português. Aceitam-se artigos escritos noutras línguas, designadamente as mais faladas na Europa. Neste caso, depois de decidida a publicação, a direcção da revista encarregar-se-á da respectiva tradução.

4] Depois de analisados pelo Conselho Editorial, os artigos propostos serão remetidos, sob anonimato, a dois membros do Conselho Consultivo, que submeterão os seus pareceres por escrito. Serão enviadas, sem identificação, cópias dos pareceres aos autores. A decisão relativa à publicação terá em consideração os pareceres, eventualmente, após a realização de alterações sugeridas por estes, e tendo em conta as prioridades editoriais da revista.

5] Aos autores poderá será facultada a revisão de provas tipográficas dos seus artigos em prazo que será fixado, caso a caso pela direcção da revista.

6] A cada autor serão oferecidos 5 exemplares da revista.

7] As opiniões expressas são da responsabilidade dos autores.

A **Administração Educacional** publica artigos no âmbito da política e da administração da educação. A revista está aberta à colaboração de educadores, de gestores escolares, de gestores dos sectores educativos das autarquias locais, de membros dos serviços centrais do Ministério da Educação e, em geral, de profissionais da administração da educação e da formação.

- 03 [Editorial]
Luís Leandro Diniz
- 07 [A Governação em Rede na Educação: Potencialidades e Riscos]
Jorge Ávila de Lima
- 19 [Modos de Governação da Educação: Políticas, Actores e Conexões]
Fernando Ilídio Ferreira
- 28 [As Escolas Primárias Portuguesas na Viragem do Século: Actores e Processos de Mudança (1986-2003)]
Mariana Dias
- 37 [Apontamentos sobre as Relações entre Conhecimento e Política Educativa]
Luís Miguel Carvalho
- 46 [A Nova Ordem Educativa Mundial e a União Europeia: A Formação de Professores dos *Princípios Comuns* ao Ângulo Português]
Fátima Antunes
- 65 [As Políticas de Descentralização da Gestão e Autonomia Financeira como Estratégias para a Redefinição do Estado Brasileiro]
Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
- 77 [A Liderança Educacional e a Direcção Escolar em Espanha: Entre a Necessidade e a (Im)possibilidade]
António Bolívar
- 95 [Os Chefes de Estabelecimento de Ensino em França: Entre a Racionalização Modernista, os Constrangimentos Culturais e o Desejo de Justiça]
Yves Dutercq
- 103 [Qualidade e Liderança em Educação]
Manuel Álvarez
- 111 [As Autarquias e a Educação]
Gracinda Nave, Jorge Martins
- 128 [A Participação dos Professores do Ensino Primário / 1.º Ciclo na Organização da Escola e do Processo Educativo]
Henrique Ferreira
- 149 [Da Avaliação à Intervenção para o Sucesso Escolar: Um Estudo da Universidade de Lisboa]
Ana Paula Curado

Editorial

LUÍS LEANDRO DINIZ

Num grande número de países ocidentais, os sistemas educativos estão sujeitos, nas últimas décadas, a fortes pressões para a mudança, nos seus modos de regulação e governo. Essas pressões, e tensões, são claramente tributárias do questionamento dos papéis e funções do Estado na regulação social e económica das sociedades modernas. O enquadramento geral dos processos de mudança e da redefinição dos papéis e funções dos poderes públicos nas sociedades e economia modernas, tem a sua tradução nos processos de regulação e governação dos sistemas de ensino, através das fortes pressões externas e tensões internas que se fazem sentir desde os anos 80 do século passado.

A tendência para, também no domínio da educação, a redefinição do papel do Estado toma forma na passagem do Estado-educador para o Estado-avaliador ou, numa formulação mais abrangente, a transição do Estado-produtor-prestador do serviço público de educação para o Estado-regulador-fiscalizador da qualidade do serviço público de educação. Dois grupos de factores contribuem para essa mudança no seio dos sistemas de ensino. Por um lado, factores externos (económicos, sociais, políticos, culturais) que questionam as formas escolares, os modelos de escola que, no essencial, permanecem iguais à forma original, desde há dois séculos. Este questionamento faz-se sentir, independentemente da natureza das instâncias e autoridades (estados, igrejas, comunidades) que detêm o poder material e/ou simbólico para a sua legitimação. De resto, o fenómeno encontra-se bem no centro da própria fonte de legitimidade do exercício da acção educativa. As

preocupações dos governos, mas também da sociedade civil, em rever os processos e mecanismos de controle dos custos, em promover e desenvolver a eficiência e eficácia das despesas, em promover a melhoria da qualidade do ensino, em responder às exigências e expectativas sociais das famílias e do mundo da economia, são alguns vectores presentes que põem na agenda política o debate sobre o funcionamento e os modos de governação dos sistemas educativos e das escolas.

Por outro lado, factores internos ao espaço escolar, que relevam do crescimento da heterogeneidade e diversidade decorrente, primeiro, da massificação e universalização do ensino, depois, da entrada das novas tecnologias de informação no espaço tradicional da acção educativa, surgem igualmente como condicionantes importantes, mas também como potenciais recursos de renovação da educação e da escola: as exigências das famílias e das comunidades relativamente à reabilitação da função social e cultural das escolas nos espaços locais, a preocupação em responder às desigualdades sociais e económicas no meio escolar, a alteração das formas tradicionais de autoridade e a participação no contexto da relação sócio-pedagógica, a preocupação com o desenvolvimento da cultura de participação das famílias e alunos, e outros actores educativos, nos processos de tomada de decisão.

Estas pressões estão na origem das mudanças e transformações de que emergem novos modos de regulação e governação da educação e das escolas.

Não tendo sido organizada deliberadamente sob a forma de nº temático a presente edição da Revista reúne, precisamente, sob o pano de fundo das questões dos *novos modos de governo da educação e das escolas*, um conjunto diversificado de artigos que se querem contributos para a reflexão e discussão sobre as tendências actuais na evolução da administração educacional, tanto a nível dos sistemas educativos, como ao nível dos estabelecimentos de ensino.

Os cinco primeiros artigos correspondem a outras tantas intervenções realizadas no colóquio “Governo da Educação: Modos e Actores Emergentes” em 12 de Outubro de 2006.

Destacando a importância que, nos novos modos de governo das organizações em geral e da educação em particular, a governação em rede tem vindo a assumir, ganhando direito de cidade perante a tradicional dicotomia hierarquias/mercados, enquanto modo de coordenação da acção, Jorge Ávila de Lima, apresenta, no artigo que inicia esta edição, uma análise crítica sobre as potencialidades e os riscos deste modo de organização da acção educativa e da sua governação. Entre as primeiras, o autor destaca o contributo que a organização em rede pode dar para a diminuição do isolamento profissional docente, para o desenvolvimento de processos de inclusão social dos alunos e para a disseminação e propagação dos sucessos e práticas eficazes isoladas no tecido organizacional dos sistemas educativos. Como perversão potencial das redes educativas o autora indica cinco riscos principais: a invasão e apropriação ideológica e utilização instrumental, o desenvolvimento de assimetrias, a burocratização da pedagogia nas escolas, o auto-fechamento, insularização das redes e o défice democrático.

No texto seguinte, Fernando Ilídio Ferreira “desmontando” o que designa por “mito redentor do local” – que operaria pela utilização encantatória de uma retórica aprazível aos actores locais, fazendo-os crer na imanente capacidade do “local” ser o espaço da “comunidade”, em contraponto ao Estado, espaço da burocracia, e o Mercado, espaço da concorrência – argumenta pela necessidade das análises dos novos modos de governo da educação perspectivarem, por um lado, o carácter compósito do local como espaço de relações e conexões que transbordam as fronteiras do “lugar” física e espacialmente definido, e por outro, o desenvolvimento das redes e conexões enquanto modos emergentes de regulação e coordenação no campo da educação.

Convocando as conclusões de um estudo realizado sobre escolas do 1º ciclo, Mariana Dias, chama a atenção para o facto de este nível de ensino estar longe de permanecer à margem dos processos de reconfiguração organizacional e cultural – caracterizados pela emergência de novos modelos de regulação social fortemente devedores de concepções neoliberais fundadas nas virtudes do mercado – que tem vindo a ocorrer de forma generalizada nos serviços públicos de diversos países. A autora identifica, para o período de 1986-2003, diversos aspectos na organização e funcionamento das escolas do 1º ciclo que indiciam uma aproximação aos novos paradigmas neo-gerencialistas, visíveis nas mudanças do discurso político, na difusão de novos processos gestionários, na redefinição dos papéis dos directores escolares e da intervenção do poder, dinamismos potenciados pelo enquadramento normativo criado pelo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, aprovado em 1998.

Luís Miguel Carvalho, no seu texto, inscrevendo as relações entre conhecimento educacional e política educativa no topos das novas instâncias e actores educativos, apresenta-nos um conjunto de apontamentos de reflexão tomando como ponto de partida as linhas orientadoras de uma investigação sobre o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de educação na Europa. Essa relação constituirá a consigna da interrogação “qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas?” a pretexto da qual, o autor, depois de esclarecer a relação com o conhecimento e seus produtores, e a sua utilização pelos decisores políticos, bem como, o uso do conhecimento como instrumento de regulação, mobilizando para o efeito o conceito de “tradução” (entre mundos sociais e cognitivos distintos), mostra a significância dos actores e instâncias que operando nas fronteiras desses mundos, se constituem como actores/autores de novas formas de governação e regulação da educação.

A partir da análise das propostas para a formação de professores contidas nos *Princípios Comuns Europeus para as Competências e Qualificações dos Professores* da Comissão Europeia, e a o tratamento que a mesma questão mereceu, recentemente, em Portugal, Fátima Antunes defende que a educação, e os professores, se encontra no olho do furacão das pressões transnacionais e globais que estão na origem de configurações inéditas das realidades em educação. A autora destaca quatro vertentes que enformam essas novas realidades – a *governança pluriescalar*, a *acção transnacional*, o *novo*

modelo educativo mundial e a agenda globalmente estruturada para a educação – e que permitem perspectivar a construção em curso de uma nova ordem educativa mundial.

Nos três artigos seguintes, referidos a realidade educativas tão diversas quanto a brasileira, a espanhola e a francesa, Terezinha Santos, António Bolívar e Yves Dutercq, analisam, no contexto dos respectivos sistemas educativos, questões relacionadas com a descentralização na gestão escolar, os dilemas e (im)possibilidades da liderança escolar e a questão da procura de novos referenciais para a função da gestão escolar.

No primeiro deles, a autora procede a uma análise crítica de uma política de descentralização da gestão das escolas fundada na atribuição, pelo Governo Federal, de recursos financeiros directamente às escolas públicas, a qual, segundo a autora, afinal tem como uma das mais importantes consequências a criação processos fortemente indutores do auto-financiamento que se traduzem numa maior desresponsabilização do Estado com a escola pública. Nesse sentido tais medidas de política constituem-se verdadeiramente como estratégias de redefinição do papel do Estado, na linha das orientações políticas. Num artigo que explora de forma incisiva as contradições e dilemas com que os directores escolares se defrontam, divididos entre o professorado e a administração, situação não muito diferente da que se vive em Portugal, António Bolívar mostra como, na realidade da direcção escolar em Espanha, se torna difícil a passagem da liderança transaccional para a liderança transformacional. Como pano de fundo, e ao mesmo tempo razão de ser, desta mudança tão necessária quanto difícil está a melhoria de funcionamento das escolas, traduzida nos processos de ensino-aprendizagem e no desenvolvimento profissional dos professores. É particularmente interessante a discussão realizada neste texto dada a similitude das características e evolução dos modelos de direcção e gestão das escolas, existentes em Espanha e Portugal.

A partir dos resultados de uma pesquisa sobre as transformações nos modos de acção dos chefes de estabelecimento e outros responsáveis pela administração da educação a nível intermédio, Yves Dutercq debruça-se sobre as consequências para a função – quer em termos do seu exercício, quer em termos identitários – da progressiva impregnação da administração educativa por valores e referenciais dos modelos gerenciais de extracção neoliberal.

Neste contexto, os chefes de estabelecimento, encontram-se na fronteira entre, nas palavras do autor, um modelo da tradição burocrática e um modelo de modernismo organizacional, situação que obriga a um compromisso entre o serviço público e a gestão, passível de ser assumido por uma nova forma de acção pública orientada por uma lógica de funcionamento que o autor designa por *lógica cívica de proximidade*.

Num artigo conceptual, Manuel Alvarez, analisa a relação entre liderança e qualidade em educação, à luz das últimas investigações sobre a qualidade e situação docente em Espanha. Referenciando os modelos de gestão de qualidade aplicados aos serviços, o autor ensaia a definição de um perfil ideal de director escolar e de liderança educativa enquanto factores básicos de qualidade em educação.

“As Autarquias e a Educação”, da autoria de Gracinda Nave e Jorge Martins, é um resumo de alguns aspectos relativos aos dois primeiros capítulos de um estudo, com o mesmo título, que visou o aprofundamento do conhecimento da acção desenvolvida por 26 municípios da Região Norte de Portugal. Neste texto, que corresponde à apresentação feita pelos autores no colóquio “Autarquias e a Educação: Balanço e Perspectivas” realizado no dia 11 de Maio de 2006, é apresentada, de forma exaustiva, uma caracterização da situação da Educação Pré-escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico, as suas condições estruturais de funcionamento e o papel desempenhado pelos municípios na sua evolução. Para ambos os níveis, são passados em revista, as instalações, equipamentos e condições de funcionamento, as condições básicas de funcionamento, o pessoal não docente, os apoios sociais e as actividades pedagógicas e complementares.

Também num resumo, desta feita, de uma tese de doutoramento, no artigo seguinte, sob o título “A participação dos professores do ensino primário / 1º ciclo na organização da escola e do processo educativo”, Henrique Ferreira apresenta-nos a sua leitura e interpretação do significado educacional da participação e a sua relação com a teoria organizacional e com a teoria política, finalizando com uma análise da participação dos professores na organização da escola e do processo educativo, no ensino primário/1º ciclo, em Portugal, no período 1926-1995. Sobre esta última problemática, o autor indica duas conclusões maiores: a primeira refere o carácter rudimentar,

rotineiro e desprovido de significado profissional, do trabalho administrativo da escola, conduzindo à dualização da escola e do campo profissional docente cindido entre os domínios administrativo-burocrático e organizacional-curricular; a segunda revela-nos a escola primária como uma organização pouco estruturada, divergente inter e intra conselhos escolares, onde a informalidade e o carácter predominantemente auto-instituente da participação são marcas da acção dos docentes, congruentes com a incipiente estruturação e articulação interna das escolas.

No último artigo, Ana Paula Curado apresenta uma versão condensada do primeiro estudo preparatório produzido no âmbito de um conjunto de estudos realizados com o objectivo de conhecer e compreender o problema do insucesso escolar na Universidade de Lisboa. Depois de discutir alguns dos principais conceitos relacionados e de passar em revista as linhas de investigação sobre o insucesso escolar no ensino superior, notando a relevância dos factores sócio-organizacionais adstritos à própria organização e funcionamento das instituições de ensino, a autora enuncia de forma breve as iniciativas legislativas, as linhas de investigação e os principais estudos realizados que, em Portugal, compõem o esforço de construção do conhecimento sobre este aspecto particular do ensino superior no nosso país.

Terminamos este editorial, como habitualmente, renovando o apelo à participação e convidando todos profissionais, formadores e investigadores da Administração Educacional, e particularmente os associados do Fórum, a enviarem artigos para publicação, reflectindo os seus trabalhos de investigação ou de reflexão sobre as suas práticas, nos diversos contextos da administração educacional em que desenvolvam as suas actividades.

A Governação em Rede na Educação: Potencialidades e Riscos

JORGE ÁVILA DE LIMA

Departamento de Ciências da Educação
Universidade dos Açores, Portugal

RESUMO

O modelo da organização em rede tem vindo a assumir um crescente relevo no discurso e nas práticas desenvolvidas no domínio da educação, quer ao nível das políticas de governação, quer das acções desenvolvidas pelos próprios intervenientes, colectivamente organizados. No presente texto, desenvolve-se um conjunto de considerações críticas sobre o potencial transformativo deste modo de organização da acção educativa e da sua governação, e destacam-se cinco riscos principais a ele inerentes: apropriação ideológica e utilização instrumental, desenvolvimento de assimetrias internas, burocratização da pedagogia, fechamento e défice democrático.

Palavras-chave: Redes educativas – Governação da educação – Regulação da educação – Análise organizacional da educação – Mudança educativa.

Introdução

Vivemos hoje um tempo em que o mundo organizacional está a mudar profundamente e em que o modo de geri-lo e de lidar com ele também tem conhecido transformações consideráveis. As mudanças verificadas nas organizações têm provocado a diluição das fronteiras internas entre as suas unidades, uma atenuação das linhas hierárquicas que as dividem e o incremento de relações colaborativas desenvolvidas, quer interna quer externamente à própria organização.

Na esfera económica, estas transformações têm dado lugar a um crescente número de configurações interorganizacionais, sob a forma de alianças, *joint ventures* e redes de empresas, que se acredita serem mais competitivas no mercado global do que as tradicionais organizações unitárias de grande dimensão.

No domínio da educação, também assistimos a modificações estruturais importantes, embora a um

ritmo distinto e com traços qualitativos não directamente comparáveis com os que marcam o campo empresarial. Hoje, as escolas funcionam num complexo ambiente interorganizacional, caracterizado pela interdependência entre diversas jurisdições, entidades públicas, empresas, associações sem fins lucrativos e inúmeras outras entidades da sociedade civil. As organizações escolares têm actualmente de funcionar em simultâneo num registo vertical, lidando com as entidades e organizações situadas acima de si na cadeia hierárquica, como já acontecia, no passado e, cada vez mais, num plano horizontal, interagindo com múltiplas outras entidades, algumas do mesmo tipo (como outras escolas), outras de tipos diferentes (como as autarquias locais, as empresas, as instituições culturais e científicas, os serviços de saúde e judiciais locais, etc.).

Ao nível nacional, a própria função governativa também tem mudado, envolvendo hoje uma multiplicidade de entidades, um conjunto complexo e numeroso de instituições que o Estado só consegue governar de forma

imperfeita e indirecta. Existem actualmente muitas formas organizacionais quasi-governamentais assentes numa diversidade de contratos, alianças, parcerias, consórcios e outros tipos de relações interactivas entre diversas organizações do sector público e outras situadas no seu exterior. Constituem-se assim redes de organizações que são ainda pouco conhecidas e estudadas, mas que têm um impacto importante sobre a governação da educação.

Com a crescente consciencialização de que a governação dos assuntos educativos já não é garantida exclusivamente pelo Estado central, mas antes por diversos processos de regulação social que vão muito para além da sua esfera tradicional, o conceito de rede tem vindo a ganhar crescente popularidade, entendido enquanto mecanismo alternativo e mais eficaz para assegurar a coordenação da vida social (Thompson, 2003). No presente texto, proponho-me fazer um balanço crítico sobre as potencialidades e os riscos inerentes à utilização das redes como modelo de governação na educação.

Potencialidades e formatos das redes na educação

No campo da educação, assistimos, quer por parte do poder político, quer dos académicos, quer ainda dos próprios profissionais situados no terreno, a uma advocacia crescente das virtualidades das redes e da necessidade da sua constituição.

Numerosos estudos das relações intraorganizacionais no ensino têm demonstrado consistentemente que o isolamento profissional entre colegas continua a prevalecer em numerosas instituições educativas (Hargreaves, 1998; Lima, 2002). Também se tem destacado que o envolvimento dos professores em formas de colaboração *interorganizacional* é notoriamente reduzido: por exemplo, um estudo promovido pelo Departamento de Educação dos E.U.A. (*apud* Andrews & Rothman, 2002: 509), publicado em 2001, indicou que a nível nacional, naquele país, apenas um em cada sete docentes se envolvia mais do que uma vez por mês em interacções profissionais fora da sua escola. Infelizmente não dispomos de informação empírica sobre este assunto no caso português, mas há razões para crer que entre nós aquele tipo de envolvimento será, pelo menos, tão baixo como no caso norte-americano.

Os partidários da formação e desenvolvimento de redes de professores e de escolas acreditam que estas podem ser meios poderosos para quebrar o isolamento institucional e

de sala de aula destes profissionais, relativamente aos seus colegas e às suas comunidades. Muitos alegam que estas redes têm “um enorme potencial para afectar genuinamente a prática de sala de aula” (Andrews & Rothman, 2002: 509). Acredita-se que a participação em redes coloca os professores em novos contextos que desafiam frequentemente os seus pressupostos e as suas rotinas prévias, e que oferecem novas formas de conceber o ensino e a aprendizagem (Pennell & Firestone, 1996).

Para os académicos da área da educação e para os profissionais do ensino, as redes têm várias facetas cativantes: o seu desenvolvimento é, aparentemente, orientado pelas escolas e pelos docentes, elas parecem focalizar questões relativas à qualidade do ensino e da aprendizagem e aparentam ser organizadas, frequentemente, em função das necessidades e das prioridades dos educadores que nelas participam (O'Neill, 2006). Existem também os que defendem que o envolvimento em redes (por exemplo, através da constituição de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIPs) é uma forma de ajudar os alunos a fugirem à exclusão social. Por exemplo, uma revisão recente da investigação na Inglaterra (Bell *et al.*, 2006) sugere que algumas das redes educativas mais eficazes são as que lidam com populações estudantis em situação de risco.

O desenvolvimento de actividades em rede na educação também é visto como uma forma de disseminar sucessos isolados para a generalidade do sistema educativo, ou para segmentos do mesmo. Alguns autores situam mesmo esta alegação à escala global. Michael Barber, por exemplo, sustenta que a transição dos esforços de mudança educativa do Estado-nação para o nível global é “o desafio da próxima década” (Barber, 2001: 213). Dada a sua dimensão espacial, tal empreendimento não pode ser cumprido sem o recurso a redes educativas internacionais.

Também em Portugal se tem feito a apologia das potencialidades das redes em educação:

“as redes que se estabelecem no interior da escola e as redes de escolas, com múltiplas ligações e parcerias a outras entidades – museus, universidades, empresas, associações, etc. –, podem oferecer o contexto e o ambiente apropriados à negociação de significados, à construção pessoal e social de conhecimento, ao ensino e aprendizagem significativa. O trabalho colaborativo, no seio destas redes de aprendizagem, permite a criação de um sentimento de pertença e de participação na comunidade escolar e em outras comunidades parceiras da rede.” (Miguéns, in

O crescente desenvolvimento de parcerias no sector da educação (por exemplo, entre nós, através da constituição de associações de escolas, de TEIPs, ou, de forma bastante mais constrangida, de agrupamentos de escolas) pode ser visto como um caso particular de uma tendência política global (patrocinada por entidades como a OCDE, a UNESCO e o Banco Mundial, assim como pelos governos nacionais) de aposta na formação de parcerias locais e no trabalho conjunto entre agências como forma de melhor compreender as necessidades específicas dos cidadãos em contextos particulares e assim assegurar uma provisão de serviços mais adequada aos seus desejos (Seddon *et al.*, 2005). Esta tendência descentralizadora constituiu um traço característico das políticas educativas dos anos 80 e 90, que se iniciaram com a aposta na gestão autónoma das escolas e se alargaram mais recentemente ao patrocínio da formação de novas parcerias sociais entre um conjunto diverso de agências locais e as próprias escolas, normalmente organizadas em rede.

Mesmo nos países que apostaram mais tenazmente na promoção da competição entre escolas nos anos 80 e 90 (de que um dos casos mais paradigmáticos é o da Grã-Bretanha), a colaboração entre organizações escolares tem vindo a ser encarada, oficialmente, como um complemento (embora não um substituto) das estratégias de mudança mais assentes nos princípios do mercado educativo. Esta mudança de estratégia é visível na actual intensa promoção estatal da constituição de parcerias e de redes no sector educativo, para as quais são destinados substanciais montantes financeiros sob a forma de incentivos e de programas aos quais grupos de escolas, em parceria ou não com outros tipos de instituições, podem candidatar-se (Evans *et al.*, 2005)¹.

Na Inglaterra, o sector privado tem desempenhado um papel crescente na implementação das políticas governativas e até, por vezes, na sua formulação (Hatcher, 2006). Estas políticas apostam cada vez mais no envolvimento de novos agentes, deixando de conceder um papel privilegiado aos interlocutores tradicionais (os professores e as autoridades educativas locais) na definição e implementação das medidas educativas. Estes novos agentes são de dois tipos: por um lado, novas entidades reguladoras (como o Office for Standards in Education, a Teacher Development Agency e a Qualifications and Curriculum Authority) e redes de escolas (como o Specialist Schools and Academies Trust); por outro

lado, empresas privadas, com ou sem fins lucrativos (Hatcher, 2006). Por exemplo, a formação contínua de professores tem sido frequentemente entregue a companhias e a consultores privados. Estas entidades também têm desempenhado um papel preponderante na introdução no sistema educativo de sistemas de remuneração em função do desempenho. Funções como a provisão de professores de apoio ou a realização de inspecções externas às escolas foram desde há vários anos entregues ao sector privado (Hatcher, 2006)².

Os formatos das redes educativas existentes variam bastante quanto à sua duração temporal, aos tópicos sobre os quais incidem, às suas áreas geográficas de referência, às estratégias educativas patrocinadas e aos tipos de incentivos em que se baseiam (Pennell & Firestone, 1996). O trabalho em rede entre professores e entre escolas concretiza-se em fenómenos como:

- Modelos colaborativos de formação contínua de professores;
- Redes de directores de escolas;
- Agrupamentos de escolas constituídos pelas autoridades públicas;
- Docentes ou escolas ligadas em rede com base na sua adesão a uma filosofia educativa comum, ou a uma abordagem pedagógica específica;
- Parcerias entre escolas e universidades;
- Parcerias entre entidades públicas e privadas;
- Redes internacionais cujos membros são, eles próprios, redes educativas.

Ao nível internacional, alguns exemplos proeminentes de redes são:

- * *Accelerated Schools Project*³ (K-8) (E.U.A.);
- * *California Subject Matter Programs* (CSMPs) (E.U.A.);
- * *Coalition of Essential Schools* (K-12) (E.U.A.)⁴;
- * *Comer Schools* (E.U.A.);
- * *Creating a Culture of Change* network (Canadá);
- * *European SchoolNet* (*EuropeanNetwork of Innovative Schools*) (ENIS)⁵ (União Europeia);
- * Rede de escolas *Fe Y Alegria* (América Latina e Espanha);
- * *Improving the Quality of Education for All* network (Reino Unido);
- * *International Network of Innovative School Systems* (INIS) (Canadá, Alemanha, Hungria, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Escócia e Suíça);
- * *League of Professional Schools*⁶ (K-12) (E.U.A.);
- * *Learning Consortium* (Canadá);

* Escolas Matte da *Sociedad de Instrucción Primaria* (Santiago, Chile);

* *Networked Learning Communities* program, do National College for School Leadership (Reino Unido);

* *National Network for Educational Renewal* (E.U.A.);

* *National Network of Partnership Schools* (E.U.A.);

* *National Schools Network* (Austrália);

* *National Writing Project* (E.U.A.);

* *Network of Progressive Educators* (E.U.A.);

* *Primary Schools Learning Network* (Inglaterra);

* *Primary Strategy Learning networks* (Inglaterra);

* *SchoolNet (Network of Innovative Schools)* (Canadá)⁷;

* *Specialist Schools and Academies Trust* (Inglaterra, mas com uma crescente componente internacional)⁸;

* *iNet (International Networking for Educational Transformation)* (o “braço internacional” do Trust acima referido)⁹;

* *Upper Secondary Education School Network* (Holanda).

A Perversão do potencial das redes educativas

Não obstante o seu evidente potencial de mudança educativa, as redes são susceptíveis de serem objecto de importantes manipulações e desvios que justificam uma reflexão cuidada sobre a sua adopção enquanto modo de governação na educação. É vital que atentemos ao lado menos positivo destas formações sociais, o que implica considerar os riscos, os perigos, as perversões e os efeitos negativos não antecipados associados à sua criação e à sua actividade (Lima, 2006b). Na bibliografia sobre as redes, tomadas de uma forma genérica, a questão das suas disfuncionalidades tem merecido muito pouca atenção, o que resulta numa perspectiva bastante desequilibrada, quanto às suas vantagens e desvantagens (Podolny & Page, 1998).

Os riscos que as redes enfrentam são múltiplos e não devem ser menosprezados. Eis alguns dos mais importantes¹⁰.

Apropriação ideológica e utilização instrumental das redes educativas

Um primeiro risco que as redes enfrentam é o da cooptação política, da apropriação ideológica e da colonização da sua actividade por interesses externos. Este risco é especialmente elevado, por definição, no caso das redes fabricadas (isto é, produzidas por entidades externas), mas as outras não estão isentas de serem por ele afectadas.

Apesar da retórica das parcerias, as redes são

frequentemente apropriadas e incorporadas na lógica centralista de funcionamento do Estado central. Nas redes organizadas e patrocinadas pelos governos, por exemplo, é comum os professores seleccionados como seus membros serem treinados para funcionarem como uma espécie de “cavalos de Tróia” nas suas escolas, utilizando uma variedade de estratégias pró-activas de influência destinadas a cativar os seus colegas para os propósitos oficiais da rede e do seu patrocinador. Em vez de serem encaradas como *parceiros políticos*, as redes (por exemplo, os agrupamentos de escolas em Portugal) são assim usadas, sobretudo, como *instrumentos de política*, isto é, como forma estratégica de melhorar a eficácia da penetração política dos programas governamentais no terreno concreto das práticas dos actores locais.

Assim, enquanto, em teoria, o sistema educativo apresentar-se-ia, hoje, não como um sistema governado a partir do topo de uma hierarquia piramidal, mas antes como um conjunto de redes, a prática da intervenção estatal desmente, pelo menos parcialmente, esta alegação: não obstante a apologia declarada de uma lógica de territorialização e de contratualização na forma de assegurar a governação educativa, persiste “uma lógica normativista, de pendor burocrático centralizado” (Ferreira, 2005a: 267), que são exemplo os agrupamentos de escolas constituídos em Portugal, um exemplo típico de redes educativas fabricadas no nosso país.

São, aliás, diversos os autores que têm acentuado o modo como, em Portugal, o Estado tem desenvolvido uma retórica sobre a importância da autonomia da escola, ao mesmo tempo que perpetua uma lógica normativista – e, agora também, gerencialista – na sua acção junto destas instituições (Sarmiento, 1998; Amiguiño *et al.*, 1999; Lima, 1999; Ferreira, 2004). Esta tendência é bem evidente no modo como os agrupamentos de escola (uma forma muito peculiar de rede educativa) foram criados e na forma como o Estado com eles se tem relacionado. Neste caso, como noutros, a governação em rede é encarada como uma estratégia para aumentar a capacidade política dos governos e para melhorar a governabilidade dos sistemas sociais. Neste sentido, as redes são incentivadas e utilizadas essencialmente numa perspectiva instrumental.

Embora se possa alegar que o Governo, dada a sua legitimidade democrática, tem o direito de ser considerado, não como um actor entre muitos outros, mas como o actor principal, gozando de um estatuto especial e, portanto, da prerrogativa de dirigir os destinos de uma rede, a verdade é

que esta solução coloca em segundo plano os interesses, os recursos, as capacidades e os objectivos dos outros actores, resultando potencialmente na deterioração das relações entre eles e na perda de um empenhamento colectivo na resolução dos problemas (Kickert *et al.*, 1997: 183-184).

De acordo com as definições propostas por diversos autores, um traço distintivo essencial das redes, na sua versão ideal-típica, é a sua auto-organização, o que significa que elas seriam, em princípio, autónomas e dotadas de capacidade de auto-governo. Jones *et al.* (1997), por exemplo, entendem a governação em rede como um tipo de coordenação interorganizacional que é assegurado através de sistemas sociais orgânicos ou informais, mais do que com base em estruturas burocráticas intra-organizacionais e em relações contratuais entre organizações distintas. A definição de “governação em rede” proposta pelos autores refere-se a um conjunto seleccionado, persistente e estruturado de organizações autónomas empenhadas em criar conjuntamente produtos e serviços, com base em contratos implícitos e abertos que lhes permitem adaptar a sua actividade às contingências contextuais que possam surgir e coordenar e proteger as relações de troca que mantêm entre si (Jones *et al.*, 1997: 914). Pelo facto de os contratos estabelecidos entre estes actores serem “implícitos e abertos”, as trocas que se estabelecem entre eles não decorrem de estruturas de autoridade (como ocorre nas hierarquias), nem de contratos legais (como nos mercados), mas antes de mecanismos sociais de coordenação e de controlo que têm de ser constantemente postos em marcha, de uma forma dinâmica, numa “dança complicada de ajustamento mútuo e de comunicação” (Jones *et al.*, 1997: 916). Entre os mecanismos informais de controlo utilizados pelas redes, os autores destacam a restrição do acesso de outros actores à rede, o desenvolvimento de uma macrocultura comum às diferentes organizações participantes, a aplicação de sanções colectivas aos membros desviantes e a utilização da reputação dos actores como critério para assegurar condições de confiança mínima no seu relacionamento recíproco. Estas características orgânicas de auto-organização, auto-controlo e produção de uma cultura própria estão claramente ausentes (ou são, pelo menos, muito mais difíceis de criar) em redes fabricadas pelo Estado (ou por outra qualquer entidade superveniente) para facilitar a implementação no terreno das políticas que concebe a partir do topo da sua pirâmide decisional.

Assim, embora seja apelativa a ideia da substituição de um

modelo de decisão na educação em formato de pirâmide (em que as deliberações são tomadas no topo e transmitidas aos estabelecimentos de ensino – meras unidades de execução –, através dos diferentes escalões da hierarquia) por outro modelo em que o sistema de regulação se constrói a partir de uma rede de convenções entre estabelecimentos de ensino autónomos e entre estes e um conjunto diversificado de outros parceiros (autarquias locais, empresas e até serviços estatais), a realidade educativa concreta parece corresponder, no mínimo, a uma mistura entre estas duas imagens. Por isso, se a concepção piramidal da regulação da educação é hoje “unanimemente rejeitada como arcaica e bloqueadora”, ela parece continuar “bem presente nos regulamentos e na cultura dos actores” (Derouet, 2000: 103).

Em suma, embora, do ponto de vista conceptual, a governação em rede aparente consubstanciar uma nova forma de assegurar o governo da educação através do envolvimento de múltiplos actores, na prática as formas de organização que se reclamam deste modelo e que têm sido apresentadas no sector público parecem ser, essencialmente, para usar a expressão de Considine (2002: 1), “versões revistas da hierarquia tradicional”. Como ilustram Seddon *et al.* (2005), no seu estudo sobre as parcerias sociais na Austrália, as redes educativas podem ter um potencial muito grande, mas operam amiúde no âmbito de uma cultura burocrática e avaliativa (*audit culture*) que lhes tolhe os movimentos, promovida por um centro político que tende a impor-lhes uma abordagem “de tamanho único” na emissão de juízos sobre a sua eficácia, o que tem implicações decisivas (especialmente, financeiras) para a continuidade e desenvolvimento da sua actividade.

O desenvolvimento de assimetrias internas

Pensar a governação da educação com base num modelo de rede pode parecer implicar, em abstracto, uma visão dispersa e não centralizada do poder no seu interior (como sugere, por exemplo, Ferreira, 2005b), mas uma organização em rede não é de todo incompatível com fenómenos de centralização interna, como tem demonstrado desde há muito o campo da análise de redes sociais. Neste campo, desde sempre se entendeu que uma das características mais interessantes do fenómeno das redes é, precisamente, o modo como nelas as relações se estruturam frequentemente em torno de um ou mais actores, ou de grupos centrais¹¹. Por isso, embora seja comum afirmar-se que nas redes existe um nível elevado de coordenação não-hierárquica e acreditar-

se que elas simbolizam a ausência de um centro (Ferreira, 2005b: 174), a realidade parece desmentir esta crença: nelas, existem por vezes fortes níveis de centralização e uma distribuição assimétrica do poder, o que sugere que tais redes podem não representar, frequentemente, mais do que um novo nível de complexidade no âmbito de um modelo hierárquico já existente¹².

Dito de outro modo: a ideia de que nas redes não há centro decorre mais da mitologia e da ideologia do que propriamente de factos verificados empiricamente. Nas redes educativas existentes, especialmente nas que são fabricadas pelo Estado ou por outra entidade externa, os contactos laterais entre actores (que são uma característica definidora fundamental da noção ideal-típica de rede) podem ser muito raros, só ocorrendo, geralmente, nas ocasiões estipuladas por lei. Esta contradição é mais uma evidência de dificuldade, reconhecida por Ferreira (2005b), de se distinguir as utilizações científicas do conceito de rede das suas apropriações mais doutrinárias.

A lógica da constituição e do funcionamento dos agrupamentos de escola em Portugal é uma excelente ilustração do modo como os modelos de coordenação centralizados e burocráticos podem ser integrados e aplicados internamente pelas próprias redes, por vezes ainda com maior requinte do que ocorre ao nível mais global da relação do Estado com os estabelecimentos de ensino. Seria simplista julgar que isso ocorre em resultado simplesmente de pressões do Estado todo-poderoso, que se repercutiriam numa sua influência profunda sobre o nível local; pelo contrário, são as próprias opções estratégicas dos actores locais que corporizam amiúde soluções uniformizadoras e centralizadoras para os problemas que experienciam¹³.

A burocratização da pedagogia

A participação dos professores em redes educativas exige muito tempo e energia, recursos que nem sempre estão ao seu alcance. Por esta razão, entre outras, é muitas vezes difícil conseguir que os professores regulares de uma escola participem em actividades de redes educativas, daí resultando que os participantes nestas redes tendam a ser gestores intermédios ou de topo destas organizações. Se não existirem oportunidades para os professores regulares participarem nas actividades das redes, o fosso existente entre eles e os seus líderes aumentará, provavelmente, não obstante todo o discurso desenvolvido sobre a crescente distribuição da liderança nas organizações educativas. Para além disso,

geralmente, as redes inter-escolas têm comissões compostas em larga medida pelos directores das escolas participantes. Relativamente a questões de ensino e de aprendizagem, este tipo de membros tende a assumir frequentemente uma abordagem gerencialista (especialmente, em certos sistemas educativos), o que comporta o risco da burocratização da pedagogia nas instituições educativas.

O fechamento das redes

As redes podem oscilar entre duas soluções extremas, ambas potencialmente perniciosas para a educação: 1) o controlo total pelo Estado (de que já falei), diluindo-se o seu potencial transformativo, e (2) a total autonomia que, não obstante as suas virtualidades, implica o risco de as redes se tornarem grupos ou movimentos ideologicamente compactos e pouco democráticos, sem controlo público. A total autonomia comporta o risco do fechamento: o de as redes se transformarem em clubes de acesso restrito, ou numa espécie de seitas educativas.

Existe nas redes, quase por inerência, uma tendência para a exclusividade e para o fechamento (Stokes, *apud* Hansen, 2005: 223). Por serem normalmente desenvolvidas entre actores que partilham significados, valores e normas, elas correm o risco de excluir pontos de vista alternativos. As redes são assim sujeitas a riscos de integração cultural excessiva, em particular, quando grupos muito coesos de actores que acreditam apaixonadamente nas suas ideias pedagógicas e políticas desenvolvem mecanismos de *feedback* que se reforçam mutuamente e se tornam tão insulares que é difícil produzir ou escutar qualquer perspectiva independente sobre a sua actividade. Este é o perigo da homofilia excessiva das redes (a tendência para os seus membros de agruparem de formas particularmente exclusivas), que pode dar origem à convergência para uma cultura monolítica, ao desencorajamento do pensamento crítico divergente e à dependência excessiva relativamente a líderes particularmente carismáticos (Berry *et al.*, 2004; Lima, 2001).

O défice democrático da governação em rede e os desafios da meta-governação

Um último risco, directamente relacionado com o anterior, é o de as redes provocarem ou implicarem a exclusão de actores educativos relevantes (por exemplo, membros das assembleias de escola, pais, representantes da comunidade local, etc.), o silenciamento de vozes dissonantes externas à

rede, ou a não auscultação de grupos sem acesso a formas organizadas de expressão pública dos seus interesses. Embora as redes possam estimular o envolvimento dos actores ao nível local e aumentar a capacidade de resposta política face aos problemas ocorrentes a esse nível, não devem ser tomadas como uma panaceia para solucionar os problemas dos actores com menos poder que se mantêm muitas vezes distantes ou pouco envolvidos na actividade destas organizações (Bogason & Musso, 2006). Estas são diversas expressões de um mesmo problema que tem sido apontado recentemente às redes, particularmente, as que se constituem no domínio da governação: o seu défice democrático.

A penetração dos princípios da democracia representativa nas redes assume muitas vezes formas ténues, e isto por várias razões:

1. Quando não são totalmente fabricadas por uma entidade externa, a pertença a elas assenta na adesão voluntária, o que significa que enquadram apenas um grupo seleccionado de actores, sem representatividade definida;

2. No seu interior, as relações entre os actores desenvolvem-se com base em afinidades mais do que em mandatos representativos e de forma muitas vezes independente das próprias organizações que cada um é suposto representar;

3. Frequentemente, as lógicas tecnocráticas sobrepõem-se às preocupações sociais ou políticas no seu funcionamento e na tomada de decisões que tem lugar no seu interior, sem que haja um escrutínio público destes processos, nem uma forma transparente de prestação de contas por parte dos parceiros envolvidos cujas ligações se desenvolvem mais com base em entendimentos orgânicos e informais do que em contratos formais, ou em programas de acção explícitos;

4. As decisões são tomadas numa base *ad hoc*, consoante as circunstâncias, através de processos e de mecanismos não convencionais, nem sempre explicitados ou transparentes.

Se estas podem ser interpretadas como ilustrações de duas das grandes qualidades geralmente elogiadas nas redes auto-organizadas – a sua criatividade e flexibilidade –, também devem ser vistas como o gérmen do perigo de elas conhecerem uma deriva anti-democrática.

Em boa parte, o défice democrático das redes de governação decorre da dificuldade em delimitar claramente a sua integridade jurisdicional, isto é, a sua competência política e legal para funcionar num determinado domínio espacial ou funcional (Skelcher, 2005). A definição da

integridade jurisdicional de uma entidade reguladora é relativamente clara num sistema de governação em que essa entidade (normalmente, o Estado) ocupa um lugar central orientando, coordenando e supervisionando o funcionamento de todo o sistema, mas torna-se problemática em situações de policentrismo, especialmente, quando existem importantes sobreposições ou ambiguidade de fronteiras entre as jurisdições espaciais e funcionais dos diferentes centros (Skelcher, 2005). É isto que se passa quando, em resultado da desregulação estatal e da emergência de redes auto-organizadas (ou às quais se atribuem poderes antes exclusivamente situados na alçada do Estado), a acção se torna dependente da intervenção de múltiplos actores, sem que nenhum deles detenha qualquer ascendente significativo sobre todos os outros. A multiplicação dos centros de autoridade que resulta da evolução simultânea da desregulação e da emergência de redes (quer fabricadas, quer auto-organizadas) cria espaços onde novas formas de poder e de legitimação se desenvolvem, nem sempre assentes numa lógica democrática, tal como a conhecemos na concepção liberal e representativa da democracia.

Na verdade, como sublinha Skelcher (2005), a governação em sistemas policéntricos apresenta desafios importantes à democracia, pois implica o abandono de duas regras habitualmente aplicadas em sistemas caracterizados pela concentração unitária do poder regulador:

- 1) A da exclusividade mútua entre as jurisdições, quer geográficas, quer funcionais, e

- 2) A da existência de uma hierarquia ordenada de governo envolvendo os diferentes níveis espaciais.

Dito de outro modo, os sistemas policéntricos têm um menor grau de integridade jurisdicional do que os sistemas tradicionais centrados no Estado. Sistemas com aquelas características levantam sérios problemas, não só ao nível técnico (quanto à exequibilidade da produção de uma solução organizacional que permita a sua governação global), como também ao nível político (quanto à viabilidade de tal governação global ser realizável com base em princípios democráticos).

A menor integridade jurisdicional dos sistemas policéntricos em que se integram as redes de governação comporta grandes dificuldades destas organizações em assentarem numa relação democrática com os cidadãos. Esta dificuldade resulta em défices de legitimidade para agirem colectivamente e na inexistência de processos claros de prestação de contas pelas suas actividades perante o público

em geral.

Como afirmam Bogason & Musso (2006: 8), não é totalmente claro que as interações emergentes a partir da sociedade civil em espaços organizados em rede suportem processos de emancipação dos cidadãos, dada a tendência para o envolvimento cívico atrair sub-elites que têm por hábito impor as suas normas culturais nos processos deliberativos desencadeados nesses contextos. Ainda segundo os mesmos autores, é importante questionar até que ponto existe um acesso livre de qualquer cidadão às transacções accionadas em redes de governação descentralizadas e, por vezes, mesmo privatizadas. Como vimos, pode haver nestas redes uma tendência para as decisões serem tomadas em circuito fechado, num círculo restrito e longe do olhar do público em geral, com consequentes riscos para a qualidade da democracia. Para além disso, se tivermos em consideração que navegar numa rede interorganizacional é um empreendimento extremamente complexo, perceberemos que isso torna provável que só os grupos com maiores recursos o consigam fazer, o que põe em causa a questão da equidade do acesso e da participação nos processos em rede (Bogason & Musso, 2006: 8).

Num sistema em que a responsabilidade do Estado é dispersa por múltiplas redes encarregadas de lidar com as mais distintas questões de política pública, torna-se difícil exigir ao governo que preste contas directas pelo seu papel na resolução dos problemas dos cidadãos. Por outro lado, a responsabilidade é tão dispersa pelos membros das diversas redes que é difícil determinar a quem exactamente podem ser pedidas responsabilidades quando as coisas correm mal. Também neste sentido, a governação em rede fragiliza o processo democrático, especialmente ao nível da prestação de contas.

Como sublinham Bogason & Musso (2006: 10) a democracia praticada nas redes não encaixa bem no entendimento conceptual que temos dela na teoria da democracia liberal, que assenta na existência de diferenças políticas, superadas pela competição entre diferentes concorrentes aos lugares públicos, em processo eleitoral, sendo que o vencedor de entre eles implementa as políticas ganhadoras até ao acto eleitoral subsequente, onde presta contas pela sua actividade. Nas redes, os processos deliberativos têm uma natureza muito distinta: assentam numa negociação constante entre grupos relativamente instáveis de actores e as deliberações são tomadas num espírito essencialmente colaborativo e não tanto em resultado

da confrontação política.

Como notam com toda a pertinência Sorensen & Torfing (2005: 200), todos os eventuais efeitos positivos que as redes de governação possam ter para o funcionamento democrático da sociedade como um todo só podem ser verdadeiramente apreciados se elas próprias funcionarem internamente de uma forma verdadeiramente democrática. Na verdade, por definição, tais redes não são nem democráticas, nem antidemocráticas: tudo depende da forma que assumem e do modo como funcionam.

A este propósito, Sorensen & Torfing (2005: 201) propõem um modelo analítico para aferir em que medida uma determinada rede é de facto uma entidade democrática – se tem, efectivamente, aquilo que designam de “ancoragem democrática”. Na opinião destes autores, as redes estarão democraticamente ancoradas na medida em que estiverem ligadas de forma adequada a diferentes corpos políticos constituintes e se pautarem pelo respeito por um conjunto de normas que integram o cerne do *ethos* democrático. Tal ancoragem é uma função de diferentes tipos de legitimidade democrática a obter por uma rede, em quatro domínios, designadamente (Sorensen & Torfing, 2005: 201 ss.):

1 - *Controlo da rede por políticos eleitos democraticamente.* As redes de governação terão legitimidade democrática na medida em políticos eleitos sejam capazes de controlar a sua formação, funcionamento e desenvolvimento. No entanto, num contexto de governação em rede, é necessário repensar a noção de controlo político, pois este não deve consistir propriamente em dar ordens ou exercer o poder soberano com base num sistema hierárquico, mas antes em acentuar o respeito mútuo e a reciprocidade nas relações entre governo e redes de governação, e em assegurar a regulação do modo como as redes funcionam;

2 - *Composição da rede de um modo que represente a base da qual são oriundos os membros e as organizações que nela participam.* Os processos políticos interactivos que ocorrem no interior das redes só terão legitimidade se cada participante representar ou, pelo menos, tiver em conta, os interesses e as opiniões dos membros do grupo ou organização a que pertence; mais concretamente, a base de representação de cada membro da rede deve ter o poder de escolher o seu representante na rede e definir um mandato para a sua acção, o direito de receber informação sobre o modo como esse membro está a representá-la na rede e a oportunidade de produzir um juízo crítico avaliativo sobre esse desempenho;

3 - *Prestação de contas por parte da rede, perante os cidadãos de um contexto territorialmente definido.* Os participantes de uma rede não são responsáveis apenas perante os corpos específicos de que são oriundos e que são directamente afectados pelas suas actividades e decisões; eles também têm uma responsabilidade perante as pessoas de uma comunidade mais lata que são afectadas indirectamente por essas actividades e decisões. Só esta responsabilização assegurará o respeito pelo princípio fundamental que consiste em ser possível contestar publicamente as decisões políticas tomadas no âmbito de uma rede de governação. Para que tal seja possível, é necessário assegurar três requisitos básicos no funcionamento das redes: transparência, acesso ao diálogo público com os membros da rede e resposta da rede às questões públicas com que seja eventualmente confrontada;

4 - *Observância, nas práticas desenvolvidas no âmbito interno da rede, de regras especificadas numa gramática de conduta democrática a que os seus membros estejam obrigados.* Neste domínio, as regras essenciais são três: (1) inclusão de todos os actores relevantes afectados pela acção da rede e de todos aqueles que têm um papel relevante a desempenhar na formulação de políticas nas áreas específicas sobre as quais incide a actividade da rede; (2) instituição de processos de deliberação democrática, com liberdade de desvinculação da rede para os actores que sentirem que os seus ponto de vista não são considerados no seu funcionamento; e (3) empenhamento no desenvolvimento democrático da sociedade e na melhoria do seu sistema de governação (por exemplo, aumentando a capacitação política dos intervenientes na rede para participarem activamente na sociedade de uma forma mais global).

Como assegurar que as redes de governação cumprem estes requisitos democráticos? Se a democracia representativa tradicional está a dar lugar a processos negociais e deliberativos mais imediatos e mais próximos dos cidadãos, em contextos de interacção em rede, torna-se necessário encontrar mecanismos supra-reguladores que permitam acompanhar de uma forma global de que modo os valores democráticos essenciais da prestação de contas, da legitimidade e da igualdade continuam a ser cultivados nestas entidades. É neste sentido que Sorensen (2006) fala da *metagovernança* das redes, definida como “uma forma indirecta de governar que é exercida influenciando vários processos de autogovernança” –, dito de outro modo, como uma “regulação da auto-regulação” das redes (Sorensen, 2006: 99). Na opinião da autora, o risco de défice de legitimidade democrática das redes de governação exige a intervenção de

políticos eleitos, sob a forma de metagovernança, em nome dos cidadãos que os elegeram.

O que está em causa na metagovernança é encontrar um sistema que permita gerir a complexidade e a pluralidade existente na sociedade e não tanto instituir uma entidade monolítica capaz de controlar todo o funcionamento das redes. Segundo Sorensen (2006: 101), esta metagovernança pode ser exercida de quatro formas distintas:

1 - *Enquadramento da auto-governança, sem interferência directa na actividade social, isto é, sem contacto directo com os actores sociais autogovernados (hands-off framing of self-governance).* Este enquadramento pode ser feito, dando forma ao contexto político, financeiro e organizacional em que decorre a actividade das redes. Em qualquer dos casos, a acção de meta-governança pode ser mais ou menos assertiva: ela se-lo-á menos, quando o governante se limitar a definir condições gerais dentro das quais os actores possam desenvolver a sua acção; na sua versão mais assertiva, pode implicar a criação de incentivos específicos que visem influenciar os actores e fazer com que optem por determinadas soluções preferidas pelo governante;

2 - *Actividades de enquadramento de carácter mais simbólico (hands-off storytelling).* Estas podem ser desenvolvidas através da prática discursiva, produzindo significados e fabricando identidades que possam ser adoptadas pelos actores, também sem interferência directa na sua actividade;

3 - *Apoio e facilitação, com intervenção directa, embora não assertiva (hands-on support and facilitation).* Neste caso, visa-se simplesmente possibilitar que a interacção entre os actores se desenvolva;

4 - *Participação directa, com um carácter mais assertivo (hands-on participation).* Nesta modalidade, o governante torna-se um dos vários actores em presença. Segundo Sorensen, nesta modalidade, o governante abdica do seu papel autoritário anterior e torna-se apenas um entre muitos. Contudo, é perfeitamente possível antecipar situações em que tal governante, na qualidade de membro da rede, assuma um papel de maior destaque, constituindo-se como árbitro principal ou até como principal entidade coordenadora interna da rede. Em última instância, num Estado regulador e avaliador, a metagovernança implica sempre a possibilidade de a rede ser interrompida, penalizada, ou dissolvida, se não estiver a cumprir os objectivos para que foi criada. É neste sentido que Sorensen & Torfing (2005: 203) afirmam que “a governação em rede tem sempre lugar sob a ‘sombra da hierarquia’”.

Esta última versão, a mais assertiva de todas, é precisamente aquela para que tendem os sistemas de governo, como o português, onde existe dificuldade em abdicar do controlo directo das actividades educativas, muitas vezes por desconfiança sobre as reais capacidades dos actores para enveredarem espontânea ou voluntariamente por uma interacção profícua e positiva. Todavia, a metagovernança não deve implicar uma intromissão excessiva do Estado ou de qualquer outra entidade externa na vida das redes; o que é exigível é assegurar que elas estejam devidamente ancoradas do ponto de vista democrático, sendo os critérios propostos por Sorensen e Torfing (2005) uma boa grelha inicial que pode servir de orientação para o exercício desta actividade essencial de monitorização e de regulação.

Conclusão

A actual aposta política nas redes pode ser interpretada, pelo menos em parte, como um elemento estratégico de uma agenda neo-liberal que reconstitui essas redes enquanto agentes do poder governamental. Contudo, embora o modelo das redes se tenha insinuado e crescido no mundo educativo a nível global, ele tem progredido entre nós sobretudo ocupando os espaços deixados vazios pelo sistema hierárquico burocrático e não se tem constituído, até agora, como um sistema alternativo, pois persiste a forma geral de governação desde há muito dominante (Derouet, 2000).

Isto não significa negar ou menosprezar o potencial transformativo das redes: encará-las apenas como instrumentos ao serviço de uma lógica de governação neo-liberal, ou de desígnios centralistas encobertos, é extremamente redutor (Seddon, *et al.*, 2005). É inegável que elas podem constituir instâncias de capacitação local; podem funcionar como mecanismos de concertação de uma acção colectiva emergente e abrir espaços de promoção e de aprofundamento de uma participação genuinamente democrática dos cidadãos nos assuntos educativos. Potencialmente, a governação em rede pode estimular níveis de participação e de envolvimento dos cidadãos nas questões públicas que eram, até há be, pouco tempo, inimagináveis nos sistemas de governação mais tradicionais.

Contudo, ainda está por demonstrar, empírica e inequivocamente, que as novas formas de governação em rede têm sido menos afectadas por problemas de abuso de poder e de falta de prestação de contas do que as formas hierárquicas de governo que tão bem conhecemos, ou os

modelos de governação inspirados em lógicas de mercado. É importante, por isso, lançar um sério aviso contra as visões demasiado românticas sobre estas formações sociais, que permitem ou conduzem a ignorar, ou a dissimular, os contextos em que elas são formadas e o modo nem sempre orgânico ou emergente como são reguladas, assim como a função (manifesta, ou latente) que podem desempenhar como mecanismos do penetração e de apropriação das lógicas locais por parte de um poder central relutante em abdicar, na prática, daquilo de que afirma, abundantemente, prescindir, na retórica que produz.

Face aos perigos acima elencados, a solução a adoptar pelos profissionais do ensino e por todos aqueles que se mostram empenhados na melhoria da qualidade da educação não deve passar por um abandono puro e simples da ideia da rede enquanto arquétipo organizativo da sua acção: pelo contrário, é necessário apostar nela, pois o seu potencial transformativo é enorme. O essencial é garantir que o desenvolvimento da acção colectiva assente num modelo em rede não ceda aos perigos da apropriação ideológica por entidades externas com forte vocação hegemónica, do desenvolvimento de profundas assimetrias internas que podem minar o potencial de mudança da rede, da adopção de visões e de práticas burocráticas e gerencialistas que estreitam e desvirtuam o campo da pedagogia, do enclausuramento face ao exterior suportado numa visão doutrinária e até evangélica sobre o ideário da rede, e da adopção de formas de organização e de acção contrárias à prática de uma cidadania democrática. Se estes perigos forem evitados, de uma forma pró-activa, então o potencial das redes poderá ser concretizado e desenvolvido, com prováveis benefícios para todos aqueles que nelas se venham a envolver.

Referências bibliográficas

- AMIGUINHO, A. & VALENTE, A. & CORREIA, H., & MANDEIRO, M. J. (1999). "Da dinâmica educativa local ao agrupamento de escolas". *Aprender*, nº 23, pp. 78-87.
- ANDREWS, K., & ROTHMAN, M. (2002). "Cultivating innovation: how a charter/district network is turning professional development into professional practice". *Phi Delta Kappan*, Vol. 83(7), pp. 507-512.
- BARBER, M. (2001). "The very big picture". *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 12(2), pp. 213-218.
- BELL, M. & JOPLING, M. & CORDINGLEY, P. & FIRTH, A. & KING, E., & MITCHELL, H. (2006). *What is the impact on pupils of networks that include at least three schools?*

What additional benefits are there for practitioners, organisations and the communities they serve? Nottingham: National College for School Leadership. Disponível em: <http://www.ncsl.org.uk>

BERRY, F. S., et al. (2004). "Three traditions of network research: what the public management research agenda can learn from other research communities", *Public Administration Review*, Vol. 64(5), pp. 539-552.

BOGASON, P., & MUSSO, J. A. (2006). "The democratic prospects of network governance". *American Review of Public Administration*, Vol. 36(1), pp. 3-18.

CNE (2002). *Redes de aprendizagem, redes de conhecimento*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

CONSIDINE, M. (2002). "Joined at the lip? What does network research tell us about governance?" Comunicação apresentada na conferência Knowledge Networks and Joined-up Government? Disponível em: <http://www.public-policy.unimelb.edu.au>

DEROUET, Jean-Louis (2000). "L'administration de l'Éducation nationale : l'école de la République face au nouveau management public" In VAN ZANTEN, A. (org.) (2000). *L'école: l'état des savoirs*. Paris: Éditions de la Découverte. pp. 103-111.

EVANS, J., et al. (2005). "Collaboration: the big new idea for school improvement?". *Journal of Education Policy*, Vol. 20(2), pp. 223-235.

FERREIRA, Fernando I. (2004). "Reformas educativas e identidades dos professores" In Adão, A. & Martins, E. (orgs.) (2004). *Os professores: identidades (re)construídas*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas. pp. 133-149.

FERREIRA, Fernando I. (2005a). "Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação" In FORMOSINHO, João & FERNANDES, A. Sousa & MACHADO, Joaquim & FERREIRA, Fernando I. (2005). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA. pp. 265-306.

FERREIRA, Fernando I. (2005b). "Metáforas organizacionais: o centro e a rede" In FORMOSINHO, João & FERNANDES, A. Sousa & MACHADO, Joaquim & FERREIRA, Fernando I. (2005). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA. pp. 165-191

HANSEN, K. (2005). "Representative government and network governance – in need of 'co-governance': lessons from local decision making on public schools in Denmark". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28(3), pp. 219-237.

HARGREAVES, A. (1998). *Os professores em tempos de*

mudança. Lisboa: McGraw-Hill.

HATCHER, R. (2006). "Privatization and sponsorship: the re-agenting of the school system in England", *Journal of Education Policy*, Vol. 2(5), pp. 599-619.

JONES, C. & HESTERLY, W. S. & BORGATTI, S. P. (1997). "A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms". *Academy of Management Review*, Vol. 22(4), pp. 911-945.

KICKERT, W. J. M. & KLIJN, E.-H. & KOPPENJAN, J. F. (1997). *Managing complex networks*. London: Sage.

LIMA, J. A. (2001). "Forgetting about friendship: using conflict in teacher communities as a catalyst for school change". *Journal of Educational Change*, Vol. 2(2), pp. 97-122.

LIMA, J. A. (2002). *As culturas colaborativas nas escolas: estruturas, processos e conteúdos*. Porto: Porto Editora.

LIMA, J. A. (2004). "Social networks in teaching", in F. Hernandez & I. Goodson (orgs.), *The social geographies of educational change*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer. pp. 29-46.

LIMA, J. A. (2006a). "Department networks and teacher development: implications for leadership roles in schools". Comunicação apresentada na Sunbelt Conference, Vancouver, Canadá, 25-30 de Abril.

LIMA, J. A. (2006b). "Intra- and inter-organisational networks in education: a research agenda". Comunicação apresentada na ECER 2006 Conference, Genebra, 13-15 de Setembro.

LIMA, Licínio (1999). "E depois do 25 de Abril de 1974: centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas", *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 12 (1), pp. 57-80.

O'NEIL, J. (2006). Inter-school collaboration. Disponível em: <http://www.horizon.unc.edu/projects/HJS/ONeill.html> (consultado em 01-08-2006).

PENNELL, J. R., & FIRESTONE, W. A. (1996). "Changing classroom practices through teacher networks: matching program features with teacher characteristics and circumstances". *Teachers College Record*, Vol. 98(1), pp. 46-76.

PODOLNY, J. M., & PAGE, K. L. (1998). "Network forms of organisation". *Annual Review of Sociology*, n° 24, pp. 57-76.

SARMENTO, Manuel J. (1998). "Autonomia e regulação da mudança organizacional das escolas". *Revista de Educação*, Vol. 7(2), pp. 15-27.

SEDDON, T. & BILETT, S. & CLEMANS, A. (2005). "Navigating social partnerships: central agencies – local networks". *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 26(5),

pp. 567-584.

SEDDON, T. & CLEMANS, A. & BILETT, S. (2005). "Social partnerships: practices, paradoxes and prospects of local learning networks", *The Australian Educational Researcher*, Vol. 32(1), pp. 25-47.

SKELCHER, C. (2005). "Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance", *Governance*, Vol. 18(1), pp. 89-110.

SORENSEN, E. (2006). "Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance". *American Review of Public Administration*, Vol. 36(1), pp. 98-114.

SORENSEN, E., & TORFING, J. (2005). "The democratic anchorage of governance networks". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28(3), pp. 195-218.

THOMPSON, G. F. (2003). *Between hierarchies & markets: the logic and limits of network forms of organization*. Oxford: Oxford University Press.

Notas finais

¹ Exemplos deste tipo de programas em curso actualmente na Inglaterra e no País de Gales são: Excellence in Cities, Excellence Clusters, Specialist Schools and Academies Trust, Leading Edge Partnerships, Networked Learning Communities e Diversity Pathfinders, entre muitos outros.

² Estima-se, por exemplo, que existam na Inglaterra cerca de 5

600 inspectores que agem como *freelancers*, na qualidade de consultores independentes. Contudo, o número de escolas totalmente geridas por organizações com fins lucrativos é ínfimo, quer na Grã-Bretanha, quer mesmo nos Estados Unidos da América (neste último país, em 2003-2004, existiam apenas 47 empresas a dirigir 417 escolas) (Hatcher, 2006).

³ Ver www.stanford.edu/group/ASP

⁴ www.essentialschools.org (acedido em 01-08-2006)

⁵ Ver <http://www.universaltteacher.org.uk/enis/>

⁶ Ver www.coe.nga.edu/lps/

⁷ <http://www.schoolnet.ca> (acedido em 01-08-2006)

⁸ Ver www.ssatruster.org.uk

⁹ Ver www.ssai-net.net

¹⁰ Liste recentemente alguns destes riscos (Lima, 2006b). No presente texto, retomo e aprofundo algumas dessas observações, desenvolvendo outras que as complementam.

¹¹ Para aplicações desta ideia ao ensino e a escolas portuguesas, ver Lima (2002, 2004, 2006a).

¹² O conceito de centralização das redes que desenvolvi no âmbito dos meus trabalhos sobre as características estruturais das redes colaborativas de professores nas escolas (Lima, 2002) visa precisamente dar conta deste fenómeno.

¹³ Para uma demonstração empírica desta ideia, no caso de um agrupamento de escolas, ver Ferreira (2005a). Como demonstra o autor, os docentes chegam mesmo a referir-se ao "agrupamento" como uma entidade externa à qual não pertencem, podendo, por exemplo, "ir ao agrupamento" [isto é, à escola-sede do mesmo]; a sua identidade essencial continua a ter por referência a escola [entendida enquanto edifício e conjunto do pessoal que lá lecciona] a que "pertencem".

NETWORK GOVERNANCE IN EDUCATION: POTENTIAL AND RISKS

ABSTRACT

The network model of organisation has become increasingly prominent in educational discourse and practice, either at the level of governance policies or at the level of actions developed by collectively organised educational actors themselves. This article develops a set of critical comments on the transformative potential of this mode of organising educational action and its governance, and highlights five main underlying risks: ideological appropriation and instrumental utilisation, the development of internal asymmetries, the bureaucratisation of pedagogy, closure, and democratic deficit.

Keywords: Educational networks – Educational governance – Regulation in education – Organisational analysis of education – Educational change.

Modos de Governo da Educação: Políticas, Actores e Conexões

FERNANDO ILÍDIO FERREIRA
Universidade do Minho, Portugal

RESUMO

Uma das ideias mais difundidas nas últimas décadas é de que se tem vindo a operar uma transferência de poderes do nível nacional-estatal para o nível local, mediante processos de descentralização, participação e autonomia locais. Tem-se gerado, assim, uma espécie de mito redentor do local, que neste artigo se questiona criticamente, enunciando-se perspectivas compósitas de análise dos novos modos de governo da educação.

Palavras-chave: Governo da educação – Local – Nacional e global – Territórios educativos – Redes e conexões.

O mito redentor do local

Uma das ideias mais difundidas nas últimas décadas, particularmente desde os anos de 1980, é de que se tem vindo a operar uma transferência de poderes do nível nacional-estatal para o nível local, mediante processos de descentralização, participação e autonomia locais. Em grande medida, este ideal de descentralização surgiu como resposta às críticas ao centralismo e à burocratização do Estado e a outras críticas que durante os anos de 1960-70 tiveram como alvo as instituições em geral e, em particular, a Escola. Tendo subjacente um intenso apelo ao local – ao território, aos actores e aos dinamismos locais – este ideal tem abrangido os mais diversos sectores – político, económico, social, cultural, ambiental – incluindo, no campo social e educativo, as políticas da rede social, os projectos de luta contra a pobreza e a exclusão social, as políticas municipais e, especificamente, os conselhos municipais de educação, as políticas de autonomia e gestão local da escola, ou de gestão

centrada da escola, entre outros.

Tem-se gerado, assim, uma espécie de mito redentor do local (Ferreira, 2005), com base no pressuposto de que estão a emergir novos espaços e actores locais, autónomos e empreendedores, capazes de enfrentar e resolver os complexos problemas das nossas sociedades, numa lógica de proximidade, em relação aos quais o próprio Estado começara a reconhecer e a dar sinais de ter esgotado as soluções. Num contexto de crise de legitimidade do Estado nacional e de procura, por parte deste, de novas estratégias de relegitimação, o local tende, portanto, a ser encarado como o palco da redenção, difundindo-se a ideia de que os territórios, os actores e as iniciativas locais constituem a via salvadora para os problemas agudizados, quer com a crise do Estado-providência, quer com o fenómeno emergente da globalização.

O local tem sido apresentado, deste modo, como a solução, quer contra a lógica neoliberal do mercado, quer contra a lógica centralista e burocrática do Estado. Sendo

antes considerado uma instância periférica, passou a ser encarado como um novo “centro”: fala-se agora na pilotagem local do sistema educativo e na territorialização das políticas educativas, supondo-se que a crise de legitimidade e de confiança no Estado e nas instituições de âmbito nacional encontra nos contextos e iniciativas locais as bases de relegitimação da acção pública e da educação enquanto serviço público.

Trata-se, em certa medida, de um novo imaginário do “centro”, construído em torno das ideias de ordem e de consenso, à semelhança do que aconteceu durante dois séculos em torno da sociedade e do estado nacionais. Na realidade, é a representação reconfortante de que existem “centros” vigilantes e justos que se encontra abalada, não apenas porque os “centros” tradicionais – o Estado-providência e as instituições nacionais-estatais – se viram ameaçados de fragmentação, mas essencialmente porque esses centros se mantêm vivos no imaginário das pessoas, que acalentam a esperança de restabelecer a unidade daquilo que se encontra fragmentado. Órfão desses “centros”, o imaginário social tende a criar, a alimentar e a ser alimentado por outros, neste caso, a ideia da “centralidade” dos territórios e dos actores educativos locais.

As principais críticas de que estas perspectivas localistas têm sido alvo referem-se, exactamente, ao facto de ignorarem que as dinâmicas sociais são atravessadas por relações de poder, de negligenciarem o conflito e de evacuarem o elemento político (Kooiman, 1993; Biarez, 1996). Embora surjam num contexto de crise e de lutas sociais, elas sustentam-se num imaginário de consenso e de harmonia social. De pendor essencialmente normativo, pondo a ênfase na ordem e na regulação e utilizando uma linguagem eufemística (o Estado já não obriga; propõe, sugere, recomenda), elas constituem uma manifestação das ideologias do consenso e do pragmatismo: se é “urgente” decide-se celebrar um “contrato” ou criar um “conselho de parceiros”, numa lógica de representação institucional dos interesses locais, sendo esse procedimento considerado mais rápido e eficaz do que promover o debate, a discussão e o envolvimento das populações. A lógica do contrato e da parceria conduz, por esta via, à evacuação do elemento político, através de uma subvalorização da democracia participativa e da sobrevalorização da representação formal e institucional em vários órgãos e conselhos locais.

Torna-se necessário, portanto, proceder ao questionamento crítico de alguns lugares-comuns associados

a estes fenómenos, frequentemente definidos em termos de territorialização das políticas e da acção educativas. Este questionamento pode ajudar a elucidar o carácter compósito do local e, simultaneamente, a refrear algumas ópticas voluntaristas sobre as supostas potencialidades dos actores e dos territórios educativos locais. Em grande medida, essas ópticas são fruto do encantamento e da sedução exercidos pelas próprias noções que têm alimentado as políticas do “local” – autonomia, participação, flexibilidade, proximidade, identidade, projecto, parceria, rede, entre outras – e decorrem também de uma visão linear que tem imperado relativamente à mudança educativa, muito influenciada pelo ritmo da produção legislativa e comumente expressa em termos do “antes” e do “agora”: por exemplo, a ideia corrente, nos discursos dos professores, de que “antes as escolas não tinham autonomia, mas agora (com o ‘115’) têm autonomia”.

Além disso, num período em que o Estado se tem proclamado como “regulador”, “supervisor” e “avaliador”, renunciando tendencialmente ao uso da noção de “controlo” e utilizando preferencialmente noções como “pilotagem” e “monitorização”, o estudo do local não pode ignorar as novas lógicas de acção do Estado, considerando que o seu papel é hoje diferente mas não menos presente na vida quotidiana dos territórios educativos. Na realidade, a tão proclamada devolução de poderes ao local não se traduz, de forma linear, como é entendido e sugerido frequentemente, num reforço do princípio da comunidade em detrimento dos princípios do Estado e do mercado; pelo contrário, assiste-se, em simultâneo, a uma propagação das políticas neoliberais à escala mundial. Neste contexto, grande parte dos problemas exige, para além das acções localizadas, intervenções às escalas regional, nacional e global. É o caso, por exemplo, dos problemas do ambiente, da pobreza, das desigualdades, da exploração e dos direitos humanos que, sendo nas suas raízes macro-estruturais, só a intervenção em diferentes escalas pode resolver.

Neste sentido, o estudo do local não pode ser feito num registo de justificação simples, considerando o Estado como o espaço da burocracia, o mercado como o espaço da concorrência e o local como o espaço da comunidade. Face às profundas mudanças operadas no mundo ao longo das três últimas décadas, resultantes, designadamente, da emergência de fenómenos de globalização e de fragilização da esfera nacional-estatal, cruzam-se, hoje, nos territórios educativos locais, lógicas diversas e contraditórias que importa elucidar.

A recomposição das esferas nacional, local e global

O processo histórico de criação e consolidação dos Estados-nação, no qual a escola pública desempenhou um papel nuclear, através da criação de um sistema de ensino centralizado e burocrático, conduziu a um abafamento do nível local. A escola e a cultura por ela transmitida adquiriram tal hegemonia em relação à cultura popular, aos saberes locais e a outras modalidades educativas não formais que passou a confundir-se o conceito mais amplo de educação com o conceito mais restrito de educação escolar. Do mesmo modo, as actividades locais do campo económico e social – as micro-empresas, a acção social comunitária, etc. – ficaram submersas pelo peso das normas, das estruturas e dos dinamismos macro: a macro-política, a macro-economia, a macro-cultura, a macro-solidariedade (Catarino, 1995).

Enquanto que historicamente o local deu lugar ao nacional nas preocupações sociais, económicas e políticas, assistimos hoje a movimentos aparentemente contrários e contraditórios. No período das três últimas décadas, o nível nacional-estatal, ao qual a própria ideia de sociedade se vinculou historicamente, sobretudo a partir do século XIX, parece ter entrado em declínio face à emergência, em simultâneo, de um movimento de re-territorialização, que faz ressurgir actividades tradicionalmente enraizadas no espaço local e que haviam ficado submersas pelas sobre-determinações do nível nacional-estatal – e de um movimento de desterritorialização, que decorre dos processos de globalização emergentes. Para a compreensão e elucidação destas transformações é necessário, portanto, repensar as perspectivas de análise das mesmas.

Até aos anos de 1970 as abordagens dominantes do Estado privilegiavam a dimensão puramente institucional e administrativa e centravam-se na análise das relações entre o Estado e a Sociedade. Estas abordagens ora concebiam o Estado em termos de unidade e homogeneidade, pressupondo que a sociedade é uma produção do Estado, ora punham a tónica na heterogeneidade e no carácter contraditório da acção pública, encarando assim o Estado como uma produção da sociedade. Nas décadas de 1980 e 1990, foram aparecendo outros métodos e instrumentos vindos de horizontes diferentes, nas fronteiras da sociologia e da ciência política. Fruto de um contexto em que são postas em causa as formas de intervenção tradicionais – a des-regulação no campo económico e a crise do Estado-providência no campo social – foi-se operando uma “redescoberta” do Estado, de modo que, actualmente, as

diferentes perspectivas podem reagrupar-se, essencialmente, em torno da “análise das políticas públicas” (Mény & Thoenig, 1989; Duran, 1996; Muller & Surel, 1998).

Os mais recentes desenvolvimentos desta disciplina resultam dos esforços conjugados da sociologia, particularmente da sociologia das organizações, e da ciência política, podendo fundar uma “sociologia da acção pública” (Duran, 1996). Para este autor, uma sociologia da acção pública permite pensar em conjunto as lógicas processuais que dão corpo à acção pública e as lógicas institucionais graças às quais os actores se definem em relação ao político, em termos de construção da sua identidade e de afirmação da sua legitimidade. Os trabalhos recentes, como explicam Muller e Surel (1998), mais do que apoiar-se numa causa dominante, como a globalização, a política neoliberal, etc., insistem na multiplicidade e complexidade das relações causais, na identificação e explicação de uma pluralidade de modos possíveis de génese dos problemas públicos. Durante muito tempo orientada para a procura de explicações causais puramente sincrónicas, a sociologia tende, assim, a integrar actualmente uma dimensão temporal para dar conta dos processos de formação e de evolução das políticas públicas e dos dispositivos da acção pública. A acção pública caracteriza-se, pois, cada vez mais, pelas incertezas ligadas à complexidade das redes, à multiplicidade dos actores, ao enredo dos procedimentos de decisão.

Neste sentido, a análise sociológica tende a deixar de focalizar-se apenas no Estado e no modo como ele realiza as políticas redistributivas, passando a interessar-se também pelas novas lógicas de acção associadas aos processos de “territorialização” e “contratualização” das políticas públicas. Por outro lado, como o campo educativo passou a contar com outros actores para além do Estado e do seu aparelho administrativo, nomeadamente, as famílias, as autarquias, as associações – situação que levou o Estado a aprender a negociar (Bachmann, 1990) – a análise sociológica passou a interessar-se mais por estes processos de negociação, pela diversidade dos actores, das iniciativas e dos contextos locais, pela complexidade dos fenómenos envolvidos e pela pluralidade e conflitualidade das dinâmicas sociais.

O local é hoje considerado, portanto, um terreno de observação privilegiado para compreender as transformações da acção pública. Como observa Albert Mabileau (1993, 1999), as duas últimas décadas foram palco da emergência de novas formas de acção local caracterizadas por uma flexibilidade nova que se traduz mais pela fragmentação do

que pela coordenação das decisões assegurada anteriormente pela mediação estatal. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o desenvolvimento do local configurou-se primeiro em torno das instituições e organizações, depois em torno dos actores e finalmente em torno da acção pública local. No primeiro caso, a ideia de local estabeleceu-se a partir das instituições e organizações, nomeadamente sob a forma de “governo local”, “poder local”, “sistema político-administrativo local” (Grémion, 1976). A segunda vaga, embora não signifique a marginalização da referência às instituições e organizações, passou a centrar-se nos actores, individuais e colectivos, públicos e privados, e mais exactamente nas práticas e representações que eles actualizam no campo local. A terceira etapa configurou-se em torno das noções de acção pública local e de políticas públicas territoriais.

O desenvolvimento destes quadros de análise mais recentes introduz uma dimensão dinâmica no estudo das políticas locais que procura romper com a ambição dos modelos explicativos globais, tal como era pretendido anteriormente. A distinção entre políticas sectoriais e políticas territoriais, por exemplo, perdeu no essencial a sua função heurística. É uma visão horizontal da acção pública, uma visão caracterizada pela multipolaridade dos lugares de decisão e pela “negociação das interdependências” que está na ordem do dia (Mabileau, 1999). No mesmo sentido, Fernando Ruivo (2000) sustenta que o universo político local não se refere apenas ao local; é um universo de cruzamentos; um cadinho de mediação. É nele que adquirem significado as políticas globais pelo modo como aí se concretizam, adaptam e relacionam. Por isso, Balme & Faure consideram “legítimo e necessário utilizar variações nas escalas de análise para explorar a acção pública pelo caleidoscópio das políticas locais” (Balme & Faure, 1999: 21). Sem negar a possibilidade e a capacidade de iniciativa dos actores locais, designadamente de âmbito municipal, associativo e comunitário, o renovado interesse pelo local tem subjacente um processo de recomposição das esferas regional e local, global e nacional-estatal, que implica que se encare o “local” e os territórios educativos como espaços compósitos de relações e conexões não circunscritos às fronteiras do “lugar”.

Perspectivas compósitas de estudo do local em educação

Os processos educativos têm lugar entre pessoas e em situações/instituições inseridas num contexto local, mas as

características deste entrelaçam-se com características dos contextos nacionais e transnacionais, com influências do presente e do passado (Stoer & Cortesão, 1999). Tratando-se de um “processo multirreferencial, estruturado no espaço e no tempo em que o global e o particular se entrecruzam, é na sua complexidade que a educação poderá ser entendida” (Stoer & Cortesão, 1999: 8). Como tal, para a compreensão destes fenómenos é necessário realizar um “jogo sobre as escalas” (Mabileau, 1999: 476), estabelecendo articulações fecundas entre os diferentes níveis e perspectivas de análise.

Uma destas articulações tem a ver com os conceitos de “actor” e de “sistema”. Com refere Rui Canário, “a articulação entre os conceitos de actor e de sistema permite analisar a combinação dos efeitos de constrangimento (que tem a ver com o funcionamento colectivo e global do sistema) e dos efeitos de imprevisibilidade, que decorrem, quer da autonomia (ainda que relativa) dos actores, quer da maneira sempre específica como, em cada contexto singular, estes vários factores se combinam de forma original” (Canário, 1995: 104).

Ou seja, sistema e actor são co-constitutivos, estruturando-se e reestruturando-se mutuamente (Friedberg, 1993). Nesta perspectiva, falar de sistema não é contraditório com a ideia de autonomia do actor, na medida em que a noção de sistema remete para a contextualização e para a contingência dos actores. Ela é, pois, um instrumento de análise que permite, segundo este autor, levar a sério e utilizar a racionalidade limitada e contingente dos actores para descobrir as propriedades e características do contexto sistémico de onde lhes vêm os seus recursos e os seus constrangimentos.

No mesmo sentido, e convocando o conceito de “autonomia relativa”, Licínio Lima (1995) considera que o seu uso permite contemplar a importância do Estado e das estruturas macro-sociais e ao mesmo tempo contrariar o monopólio da sua intervenção e as explicações de tipo meramente reprodutivo. Por outro lado, permite contemplar a importância dos contextos locais e organizacionais e ao mesmo tempo refrear as perspectivas demasiado voluntaristas que fazem sistematicamente apelo às supostas capacidades estratégicas e onipotentes dos actores que se movem nesses contextos.

Rui Gomes (1995) questiona também a importância que tem sido atribuída aos actores e ao local, em detrimento das estruturas macro-sociais e do Estado, precisamente num tempo de crise dos sistemas educativos em que os grandes problemas são de natureza económica, política e ideológica.

Como sublinha este autor,

“a teoria e a análise sociológica das organizações e da administração educacional (...) têm vindo a desvalorizar o estrutural em favor do cultural e do simbólico; o macro em favor do meso e do micro; o político-sistémico em favor do não-político-actor; os modos de produção de escolarização do Estado em favor dos modos de vida quotidiana das escolas” (Gomes, 1995: 315).

Ora, esta perspectiva coloca-se criticamente face a alguns discursos voluntaristas que apelam para a necessidade de intensificar as práticas sociais locais, convocando o indivíduo-actor para a cena das organizações, mas ignorando algumas tendências actuais de reforço dos mecanismos de controlo, por exemplo, junto das escolas e dos professores, funcionando estes mecanismos porventura de forma menos compulsiva mas nem por isso menos persuasiva.

Em comum, estas perspectivas recomendam uma atitude mais vigilante em relação aos discursos que se referem à redefinição do papel do Estado, pressupondo que se operou uma passagem do Estado-educador para um Estado-avaliador, concretizada em orientações políticas de desregulamentação e de desregulação. Na verdade, como argumentei anteriormente, o que tem vindo a operar-se nas sociedades contemporâneas é um processo mais complexo de recomposição das esferas local e regional, nacional e global. E em países que pertencem à União Europeia, como é o caso de Portugal, entra ainda nesta recomposição uma instância europeia de formulação de regras, orientações e prioridades que determinam fortemente a agenda política dos estados membros, traduzindo-se num fenómeno de “europeização das políticas públicas” (Muller *et al.*, 1995).

Alguns autores têm sustentado que, face a estas transformações, os sistemas de controlo territorial dos Estados-nação se reconfiguraram, mas que estão longe de ter desaparecido. Como refere Anthony Giddens (1992), o Estado-nacional continua a ter quase o monopólio da legitimidade em termos de definição de políticas públicas. De igual modo, Robert Castel (1995) considera que entre o nível local, com as suas inovações, mas também frequentemente com os seus egoísmos, e o nível supranacional, com os seus constrangimentos, o Estado é ainda a instância através da qual uma comunidade se representa e define as suas opções fundamentais. Como afirma também Almerindo Afonso (1997), aparentemente o Estado está a transformar-se numa

instância de recontextualização das pressões externas que, a partir de outras instâncias, supranacionais ou globais, se exercem ao nível nacional, procurando continuar a exercer a sua autonomia relativa.

Portanto, em resultado de movimentos simultâneos de globalização e de localização, o Estado deixou de ser a única instância de decisão e regulação, mas continua a ter um papel – diferente mas importante. Ora, esta importância justifica, do ponto de vista da análise política e sociológica, não o abandono do Estado em favor de uma focalização no local, mas uma atenção às várias instâncias e actores e às suas interdependências e conexões.

A perspectiva reticular: redes e conexões no campo educativo

Uma perspectiva que importa ter em conta para a compreensão destes fenómenos complexos assenta na ideia de “rede”: a organização em rede, o trabalho em rede. Até aos anos de 1970, o uso da noção de rede era relativamente especializado e marginal, mas ela tem vindo a tornar-se objecto de grande atenção, encontrando-se actualmente no cerne de numerosos trabalhos teóricos e empíricos de diversas disciplinas. Há autores que falam até de um novo paradigma: o “paradigma da rede” (Burt, 1980; Callon, 1993; Degenne & Forsé, 1994; Wasserman & Faust, 1994).

As redes constituem a nova morfologia social das nossas sociedades (Castells, 1998). Embora a organização social em rede já existisse noutras épocas e noutros lugares, o paradigma das tecnologias da informação forneceu as bases materiais da sua extensão à estrutura social no seu todo. De acordo com Castells, a “sociedade em rede” corresponde à nova estrutura social da “era da informação”, que tem vindo a questionar as bases em que a “era industrial” se formou e desenvolveu. Tal não significa que a nova “sociedade em rede” corresponda ao fim do capitalismo, mas antes que a nova forma assumida por este é muito diferente das formas precedentes, isto é, por um lado, é global e, por outro, estrutura-se em torno de uma rede de fluxos financeiros. O capital torna-se global no processo de acumulação da economia em rede e as empresas organizam-se, também, cada vez mais, em rede, tanto no seu próprio seio como entre elas.

Manuel Castells defende que se pode falar de uma nova sociedade, como a que tem estado a emergir, quando se verifica uma transformação estrutural nas relações de produção, nas relações de poder e nas relações entre as pessoas. Quanto às relações de produção, elas sofreram transformações tanto

do ponto de vista tecnológico como do ponto de vista social. Embora continuem a reger-se pelas regras capitalistas, elas surgem agora com outras características que dão corpo a uma nova forma de capitalismo: “o capitalismo informacional”. No que diz respeito às relações de produção, a flexibilidade tornou-se o objectivo da “empresa em rede”; quanto às relações de poder, a principal transformação concerne à crise do Estado-nação como entidade soberana, pondo em causa as ideias de democracia e de política edificadas ao longo dos dois últimos séculos. A autoridade e a legitimidade do Estado foram postas em causa, pois a mundialização do capital e a descentralização da autoridade para os níveis regional e local engendraram uma nova geometria do poder e uma nova forma de Estado – o “Estado em rede”. No plano das relações interpessoais, as transformações decorrem essencialmente da crise do patriarcado, que desencadeou uma profunda redefinição da família, das relações entre os sexos, da vida sexual e da personalidade. A família patriarcal conheceu uma crise profunda, aparecendo formas embrionárias de família igualitária e de família transitória. Cada vez mais, a família nuclear é substituída, no seu papel primário de suporte afectivo e material, por uma “rede de indivíduos”.

Boltanski & Chiapello (1999) sustentam, também, que a partir de meados dos anos de 1970, e de uma forma mais acentuada nos anos de 1980, começou a gerar-se um “novo espírito do capitalismo” assente já não na organização hierárquica fordista mas em novas formas de “organização em rede”. Baseando-se nas ideias de “rede”, “mobilidade” e “interdependência” e consubstanciando uma lógica conexcionista, o “novo espírito” tornou incongruentes as análises dos fenómenos sociais feitas por referência aos modelos tradicionais do Estado, da sociedade e das instituições.

Com base na análise da literatura de *management*, estes autores concluem que o período recente, das três últimas décadas, se apresenta com características muito diferentes das do período anterior, dos anos 30-60. Este primeiro período, da grande empresa industrial, centralizada e burocratizada, fascinada pelo gigantismo, caracterizou-se pelo *management* racional. O sistema racional e burocrático era considerado mais justo, na medida em que supunha um julgamento das pessoas dentro da empresa segundo critérios objectivos. A tónica era posta menos no empreendedor individual e mais na organização. O fordismo – enquanto paradigma industrial de produção e consumo de massa, baseado no elevado grau de mecanização e na especialização das tarefas – atingiu,

nesse período, a sua plenitude. Era um tempo de segurança no trabalho, garantida, quer pelo Estado e pelas políticas redistributivas, quer pelo emprego estável e pela carreira. O capitalismo encontrava-se animado de um espírito de justiça social e de uma moral do trabalho e da competência. A referência ao bem comum baseava-se na crença no progresso, na ciência e na técnica, na produtividade e na eficácia, na solidariedade institucional entre as empresas e o Estado, numa perspectiva de justiça social.

Se nesse período de 1930-1960 a razão constituía o elemento central – bem como a segurança, associada às ideias de estatuto, carreira, hierarquia, burocracia – a partir dos anos de 1990 passaram a ser nucleares a criatividade, os sentimentos e as emoções. As abordagens do *management* começaram a desvincular-se das tradicionais referências às estruturas, às funções e às relações hierárquicas, típicas do período anterior, e a aproximar-se mais da ideia de “coordenação”. A noção de controlo foi sendo substituída pelas de monitorização e pilotagem, não se falando tanto em autoridade, hierarquia e poder, mas em liderança, coordenação e supervisão. As formas de instrumentalização baseadas explicitamente na autoridade e na coerção foram sendo preteridas em favor de estratégias mais subtis apelando aos domínios afectivo e emocional.

Neste contexto, algumas categorias clássicas da análise sociológica têm sido profundamente questionadas. É o caso da oposição “centro/periferia”, na medida em que as redes simbolizam a ausência de um centro, pois são constituídas por uma multiplicidade de conexões, que podem ser locais e regionais, nacionais e supranacionais e, mesmo que para efeitos de análise essas conexões sejam consideradas centros, não possuem a estabilidade e permanência do “centro” nacional-estatal. É o caso também da oposição “público/privado”, que tem sido questionada pela emergência do designado “terceiro sector”, isto é, o sector onde intervêm actores e organizações que, sendo embora da iniciativa privada, intervêm no espaço público com finalidades sociais não lucrativas. É o caso ainda da oposição “alto/baixo”, que alude à estratificação e às classes sociais, mas que tem vindo a ser disputada por outras, nomeadamente as oposições “in/out” e “móveis/fixos”: a primeira dando conta da situação de inclusão ou de exclusão de indivíduos em relação à sociedade, ao emprego, às instituições, aos grupos e às redes; e a segunda referindo-se à possibilidade e capacidade dos indivíduos viverem e trabalharem numa sociedade conexcionista, caracterizada pela mobilidade, flexibilidade e

interdependência.

Apesar destas transformações, a sociedade continua a ser frequentemente descrita como uma totalidade organizada, em termos de equilíbrio, consenso, ordem e harmonia, revelando uma espécie de nostalgia em relação à ideia de comunidade que vigorou no século XIX. Aliás, é em grande medida essa nostalgia que tem estado na base de muitos discursos apologeticos do local, que não submetem a qualquer questionamento crítico as lógicas concretas das políticas territoriais, parciais ou contratuais, sobremaneira inspiradas numa lógica reticular ou conexionalista. Torna-se, pois, necessário desenvolver um pensamento ajustado a esta lógica, à luz da qual se formam redes e conexões de actores, de um modo instável e contingencial, fazendo com que uns actores se tornem emergentes e outros imergentes nos modos conexionalistas de governo da educação.

Modos de governo da educação: conexões emergentes e imergentes

À luz de uma perspectiva conexionalista, o foco de análise reside essencialmente nos “nós” ou nos “elos” das redes, isto é, nas conexões que os vários actores estabelecem em diferentes instâncias e níveis de decisão. Tal perspectiva permite-nos dar conta de actores emergentes e imergentes, ou seja, de actores que emergem e de actores que submergem na lógica conexionalista que inspira as políticas de territorialização e contratualização.

Estas políticas têm sido formuladas com base na ideia de renovação da acção pública, ou seja, como uma tentativa, por parte dos poderes públicos, de adequarem os modos de governo e os processos de tomada de decisão às grandes transformações económicas e sociais que ocorreram desde os anos de 1970/80. De facto, o contexto em que o “contrato” e a “parceria” emergem como dispositivos de renovação da acção pública é de complexidade social e de crise de legitimidade do Estado, funcionando, por um lado, como instrumentos de reconfiguração do papel do Estado e de recuperação da sua legitimidade e, por outro, como uma tentativa de resposta à crescente complexidade dos problemas, através da procura de soluções “locais”, em modalidades de organização em rede; porém, no nosso país, temos assistido sobretudo à produção de uma retórica de “territorialização” e “contratualização” sem que o Estado e os organismos da administração central tenham deixado de assumir, nas suas práticas concretas, um carácter centralizado e burocrático.

Reside, aliás, neste fenómeno um dos principais paradoxos das designadas políticas territoriais e contratuais. Inspirados na ideia de “rede”, os discursos advogam a “mediação”; todavia, na prática, o Estado e seus aparelhos político-administrativos continuam a funcionar como um “centro” e com funções predominantemente de “controlo” (Ferreira, 2005a). Outro paradoxo tem a ver com o facto de que estas práticas centralizadas e burocráticas e as inerentes funções de controlo não são hoje exclusivas do Estado e da administração central, sendo as mesmas reproduzidas com a mesma intensidade no plano local, onde se supunha que podiam exprimir-se o ideal participativo, a acção mediadora e o trabalho em rede e em parceria. Com efeito, nos territórios educativos locais, ao invés de políticas integradas, desenvolvem-se actualmente políticas sectoriais muito inspiradas na lógica dos Ministérios – o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Local de Acção Social, etc. – e também práticas centralistas e burocráticas, que se mantêm muito enraizadas nas estruturas e mentalidades. Por exemplo, nos agrupamentos de escolas, no contexto das ditas políticas de autonomia e de gestão local da escola, continuam a observar-se lógicas de controlo burocrático – os mesmos manuais, os mesmos projectos, as mesmas actividades em todos os estabelecimentos dos vários níveis de ensino – sendo a “uniformidade” considerada uma condição necessária à construção da “identidade” do agrupamento (Ferreira: 2005b).

Por outro lado, o Ministério da Educação continua a regulamentar a vida das escolas e dos territórios educativos, de modos diferentes é certo, mas exercendo um controlo não menos apertado do que exercia anteriormente. E é, afinal, no contexto das designadas políticas de territorialização que se observam hoje situações de grande dependência em relação a vários domínios de decisão. Veja-se o exemplo das “Orientações para a Gestão Curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico” definidas pelo Ministério da Educação para o corrente ano lectivo. Através de um simples “Despacho”¹, definiu um conjunto de “Orientações” que, embora pretendendo transmitir a ideia de que o seu papel mudou enquanto instância de regulação (agora não impõe, mas antes recomenda, orienta, sugere, propõe), na realidade têm influenciado mais a organização e o funcionamento das escolas do que outras medidas que eram tomadas no passado de forma assumidamente directiva e compulsiva. Isto porque as referidas “orientações” não apenas induziram ou legitimaram práticas pedagógicas compartimentadas

como puseram em causa abordagens pedagógicas integradas neste nível de ensino.

E entre estes modos de governo inclui-se ainda outra lógica de decisão. É hoje clara a influência que os relatórios da União Europeia, da OCDE, da UNESCO e de outros organismos internacionais têm exercido nas políticas educativas do nosso país, não apenas no tipo de medidas, mas sobretudo na velocidade com que são tomadas, em resposta a diagnósticos e recomendações que esses relatórios têm divulgado e que colocam Portugal na “cauda da Europa”, por exemplo, no que concerne aos níveis de escolarização e qualificação da população. Neste contexto, a própria noção de reforma tem vindo a ser abandonada, sendo considerada incongruente com a urgência dos processos de tomada de decisão tendentes à recuperação do “atraso”. Consequentemente, as políticas educativas transformam-se em medidas de anúncio permanente, de alta velocidade, consubstanciadas em vários “planos nacionais” que procuram mobilizar os actores e os territórios educativos locais. Os inúmeros “Planos Nacionais” – da Leitura, da Matemática, da Inclusão Social, da Igualdade, etc. – são hoje o outro nome das “Reformas”. E estas metamorfoses obedecem a um tecnologia que faz do anúncio a essência da política. Para isso, a coordenação desses Planos tem sido atribuída a personalidades de reconhecido mérito, nomeadamente do mundo académico, o que confere aos ditos Planos, na ausência de recursos financeiros, importantes recursos simbólicos, designadamente, legitimidade, confiança, mobilização social, visibilidade mediática e maior imunidade à crítica.

Em suma, o que parece hoje diferente não é tanto a emergência de novos actores, muito menos de actores locais “autónomos” e “empreendedores”, mas de novos modos conexionistas de governo da educação, nos quais se entrecruzam os níveis local e regional, nacional, europeu e global. Entre as várias conexões emergentes, de forma explícita ou implícita, salientam-se as que se estabelecem entre responsáveis do Ministério da Educação e peritos da educação e entre ambos e a comunicação social, procurando conquistar aliados na opinião pública para as medidas anunciadas; conexões entre o Ministério da Educação e os pais e encarregados de educação, nomeadamente através das suas associações representativas, procurando obter aliados para almoçar medidas que afectam os professores; alianças entre os responsáveis do Ministério da Educação e os Conselhos Executivos das escolas e agrupamentos de

escolas que, embora sendo eleitos, agem como se fossem nomeados, tendendo a desenvolver relações de colaboração com a tutela e relações hierárquicas com os professores no interior da escola.

Estes são alguns exemplos de conexões emergentes; contudo, nos modos conexionistas de governo da educação verificam-se também alianças imergentes: entre professores e professores, pois a colaboração e a colegialidade tendem a submergir face às recentes alterações do estatuto da carreira docente, nomeadamente com a introdução do princípio da hierarquização da carreira; entre os professores e os pais, na medida em que os professores fragilizaram recentemente as relações existentes perante o anúncio da participação destes na avaliação do seu desempenho profissional. E outras conexões poderiam ser referidas, por exemplo, as que têm a ver com as relações entre os professores e os alunos. A visibilidade destas é menor, porque ocorrem em espaços mais fechados; no entanto, jogam-se nestas conexões aspectos importantes, quer em termos da organização e acção pedagógica da escola, quer da profissionalidade docente. Neste caso, a avaliação dos professores exercerá uma forte influência no tipo de conexões emergentes ou imergentes, pois desafiarão grandemente a autenticidade profissional: poderão levar os professores a orientar mais a sua acção para os aspectos burocráticos e/ou hierárquicos ou para o trabalho quotidiano com os alunos.

Referências bibliográficas

- AFONSO, A. J. (1997). “Para a configuração do Estado-Providência na Educação em Portugal, 1985-1995”. *Educação, Sociedade e Culturas*. 7: 131-156.
- BACHMANN, C. (1990). “Mort et renaissance de l'État-éducateur”, In CHAUEAU, G. & DURO-COURDESSES, L. (orgs.) (1990). *Écoles et Quartiers. Des dynamiques Éducatives Locales*. (31-37). Paris: L'Harmattan.
- BALME, R. & FAURE, A. (1999). “Les politiques locales changent-elles la politique?” In BALME, R. & FAURE, A. & MABILEAU, A. (orgs.) (1999). *Les Nouvelles Politiques Locales*. (15-35). Paris: Presses de Sciences Po.
- BIAREZ, S. (1999). “Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe” In BALME, R. & FAURE, A. & MABILEAU, A. (orgs.) (1999). *Les Nouvelles Politiques Locales* (39-56). Paris: Presses de Sciences Po.
- BOLTANSKI, L. & CHIAPELLO, È. (1999). *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.
- BURT, R. (1980). “Models of network structure”. *Annual*

Review of Sociology. 6: 79-141.

CALLON, M. (org.) (1993). *Ces Réseaux que la Raison Ignore*. Paris: L'Harmattan.

CANÁRIO, R. (1995). "Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas" In ESTRELA, A. & BARROSO, J. & FERREIRA, J. (orgs.) (1995). *A Escola: Um Objecto de Estudo*. (95-117). Lisboa: AFIRSE.

CASTEL, R. (1995). *Les Métamorphoses de la Question Sociale. Une Chronique du Salarial*. Paris : Fayard.

CASTELLS, M. (1998). *L'Ère de l'Information (I vol.). La Société en Réseaux*. Paris: Fayard.

CATARINO, A. F. (1995). "Desenvolvimento Local: a pessoa como centro; o mundo como horizonte". *A Rede para o Desenvolvimento Local*. 2: 24-25.

DEGENNE, A. & FORSÉ, M. (1994). *Les Réseaux Sociaux*. Paris: Armand Colin.

DURAN, P. (1996). "L'analyse des politiques publiques en perspective. De la crise du politique à sa reconstruction". *Revue Française de Science Politique, Forum*. 46 (1): 108-118.

FERREIRA, F. I. (2005). *O Local em Educação: Animação, Gestão e Parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FERREIRA, F. I. (2005a). "Metáforas Organizacionais: o centro e a rede" In FORMOSINHO, J. & FERNANDES, A. S. & MACHADO, J. & FERREIRA, F. I. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e Lógicas de Mediação*. (165-191). Porto: Edições Asa

FERREIRA, F. I. (2005b). "Os Agrupamentos de Escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação" In FORMOSINHO, J. & FERNANDES, A. S. & MACHADO, J. & FERREIRA, F. I. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e Lógicas de Mediação*. (265-306). Porto: Edições Asa.

FRIEDBERG, E. (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'Action Organisée*. Paris: Seuil.

GIDDENS, A. (1992). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

GOMES, R. (1995). "Oito teses sobre a organização

escolar, em contracorrente" In ESTRELA, A. & BARROSO, J. & FERREIRA, J. (orgs.) (1995). *A Escola: Um Objecto de Estudo*. (313-323). Lisboa: AFIRSE.

GRÉMION, P. (1976). *Le Pouvoir Périphérique*. Paris. Seuil.

KOOIMAN, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.

LIMA, L. C. (1995). "Construindo um Objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a Escola" In ESTRELA, A. & BARROSO, J. & FERREIRA, J. (orgs.) (1995). *A Escola: Um Objecto de Estudo*. (9-28). Lisboa: AFIRSE.

MABILEAU, A. (1993). *À la Recherche du Local*. Paris: L'Harmattan.

MABILEAU, A. (1999). "Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré" In BALME, R. & FAURE, A. & MABILEAU, A. (orgs.) (1999). *Les Nouvelles Politiques Locales*. (465-477). Paris: Presses de Sciences de Po.

MÉNY, Y. & THOENIG, J.-C. (1989). *Politiques Publiques*. Paris: PUF.

MULLER, P. & SUREL, Y. (1998). *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien.

MULLER, P. & MÉNY, Y. & QUERMONNE, J.-L. (1995). *Politiques Publiques en Europe*. Paris: L'Harmattan.

RUIVO, F. (2000). *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Afrontamento.

STOER, S. R. & CORTESÃO, L. (1999). "Levantando a Pedra". *Da Pedagogia Inter/multicultural às Políticas Educativas numa Época de Transnacionalização*. Porto: Afrontamento.

WASSERMAN, S. & FAUST, K. (1994). *Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nota final

¹ Este Despacho define um conjunto de medidas para o 1º ciclo, nomeadamente o Programa de Enriquecimento Curricular que inclui o Inglês, o apoio ao estudo, a actividade física e desportiva e o ensino da Música. Define, além disso, tempos mínimos para a leccionação das diferentes áreas do programa do 1º ciclo.

WAYS OF EDUCATIONAL GOVERNMENT: POLICIES, ACTORS AND CONNECTIONS

ABSTRACT

In the last decades, one of the most divulged ideas is that which has been carrying out a transfer of power from the national-state level to the local level, through the processes of decentralization, participation and local autonomy. As a result, it has generated a type of a "redeemer myth" of the local territory, which this paper critically questions, highlighting composed perspectives of the analysis of the new ways of educational government.

Keywords: Educational government – Local – National and global levels – Educational territories – Networks and connections.

As Escolas Primárias Portuguesas na Viragem do Século: Actores e Processos de Mudança (1986-2003)

MARIANA DIAS

Escola Superior de Educação

Instituto Politécnico de Lisboa, Portugal

RESUMO

Este artigo procura descrever e analisar as principais políticas e práticas que deram forma à administração e gestão do ensino primária nas últimas décadas. De forma particular procura identificar as transformações organizacionais, profissionais, sócio-culturais e políticas que as escolas primárias sofreram no período 1986-2003. Este período corresponde a uma importante alteração na estrutura centralista e burocrática da administração educativa em Portugal e sugere a existência de uma “convergência paradigmática” na relação com as políticas de devolução que, desde meados dos anos 80, têm dominado a agenda da educação de muitos países ocidentais e organismos internacionais (OCDE, Banco Mundial). As conclusões têm por base um estudo incidindo sobre seis escolas primárias da área de Lisboa. A análise terá em conta, por isso, as controvérsias que a reforma da gestão escolar tem gerado nas últimas décadas: a emergência de novos modelos de regulação social (mercado, neo-gerencialismo, performatividade); alterações padrões organizacionais e profissionais; novas relações entre a escola e a comunidade.

Palavras-chave: Administração – Ensino Primário – Portugal – Reforma Educativa.

Escola, estado e mercado: globalização ou “recontextualização”?

Os estudos organizacionais realizados nas últimas décadas realçam a emergência de um novo paradigma educativo, fortemente tributário das concepções neoliberais, que enaltece as virtudes do mercado e os imperativos da sua aplicação ao universo educativo. Esse novo paradigma pode ser identificado mesmo em países com tradições administrativas muito diferentes, sugerindo uma convergência de políticas em torno de uma “nova ortodoxia” (Ball, 1998), baseada nos seguintes aspectos:

(1) Criação de laços fortes entre educação, emprego e desenvolvimento económico;

(2) Novas formas de regulação da educação (escolha parental, devolução de competências, avaliação da qualidade);

(3) Redução de custos (contratualização, privatização, partenariados);

(4) Monitorização dos resultados dos alunos em áreas associadas com o emprego e com a empregabilidade;

(5) Reforço do controle “externo” sobre a educação, visando a alteração das relações entre “produtores” (professores) e “consumidores” (famílias).

No entanto, alguns autores tem questionado o impacto da globalização nas políticas educativas mundiais, considerando que a globalização invade os contextos locais mas não os destrói. Novas formas de identidade e de expressão local podem, inclusivamente, emergir dos processos de globalização (Giddens, 1997). Nesta linha de análise seriam, sobretudo, as “políticas do signo” que atravessariam fronteiras, persistindo uma forte diversidade entre as estruturas educativas e administrativas de diferentes países. A existência destas diferentes perspectivas torna pertinente o desenvolvimento de estudos que permitam aferir as potencialidades explicativas de cada uma delas. Portugal apresenta condições muito favoráveis para um debate neste domínio: tem uma longa história de centralização política e

administrativa e uma “cultura de mercado” pouco enraizada no tecido social e empresarial. Se a penetração das novas concepções gestonárias constituir uma realidade no nosso país, a tese da “convergência” nas formas de governo das escolas, mesmo considerando que a convergência poderá não ser simples mas complexa, ganha considerável legitimidade. Caso contrário estaremos, principalmente, perante um fenómeno de apropriação de um discurso “sedutor”, na medida em que evoca os ideais de autonomia, qualidade e participação na educação, a que se recorre para conferir modernidade e legitimidade a iniciativas políticas internas.

Importa, por isso, que sejam realizadas pesquisas empíricas que ajudem a identificar as lógicas de acção que estão a presidir à reestruturação organizacional das escolas portuguesas: burocrática, profissional, comunitária ou de mercado?

Foi precisamente esse o desafio a que nos propusemos responder, através da realização de uma pesquisa de cariz etnográfico que incidiu em seis escolas da região de Lisboa. A amostra foi constituída de forma a garantir alguma diversidade social e organizacional no universo estudado, de acordo com os seguintes critérios: dimensão da escola, localização, origem social dos alunos. O estudo foi desenvolvido entre 1998 e 2003, período que corresponde à definição e implementação de um novo regime de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino não superior, vulgarmente designado por “autonomia das escolas” (Decreto-lei nº 115-A/98). Não era, no entanto, nossa intenção limitar a investigação ao impacto do referido modelo. Pretendíamos, sim, descrever o processo de mudança nas escolas públicas portuguesas, iniciado nos anos 80, e que o novo regime de gestão veio reforçar (Dias, 2003).

Este artigo dá conta dos resultados obtidos nesse estudo e, em particular, das mudanças identificadas nas seguintes dimensões: discursos e processos gestonários, funções dos directores escolares, participação parental e condições de trabalho nas escolas do 1º ciclo.

O ensino primário e as teorias de mercado: uma relação pouco explorada

A influência das teorias do mercado na educação tem sido, essencialmente, associada com a escolaridade pós-obrigatória e, em particular, com a reconfiguração dos ensinos profissional e superior. O ensino primário, em contrapartida, parece continuar a evocar a imagem de um

universo algo ingénuo, onde não há lugar para a agressividade, a competitividade e a complexidade que caracterizam o mundo empresarial. No entanto, demarcando-se desta visão idealizada do ensino primário, estudos internacionais têm defendido que este nível educativo está longe de permanecer à margem do processo de reestruturação organizacional e cultural que tem vindo a ser promovido nas instituições e serviços públicos de diversos países:

“Nós descrevemos [o sentimento] de instrumentalização que caracteriza muitos professores à medida que se sentem cada vez mais constrangidos em termos do que ensinam e de como ensinam (...) [descrevemos] a mudança da autonomia profissional para responsabilidade contratual (...) associada com o aumento do stress e o decréscimo da satisfação profissional” (Osborne et al., 2000: 228).

Importa, por isso, precisar o sentido atribuído ao fenómeno da “*marketização*” da educação”:

“a ‘economização’ [na esfera da educação] pode ser detectada na regulação pelo mercado (...), na redefinição das funções de governo da educação, como parte de um ataque ao ‘corporativismo profissional’ [produzir capture] e na redefinição das relações entre o estado, a economia e a sociedade civil” (Menter et al., 1997: 22).

Numa linguagem mais directa, podemos afirmar que a “*marketização*” da educação” se baseia num conjunto diversificado de iniciativas (escolha parental, políticas de devolução) e de discursos (crise da educação, ineficácia da burocracia) que se interpenetram e reforçam mutuamente. No caso britânico, um dos mais referenciados na literatura da especialidade (Ball, 1993, 1994; Mesquita, 2000), a construção de mercados educativos tem sido associada com cinco aspectos fundamentais:

1. *Escolha parental* das escolas, sem interferência das autoridades locais;
2. *Competição* entre instituições educativas, através de políticas de “livre recrutamento”;
3. *Diversidade* institucional, através da devolução de competências e da criação de novas escolas (*City Technology Colleges*; *Grant Maintained Schools*);
4. *Financiamento* determinado pelo mercado (em função da procura ou dos resultados);
5. *Reconfiguração das organizações* educativas, visando maior

congruência com o universo económico.

Noutros países, o recurso directo às estratégias de mercado é menos evidente, prevalecendo as modalidades usualmente designadas como “nova gestão pública”: “pragmatismo”, recurso a indicadores de desempenho, controle sistemático dos resultados, trabalho em equipas flexíveis, disciplina na utilização de recursos (Menter *et al.*, 1997). Em qualquer dos cenários, a “epidemia de políticas”, nacionais e internacionais, que acompanha todo este processo, contribui, em larga medida, para a “naturalização” de muitos dos pressupostos básicos do (neo)liberalismo: os indivíduos sabem melhor que o Estado o que é preferível para eles; a esfera pública deve ser reduzida à protecção da iniciativa e da liberdade individual; o mercado é mais eficiente que o Estado na provisão e gestão de bens e de serviços; as desigualdades entre indivíduos e grupos são naturais e, em grande medida, inevitáveis.

Importa, por isso, salientar que a adopção, directa ou indirecta, dos postulados neoliberais e neo-gerencialistas, tem um profundo impacto nas instituições públicas e nas vidas dos trabalhadores que aí exercem funções: responsabilidade acrescida, aumento das tarefas administrativas, precarização dos vínculos contratuais, diferenciação profissional e salarial, intensificação do trabalho. As relações de autoridade também se transformam, podendo verificar-se o reforço, simultâneo, de mecanismos de controlo directo (estilos de “liderança”, “orientação” para o cliente, “novo profissionalismo”) e indirecto (gestão por objectivos, indicadores de performatividade, projectos organizacionais).

Estas modificações têm sido identificadas, com maior ou menor grau de intensidade, na reestruturação das instituições educativas de diversos países (Ball & van Zanten, 1998; Whitty, 1998, 2002). No caso do ensino primário, os estudos têm evidenciado mudanças nas seguintes dimensões: intensificação do trabalho; novas concepções de profissionalismo e de “accountability”; alteração nos padrões de carreira; novas funções dos gestores escolares; redefinição de padrões de liderança e de colegialidade docente (Woods *et al.*, 1997; Menter *et al.* 1997; Osborne *et al.*, 2000).

Tentaremos, seguidamente, averiguar se o processo de reestruturação das escolas Portuguesas se tem pautado por estas orientações. Nesta reflexão referenciaremos, quer as mudanças nos discursos e directrizes políticas quer as alterações no “contexto da prática” (Bowe *et al.*, 1993). Privilegiaremos, contudo, estas últimas, dada a natureza das nossas questões de investigação.

Aproximação aos novos paradigmas gestionários (1986-2003)

A análise efectuada sobre a gestão das escolas primárias portuguesas, no período compreendido entre 1986 e 2003, permitiu-nos identificar diversos aspectos relativos à aproximação aos novos paradigmas neo-gerencialistas:

1. Mudanças no discurso político;
2. Difusão de novos processos e concepções gestionárias;
3. Redefinição do papel dos directores de escola;
4. Consolidação da participação parental nas escolas de classe média;
5. Definição e implementação do novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino não superior (Decreto-lei n° 115-A/98).

Gostaríamos, no entanto, de realçar que essa aproximação não significa uma “convergência linear” com os referidos paradigmas. Com efeito, no período em análise e face a países mais desenvolvidos, em especial, face aos países desenvolvidos de língua inglesa, parecem-nos ter existido diferenças não negligenciáveis no ritmo e na intensidade com as novas concepções gestionárias iam penetrando em Portugal.

Mudanças no discurso político

As escolas portuguesas foram tradicionalmente concebidas “serviços locais do Estado” (Formosinho, 1989). Esta tradição começou a ser quebrada em meados da década de 80, quando sucessivos ministros da educação começaram a advogar, publicamente, uma mudança de paradigma:

“É preciso inverter a lógica do sistema. O nosso objectivo chama-se autonomia da escola” (Roberto Carneiro citado em Lima, 1995: 58).

“As escolas são quase sufocadas por circulares as quais chegam às escolas dizendo “faça-se isto” ou “faça-se aquilo”, independentemente do tipo de escola (. . .) Isto é um sistema que, enquanto for gerido a nível central, não vemos possibilidade de reformar” (João de Deus Pinheiro, citado em Lima, 1995: 58).

No mesmo período, o Estado começou a recorrer a uma linguagem cada vez apelativa e menos coerciva: “fazer a reforma com os professores”, “em cada escola fazer a

reforma”. Simultaneamente, apelava-se à participação da sociedade civil na resolução dos problemas educativos e a um novo modelo de organização escolar: a comunidade educativa. No entanto, à medida que a “reforma educativa” progredia e a Lei de Bases do Sistema Educativo ia sendo regulamentada, tornava-se inequívoca a supremacia da agenda de “modernização conservadora” face aos ideais de “democracia participativa”:

- As direcções regionais de educação foram concebidas, principalmente, como órgãos desconcentrados de coordenação e apoio às escolas (Decreto-lei nº 3/87, de 3 de Janeiro);

- As competências atribuídas às escolas preparatórias e secundárias pouco se demarcavam do quadro tradicional de gestão pedagógica e animação cultural (Decreto-lei nº 43/89);

- As “competências” das autarquias continuaram a traduzir-se em “obrigações”, no domínio das infra-estruturas e dos apoios escolares, sem contrapartidas significativas no domínio da decisão política (Fernandes, 1995, 1999; Dias 1999).

À luz desta situação parece pertinente afirmar-se, na sequência de Licínio Lima, que:

“A lógica do sistema não terá sido invertida, mas antes reconvertida (. . .) que não se terá conseguido resgatar a escola das pressões burocráticas do ministério, mas que antes se terá procurado resgatar os serviços centrais do ministério das pressões executivas e de funcionamento sentidas a nível de escola; finalmente que as competências do nível central não são residuais mas todas as essenciais” (Lima, 1998: 67).

Apesar do seu carácter retórico, a mudança discursiva encontrou eco nalguns actores escolares, em especial nos directores de escola e nalguns professores de educação especial, criando condições favoráveis ao estabelecimento de clivagens no “colectivo docente”, de natureza funcional e ideológica, e contribuindo para uma lenta mas progressiva mudança no conceito de “bom professor” (Dias, 2004).

Difusão de novos processos e concepções gestionárias

A mudança discursiva que acompanhou o período da “reforma educativa” demorou a traduzir-se em normativos adequados às novas perspectivas gerencialistas: o ensino primário não foi abrangido pelo Decreto-lei nº 43/89; a generalização do Decreto-lei nº 172/91, nunca chegou a ser

efectivar-se; as competências devolvidas às escolas foram mínimas. Apesar disso, gradualmente, os novos processos e concepções gestionárias iam penetrando nas escolas primárias portuguesas:

“Eu formei-me em 76 em que se via o professor muito na sua sala de aula. Não nos passavam muito essa dimensão da escola como um todo. Era só a sala de aula. Eu penso que um dos grandes motivos desta minha mudança foi quando nós desenvolvemos na escola um projecto que tinha a ver com “Viver os Descobrimentos” em que efectivamente houve uma grande mudança na escola. Nesse ano entraram algumas pessoas novas e a escola modificou-se já um pouco. No ano seguinte ficou colocada na escola uma professora que tinha tido outras experiências, que tinha acompanhado os estudos na perspectiva da Lei de Bases do Sistema Educativo (...) ela trazia assim umas ideias novas...” (Rita, escola principal, posterior directora).

A formação contínua e especializada de professores, as “experiências pedagógicas” e as próprias relações com as autoridades educativas, contribuíam, a par do discurso político acima mencionado, para a difusão das novas concepções:

“Comecei a aperceber-me mais deste tipo de questões [importância da cultura de escola, do projecto de escola] num curso que fiz na ESE, há já alguns anos. E é claro, depois quando frequentei o curso de Supervisão e Gestão da Formação” (Rita, directora da escola principal).

“No curso o que eu eston a frequentar [DPS] só se houve as pessoas dizerem: os pais têm que participar mais na escola, os pais têm que vir mais à escola” (Manuela, escola principal).

Além disso, em contextos de classe média-alta, os pais começavam a exigir a adopção de formas de gestão mais próximas do universo empresarial: maior participação em projectos, maior autoridade do director, atenção às competências-chave para a sociedade da informação (inglês, TICS), diversificação da oferta curricular (Dias, 2005). O próprio Estado adoptou alguns dos novos instrumentos gestionários (ex. projectos de área-escola) embora, com frequência, os professores “desvirtuassem” a utilização dos mesmos:

“Não falo muito do projecto área [Aprender a ser, sendo]. Só quando algum aluno se porta pior ou assim” (Madalena, escola principal).

“Escolhemos o tema e depois dividimos o projecto. Sei lá, há vários assuntos que convém ser tratados, por exemplo, a horta, os audiovisuais e tudo o mais...” (Ilda, escola do parque).

De facto, no período em análise, quer os projectos de área escola quer os programas sócio-educativos da Câmara eram

usados, em grande medida, como uma forma das escolas primárias transmitirem uma imagem de modernidade junto de certos actores sociais (famílias de classe média, administração regional e local, parceiros sociais). Na prática, tinham uma existência quase virtual, havendo quem acreditasse que a sua execução era da responsabilidade exclusiva dos directores da escola. Aliás, como veremos seguidamente, estes eram praticamente os únicos elementos da comunidade docente que punham algum empenho na elaboração e concretização dos referidos projectos.

Redefinição das funções dos directores de escola

Num estudo efectuada nos finais dos anos 80, Clímaco (1988) desenhava um diagnóstico bastante desolador sobre os processos de gestão nas escolas primárias:

“a gestão diária da maior parte das escolas do ensino primário processa-se ao nível da subsistência. Esvaziando o cargo de direcção da função de chefia e animação pedagógica, conservam-se apenas as funções administrativas como a função principal da direcção da escola, esquecendo-se outras dimensões mais profundas da organização escolar, nomeadamente a pedagógica e a institucional (...) Por oposição ao fantasma do director todo poderoso, centralizador e fiscalizador, representante do poder central [durante a ditadura] desenvolvem-se o mito de uma direcção colectiva, pacífica, sem lideranças individuais” (Clímaco et al., 1988: 89).

Este diagnóstico é confirmado por muitos dos directores entrevistados que se encontravam em funções há vários anos:

“Quando eu comecei como directora os assuntos eram muito corriqueiros. Eu fazia toda a parte administrativa: marcação de presenças, mapas de férias, mapa do leite escolar, ADSE, gestão dos subsídios da Câmara. A responsabilidade maior, no entanto, era com o delegado escolar” (Graça, escola gama).

Este diagnóstico não surpreende se tivermos em conta que o ensino primário não gozava de qualquer margem efectiva de decisão (Quadro 1) e estava sujeito a múltiplas dependências hierárquicas (Sarmiento, 1998).

Apesar dos constrangimentos legais e da tradição de “gestão burocrática e de sobrevivência” verificaram-se, no período compreendido entre a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e a implementação do Decreto-lei nº 115-A/98, transformações importantes nas funções desenvolvidas pelos directores escolares:

Quadro 1 - Funções dos órgãos de gestão

Conselho Escolar	Director
<ul style="list-style-type: none"> - Eleger o director e o seu substituto legal - Analisar e debater problemas pedagógicos - Analisar casos de natureza disciplinar - Elaborar o plano de actividades da escola - Elaborar o regulamento de escola - Elaborar propostas de resolução de problemas que excedam a sua competência legal - Colaborar com a delegação escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Representar a escola - Presidir as reuniões do conselho de escola - Decidir em matérias delegadas ou em situação de urgência - Executar as deliberações do conselho escolar - Velar pela disciplina da escola - Colaborar com a delegação escolar

“O que leva um bocadinho esta escola para a frente é a própria direcção. É ela que puxa pela escola, pela participação nos concursos, nos projectos” (Sara, escola principal).

Esta mudança resultou da confluência de diversos factores, incluindo a já referida difusão de novos instrumentos gestionários:

“Tento que as colegas participem na elaboração do projecto de área-escola mas acabo por fazê-lo praticamente sozinha. Não há ainda efectivamente um espírito de escola e isso acaba por reflectir-se na elaboração do projecto. As pessoas ainda não sentem este espaço como um espaço de todos, estão ainda muito agarradas à sua própria turma, aos seus próprios problemas” (Rita, directora da escola principal).

“Esta era uma escola piloto, sobejamente conhecida.... Foi uma das escolas que primeiro completou o processo para ser uma escola oficial da UNESCO. O clube europeu chegou a ter quatro professores destacados. Estiveram destacados durante 4 ou cinco anos para porem em marcha os projectos. A directora era a grande impulsionadora da escola. Era ela que segurava as dinâmicas novas a virem para a escola” (Amélia, escola pessoa).

A par deste fenómeno verificava-se uma lenta mas crescente abertura das escolas ao exterior – famílias, empresas, autarquias, instituições de ensino superior – ampliando o leque de relações e funções sociais do director:

“A Câmara Municipal geralmente aparece por ai com o projecto Roda. Aparece também o TEI que no final do ano costuma trazer cá uma peça. Há também as visitas ao Paço do Lumiar. A Junta também telefona muitas vezes, ainda agora telefonaram porque queriam que eu arranjasse quatro turmas para um espectáculo que vai ser realizado amanhã. (...) E depois temos as empresas” (Paulo, director da escola do parque).

Há, ainda, a considerar que em muitas escolas primárias foram sendo criadas estruturas de apoio logístico e ocupacional – refeitórios, ATL’s – que ocupavam uma parte importante do tempo de trabalho dos directores. Tudo isto gerava uma considerável intensificação do trabalho destes, que só com dificuldade conseguiam conciliar a sua dupla jornada, como docentes e como gestores.

A crescente diferenciação funcional entre directores

e professores não era, no entanto, no período anterior à implementação do Decreto-lei nº 115-A/98, sentida pelos docentes como uma diferença de estatuto ou de autoridade (Dias, 2003). Em muitas situações era, aliás, considerada uma forma cómoda de evitar o desempenho de tarefas não desejadas:

“O que eles [professores] esperam de nós? Trabalho. Que façamos os papéis, que asseguremos [as aulas] quando precisam de ir a uma consulta médica, que dirijamos as reuniões. Ao fim e ao cabo é isso. Porque em termos de interferência no cumprimento de horários e deveres isso já não gostam” (Armanda, vice-directora escola principal).

De facto, a autonomia profissional dos professores continuou a ser um elemento praticamente indiscutível até à publicação do Decreto-lei nº 115-A/98, fazendo que os directores tivessem que recorrer a uma discreta “magistratura de influência” para fazer cumprir algumas orientações políticas e gestionárias:

“Para não deixar morrer os projectos vou perguntando, assim como quem não quer a coisa, “Então e o projecto de área -escola? O que é que vocês estão a pensar fazer este ano?” (Rita, directora da escola principal).

Na prática, entre 1986 e 1998, a “liberdade” de que os professores usufruíam na escola e na sala de aula só era ameaçada pelo poder que os pais iam conquistando nas escolas de classe média-alta.

A consolidação do poder parental: uma realidade muito heterogénea

A formação de associações de pais nas escolas primárias foi um fenómeno bastante tardio em Portugal (Silva, 2001). Não surpreende, por isso, que se verificasse, na maioria dos contextos observados, uma grande separação entre as escolas e as famílias (Dias, 2005). Nas escolas de classe média-alta, no entanto, a realidade era bastante diferente. Os pais exerciam um poder que transcendia, claramente, as funções legais que lhes estavam atribuídas:

“O problema é que eles [os pais] estão sempre em cima. Estão sempre a oprimir os professores” (Ana Margarida, escola principal).

“Tratam-nos como se fossemos empregadas [domésticas]” (Helena, escola principal).

“É uma pressão psicológica constante, discutem tudo, das aulas até os trabalhos de casa. Uma mãe diz: não mande trabalhos à segunda porque a criança tem música ou inglês; outra: não mande à quinta.... Se a professora não manda trabalhos de casa também não é boa porque não manda trabalhos” (Fernanda, escola principal).

Além disso, as dinâmicas de intervenção parental conseguiam criar na escola pública uma atmosfera e uma oferta (extra) curricular muito semelhante à de um colégio:

“Os pais aqui querem várias actividades. Esta escola para eles

funciona como um colégio. Melhor do que um colégio. Porque tem o ensino público e praticamente tantas actividades quanto as que um colégio oferece” (Celeste, professora da escola principal).

As associações de pais também contribuíam para a melhoria das condições logísticas nas escolas de classe média: garantiam o ATL, a cantina, a segurança da escola, a vigilância de recreios.

Criou-se, assim, uma grande diferenciação curricular e organizacional entre as escolas públicas, em função das características sociológicas da população escolar. A diferenciação pedagógica era menos significativa mas, também, se fazia sentir: participação em projectos, visitas de estudo, pressão para trabalhar certas áreas curriculares em detrimento de outras. Podemos, por isso, falar de alguma privatização das escolas primárias Portuguesas, em contextos de classe média e de classe média alta, à semelhança do que foi observado noutros países (França, Israel).

Definição e implementação do novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-lei nº 115-A/98)

A mudança no governo das escolas públicas, adiada desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, só veio a concretizar-se com a publicação do Decreto-lei nº 115-A/98. Apesar da designação escolhida para o novo regime de gestão, “autonomia das escolas”, este não apresentava opções gestionárias muito vincadas:

“O novo regime de autonomia caracteriza-se por uma grande “flexibilidade” nas competências atribuídas às escolas. Partindo de um quadro muito amplo de autonomia – possibilidade de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro, e organizacional – o documento contém mecanismos que permitirão à administração tornar-se, quer avara, quer generosa na margem de arbítrio que concede às escolas (...). Esta flexibilidade faz com que o regime de gestão adoptado tanto possa vir a aproximar-se dos modelos de gestão de cariz neoliberal, que se tornaram populares na década de 80, como representar apenas mais uma etapa na “evolução na continuidade” que tem caracterizado a gestão local da educação em Portugal. Na opinião da autora, como veremos seguidamente, estas duas hipóteses não são mutuamente exclusivas” (Dias, 1999).

Apesar disso, a aproximação às novas concepções gerencialistas, que fomos referenciando ao longo deste artigo, acabou por ser claramente reforçada com a definição e implementação do Decreto-lei nº 115-A/98 (Dias, 2003). Na impossibilidade de explorar neste artigo todas as implicações do novo regime de administração das escolas,

iremos realçar os aspectos relativos às condições de trabalho dos professores.

Práticas de colaboração entre professores

Apesar das pressões indirectas dos directores escolares, no período anterior à publicação do Decreto-lei n.º 115-A/98, os professores primários concentravam o essencial da sua atenção no trabalho pedagógico com as crianças, conduzindo o seu trabalho de forma bastante independente face aos colegas. As próprias actividades colectivas da escola – festas, exposições, jornal escolar – revelavam a reduzida relevância atribuída à necessidade de unidade organizacional. Os “momentos colectivos” eram, quase sempre, um somatório das diferentes contribuições e visões de cada professor. O novo “regime de gestão” contribuiu para a criação de estruturas e práticas que garantiam um maior controlo institucional sobre o trabalho dos professores: reuniões periódicas por anos de escolaridade, coordenações de ano e de projectos, projecto curricular de ano e de turma, planificações conjuntas, actas de reuniões, relatórios de avaliação:

“Portugal sempre foi um país de papéis, por isso, as escolas sempre pecaram por ter papéis a mais. Mas agora estamos pior do que nunca. Para tudo é preciso um relatório, para tudo é preciso um regimento, para tudo é preciso uma avaliação, para tudo, para tudo” (Diana, escola gama).

As reacções dos professores às novas modalidades de trabalho foram, em grande medida, ambivalentes. A expressão de alguma satisfação face às novas oportunidades de “troca” entre colegas, entrecruzava-se com críticas ao carácter compulsivo da formalização das mesmas (horários fixos de reuniões, actas, relatórios) e com manifestações de hostilidade face a decisões que pareciam vir, excessivamente, “feitas de cima” (Conselho Executivo, Conselho Pedagógico).

Intensificação do trabalho dos professores

Num aspecto, porém, as opiniões eram unânimes: a implementação do novo modelo de gestão foi acompanhada por um considerável aumento nas funções e responsabilidades dos professores:

“Se formos a comparar o novo modelo implica mais trabalho aos professores. Ocupa bastante tempo porque há vários órgãos e há muitas reuniões, há muitas reuniões” (Teresa, escola gama).

No entanto, esse acréscimo de trabalho nem sempre era garantia, de inovação pedagógica ou de melhoria na qualidade de ensino:

“Este primeiro período foi uma desgraça, com as reuniões e todos aqueles documentos novos [regimentos, regulamentos]. Agora a organização do Jornal. Estou completamente esgotada. E não consigo

dar às crianças metade da atenção que deveria” (Simone, coordenadora de projectos, escola principal).

“Hoje temos que nos dividir por tanta coisa. São os pais, os projectos, as reuniões. E às vezes o nosso trabalho [com as crianças, na sala] é que acaba por se prejudicar” (Francisca, escola do parque).

“Eu acho que os professores são um bocado levados com essa história dos projectos. Quando se chega ao fim do ano e se vai fazer um balanço dos projectos todos, o que é que se fez? Não se fez nada, que não se faria normalmente” (Teresa, professora, escola Fernão de Magalhães).

A intensificação do trabalho traduzia-se, muitas vezes, como foi constatado por outros autores (Menter *et al.*, 1997; Woods *et al.*, 1997) em graves sacrifícios para a vida pessoal dos professores. Por vezes, estes não aguentavam as pressões:

“A professora Gilda entrou em depressão, ficou um longo período ausente (...). O ano passado também aconteceu o mesmo com uma das professoras do 4.º ano que se pôs a participar em muitos projectos” (Arminda, membro do conselho executivo, escola principal).

Apesar do reconhecimento da pressão de que os professores eram alvo, a não participação nas actividades não lectivas começava a ser severamente criticada pelos “gestores escolares”, comprovando a crescente diferenciação entre estes e os professores:

“Ainda temos aqui algumas colegas que pensam à “antiga”. Que pensam que o seu trabalho feito na sala de aula é que é importante. Não se preocupam com o trabalho em equipa, com projectos. . . . Evitam as festas porque dão trabalho ou porque que não se querem expor. Enfim, não têm ideia da importância da importância da cultura de escola” (Arminda, membro do conselho executivo, escola principal).

“Ser professor não é só dar aulas muito bem dadas. As pessoas vão ter que mudar as suas prioridades” (Rita, presidente do conselho executivo, escola principal)

Considerações finais

As dimensões analíticas trabalhadas ao longo deste artigo revelam que, apesar da lentidão com que se processou a reforma do governo das escolas primárias em Portugal, este nível de ensino não permaneceu à margem do processo de reestruturação organizacional e cultural dos serviços públicos que se tem verificado em diversos países. A aproximação às concepções neo-gerencialistas efectuou-se, inicialmente, através de uma mudança no discurso político que foi sendo, progressivamente, assimilado por alguns actores locais (directores de escola e famílias de classe média, em especial). A transformação no discurso político foi acompanhada, embora de forma lenta e minimalista, por alterações no governos das escolas que contribuíram para a valorização das

dimensões organizacionais dos estabelecimentos de ensino (projecto de escola, gestão intermédia da escola, incentivo à participação em projectos, “colegialidade forçada”) e para a alteração das relações hierárquicas entre gestores escolares e professores. A definição e implementação do Decreto-lei n.º 115-A/98 veio reforçar todo este processo, embora tenha tido um impacto diferencial nas escolas analisadas¹. O estudo desenvolvido demonstra, ainda, que o capital cultural e social de certas famílias lhes permite contornar mesmo as fortes barreiras administrativas, institucionais e profissionais inerentes a um sistema educativo fortemente centralizado. É, portanto, previsível, que numa situação de maior “desregulação do sistema”, as classes médias portuguesas venham a ter possibilidades acrescidas de “privatização” da escola pública.

Ao terminar este artigo importa realçar que as mudanças assinaladas não impediram que as escolas públicas portuguesas permanecessem, no período em análise, praticamente esvaziadas de competências próprias e sujeitas a uma hiper-regulamentação que dificilmente permitiria o desenvolvimento de projectos próprios. Esta (omni)presença da administração central no quotidiano das escolas parece ser, a par da lentidão de todo o processo de mudança e do carácter errático da definição e implementação das políticas educativas em Portugal², uma das principais diferenças face às políticas de devolução seguidas noutros países. Apesar destas diferenças, o estudo realizado confirma que,

“[m]esmo com alguns atrasos face a certos países europeus, também, entre nós “ a democratização da educação e a descentralização da administração foram progressivamente desaparecendo dos discursos políticos e normativos, subsumidas num quadro de referencia modernizador e de inspiração tecnocrática, apelando a uma racionalidade económica e gestonária e consubstanciando um discurso aparentemente apolítico e consensual” (Lima, 1999: 64).

Referências bibliográficas

- BALL, S. (1994). *Education Reform: a critical and post-structural reform*. London: Routledge.
- BALL, S. (1998). “Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy”. *Comparative Education*, 34(2), pp. 119-129.
- BALL, S. & VAN ZANTEN, A. (1998). “Logiques de marché et éthiques contextualisés dans les systèmes français et britannique”. *Éducation et Sociétés*, N.º 1. pp. 47-71.
- BOWE, R. et al. (1992). *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- CALDWELL, B. & SPINKS, J. (1998). *Beyond the Self Managing School*. London: Falmer Press.

- CLÍMACO, M. Carmo et al. (1988). *Práticas de Gestão no Ensino Primário*. Lisboa: GEP.
- DIAS, M. (2005). “Market trends and the dilemmas of parental participation in schools”. *Aula Abierta*, n.º 85, pp. 185-204.
- DIAS, M. (2004). “As políticas locais de educação e a profissão de professor: novos contextos de trabalho, novas identidades profissionais” In COSTA, J. Adelino et al. (orgs.) (2004). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- DIAS, M. (2003). *Educational Policies and School Management: Processes of Conservative Modernization in Portugal*. Londres: Universidade de Londres (dissertação de PhD).
- DIAS, M. (2002). “Padrões de colegialidade nas Escolas Básicas” In GUEDES, L. (org.) (2002). *A Escola e os Actores: Políticas e Práticas*. Porto: SPZN.
- DIAS, M. (1999). “A autonomia da escola em Portugal: igualdade e diversidade”. *Inovação* n.º 12.
- GEWIRTZ, S. et al. (1995). *Markets Choice and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.
- GIDDENS, A. (1997). *As Consequências da Modernidade*. Lisboa, Celta.
- FORMOSINHO, João (1989). “Do Serviço de Estado à Comunidade Educativa: uma Nova Concepção para a Escola Portuguesa”. *Revista Portuguesa de Educação*. pp. 53-87.
- FULLAN, M. (1999). *Change Forces: The Sequel*. London: The Falmer Press.
- LIMA, Licínio (1998). *A Escola como Organização Escolar e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio (1999). “E depois do 25 de Abril de 1974: centro (s) e periferia (s) das decisões no governo das escolas”. *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 12, n.º 1, pp. 57-79.
- MENTER, I. et al. (1997). *Work and Identity in the Primary School*. Buckingham: Open University Press.
- OSBORNE, M. et al. (2000). *What Teachers Do?* Londres: Continuum.
- SARMENTO, M. J. (1998). “Escola Primária: Sedimentação Normativa e Mudança Organizacional”. *Inovação*, 11, pp. 33-52.
- SILVA, P. (2001). *Interface Escola-Família, um Olhar Sociológico*. Porto: Universidade do Porto.
- SMYTH, J. (1999). “Schooling and enterprise: pause for a critical policy analysis”. *Journal Education Policy*, Vol. 14, n.º 4.
- SMYTH, J. et al (2000). *Teachers’s Work in a Globalizing Economy*. London: Falmer Press.
- WHITTY, G. et al (1998). *Devolution and Choice in Education*. Buckingham: Open University Press.
- WHITTY, G. (2002). *Making sense of education policy: studies in the sociology and politics of education*. London: Paul Chapman

Publishing.

WOODS, P. *et al.* (1997). *Restructuring Schools, Reconstructing Teachers*. Buckingham: Open University Press.

Notas Finais

¹ Para um desenvolvimento desta problemática, que não tivemos oportunidade de desenvolver neste artigo, ver Dias (2003).

² Abandono de processos sem justificação pública (Decreto-lei nº 172/91), implementação apenas *parcial* da legislação (contratos de autonomia) não cumprimento de prazos, sucessivas inflexões dos processos (caso da passagem dos agrupamentos horizontais a verticais).

CHANGING PORTUGUESE PRIMARY SCHOOLS: SOCIAL ACTORS AND POLITICAL PROCESSES (1986-2003)

ABSTRACT

This paper aims to describe and analyse the main policies and practices that have shaped the governance and management of Portuguese primary education in recent decades. It attempts, in a very particular way, to identify the organizational, professional, social, cultural and political transformations experienced in Portuguese primary schools during the period 1986-2003. This period corresponds to an important change in the bureaucratic and centralist structure of Portuguese school administration and suggests the existence of a “paradigmatic convergence” in relation to the devolution policies that, since the mid- eighties, have dominated the educational agenda of many western countries and international organisms (OCDE, World Bank). The research findings are based upon a study that took took place in six primary schools in the Lisbon area. The analysis will therefore take into consideration the main issues and controversies which the reform in school governance has raised in recent decades: emergence of new models for social regulation (market, neo-managerialism, performativity); changes in professional and organizational patterns; new relations between the school and the community.

Keywords: Administration - Education Reform – Portugal - Primary Education.

Apontamentos sobre as Relações entre Conhecimento e Política Educativa

LUÍS MIGUEL CARVALHO

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
Universidade de Lisboa, Portugal

RESUMO

O artigo trata o tema “instâncias e actores emergentes nos territórios educativos” a partir da tópica das relações entre conhecimento educacional e política educativa. Expondo algumas das linhas orientadoras de uma investigação em curso sobre papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de educação na Europa, o texto desenvolve, também, uma reflexão sobre o modo de conceber e de estudar actores e instâncias das relações entre conhecimento e política. O autor sugere uma abordagem assente em três ideias: a de centrar os estudos em actores e instâncias que ocupem e exerçam uma agência mediadora no âmbito da regulação da educação; a de privilegiar a análise dos mecanismos de tradução através dos quais se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política; e a de manter sob escrutínio os instrumentos que essa cooperação materializa e que participam nos processos de ordenação, coordenação e controlo das acções no campo educativo.

Palavras-chave: Política Educativa – Conhecimento Educacional.

Introdução

Abordo o tema “Instâncias e Actores Emergentes nos Territórios Educativos” a partir de uma entrada pela tópica das relações entre conhecimento educacional e política educativa. Tendo presente que a elaboração e a gestão das políticas públicas tem vindo, com maior frequência nos últimos anos, a recorrer ou a mobilizar conhecimento especializado, trata-se de um espaço no qual se pode perceber a presença de actores e de instâncias portadores de maior ou de renovada centralidade. O meu interesse aqui é o de considerar essas instâncias e actores a partir de um olhar sobre o modo como eles emergem ou são construídos pela investigação sobre as políticas públicas em educação. De facto, tratarei o assunto tomando como ponto de partida as linhas orientadoras de um projecto de investigação, no qual estou envolvido na condição de membro da equipa portuguesa, que pretende exactamente estudar o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de

educação na Europa. Portanto, este texto é devedor de documentos produzidos nesse contexto (AA.VV, 2006; Barroso, 2006) e do diálogo que sobre eles vimos mantendo.¹ Este exercício de escrita permite-me, também, uma inflexão no meu trabalho de investigação sobre o conhecimento educacional: de uma inquirição sócio-histórica sobre a circulação internacional de modelos educativos (Carvalho, 2000, 2005) para uma outra cuja agenda se situa no campo de estudo da Administração Educacional, na sua vertente de análise das políticas públicas de educação contemporâneas (Barroso, 2006).

O texto está organizado em duas partes. Na primeira, apresentarei sumariamente o modo como no referido projecto se equacionam as relações entre conhecimento produzido pela investigação e a política educativa, destacando os aspectos que nele podem respeitar à discussão de matérias relativas a instâncias e a actores do governo da educação. A partir de questões ali levantadas – concretamente, num dos seus eixos de análise, dedicado ao estudo do conhecimento

como instrumento de regulação –, avancei para o segundo momento do texto, desenvolvendo aí algumas linhas de reflexão sobre o modo de conceber e de estudar actores e instâncias nas relações entre conhecimento e política educativa.

Conhecimento e decisão política (apontamentos de uma investigação que começa)

O projecto *KNOWandPOL* parte de uma interrogação central (e geral) – “Qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas?” – procurando conhecer melhor a relação activa entre decisores políticos e conhecimento, num contexto social e cultural caracterizado pelo aumento do volume, da pluralidade e da circulação do conhecimento sobre os vários sectores das políticas públicas. Trata-se de um espaço de relações marcado pela percepção segundo a qual as formais actuais do governo dependem, mais e mais, do recurso ao conhecimento especializado na elaboração e na gestão das políticas, e assinalado, ainda, pela percepção da capacidade que outros actores sociais (individuais e colectivos) mostram em recorrer ao conhecimento para propor, opor ou contrapor orientações e instrumentos de governo (AA.VV, 2006).

Vale a pena precisar aqui os dois termos que são postos em relação: quanto ao conceito “conhecimento”, adopta-se uma definição estreita, que o circunscreve ao produto do labor da investigação científica; já a categoria “decisor político” tem um alcance mais amplo, compreendendo os actores sociais dotados de autoridade em matéria de políticas públicas de educação (situados em órgãos nacionais/centrais ou subnacionais/órgãos descentralizados, organizações locais e que tomam decisões e produzem materiais de carácter legislativo ou normativo no sector educativo), e os actores que, inseridos em contextos sociais organizados, participam nos debates públicos sobre as políticas educativas (e.g., media, associações profissionais, sindicais, etc.).

Apesar de centrada nas relações entre conhecimento e decisão política, a inquirição acompanha uma acepção ampla da noção de políticas públicas de educação: estas não são circunscritas à intervenção governamental, antes se constroem pela intervenção dos (diversos) actores que participam na definição e na interpretação das actividades que ocorrem no espaço público da educação e na definição do bem comum em torno do qual aquelas actividades devem ocorrer e ser coordenadas (Van Zanten, 2000: 25-26). Neste

sentido, as políticas de educação não podem ser entendidas, apenas, como medidas políticas ou como decisões dos governantes e da administração. Mais, devem ser entendidas como espaços comunicacionais e sociais nos quais se exprimem e interagem diferentes modos de relação com o mundo educacional (e diferentes orientações acerca do que é, do que deve ou do deveria ser esse mundo educacional). Consequentemente, as políticas têm de ser observadas a partir de múltiplos pontos de sua produção e ancoragem e nos documentos oficiais e oficiosos, como a legislação, nos textos de comissões, nos estudos e nos relatórios prévios ou posteriores ao estabelecimento formal de uma política, nos lugares de mediatização, nomeadamente na imprensa periódica não especializada, etc.

No projecto, a relação entre conhecimento e decisor político é estabelecida através do conceito de aprendizagem política (*“policy learning”*), enquanto “transformação das referências cognitivas dos decisores políticos” (AA.VV, 2006: 2). Radicada numa hipótese mais geral segundo a qual “toda a mudança significativa na acção pública está associada à mudança nos elementos cognitivos e normativos característicos de uma política, de um problema ou de um dado sector de intervenção pública” (Surel, 2004: 83), aquela definição de aprendizagem política pressupõe, portanto, que as políticas são produtos cognitivos, representações da realidade que estabelecem as condições para o tratamento de certos “problemas” pela sociedade. Deste modo, o projecto filia-se numa constelação de trabalhos agrupáveis sob a designação de abordagens cognitivas das políticas públicas, caracterizadas por pressuporem o determinante “peso dos elementos do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais” na sua elaboração (Surel, 2004: 78).

Nesta família de perspectivas, para as quais as políticas não são (ou, pelo menos, não são apenas) lugares de “resolução de problemas”, mas mais (e antes) lugares de construção, por um dado conjunto social, de um modo de compreender o mundo e de agir sobre ele, os objectivos das políticas são indissociáveis da sua problematização, ou seja, são indissociáveis da “representação do problema, das suas consequências e das soluções concebidas para a sua resolução” (Muller, 2000: 7, 2004: 370). A centralidade de cognições e normas é bem visível no exemplo avançado por Pierre Muller:

“(…) as políticas públicas servem simultaneamente para construir as interpretações do real (porque e que é que o

desemprego persiste?) e para definir os modelos normativos de acção (é necessário tornar o trabalho mais flexível). Esta construção de sentido do mundo passa, portanto, ao mesmo tempo pela produção de interpretações causas (se o desemprego aumenta, é por que as empresas não são competitivas no contexto da globalização) e de interpretações normativas (para reforçar a competitividades das empresas é preciso aumentar a flexibilidade do trabalho” (Muller, 2000 : 8).

Convém assinalar que as “ideias” são aqui compreendidas sob uma dupla condição: (a) se, por um lado, são produzidas pela interacção social, por outro lado, dispõem ou ganham autonomia face a essa relação concreta e situada e impõem-se aos actores sociais enquanto categorias legítimas para sustentar a sua relação com o real; (b) se as matrizes cognitivas são transformáveis através dos jogos dos actores, estes decorrem, em todo o caso, em contextos ou instâncias providas de imperativos e regras específicas (Muller, 2000). Assim sendo, ao abraçar a perspectiva das abordagens cognitivas (nas quais as ‘ideias’ – a dimensão intelectual, normativa, cognitiva das políticas públicas - constituem elemento explicativo central), o projecto igualmente dialoga com outras orientações, nomeadamente com aquelas que centram suas explicações nos interesses dos actores ou no peso das instituições. Como alguns autores vêm notando, para se providenciar uma compreensão ampla das políticas públicas, haverá que manter em equação (e sob observação) quer a dimensão cognitiva quer o jogo dos interesses dos actores e suas estratégias, quer as dinâmicas institucionais (Palier & Sured, 2005). Trabalhar as políticas públicas como quadros intelectuais requer, portanto, que se considerem actores e instâncias.

Percebendo-se o processo de construção das políticas como um processo de “luta e negociação acerca do modo legítimo de ler e interpretar a realidade” (AA.VV: 6), a relação dos decisores com o conhecimento e a aprendizagem política é perspectivada como processo, simultaneamente, social e cognitivo. Social, porque envolve relações entre actores (produtores de conhecimento e políticos) que ocupam posições no interior de contextos estruturados (por factores de prestígio, de acesso a recursos e recompensas, de autoridade); que se movem através de quadros mentais, interesses e objectivos variados; e que interagem através de modalidades diversas (de oposição, de aliança, de alheamento, etc.). Cognitivo, porque a relação com o conhecimento envolve uma dimensão de reflexividade que

permite/impõe aos actores distanciamento face a posições e interesses de partida. A relação com o conhecimento é, deste ponto de vista, um espaço de incertezas e de consequências não necessariamente (pré) determinadas, a carecer de prova empírica.

A resposta à interrogação geral da pesquisa – “qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas?” – vai ser procurada em torno de três eixos de análise. No primeiro procurar-se-á mapear o mundo cognitivo e social do conhecimento mobilizado pelos decisores políticos, ou seja, procurar-se-á saber que tipos conhecimentos são (e não são) usados pelos decisores, com que produtores de conhecimento se relacionam e como se relacionam. O segundo eixo prolonga o anterior procurando conhecer como é que o decisor político mobiliza o conhecimento e os produtores de conhecimento no processo de elaboração e da orientação de políticas concretas. Por fim, o terceiro eixo – o conhecimento como instrumento de regulação – pretende observar o uso do conhecimento no âmbito da produção e da difusão de instrumentos de regulação da acção pública, bem como pretende captar os modos como estes são apropriados pelos actores visados.

Neste último eixo, as relações entre conhecimento e política são perspectivadas no contexto das mudanças nos modos de regulação da educação em torno de duas questões fundamentais. A primeira respeita a uma alteração que é associável ao recurso mais frequente – mais visível ou mais dito? – ao conhecimento científico e técnico da educação. Refiro-me à mobilização de “*apports*” técnico-científicos como os guiões de boas práticas (para professores ou para gestores escolares, por exemplo), os dispositivos de informação e monitorização sobre os resultados das escolas ou, ainda, os estudos internacionais sobre as “*performances*” dos estudantes autóctones em testes variados. As acções desencadeadas na sequência do lançamento pelo Conselho Europeu (em Março de 2000 e em Lisboa) do “Método Aberto de Coordenação” servem também como exemplo dessa mutação, na medida em que revelam a propagação de dispositivos de aprendizagem política no espaço da União Europeia através do recurso a instrumentos como o “*benchmarking*” ou a monitorização e comparação de políticas nacionais (AA.VV.: 2). A segunda questão é a da multiplicidade de níveis e agências de regulação. O projecto é sensível ao argumento da existência de múltiplos níveis de regulação das políticas educativas e ao, consequente, carácter compósito que estas tomam. As análises entre nós

desenvolvidas por João Barroso (2003a, 2004) colocam-nos adequadamente neste cenário, situando-nos em três grandes espaços, instâncias e actores de regulação: o transnacional (espaço das instâncias supra nacionais e dos organismos internacionais, caso da União Europeia, da OCDE, do Banco Mundial, seus especialistas e funcionários, que intervêm através de regras, sistemas de financiamento, diagnósticos, técnicas, programas, etc.); o nacional (espaço das instâncias e actores portadores do estatuto de autoridades públicas que exercem a coordenação e o controlo sobre o sistema educativo); o local (pluralidade dos actores sociais participantes no sector educativo, da administração regional e local, às associações de pais, dos estabelecimentos escolares às organizações sindicais e profissionais do professorado, dos média às associações empresariais, para falar apenas de actores colectivos). Coerente com cenário, o projecto cria ou concebe três níveis e instâncias: o supranacional; o nacional e o sub nacional, e vai estudar a circulação (difusão e recepção activa) daqueles instrumentos de regulação (e seus efeitos) entre esses níveis e actores.

É no contexto destas duas linhas de força – existência de novos modos de regulação associados ao recurso ao conhecimento e carácter “poli-cêntrico” da regulação – que apresento em seguida três ideias/reflexões sobre o modo de captar actores e instâncias emergentes no território das relações entre política e conhecimento.

Conhecer actores e instâncias de fronteira (apontamentos para uma investigação que começa)

A proliferação, atrás notada, de vozes, de textos, de “*scripts*” e de interesses ajuda a compreender que o resultado das interacções entre as várias instâncias e que as modalidades da intervenção reguladora em cada instância sejam tão fortemente marcadas pela hibridação (Popkewitz, 2000: 5-7; Barroso, 2003a: 29-33).² Mesmo a haver uma maior penetração ou um maior acolhimento nacional e local da agenda e do discurso de uma “política educacional viajante”, gerada em instâncias internacionais, tal não pode ser compreendido sem atender aos processos de mediação, de reinterpretação, de negociação, de recontextualização, que acompanham a recepção e, igualmente, a procura activa daqueles “viajantes” pelas culturas e estruturas dos espaços nacionais locais (Jones & Alexiadou, 2001; Steiner-Khamsi, 2004; Seddon, 2005; Ozga & Jones, 2006)³. Mesmo para aqueles autores cujos estudos mostram a presença de uma

ideologia semelhante em políticas educativas em regiões e nações com diferentes patrimónios históricos e culturais, as evidências da divergência estão presentes, e são explicáveis à luz de processos e de estruturas sociais e culturais específicos a esses contextos (Green, 1999). Por outro lado, como vários estudos que focam o fenómeno do empréstimo (o “*borrowing*” e o “*lending*”) de políticas educativas sublinham – dando, aliás, continuação ao argumento de Halpin & Troyna (1995) sobre o empréstimo como forma de legitimação política –, que a mobilização do argumento internacional na elaboração das políticas nacionais é frequentemente utilizada como estratégia para a “certificação” e/ou para a “descertificação” de políticas controversas, operando como um acto de validação de certos actores, suas performances e proposições, através do recurso a uma fonte de autoridade externa (Steiner-Khamsi, 2004: 203-204).

Deste ponto de vista, se admitirá que o sentido, a intensidade e os efeitos das relações entre essas várias instâncias são matéria de prova empírica. O que se torna necessário, então, é procurar uma abordagem que represente a circulação das políticas e dos saberes a partir da consideração da sua “fluidez”, da sua “multiplicidade” e da sua “contingencialidade histórica” (Popkewitz, 2000: 6), e para lá de uma razão que tão só a represente como efeito de uma relação linear e/ou hierárquica. Para o fazer – e para, ao mesmo tempo, atender à multiplicidade de instâncias/actores e aos fenómenos de “hibridação” –, parece-me necessário adoptar uma perspectiva de análise assente em três ideias: (i) privilegiar olhares sobre actores e instâncias que ocupem e exerçam uma agência mediadora no âmbito da regulação da educação; (ii) observar essas agências dando particular atenção aos modos como se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política; e (iii) de conhecer os instrumentos gerados por essas agências e que se tornam participantes chave nos processos de regulação.

Actores e instâncias de intermediação

Face ao cenário da multiplicidade de agências de regulação e de montagens compósitas, a análise deve privilegiar instâncias e actores nos quais se concretiza o cruzamento dessas intervenções de coordenação, controlo e ordenação das acções no campo educativo. Derivo esta *primeira ideia* de uma ilação extraída por João Barroso no contexto da sua análise acerca do fenómeno da multirregulação dos sistemas educativos, quando refere:

[que se] “torna necessário valorizar (...) o papel fundamental das instâncias (indivíduos, estruturas formais ou informais) de mediação, tradução, passagem de fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou superam os conflitos entre as várias regulações existentes. Essas instâncias funcionam como ‘nós da rede’ de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e da dinâmica do sistema de regulação e seus resultados” (Barroso, 2003a: 40).

No contexto da existência de diversos níveis ou territórios da regulação – transnacional, nacional e local – diversos tipos de actores e de instâncias de regulação podem ser iluminados pela pesquisa? Partindo, por exemplo, do testemunho recolhido entre políticos da educação portugueses, Natália Alves e Rui Canário (2002: 663) invocaram a existência de uma nova “magistratura de influência”, sinalizando com esta expressão instâncias e actores (comissões e “*task-forces*” que produzem estudos, relatórios e estatísticas) que participam, paralelamente, na legitimação de opções políticas entre portas e na harmonização das políticas educativas a uma escala supranacional. Esta constatação foi, aliás, recuperada por Martin Lawn e Bo Lingard (2002: 292) que a utilizaram para caracterizar certas “elites políticas nacionais” que “agem através das fronteiras”, “que manifesta[m] um *habitus* semelhante, uma apetência para o mesmo jogo da política” e que apesar de não estarem fisicamente situadas na “burocracia europeia”, participam activamente num “espaço europeu de política educativa” e são “num certo sentido, portadora[s] de uma emergente política de educação europeia”.

Mas podemos observar também actores e instâncias específicos da mediação, a nível nacional. Recentemente, ao caracterizar a porosidade das relações entre o campo de produção do conhecimento e o campo da decisão política em Portugal, João Barroso (2006: 8) dirigia a sua atenção para “o incremento do papel dos especialistas” – categoria que associa a papéis vários, como o de consultor, assessor, avaliador – “junto da decisão política e da própria administração executiva”. Mas igualmente notava a sua função de “mediadores” entre esses dois mundos, a sua agência na transformação dos discursos críticos em “instrumentos de gestão” e na “legitimação das decisões políticas e seus modos de execução e controlo”.

Comissões, programas específicos de intervenção em meio escolar, seminários e acções de formação, grupos de trabalho, “*task-forces*”, consultores, assessores, avaliadores – eis, do ponto de vista que sigo, instâncias e actores que

despontam como elementos incontornáveis na análise das relações entre conhecimento e política educativa.

Como se tece a cooperação entre mundos sociais e cognitivos diversos

Como olhar então para a acção destes actores e para estas instâncias? Mantendo contacto com uma visão “policêntrica” do poder e com as metáforas da conexão, creio que a noção de tradução, desenvolvida entre outros por Michel Callon (1986) e Bruno Latour (1989), no contexto do estudo das condições de produção e de circulação dos saberes científicos e das inovações técnicas, pode ser uma ferramenta útil e pertinente para responder a esta interrogação. Com seu auxílio, avanço para uma *segunda ideia*: o olhar sobre os actores e instâncias deve privilegiar os processos através dos quais se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política.

A noção de tradução remete exactamente para um conjunto de mecanismos que sustentam a cooperação entre actores e instâncias diversas. É de relações e de comunicação que a “sociologia da tradução” trata, na medida em que no coração desta abordagem se encontra o labor de actores heterogéneos que mutuamente refazem suas identidades e suas grandezas (e estabilizam e destabilizam os seus mundos sociais) através de processos que envolvem a definição e redefinição de problemas, interesses, vocabulários... A noção de tradução incorpora um duplo sentido que se operacionaliza na observação de dois mecanismos inseparáveis (Callon, 1986, Latour, 1989): o traduzir, isto é, expressar o que os outros dizem e querem, as razões porque agem e como agem e relacionam, o que são e o que querem, em termos novos mas por eles inteligíveis; e o deslocar, isto é, provocar transformações nos objectivos e interesses de outros ou até movê-los no espaço e no tempo.

Neste duplo sentido, a tradução envolve um conjunto de mecanismos diversos: a “problematização” – o enunciar de um conjunto de obstáculos aos objectivos imputados ao outro e um conjunto de acções para a sua ultrapassagem que requerem a intervenção indispensável do tradutor, de modo a deslocar o outro para um ponto, discursivo ou físico, de convergência de interesses; o “interessamento” – as acções de exercício da sedução, da força, da solicitação, através das quais se procura fixar o outro à problematização efectuada; a “(inter)definição” – a negociação que cria e atribui papéis, estabelecendo sentidos e interesses da participação de cada um na rede de relações que se vai tecendo; a “mobilização”

- a criação de um conjunto de intermediários entre os actores, o progressivo ganho de poder de representação, e o alongamento da rede com o recrutamento e a fixação de novos actores; a “vigilância” – o labor de observar traduções e tradutores concorrentes e de manutenção da visibilidade e da inteligibilidade das acções, de modo a garantir a confiança dos parceiros (Callon, 1986). A tradução consiste, portanto, num conjunto de operações de construção e estabilização de uma relação que envolve mecanismos de recrutamento de actores (para a cooperação) e de controlo das suas acções, garantindo que os envolvidos se conduzem através de procedimentos de mútua regulação e de movimentação autónoma, no interior de um esquema de comando remoto.

Jean-Louis Derouet (2000) deixou-nos já um exemplo claro destes processos no campo das relações entre conhecimento e política: quando uma equipa de investigadores é convidada pela administração a transpor as suas análises produzidas no contexto da investigação para instrumentos de pilotagem úteis para a administração, não é de transposição ou de aplicação de conhecimentos que se trata, mas de todo um labor social e cognitivo que envolve a definição e redefinição de problemas, de interesses, de vocabulários, bem como a criação de dispositivos técnicos, que garantem a cooperação e mantêm em rede esses dois mundos e que lhes permitem agir de forma concertada e à distância. Como escreve, nessa trajectória entre dois mundos sociais existe uma cadeia de operações (de tradução) que garantem que “*os saberes construídos num lugar tomem sentido e se tornem eficazes*” (Derouet, 2000: 10).

O recurso ao contributo da “sociologia da tradução” revelou-se já no quadro do estudo sobre as políticas públicas, como refere Lascoumes (2004: 440-43), para “*estudar as mudanças nas formas de acção colectiva organizada que implicam o Estado*”, permitindo observar a acção pública como processo de mobilização de actores muito heterogéneos (em seus meios e espaços de acção), explorando a existência de redes específicas, pondo em relação os actores e a produção de significações comuns:

“Aplicada às política públicas, ela reenvia para as actividades cognitivas, para as suas transformações, para os seus empréstimos e reinterpretções sobre as quais estes últimos se apoiam. Mas, ela realça também a importância das dimensões materiais (documentos, escritos, estatísticas) e das interações concretas de troca entre os actores envolvidos numa determinada situação” (Lascoumes, 2004: 437)⁴.

Em suma, a noção de tradução remete para um conjunto de operações cognitivas e sociais de construção e estabilização de uma relação entre actores sociais e dispositivos técnicos, pelo que a partir dela é possível analisar em articulação o mundo cognitivo e comunicacional – das ideias, dos valores –, interacções dos actores em contextos sociais específicos, mas também – e sublinho este aspecto, porque revela já o tópico seguinte – os materiais da política.

Os instrumentos da intermediação

Se a política e a acção pública não podem ser estudadas somente olhando a acção dos decisores políticos, como atrás referi, convém notar que aquelas não se cingem aos textos sobre finalidades objectivos ou conteúdos das políticas, mas também operam (porventura, até, de modo bem mais eficaz) em torno de dispositivos concretos e materiais que fixam modos de relação social e de relação com o mundo da educação. Tal propósito remete, também, para a compreensão do conhecimento (penso agora em conhecimento em sentido amplo) como conjunto de princípios e de mecanismos através dos quais se definem os problemas sociais e educacionais, se geram as opções e soluções aceitáveis e eficazes, e assim se fabrica, se qualifica e desqualifica, o mundo educacional e os seus personagens (Popkewitz *et al.*, 2001: 19).

Chego, assim, a uma *terceira* e última *ideia*: para conhecer esses actores e essas instâncias é necessário que se conheçam e analisem os produtos concretos que materializam e operacionalizam a sua cooperação.

Importa, então, conhecer os instrumentos gerados por essas agências e que se tornam actantes nos processos de regulação. As estatísticas são, como vem sendo largamente sugerido e/ou analisado, um desses poderosos instrumentos da construção política da educação. Em todo o caso, no tempo actual, outros dispositivos concretos estão bem presentes, como as normas associadas à ideia de boas práticas, os dispositivos de informação e monitorização sobre os estabelecimentos escolares, os estudos internacionais sobre as “performances” dos estudantes autóctones em testes variados ou, ainda, os dispositivos de financiamento ligados ao estabelecimento de “parcerias”. É pertinente supor que é em torno desta vasta instrumentação, frequentemente suportada por um certo tipo de conhecimento ou por certos tipos de “*experts*”, que se joga hoje uma parte significativa da política educativa, enquanto construção e fixação de um quadro de interpretação do mundo.

Pierre Lascoumes reúne sob a expressão “instrumento de acção pública” toda essa gama de

“dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações sociais específicas entre o ‘poder público’ e os seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (Lascoumes, 2004: 267);

e com este conceito desloca o foco de atenção da inquirição no sentido da compreensão das questões relativas à elaboração, ao uso e ao efeito desses dispositivos que *“materializam e operacionalizam a acção governamental”* e que, ao mesmo tempo, *“revelam uma teorização da relação governante/governado”, “uma interpretação do social”, “uma representação específica do enjeto que tratam, induzindo uma problematização particular desse enjeto”, e “concepções precisas do modo de regulação visado”*. Tratam-se de dispositivos diversos em sua natureza – o legislativo e regulamentar, o económico e fiscal, o incitativo, o informativo e comunicacional (Lascoumes & Le Galès, 2004: 361) –, nos quais coexistem e se entrelaçam

“componentes técnicas (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e social (representações, símbolos)” (Lascoumes, 2004: 268).

Ora, este é um ponto fundamental da abordagem pelos instrumentos, na justa medida em que é esta percepção da sua dupla face que permite denunciar a sua pretensa neutralidade e mostrar que são habitados por regras, normas, procedimentos que dão estabilidade e previsibilidade à acção colectiva e individual:

“determinam em parte a maneira pela qual os actores se vão comportar; criam incertezas sobre os efeitos das relações de forças; conduzem-nos a privilegiar determinados actores e interesses e a desconsiderar outros, constroem os actores e oferecem-lhes oportunidades; veiculam uma certa representação dos problemas.” (Lascoumes, 2004: 272).

Como se percebe na citação anterior, os instrumentos operam por diversas formas. Induzem uma problematização particular da realidade educativa – e por vezes sistemas explicativos dessa realidade – e ao mesmo tempo (e em si mesmos) propõem uma solução para os problemas que detectam. Paralelamente, põe em circulação um conhecimento partilhável, sem o qual não é possível falar a

mesma língua, participar no mesmo jogo, sem o qual não se pode haver coordenação nem controlo da acção – à distância – nos territórios educativos. E se, como refere a citação, legitimam e deslegitimam actores e instâncias, creio que também se pode acrescentar que participam na emergência ou na criação da percepção da emergência de actores, como empreendedores, como porta-vozes ou representantes, como parceiros ou como alvos das políticas, etc.

Coda

Invoquei ao longo destas páginas um conjunto de actores e instâncias que operam nas fronteiras entre conhecimento e decisão política, os quais, do ponto de vista que segui, despontam como elementos incontornáveis na análise do governo da educação: comissões, programas, grupos de trabalho, *“task-forces”*, consultores, assessores, avaliadores, relatórios, estatísticas, *“standards”* de qualidade, dispositivos de monitorização... Parece-me o que deles faz actores e instâncias significativas para a investigação educacional (e aquilo que os une) é o seu carácter fronteiro (Star & Griesemer, 1999 [1989], Carvalho & Fernandes, 2004), querendo com este termo significar o ponto onde operam a recomposição de sentidos/significados e a convergência de interesses diversos que sustentam novas formas de regulação baseadas no conhecimento.

Partindo desta hipótese de trabalho, avancei duas outras condições para o meu estudo: o olhar sobre estes actores e estas instâncias deve privilegiar os “mecanismos de tradução” através dos quais se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política e deve manter sob inquirição os produtos concretos – “os instrumentos” – que essa cooperação materializa, e que, igualmente, participam na ordenação, coordenação e controlo de actores e de territórios sobre (e com) os quais operam.

Referências bibliográficas

AA.VV. (2006). *The Role of Knowledge in the Construction and Regulation of Health and Education Policy in Europe: Convergences and specificities among nations and sectors* – KNOWandPOL, policop.

AFONSO, Natércio (2004). “A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública” In BARROSO, João (org.) (2004). *A Escola Pública: Regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, pp. 49-78.

- ALVES, Natália & CANÁRIO, Rui (2002). "The new magistracy of influence: changing governance of education in Portugal". *European Educational Research Journal*, 1(1), pp. 656-66.
- BARROSO, João (2003a). "Regulação e desregulação das políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada", In BARROSO, J. (org.) (2003). *A Escola Pública: Regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, 19-48.
- BARROSO, João (2003b). "Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em, em Portugal: sentido de uma evolução". *Educação e Sociedade*, 24 (82), pp. 63-92.
- BARROSO, João (2004). "A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios" In COSTA, Jorge A., NETO-MENDES, A. & VENTURA, A. (orgs.) (2004). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 13-22.
- BARROSO, João (2006). "A Investigação sobre Política e Administração da Educação em Portugal: a institucionalização de um campo de estudo», conferência no XIV Colóquio da AFIRSE: Para um Balanço da Investigação em Educação de 1960 a 2005, Lisboa: FPCE-UL, policop. [aguarda publicação]
- CALLON, Michel (1986). "Some elements of a sociology of translation" In LAW, J. (org.) (1986). *Power, Action and Belief*. London: Routledge & Kegan Paul, pp. 196-233.
- CARVALHO, Luís Miguel (2000). *Nós através da Escrita: Revistas, especialistas, conhecimento pedagógico (1920-1936)*. Lisboa: Educa.
- CARVALHO, Luís Miguel (2005). "Explorando as transferências educacionais nas primeiras décadas do século XX". *Análise Social*, XL (176), pp. 499-518.
- CARVALHO, Luís Miguel & FERNANDES, Ana L. (2004). "Mens agitat molens: The pedagogical congresses of the Liga Nacional de Instrução (Lisbon, 1908-1914). *Paedagogica Histórica*, 40 (5&6), pp. 685-703.
- CHARLE, Christophe (2004). "Intellectual transfer and cultural resistance: introduction" In CHARLE, C. & SCHRIEWER, J. & Wagner, P. (orgs.) (2004). *Transnational Intellectual Networks*. Frankfurt: Campus, pp. 197-204.
- DEROUET, Jean-Louis (2000). "Une science de l'administration scolaire est-elle possible? Réflexions autour de la circulation des savoirs entre recherche, politique et administration". *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 5-14.
- GREEN, Andy (1999). "Education and globalisation in Europe and East Asia: convergent and divergent trends". *Journal of Education Policy*, 14 (1), pp. 55-71.
- HALPIN, David & TROYNA, Barry (1995). "The politics of education policy borrowing", *Comparative Education*, 31 (3), pp. 303-310.
- JONES, Ken & ALEXIADOU, Nafsika (2001). "The global and the local: reflections on the experience of three European states", paper presented at European Conference on Educational Research, Lille.
- LASCOURMES, Pierre (1996). "L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique" In CURAPP (1996). *La Gouvernabilité*. Paris: La Découverte.
- LASCOURMES, Pierre (2004). "Traduction" In BOUSSAGUET, L. & JACQUOT, S. & RAVINET, P. (orgs.) (2004). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 437-44.
- LASCOURMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick (org.) (2004). *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- LATOUR, Bruno (1989). *La Science en Action*. Paris: Gallimard.
- LAWN, Martin & LINGARD, Bo (2002). "Constructing a European Policy Space in educational governance: the role of transnational policy actors". *European Educational Research Journal*, 1(2), pp. 290-307.
- MULLER, Pierre (2000). "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique". *Revue Française de Science Politique*, 50(2), pp. 189-207.
- MULLER, Pierre (2004). "Référentiel" In BOUSSAGUET, L. & JACQUOT, S. & RAVINET, P. (orgs.) (2004). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 370-76.
- OZGA, Jenny & JONES, Robert (2006). "Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer". *Journal of Education Policy*, 21(1), pp. 1-17.
- PALIER, Bruno & SUREL, Yves (2005). "Les 'trois P' et l'analyse de l'état en action". *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), pp. 7-32.
- POPKEWITZ, Thomas S. (2000). "Globalization/regionalization, knowledge and the restructuring of education" In POPKEWITZ, T. S. (org.) (2000). *Educational Knowledge*. Albany: State University of New York, pp. 3-27.
- POPKEWITZ, Thomas S. & PEREYRA, Miguel A. & FRANKLIN, Barry (2001). "History, the problem of knowledge and the new cultural history of schooling" In *Cultural History and Education*. New York: Routledge Falmer, pp. 3-42.

SEDDON, Terry (2005). "Travelling policy in post-socialist education". *European Educational Research Journal*, 4(1), pp. 1-4.

STAR, Susan Leigh & GRIESEMER, James R. (1999 [1989]). "Institutional ecology, 'translations', and boundary objects" In BIAGIOLI, M. (org.) (1999). *The Science Studies Reader*. New York: Routledge, pp. 505-24.

STEINER-KHAMSI, Gita (2004). "Blazing a trail for policy theory and practice" In STEINER-KHAMSI, G. (org.) (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, pp. 201-20.

SUREL, Yves (2000). "The role of cognitive and normative frames in policy-making". *Journal of European Public Policy*, 7 (4), pp. 495-512.

SUREL, Yves (2004). "Approches cognitives" In BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. & RAVINET, P. (org.) (2004), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 78-86.

VAN ZANTEN, A. (2000). *Les Politiques de l'Éducation*. Paris: PUF.

Notas finais

¹ Projecto "The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe" (KNOWandPOL), que reúne equipas de várias universidades e institutos de investigação do espaço europeu (Alemanha, Bélgica, Escócia, França, Hungria, Noruega, Portugal e Roménia). A equipa portuguesa, da qual faço parte, é coordenada por João Barroso e integra, também, Natércio

Afonso, Madalena Fontoura e Rui Canário. O presente texto deve, igualmente, ao trabalho que em conjunto vimos desenvolvendo no curso de Doutoramento em Ciências da Educação – Administração Educacional sob a temática "Conhecimento, Decisão Política e Acção Pública em Educação".

² A este propósito, veja-se o balanço da recente investigação sobre a regulação da educação em cinco países europeus, no âmbito do projecto *REGULEDUCNETWORK*, no qual se dá conta (empírica) da presença deste tipo de fenómeno (Afonso, 2004).

³ Já os estudos sobre transferências entre mundos académicos mostram bem a presença e o efeito de factores relativos aos contextos de acolhimento na variabilidade dessa circulação: o grau de proximidade ou de afastamento entre modelos culturais; o grau de permeabilidade de cada comunidade a modelos exteriores; a situação da disciplina no campo científico, ora no plano dos projectos ora no plano da inserção universitária; os mediadores das transferências, suas posições em cada campo e suas acções no plano da importação/exportação, da transmissão e do ajustamento das transferências às culturas; e as características mais ou menos perturbadoras do objecto de transferência sobre o colectivo que opera na sua recepção (Charle, 2004).

⁴ Ao adoptar aquela noção no campo da análise das políticas públicas Lascoumes faz sua própria "tradução", propondo o conceito de "*transcodage*" (Lascoumes, 1996: 22; 2004: 441).

ON THE RELATIONS BETWEEN EDUCATIONAL KNOWLEDGE AND POLICY: EXPLORATORY NOTES

ABSTRACT

This paper addresses the topic of the relations between educational knowledge and education policy. Drawing on some major lines of an ongoing research concerning the role of knowledge in the production and regulation of educational policies in Europe, the text moves towards a discussion about how to conceive the study of actors and agencies implicated in the fabrication of social and cognitive relations among educational knowledge, public policy, and public action. The author suggests an approach based on three lines of thought: to center attention on actors and agencies that exert mediation in the regulation of educational policies; to focus on the mechanisms of translation through which the cooperation between the diverse social and cognitive worlds of research and policy is promoted; and to keep close examination on the instruments generated by such cooperation and their participation in the processes of regulation.

Keywords: Education Policy – Educational Knowledge.

A Nova Ordem Educativa Mundial e a União Europeia: A Formação de Professores dos Princípios Comuns ao Ângulo Português

FÁTIMA ANTUNES

Instituto de Educação e Psicologia
Universidade do Minho, Portugal

RESUMO

Neste trabalho delineamos um percurso de compreensão da elaboração de um texto de política educativa europeia, o documento *Princípios Comuns Europeus para as Competências e Qualificações dos Professores*, diligenciando ainda sugerir articulações com processos políticos nacionais no mesmo campo. Argumentamos que a educação e os professores se encontram sob o fogo de uma agenda emergente de pressões globais que se traduz numa pluralidade de orientações, de entre as quais os projectos democrático-profissionalizante e competitivo-tecnológico de massas, cujo desencontro é tão real quanto a discrepância da capacidade de influência entre as partes. Estas divergências ter-se-ão manifestado recentemente em Portugal, através de propostas de sentidos distintos para a formação inicial de professores. Procuramos clarificar percursos e processos, conexões e desarticulações, salientando, por um lado, a inscrição estratégica das políticas nacionais nas políticas da União e globais e, por outro lado, a construção mediada, contextualizada e não-linear do desenvolvimento daquelas políticas na realidade do país.

Palavras-chave: Política educativa – Governação supranacional – Políticas educativas – União Europeia – Programa Educação & Formação 2010 – Formação de professores.

Introdução

Vivemos hoje tempos de transição em que o campo da educação vem ganhando coordenadas que demoramos ainda a perceber: (i) muitas decisões fundamentais têm lugar em fóruns supranacionais; (ii) os modelos, as orientações, os programas tomam forma e emanam de organizações internacionais e (iii) por sua vez, as acções públicas e colectivas ganham força através de movimentos, alianças, campanhas que envolvem as opiniões públicas e populações de âmbito global.

Somos, pois, testemunhas e artificies na construção, mais ou menos criativa, destrutiva ou agressiva, de uma *nova ordem educativa mundial* (Laval & Weber, 2002) cujos actores e acções têm uma natureza transnacional, e que se baseia em e responde, em primeiro lugar, a imperativos e prioridades de carácter global.

A ideia de que estamos perante a gestação de uma *nova ordem educativa mundial*, parecendo relativamente consensual,

sê-lo-á menos quanto à análise e à apreciação que desse fenómeno possam ser oferecidas. Quanto a mim sublinharei quatro vertentes em que, penso, indubitavelmente assistimos a configurações inéditas das realidades em educação. São eles: a *governança pluriescalar* (Dale, 2005)¹; a acção transnacional; o novo *modelo educativo mundial* (Laval & Weber, 2002) e a *agenda globalmente estruturada para a educação* (Dale, 2000). Com estas diferentes aproximações sinalizamos: 1) os novos arranjos através dos quais a educação é governada; 2) a natureza supranacional de alguns dos principais actores e actuações no campo educativo – organizações internacionais, iniciativas cosmopolitas e/ou referenciáveis a uma *sociedade civil global*², empresas transnacionais; 3) a ambição quase planetária de orientações e modelos que inspiram boa parte das perspectivas, propostas e medidas relativas à educação; 4) as prioridades, problemas e soluções através dos quais a educação é reestruturada para responder a imperativos e constrangimentos com origem global.

A perspectiva de que uma *nova ordem educativa mundial* se

esboça para lá dos primeiros passos ganha consistência se ordenarmos a definição dos seus contornos a partir dos quatro eixos enunciados. Por exemplo, ao nível de instâncias supranacionais, como a União Europeia, são agora definidos os objectivos, as metas e os procedimentos de controlo, assumindo aquelas o estatuto e o papel de entidades responsáveis pela regulação geral dos sistemas de educação e formação; nessa medida, tornam-se também a fonte de fixação dos padrões a considerar, dos procedimentos de monitorização a operacionalizar e dos métodos de fabricação dos resultados. Por outro lado, no seio da Organização Mundial do Comércio, que agrega cerca de cento e cinquenta países, vigora desde 1994 o Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS) que inclui a educação como objecto passível de ser submetido às regras aplicáveis a qualquer outro serviço comercializável internacionalmente podendo, nessa medida, ser financiado, fornecido, possuído e regulado à escala supranacional, o que, de resto, acontece já.

Outras organizações internacionais como a União Europeia, a OCDE e o Banco Mundial ou plataformas intergovernamentais como o *Processo de Bolonha* ou o *Processo de Copenhaga* constituem hoje fóruns onde, de modos muito distintos, são forjados consensos e é desenvolvido um trabalho simbólico de proposição e imposição de tendências e coordenadas que orientam influentes formas de pensar e poderosas actuações políticas de envergadura continental ou transcontinental de reestruturação de todo um sector de ensino e da formação profissional ou de definição dos parâmetros de avaliação, organização e funcionamento dos sistemas de ensino, como testemunhamos, respectivamente, com o desenvolvimento daqueles *Processos* ou com os estudos PISA³.

Por outro lado, iniciativas como a Marcha pela Educação, os diversos Fóruns Mundiais de Educação, a Campanha Global pela Educação, e os movimentos e acções contra o Acordo Geral de Comércio de Serviços constituem uma miríade de acções e ligações heterogêneas que, dotadas de uma eficácia muito desigual, testemunham o germinar do que alguns autores já designaram uma *sociedade civil global* emergente também no campo da educação.

O terceiro eixo que nos propomos considerar para traçar os contornos da nova ordenação dos processos e relações educativos prende-se com alterações multiformes quanto aos conceitos, arranjos institucionais, modelos organizacionais, valores e padrões relacionais que estruturam o campo educativo. Este conjunto de formas materiais e simbólicas, de regras e relações que condensamos sob a fórmula semântica

de *modelo educativo* verifica visíveis mutações que apenas muito imperfeitamente nomeamos e ainda menos capazmente entendemos, ou acomodamos. Assim, por um lado, parece-nos assistir ao esboroar do edifício educativo que nos habituámos a considerar como *sistema*, admitindo um universo de relações específicas, reiteradas, regulares, articuladas, coerentes e consistentes que, sustentando a concretização de expectativas realizáveis, mantinha os níveis de incerteza dentro de margens relativamente indeterminadas, mas aceitáveis. Hoje, parece cada vez mais erróneo falar de “sistema” educativo: literalmente todos os dias nos deparamos com mais uma ramificação, um programa, uma parceria, uma extensão de funções, uma interface, um protocolo, uma medida que altera a morfologia, a missão, o funcionamento da instituição ou então uma iniciativa que celebra um novo nó, costura um enlace ainda impreciso, abre um atalho por ora incerto. O nosso “sistema” educativo é já outra coisa: pluralizou-se, fragmentou-se, balcanizou-se, num certo sentido, mas também se localizou, se tornou mais heterogêneo, mais poroso, mais mestiço; hoje, é mais inclusivo do que há trinta ou quinze anos, mas é ainda injusto, elitista e discriminatório. Em todo o caso, se um núcleo duro da instituição educativa escolar persiste, a *nebulosa em movimento* é a figura que parece traduzir mais sugestivamente a percepção que vamos tendo do campo educativo.

Por outro lado, as organizações internacionais/intergovernamentais, com destaque para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial (BM), a União Europeia (UE), a Organização Mundial do Comércio (OMC), assumem um papel central na afirmação e difusão de um conjunto de tendências que constituem um novo modo de organizar a educação que alguns autores designam como um *novo modelo educativo* (Laval & Weber, 2002). Nesta perspectiva, a educação tende a ser tomada, em primeiro lugar, como factor de produção decisivo que está na base da produtividade, do emprego e da competitividade das economias. A ênfase colocada na *economia do conhecimento*, como realidade, *slogan*, prospectiva ou projecto exigente documenta à exaustão este reposicionamento pleno de consequências. Aquela concepção apresenta-se bifacetada: é liberal, quando propõe o mercado como modelo para a organização do sistema educativo (as relações educativas são o encontro entre uma oferta e uma demanda, a escola é uma empresa que compete por alunos ou recursos, a concorrência marca presença também nas relações entre os alunos ou entre escolas); é utilitarista, porque a educação é reduzida às

dimensões de um bem privado e individual, comercializável, proporcionando benefícios fundamentalmente económicos; a instituição educativa fica assim remetida ao papel de um instrumento ao serviço de interesses individuais, elegendo a utilidade como a substância do seu sentido e da sua justificação (Laval & Weber, 2002).

No entanto, as lógicas, liberal e utilitária-productivista assumem formas e intensidades distintas conforme os sectores, países e regiões do globo e a integração económico-política destes. O novo modelo educativo, liberal e utilitarista-productivista, na sua versão norte, estende-se ao longo da vida e expande-se para fora da escola. Para o lado sul do mundo, este modelo educativo desdobra-se numa cadeia de dualismos onde, qual desmaiada miragem, o desenvolvimento permanece sitiado numa teia de fundamentalismos autistas nascidos no norte enriquecido.

A nova ordenação dos fenómenos educativos é ainda apreensível sob a forma de uma *agenda globalmente estruturada para a educação* (Dale, 2000; Antunes, 2004); a partir deste ângulo de visão ganham realce os imperativos, exigências, prioridades e expectativas colocados à educação pelos arranjos e processos económicos, políticos e culturais globais em construção. É neste sentido que o apoio ao processo de acumulação, a garantia de um contexto favorável à continuidade daquele processo e a legitimação são vectores fundamentais, mas parciais, das missões assumidas pela educação em cada sociedade. No contexto europeu, essa *agenda globalmente estruturada* exprime-se sob a forma, entre outras, de uma matriz de políticas, emanada da União Europeia, o Programa *Educação & Formação 2010* (Antunes, 2005a). O impacto deste Programa no contexto nacional, as formas que aí assume e as articulações vislumbradas entre as políticas educativas nacionais e o mesmo Programa dão corpo ao olhar bi-direccional que defendo possibilitar a compreensão da estrutura, da dinâmica e dos processos que configuram o campo educativo. Neste texto, procuro delinear um percurso de compreensão da elaboração de um texto de política educativa europeia, o documento *Princípios Comuns Europeus para as Competências e Qualificações dos Professores*; diligenciarei ainda sugerir articulações com movimentos e processos políticos nacionais no mesmo campo.

A profissão de professor na Europa: da questão aos princípios comuns

A análise do processo de gestação do documento

*Princípios Comuns Europeus para as Competências e Qualificações dos Professores*⁴ indica que a *questão dos professores* ganha corpo ao ritmo da afirmação de uma política comum europeia para a educação, formulada no Programa *Educação & Formação 2010* e ancorada no recurso ao *método aberto de coordenação*⁵ e nos diversos *Processos* em curso. Este documento que aqui nos ocupa corresponde a uma das (assim designadas) modalidades de apoio da Comunidade aos países envolvidos, previstas para a II fase de implementação daquele Programa iniciada, segundo a Comissão Europeia, em 2005 (CEC, 2005: 62-64)⁶. A elaboração de *Princípios Comuns Europeus* constitui um dos instrumentos de enquadramento das políticas nacionais na agenda estratégica da União na sequência da abordagem do referido *método aberto de coordenação*. Encontramo-nos, por isso, num ponto de chegada de uma cadeia de pequenos-grandes passos de que importa dar conta, já que parte do sentido deste documento resulta dos modos e artifícios pelos quais foi fabricado.

No desenvolvimento do Programa *Educação & Formação 2010* surpreendemos processos que, não sendo inéditos, configuram uma realidade em visível metamorfose e esclarecem algumas das inovações que têm vindo a ser introduzidas nos nossos sistemas e procedimentos políticos. Assim, por exemplo, a *questão dos professores* é uma ilustração, interessante a vários títulos, dos modos como são elaboradas medidas políticas com âmbito e impacto europeus, usando processos e argumentos aparentemente técnicos para fundamentar e legitimar processos e opções políticos sem necessariamente passar pelos princípios e procedimentos típicos das democracias europeias.

Da questão ao documento político: um processo em cinco andamentos

Quanto ao processo como se desenvolveu, a *questão dos professores*, com ligeiras variantes, replica aqueles que encontramos em outras áreas:

1 - Apresenta-se a questão como problemática: no (que veio a ser o) Programa *Educação & Formação 2010*, o primeiro dos treze objectivos apontados diz respeito a *Melhorar a educação e formação dos professores e formadores* e sublinha os défices e a desactualização da formação, as mudanças de papel e aspectos relativos ao recrutamento e ao estatuto (CE, 2002: 12);

2 - Organiza-se um Grupo de Trabalho (GT) com o objectivo de determinar os dados do problema, definir os termos da discussão, as perspectivas, os instrumentos e as

medidas a considerar face à questão; o GT é geralmente composto por peritos designados pelos Estados envolvidos e por outras entidades, consagradas como relevantes pelas instâncias organizadoras, podendo incluir desde responsáveis dos organismos comunitários a membros de organizações internacionais ou de associações europeias diversas (EC, 2004);

3 - O GT produz relatórios e recomendações com o objectivo expresso de proporcionar assessoria técnico-política à Comissão Europeia, de fundamentar e legitimar as posições e os cursos de acção propostos e eventualmente assumidos pelos órgãos europeus de decisão política (EC, 2004);

4 - Organiza-se uma Conferência ou um Seminário, de âmbito europeu, juntando peritos, responsáveis técnicos e decisores dos Estados envolvidos, a fim de divulgar e/ou testar a posição oficial da Comissão, identificando as reservas ou oposições, bem como as acções a empreender face às mesmas (EC, s/d2);

5 - Produz-se um documento oficial que pode ainda vir a ser objecto de procedimentos múltiplos e fontes de influência diversas (EC, s/d1).

Como se referiu já, o facto mais contundente em todo este processo é a virtual exclusão dos órgãos e actores nacionais e do terreno. No caso vertente, se o documento oficial resultante for assumido como um modelo normativo a implementar, verificar-se-á o reforço da redução dos contextos e actores nacionais e do terreno a entidades receptoras e executoras de decisões exógenas, desse modo acentuando o actual *déficit democrático* inerente à crescente separação entre participação e representação, poder e legitimidade, cidadãos e governantes na União Europeia; por outro lado, essa questão será evitada se este documento possuir, como o seu processo de gestação aconselharia, o estatuto de um recurso para os debates e mudanças a desenvolver nos diversos países.

Deve-se, no entanto, acrescentar uma nota de fundada apreensão: o significado deste documento permanece uma incógnita sem um conhecimento cabal da situação criada por outros processos em curso e das suas consequências para a formação, a qualificação e a estrutura da carreira docentes. O recentemente adoptado *Quadro Europeu de Qualificações*, o *Processo de Bolonha* e o *Processo de Copenhaga*, bem como a designada *Directiva dos serviços* geram, isolada e conjuntamente, um aglomerado de mudanças em cadeia cujos âmbito e impacto se afiguram difíceis de apreender e circunscrever.

Se, como parece largamente provável, um mercado europeu de ensino superior está em vias de ser constituído – e a regulação da qualidade das formações depender de processos de acreditação nacionais e comunitários, tomados como base para o reconhecimento mútuo dos diplomas (*The European Higher Education Area – Achieving the Goals*, 2005; Antunes, 2005b) – a definição vinculativa de padrões exigentes de âmbito europeu pode ser decisiva e tornar-se a única barreira capaz de travar a espiral descendente rumo ao nivelamento por baixo, à desregulação, degradação e fragmentação da formação e da carreira docentes. Nesse sentido, um *quadro comum europeu para as competências e qualificações dos professores e formadores* pode ser um instrumento agora necessário – ainda que gerado por processos dificilmente aceitáveis face aos procedimentos políticos estabilizados nos sistemas políticos democráticos nacionais – para obstar o desmantelamento das responsabilidades e regulações públicas exigentes em vigor na maior parte dos países europeus.

Daí que nos encontremos neste momento incapacitados de compreender cabalmente as implicações destes *Princípios Comuns*, quer para as políticas europeias, quer para as políticas nacionais. Também neste sentido e nesta medida, o *déficit democrático* desta “revolução silenciosa no campo da educação” (*Newsletter*, 2003) é a experiência mais viva que vamos tendo das vertiginosas mudanças em cascata que se revelam hoje a face mais vincada da constituição da União Europeia; assim, sejamos prudentes e sagazes e perguntemos...

Neste processo é ainda interessante o facto de que, ao que parece, as propostas do Grupo de Trabalho terem encontrado um acolhimento muito frugal por parte da Comissão Europeia. Esta não integrou, nos documentos posteriormente elaborados, os quatro indicadores sugeridos; também não assumiu a formulação, o sentido e a substância de diversos princípios/recomendações, designadamente aqueles relativos ao modelo de formação inicial e às responsabilidades e participação das diversas entidades envolvidas na definição e promoção do desenvolvimento profissional dos docentes (autoridades públicas, instituições, docentes) (EC, 2004; E C, s/d1).

Quanto ao método: a redução técnica do político

Como propõe Nóvoa (2005), neste domínio a forma é conteúdo; isto é, o desenvolvimento de um objectivo político através da adopção de determinados meios e instrumentos de carácter predominantemente técnico, submete a política

e o processo político ao esvaziamento do seu sentido e substância. Estes encontram-se por ora ainda corporizados nos processos plurais de debate, confronto e negociação, em instâncias constituídas por entidades mandatadas e legitimadas para a representação e negociação políticas, baseadas em interesses sociais diversos, reconhecidos e conflituais. Por outro lado, a fluidez e uma certa arbitrariedade das regras e critérios de participação favorecem a exclusão liminar dos protagonistas e dos processos eventualmente fracturantes, permitem a selecção de peritos, parceiros e interessados, amigáveis, promovem a circunscrição do campo e dos termos da discussão e facilitam a sintonia de pressupostos e entendimentos eventualmente geradores de propostas. Desta forma, desde há alguns anos a esta parte, também no campo da educação, a União Europeia tem primado pela restrição do debate das questões a alegados grupos de peritos; estes vagamente representam entidades selectivamente agraciadas com o estatuto de *parceiros* ou *interessados*, sublinhando a ambiguidade e ambivalência intencionadas de um grupo de trabalho assim constituído e com um mandato que oscila entre os domínios técnico e político, sem critérios sólidos que o sustentem fundados em qualquer dos campos. Eis, em todo o seu esplendor, alguns dos momentos emblemáticos do processo de elaboração das políticas educativas comunitárias! Na verdade, é omnipresente a tentação de substituir os processos e os actores políticos típicos das democracias europeias pelo predomínio de procedimentos potenciadores da influência de peritos e técnicos (Nóvoa, 2005). Dessa forma, esta opção tende a tornar-se a norma na União Europeia, e em outras organizações internacionais, distorcendo o próprio regime político democrático e constituindo-se como uma tecnologia de governo e de exercício do poder ao serviço de interesses e objectivos não raros carentes de legitimação política. No entanto, nem sempre tal expediente se revela inteiramente eficaz na eliminação dos conflitos de interesses e no silenciamento das divergências, ainda que possa contar já com sucessos assinaláveis na delimitação do campo e dos termos da discussão acerca das questões em debate. Isto é, aquilo que, a partir de Bourdieu (1977: 168 ss., 1989), compreenderíamos como a construção de uma *nova ortodoxia* – empreendimento sistemático levado a cabo no contexto da União Europeia em múltiplas frentes, apenas para falar do campo da educação – tem sido genericamente alcançado, não obstante alguns contratempos inesperados. A discrepância significativa entre algumas propostas contidas no relatório

do *Grupo de Trabalho* (EC, 2004), e aquelas subscritas pela Comissão, relativas a novos indicadores (CEC, 2004: 16) e aos *Princípios Comuns* (EC, s/d1), bem como o relatório da *Conferência-teste* (EC, s/d2), revelam quer as divergências significativas existentes entre os participantes seleccionados em relação à *questão dos professores*, quer a sistemática acção levada a cabo em prol do não-reconhecimento ou mesmo silenciamento, de oposições, descontentamentos e discordâncias. Neste domínio, a metódica *redução técnica* do campo e do processo políticos, em curso mais vincadamente desde há menos de uma década, tem sido notavelmente bem sucedida.

Pode, assim, revelar-se esclarecedora uma breve incursão ao modo como a questão docente foi sendo discutida neste curto período que conduz ao documento *Princípios Comuns*.

Os termos de discussão da questão

A questão da formação e desenvolvimento profissional dos professores é discutida desde antes de 2000: integrava uma primeira lista, a seguir abandonada, de indicadores de qualidade dos sistemas educativos da UE (EC, 2000); foi tema de uma iniciativa, no quadro da Presidência Portuguesa da União Europeia, que teve expressão na criação da ENTEP (European Network for Teacher Education Policies), uma rede de políticos europeus que procura construir propostas para influenciar as políticas educativas nacionais e europeias (Campos, 2000). Posteriormente, e já no âmbito do *Programa Educação & Formação 2010*, a ênfase desloca-se para o envolvimento de professores e formadores e os défices e a desactualização da formação, as mudanças de papel, as questões de recrutamento e estatuto, ignorando os indicadores sugeridos em torno da formação inicial, no relatório atrás mencionado. A atractividade da profissão, também para candidatos vindos de outros campos, substitui a saliência atribuída à formação inicial de alta qualidade; a estrutura das carreiras e a formação contínua ganham centralidade no discurso, enquanto se propõem os seguintes indicadores, que, ainda desta vez, não serão também adoptados: falta/excesso de profissionais qualificados; número de candidatos a programas de formação; percentagem de professores envolvida em formação contínua.

Surpreendentemente, os indicadores utilizados até ao momento para operacionalizar o objectivo *Melhorar a educação e formação dos professores e formadores* excluem liminarmente toda a referência à formação para se centrar exclusivamente em dimensões quantitativas relativas à força de trabalho

docente: o número e percentagem de jovens menores de 20 anos; a distribuição dos professores por idades; o *ratio* alunos/professores por nível educacional.

Por outro lado, a partir de 2004, três áreas ganham destaque: o desenvolvimento profissional; a criação de indicadores e a elaboração de um quadro comum europeu para competências e qualificações de professores e formadores. Assiste-se à dramatização da necessidade de substituição de um milhão de professores entre 2005-2015 no continente europeu e é sublinhada a perspectiva de

“uma vaga de recrutamento” em que “muitos países terão a oportunidade de explorar mudanças eminentes na força de trabalho docente (in the teaching force)” (CEC, 2005: 29).

São deixados cair os indicadores, centrados nos níveis de envolvimento, satisfação e investimento na formação docente, propostos pelo Grupo de Trabalho em 2004 (EC, 2004) e ficam retidos apenas, no plano de trabalho assumido pela Comissão, os propósitos de avaliação das instituições de formação em 2005 pela rede de informação sobre a educação da União Europeia, Eurydice, e de colheita de dados sobre o ambiente de aprendizagem de estudantes e professores, ao nível das escolas, usando, por exemplo, o PISA 2006 (CEC, 2004: 16; Jornal Oficial da União Europeia, 2005).

Num breve balanço do percurso delineado pelos termos da discussão da *questão dos professores*, cabe realçar alguns tópicos para reflexão:

1 - A questão relativa aos professores é inicialmente discutida no contexto europeu em torno dos temas das transições de papel e do estatuto, da formação inicial e contínua e do recrutamento e carreira;

2 - O mote do recrutamento ganha uma centralidade progressiva face às preocupações com a formação, o papel e o estatuto da profissão docente, crescentemente subordinadas e discutidas à luz da dramatização do número fetiche de um milhão de novos docentes necessários na Europa entre 2005-2015;

3 - Em consequência, a atractividade da profissão para candidatos de outros campos, a estrutura das carreiras e a formação profissional contínua são destacadas em conjugação com as dimensões quantitativas da força de trabalho docente;

4 - A amalgama entre professores e formadores, que constituem profissões e realidades histórico-sociológicas distintas, sublinha derivas que crescentemente informam a

discussão da questão;

5 - O desconhecimento premeditado das políticas de promoção da formação docente nos países europeus é acompanhado da deslocação da atenção para as instituições de formação e de ensino.

O regresso à questão: Princípios Comuns de que modelo de formação? De que profissão?

A breve incursão ensaiada ao processo de gestação destes *Princípios Comuns* suscita algumas questões:

1 - Porque foram ignorados todos os indicadores propostos (por várias vezes, por múltiplos grupos de trabalho, em menos de cinco anos) relativos à formação inicial, à participação na formação contínua, à satisfação com a formação e foram retidos três indigentes indicadores, respeitantes ao excesso/falta de docentes, que nada conseguem esclarecer quanto à formação dos docentes e à sua melhoria? Que dimensões das realidades europeias se pretendem descurar e que aspectos se procuram destacar com tais opções?

2 - Porque foi substituída, no documento *Princípios Comuns*, a formulação proposta pelo Grupo de Trabalho (“O ensino e a formação devem ser vistos como uma profissão baseada numa *formação inicial profissional*, de nível *superior*, universitário ou equivalente, baseada na investigação no caso dos professores”, EC, 2004: 6, ênfase da autora) e se adoptou a que refere “os professores são graduados de instituições de ensino superior” (EC, s/d1: 2)? Optando pela fórmula minimalista “os professores devem ser graduados de instituições de ensino superior ou equivalente” (EC, s/d1: 4) harmoniza-se a formação de professores descurando os padrões mais elevados, em que a profissionalização está integrada na formação inicial, e acolhe-se os menos exigentes em vigor na Europa?

3 - Qual o significado da virtual desapareição, no documento *Princípios Comuns*, de qualquer responsabilidade, por parte das autoridades públicas, em relação à formação docente, quer se trate da formação inicial ou contínua? Porque são apenas referidos os professores, as instituições, os empregadores? Quem financia, promove e regula essa formação? A que níveis pode/deve ser disponibilizada? Sob que modalidades? Por que instituições? Em que condições?

4 - Estes *Princípios Comuns*, ao prescindir da exigência clara de uma formação inicial profissionalizante *integrada*, de nível superior, para os professores, não legitimarão, em muitos países, a tentativa de harmonização da fragmentação

e da degradação do nível e da exigência da formação docente em lugar de, como se promete, “melhorar a formação...”?

Estas são questões de quem tem dúvidas... Dúvidas sobre o significado do documento, acentuadas pelas incógnitas quanto ao contexto em que aquele pode vir a ser política.

Apesar do método, o retorno do político

Detendo um pouco mais a atenção, percebemos que a agenda e as missões atribuídas à ENTEP (*European Network for Teacher Education Policies*) aquando da sua criação, por iniciativa da Presidência Portuguesa do Conselho Europeu em 2000, poderão ter obtido um eco atenuado, face às expectativas, à medida que iam mudando a ênfase e os termos da discussão da *questão* dos professores. Assim, são notórias, na agenda definida para a ENTEP, preocupações com a elevação do perfil profissional da formação de professores, com a valorização da vertente da investigação na preparação, na prática e na estruturação dos contextos de trabalho docentes, com a igualdade de oportunidades em educação, a coesão social, a multiculturalidade; é ainda claro o compromisso com o estabelecimento de instrumentos regulatórios em previsível ambiente de mercado (a definição de parâmetros e orientações, de objectivos e de resultados, a certificação dos professores, a avaliação da qualidade e a acreditação de programas de formação).

Analisando algumas das intervenções principais da Conferência de lançamento daquela rede, percebemos que a tensão, atrás apontada entre as perspectivas registadas no relatório do Grupo de Trabalho A, “Melhorar a Formação de Professores e Formadores” e as propostas de *Princípios Comuns* e de indicadores da Comissão, encontra raízes ou ecos na divergência entre as vias encontradas pelos Estados-membros da União Europeia quanto à formação de professores. Ora, segundo a análise do relator-geral daquela Conferência, sobre *Políticas de Formação de Professores na União Europeia e Qualidade da Aprendizagem ao Longo da Vida*, Friedrich Buchberger, as políticas de formação de professores dos Estados-membros exibiriam, ao longo dos anos noventa, traços que poderiam ser agregados em torno de três principais orientações: a via tradicional – que prevê uma formação baseada na escola ou uma formação de pendor académico-disciplinar, conforme se trata de professores dos níveis elementares ou secundários, respectivamente; uma opção próxima de um modelo institucional de *Aprendizagem*, estruturado em torno de competências mínimas, baseado nas escolas, com uma acentuada tónica de desprofissionalização

da formação, que simplificadamente podemos considerar próxima da via seguida pela Inglaterra e País de Gales; uma terceira abordagem (no entender de Buchberger, sistémica, integrada, baseada na investigação), focada num “profissionalismo novo e aberto”, mais frequentemente presente no que é referido como o “contra-exemplo” dos países nórdicos e que estaria presente também em Portugal, por exemplo (Buchberger, 2000: 13, 33-4). Neste contexto, embora não possa ser pressuposta, em torno do “que se pode entender por um professor profissional (...) uma consensualidade conceptual que não existe”, o processo sócio-histórico de profissionalização dos docentes, em múltiplas latitudes e registos cronológicos, permite sublinhar, entre outras, certas condições estruturantes: “a posse de um *saber científico e técnico especializado* decorrente de uma *longa escolaridade* (...) e a *autonomia profissional*” (Afonso, 1996: 6, ênfase nossa). Ora, são estas dimensões axiais da profissionalidade (e identidade) docente(s) que estão no centro das divisões e intervenções políticas e das transformações educativas e sociais em curso há vários anos⁷. Assim, por exemplo, também nos Estados Unidos, é vivo o confronto entre aquelas duas principais orientações, com um movimento, em diversos Estados, em direcção a vias de *profissionalização* da formação inicial dos professores, que disputa a influência, no debate, nas políticas e nas práticas, com a tendência de *desregulação* (e desprofissionalização) da formação de professores; esta assenta em modalidades de formação em alternância (“*alternate routes*”) com oficinas de formação aligeiradas (“*quickie teacher education workshops*”); uma formação sequencial com a componente da(s) disciplina(s) da especialidade no ensino superior (“*as na art and sciences matter*”) e a componente das ciências da educação e da pedagogia em paralelo com o exercício da profissão (“*picked up on the Job*”) e exames externos de acesso à profissão⁸. Segundo Marilyn Cochran Smith, esta última posição “é baseada numa abordagem de mercado ao problema da falta de professores que alimenta a erosão da confiança pública na educação” apontando, com base no trabalho de diversos investigadores, que “a tendência na Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e parte dos Estados Unidos foi devolver a culpa (“*blame*”) pelos “falhanços” da educação pública para o nível local – escolas, professores e programas de formação de professores – e, ao mesmo tempo, sobre-regular o conteúdo da educação e reduzir dramaticamente o papel das universidades na formação de professores”. Nesse sentido, a autora que seguimos afirma

que “o debate profissionalização-desregulação” mostra que não há consenso nos Estados Unidos sobre como e onde os professores devem ser formados, o que devem aprender (ou não aprender), e que teorias de ensino e aprendizagem devem guiar a sua aprendizagem” (Cochran-Smith, 2002: 19, 44, 55, 56).

No quadro do Programa *Educação & Formação 2010* e da elaboração dos *Princípios Comuns Europeus*, as divergências parecem polarizar-se como vimos em torno do carácter profissional da formação inicial e, consequentemente, da regulação do acesso à profissão docente; a questão agudiza-se quando se trata de saber quem pode ser professor, qual a sua competência específica e como pode ser construída. As opções em torno do carácter especializado, e do processo formal, institucional e prolongado de construção dessa competência parecem dividir os técnicos e políticos envolvidos neste processo.

Ora, aparentemente, a agenda apontada pela ENTEP, em Maio de 2000, e as sugestões e propostas do Grupo de Trabalho no relatório de 2004 “Melhorar a Formação de Professores e Formadores” parecem encontrar-se mais próximas da terceira opção apontada por Buchberger, enquanto o documento dos *Princípios Comuns* surge mais distanciado daquela que nomeamos a abordagem *profissionalizante*, abrindo também o campo para qualquer das outras orientações para a formação de professores. Então, a tensão que notamos em vários momentos do percurso conducente aos *Princípios* poderá bem entroncar nas divergências de opções seguidas pelo GT e pela Comissão; com a informação hoje disponível (Janeiro de 2007), não é claro se estamos perante duas orientações assumidamente distintas e opostas (o caminho da formação profissionalizante integrada, por um lado, ou a via da formação em *Aprendizagem*, baseada em competências mínimas, centrada nas, e desenvolvida a partir das, escolas, por outro) ou da opção por omissão, por parte da Comissão, de uma direcção menos exigente e mais conservadora, procurando acolher e reunir consenso em torno do mínimo múltiplo comum das várias posições, assumindo o *status quo* da diversidade de políticas e estratégias em detrimento do impulso à mudança no sentido da elevação do esforço e do nível de formação de professores na União.

De resto, um visível e inexplicado adiamento da prossecução do processo dos *Princípios Comuns*, designadamente do seu encaminhamento para o Parlamento Europeu previsto para 2006, sugere, salvo melhor opinião, a possibilidade de este desenvolvimento carecer hoje das

necessárias condições de concretização.

Habilitações profissionais para a docência: o ângulo português

Em Portugal, a questão foi recentemente discutida em torno da definição do perfil geral de desempenho dos educadores e dos professores e dos perfis específicos relativos aos educadores de infância e aos professores do 1º ciclo, consagrados nos decretos-lei n.º 240/2001 e n.º 241/2001, de 30 de Agosto, que deveriam constituir as matrizes dos programas de formação inicial. Este processo foi interrompido, voltando o debate a ser lançado no âmbito do grupo de trabalho que elaborou o parecer sobre a implementação do *processo de Bolonha* na área da formação de professores, por iniciativa da ministra Maria da Graça Carvalho em 2004⁹.

A instabilidade governativa da época que se seguiu até à tomada de posse do actual XVII Governo Constitucional conduziu a que apenas em 13 Março de 2006 fosse apresentado o documento *Habilitações profissionais para a docência*¹⁰, proposto para discussão pública. Este documento foi acolhido, por instituições do ensino superior, responsáveis pela formação inicial dos docentes, e por sindicatos de professores com a expressão de sérias reservas relativas a várias questões. Deve ser notado que esta proposta apresentava diversas convergências com o documento *Princípios Comuns*, em particular em dois aspectos estruturantes: (i) está ausente a exigência explícita de formação *profissional inicial integrada* e de *nível superior* para a docência, adoptando-se a fórmula semanticamente muito próxima da dos *Princípios* “Adquire habilitação profissional para a docência numa área curricular quem cumulativamente satisfizer as seguintes condições: a) for titular do grau de licenciado pelo ensino superior; b) tiver adquirido um determinado número de créditos ECTS, no Ensino Superior, (...); c) completar com aproveitamento um Curso de Formação Profissional para Ensino (...)”. Como alertávamos à data numa discussão inicial exploratória,

“sugiro vivamente o estudo atento da proposta sobre a formação inicial e o recrutamento de professores do Ministério da Educação português em discussão nesta primeira metade de 2006; vale a pena notar que não só se desagra a formação (científica/na área disciplinar, por um lado; profissional/específica, por outro), como em nenhum momento se afirma inequivocamente que o designado Curso Profissional de Ensino

será obrigatoriamente de nível superior e da responsabilidade exclusiva de instituições do ensino superior. O estudo acurado da proposta, ainda mais recente, de estatuto da carreira docente, em particular dos aspectos relativos à formação e estrutura de carreira, desperta justificados temores quanto à aproximação de tempos de degradação do estatuto e da qualidade da formação destes profissionais” (Antunes, 2006).

Na verdade, as críticas não se fizeram esperar, sublinhando, entre outros, os seguintes aspectos:

(i) – A chamada “modulação da formação” e não “intencionalidade do lado da oferta de ‘cursos para professores’ por parte das instituições de formação” (HPD, p. 2) rompe com “a *natureza integrada* da formação de professores”, “retalha-a” e vinca “uma evidente contradição interna quando se propõe a defesa de ‘um número mínimo de créditos de formação’ e a ‘valorização da componente de conhecimento disciplinar” (Ponte, 2006; S/A, 2006⁴);

(ii) – A proposta “contratualização” da formação, por parte do Ministério, configura um “acréscimo do controlo do Ministério” e uma desarticulação dos “projectos de formação de professores gerando um contínuo de pedidos e respostas avulsas” (S/A, 2006; Ponte, 2006);

(iii) – A adopção do exame previsto como parte do sistema de recrutamento por parte do Ministério, ainda que reconhecendo a legitimidade do mesmo para regular o acesso à profissão, pode implicar previsíveis efeitos indesejáveis, de entre os quais são salientados a “subjugação da formação ao acesso” (S/A, 2006; Ponte, 2006);

(iv) – A diferenciação entre o nível de formação exigível para professores de diferentes ciclos de ensino, desvalorizando a dos profissionais vocacionados para a educação de infância e 1º ciclo, configura um retrocesso de uma década (Wong, 2006: 24; S/A, 2006; Ponte, 2006).

Posteriormente, em Outubro de 2006, foi ainda colocado em discussão pública e solicitado parecer às instituições do ensino superior sobre um *anteprojecto de decreto-lei regulador do regime jurídico de habilitação profissional para a docência*, após o que veio a ser aprovado em Conselho de Ministros um documento normativo no final do ano. O anteprojecto posto à discussão distanciava-se em aspectos fulcrais da proposta de Março anterior: afirmava-se claramente que “[t]êm habilitação profissional para a docência (...) os titulares do grau de licenciado em Educação Básica e do grau de mestre na especialidade correspondente obtidos nos termos fixados pelo presente diploma” e “os titulares do grau de mestre

na especialidade correspondente obtido nos termos fixados pelo presente diploma” conforme o nível de ensino em causa. Desta forma, a exigência de uma formação e habilitação profissional específicas para a docência, totalizando cinco anos de nível e da responsabilidade de instituições de ensino superior, ficou consagrada, apesar dos *Princípios Comuns*, bastante mais minimalistas, quanto ao grau de exigência de profissionalização da formação docente; por outro lado, acentuou-se, a partir deste documento, a consonância das opções de política educativa em Portugal com as perspectivas apontadas para a ENTEP em 2000 e com as propostas do Grupo de Trabalho formado pela Comissão no âmbito do Programa *Educação & Formação 2010*. Nesse sentido, dir-se-ia que o documento apresentado pela tutela em Março assumia uma orientação desprofissionalizante próxima da *via inglesa* sinalizada por Buchberger, enquanto a proposta de Outubro acolheu opções tendencialmente seguidas pelas abordagens de cariz *profissionalizante*, consideradas pelo mesmo estudioso. Como se transitou, em Portugal e em poucos meses, de um documento filiado estreitamente em orientações marcadamente desestruturantes e descaracterizantes da formação, da identidade e da profissão docentes para um outro que assume a continuidade com a especificidade e a natureza prolongada, profissionalizante e de nível superior da formação inicial dos professores? Como se passou de um documento que seguia de perto as interpretações minimalistas possibilitadas pelos *Princípios Comuns* para um outro que, à primeira vista, se desvincula dessas orientações? E, sobretudo, porquê a primeira e porquê a segunda opções?

A educação e os professores, cenários para o futuro

Tempos regressivos

Não dispondo de vias de resposta para as perguntas, podemos, no entanto, procurar entender o sentido de cada uma das opções. Tornar a educação mais barata para o erário público, diminuir a parcela de responsabilidade colectiva e estatal pelas políticas sociais tem sido uma tendência constante cuja sombra, mais ou menos densa, invadiu a Europa (e o resto do mundo) desde há cerca de três décadas. Por vias, com intensidades, em dimensões muito díspares. Em meados dos anos noventa, o projecto *neoliberal* ganhou clareza com a institucionalização de relações estáveis de liberalização do comércio e de desregulação que crescentemente foi invadindo áreas mais amplas da vida social; o Mercado Comum

Europeu, em 1992 e a Organização Mundial do Comércio, em 1994, são marcos de vulto neste percurso. Ao mesmo tempo, também um conjunto de propostas, de análises, de modelos, de opções e de medidas políticas foram fazendo caminho pela mão de diversas organizações multilaterais; a diversidade de orientações, e mesmo de objectivos, prosseguidos é um traço importante deste percurso que, no entanto, consolida opções importantes. Assim, por vias e em dimensões diversas, a descolagem entre um sistema universal de educação e o seu carácter público estabelece-se, ou ampliasse, de tal modo que, frequentemente, quanto mais jovem é o sistema, menos o Estado se encontrará vinculado à sua sustentação material e, às vezes também simbólica, como o exame das realidades experimentadas nas diversas latitudes, geográficas e sociais, do mundo evidenciará (Carnoy, 1999; Torres & Levin, 2003).

Por outro lado, uma das traves-mestras dos sistemas públicos de educação e da sua autonomia relativa face à estrutura social assentou na sua ligação ao Estado e na constituição de um corpo de profissionais especializado e tendencialmente qualificado. Ora, também estas facetas da instituição escolar se tornaram problemáticas ao longo dos anos noventa face à expectativa aparentemente incontornável de universalizar uma educação prolongada, proporcionada por profissionais cada vez mais qualificados. Para além de todas as questões sócio-políticas, associadas a um sistema que organiza boa parte da socialização, com fortes traços de homogeneidade, e da alocação social da população de uma sociedade, as pressões financeiras avolumaram-se, pelo menos em dois sentidos: a) porque formar e manter uma força de trabalho com estas características e dimensão exige volumosos recursos e uma opção societal de partilha de tais responsabilidades; b) porque a procura social de educação, em razão do seu alto valor *posicional*, torna apetecível a sua integração em relações mercantis produtoras de mais-valia. Uma e outras pressões tornaram-se visíveis no âmbito das instituições educativas ao longo dos últimos quinze anos; neste período, também crescentemente a força de trabalho docente foi sendo colocada no centro de debates que ora sublinhavam o peso orçamental ou incompetência dos sistemas públicos de educação, ora celebravam os desempenhos, a eficiência e a flexibilidade das instituições privadas de ensino. E também os pesados encargos financeiros das famílias que a elas recorrem. Como bem sublinham alguns sociólogos,

“há hoje um certo discurso, que aparece com frequência em alguns órgãos de comunicação social, que acentua a responsabilização dos professores — mas essa responsabilização é injusta e não é nova em termos ideológicos, notando-se agora que ela está a ressurgir com alguma intensidade no momento em que, ao nível da governação, chega a Portugal (tardamente e anacronicamente) a vaga neoconservadora e neoliberal¹² que procura alterar as políticas públicas em áreas fundamentais como a educação, a saúde e a segurança social” (Afonso, 2003: 38-9)¹³.

Aquele conjunto de tendências que atrás referimos como o *novo modelo educativo mundial* integra algumas opções face à força de trabalho docente que tendem a desarticulá-la em dois sentidos: a) por um lado, procurando ganhos de eficiência, através da intensificação do ritmo e do prolongamento da jornada de trabalho; b) por outro lado, desprofissionalizando a formação e o trabalho docentes. O primeiro movimento tem, como assiduamente podemos experimentar, vindo a ocorrer um pouco por todas as latitudes e em tempos mais ou menos coincidentes ou diferidos; aquele último processo, por seu turno, foi perseguido, em alguns países, designadamente a Inglaterra, mas também a Nova Zelândia ou o Brasil, através da trivialização da formação inicial e contínua, da desregulação do recrutamento, da desestruturação das carreiras, da individualização dos contratos, da descaracterização do trabalho docente (por exemplo, Laval & Weber, 2002; Robertson, s/d; Shiroma & Evangelista, 2003). Naquele último país, aliás, o *barateamento* e o *aligeiramento* da formação de professores foram procurados sob a égide de uma *política de profissionalização*, que alguns consideram um *enfemismo*, como “estratégia política e técnica” de reforma para um novo modelo de escola e de professor. Um professor construído, segundo um *novo profissionalismo* (de *intelectual a expert*), como “perito” técnico, “reduzido à perícia do seu trabalho” e em “risco perpétuo” de incompetência e de perda (de emprego, de cargo, de posição, de direitos). Ter-se-á, assim, “recontextualizado e reconfigurado” o conceito de profissionalização, “abandonando-se o modelo de profissional que atendia a aspirações de natureza pública” “enquanto se patrocinava uma profissionalização espúria” (Shiroma & Evangelista, 2003: 82, 90, 95; Shiroma, 2003: 61, 68). Também entre nós, há já mais de dez anos, Almerindo Afonso considerava que

“...se contrastarmos os períodos anterior e posterior ao 25

de Abril de 1974, talvez possamos dizer que em Portugal os professores têm vindo a tornar-se mais profissionais, embora ressurgam actualmente alguns sinais que vão em sentido contrário e que não são alheios a influências externas e internas de grupos de interesses ideologicamente mais conservadores ou tecnocráticos” (Afonso, 1996: 6),

argumentando que, neste contexto, a autonomia profissional dos professores “vem sendo fortemente condicionada, entre outras razões, pelo facto de aos professores se exigir que sejam, cada vez mais e apenas, técnicos (eficazes e eficientes) na transmissão de currículos sob controlo centralizado”¹⁴.

Curiosamente, o discurso recente no relatório sobre o Programa *Educação & Formação 2010* é algo paradoxal com sublinhados sobre necessidades de recrutamento de professores, resultantes das metas de expandir a influência da escolarização nas vidas dos jovens (máximo de 10% de abandono e 85% de diplomados do ensino secundário em 2010), incentivos para desenvolver “iniciativas para motivar os professores mais velhos a permanecer na profissão e para proporcionar-lhes desenvolvimento profissional contínuo” e balanços de que “a atractividade da docência está na agenda política em diversos países”, com a preocupação de “melhorar a imagem e o estatuto da docência, melhorar a competitividade do salário dos docentes, melhorar as condições de emprego” (CEC, 2006: 14). É como se a desprofissionalização docente, nos sentidos antes e acima discutido, pudesse ir de par com a atracção e a fixação de uma ainda mais volumosa força de trabalho. Ou, em alternativa, como se o relatório e os *Princípios Comuns* se ignorassem mutuamente. Ou ainda, como se, ao contrário, a atractividade e a competitividade da profissão se exercessem por referência a uma força de trabalho com débeis características profissionais, de acordo com os referentes conceptuais apontados.

A crer no relatório de 2006, a Comissão Europeia terá dispensado as sugestões de indicadores do GT que formou e trabalhou entre 2001/04 e decidido que

“[n]a área do desenvolvimento profissional de professores, a Comissão está a seguir a solicitação do Conselho de cooperar com a OCDE, que está actualmente a preparar um estudo sobre os professores. Em cooperação com os estados membros da UE, a Comissão tenta assegurar que a questão do desenvolvimento profissional dos professores é abrangida pelo estudo da OCDE” (CEC, 2006: 50, ênfase no original).

De resto, a questão dos professores é foco de debate alargado, em que a formação inicial constitui ponto de entrada importante, porque, também aí, se encontram versões do que é a profissão, do que deve ou pode ser, em que projecto de educação e sociedade se inscreve. Numa publicação da rede Eurydice, intitulada *The teaching profession in Europe: profile, trends and concerns (report IV). Keeping teaching attractive for the 21st century. General lower secondary education*, apresentam-se, como novas modalidades de formação inicial de professores, um conjunto de programas de duração curta, em tempo parcial, em contexto de trabalho, centrados na escola, baseados no emprego, desenvolvidos pioneiramente e sobretudo em Inglaterra (mencionam-se também a Holanda, a Dinamarca, a Suécia), como uma alternativa viável para alargar o leque de recrutamento, apesar dos problemas e dúvidas levantados quanto à qualidade da formação e dos profissionais (Eurydice, 2004: 12-16, 62; Eurydice, 2002: 39).

Também a publicação da OCDE *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers* aponta favoravelmente a multiplicação de modalidades de acesso à docência, tendentes à desprofissionalização, através da formação baseada nas escolas e no exercício do trabalho, ao que parece porque “tais mudanças (...) ajudam a concentrar os recursos de formação de professores nas pessoas que melhor os podem usar”, não ficando claro de quem exactamente se fala (OCDE, 2005: 10).

Parecem então despontar alguns indícios de que tais orientações para a formação inicial de professores começam a ser olhadas, no seio da OCDE e da UE, como alternativas, apesar da evidente ruptura com o movimento de formação longa, especializada e de nível superior que construiu a profissão até ao momento, das reservas e dúvidas levantadas quanto àquelas opções (Buchberger, 2000: 20; Eurydice, 2002: XXVI, 4, 103) e da ausência de avaliação e de evidências apresentadas de que a qualidade e a democratização da educação são, por essas vias, beneficiadas.

A escola do futuro nem com os professores nem sem eles: pode alguém ser quem não é?

Discutindo problemas e soluções construídas pela OCDE e Banco Mundial (BM) para a escola, no horizonte da *economia do conhecimento*, Susan Robertson aponta este último cenário como fonte de agendas colocadas face aos sistemas educativos no sentido de formar o capital humano capaz de aprender a aprender e a gerir a sua aprendizagem; o

“novo tipo de aprendiz/trabalhador para a economia do conhecimento do século XXI é visto (...) como um mediador e gestor do conhecimento, uma máquina cultural continuamente em actualização e inovadora” (Robertson, 2005: 158)¹⁵.

Se, na óptica da autora, a *economia do conhecimento* aparece segundo uma configuração comum para ambas as organizações, no entanto, quer os problemas, quer as soluções apontadas em relação à instituição educativa divergem. Assim, os professores parecem representar o calcanhar de Aquiles para os dois conjuntos de propostas de refundação da instituição educativa. Segundo aquelas instituições, por um lado, os docentes trabalhariam hoje em condições e de modos ainda inadequados para favorecer a construção dos processos e ambientes de aprendizagem que sustentem a *aprendizagem ao longo da vida* e a inovação e, por outro lado, o seu conhecimento específico, pedagógico e profissional, das relações e dos processos de aprendizagem não apenas parece ser dificilmente substituível, como, em boa medida, se constitui sob a forma de conhecimento tácito, não codificado, não explícito, nem formalmente transferível. Nesse sentido, a OCDE e o BM procuram apresentar respostas que confrontem o curioso dilema que consiste em, de acordo com as suas visões, a escola do futuro não parecer um horizonte possível com os professores, tal como os encaram, nem também sem eles. É a partir desta base comum que os problemas e soluções da escola do futuro, ou da *aprendizagem ao longo da vida*, para a *economia do conhecimento* são desenhados.

Para a OCDE, a inscrição da educação em relações institucionais fortes é o caminho para que o conhecimento seja produzido, partilhado e consolidado entre os professores e com os aprendizes em *comunidades de aprendizagem*, ricas em *capital social*, inscritas em organizações *aprendentes* ou *redes* de aprendizagem; nesta base, crê a OCDE, será possível educar e apoiar o desenvolvimento de estudantes, aprendizes, professores e trabalhadores, capazes de construir sistemas de inovação de que as escolas serão uma componente (Robertson, 2005: 157-60).

Para o BM, é o indivíduo empreendedor e a disponibilização em abundância de oportunidades de aprendizagem que proporcionará as condições de produção, circulação e partilha de conhecimento e inovação, necessários em demanda contínua pela *economia do conhecimento*. A transformação dos professores em mentores, educadores, facilitadores e guias decorre, para aquela organização, em boa medida, do facto

de a informação e o conhecimento serem disponibilizados a partir de múltiplas fontes e em diversos suportes, permitindo a individualização de percursos e de relações de aprendizagem (Robertson, 2005: 161-3). A ênfase na diluição das relações e arranjos institucionais estáveis, densos e determinados, na multiplicação e descaracterização de entidades e papéis, na desregulação básica que preside às propostas do BM, sugere que há distinções importantes aqui em presença; a este desencontro (in-consequente em que medida?) não será alheio o facto de as direcções enunciadas pela OCDE emanarem essencialmente de programas desenvolvidos a partir ou com a participação do CERI (*Centre for Educational Research and Innovation*), o organismo que há mais tempo e com maior número de académicos e técnicos se dedica à investigação e intervenção no campo da educação dentro da organização (OECD, 2006: 20). A questão que aqui sublinhamos é que a sensível divergência entre as propostas das duas instituições terá eventualmente contornos menos vinculados se apreciada com base em diferentes textos e programas. Isto porque, como outras, estas poderosas organizações multilaterais na cena mundial não são um monólito, como por diversas vezes foi já possível apreciar.

A economia do conhecimento, o estado neoliberal e a modernização reflexiva

A discussão percorrida conduz-nos à sugestão de que a educação e os professores se encontram sob pressões e expectativas de origem global para as quais estão a ser defendidas respostas distintas. Esta *agenda globalmente estruturada para a educação* – emergente da leitura dos actuais e futuros arranjos económicos sob a forma de *economia do conhecimento*, associada a processos sócio-político-culturais de multiculturalidade, *individualização* e *reflexividade* – coloca o conhecimento e a aprendizagem no centro das transições e transformações em perspectiva. Por outro lado, a forma de *Estado neoliberal* ou *Estado competitivo* (Cerny, 1990) desenvolve *formas de actuação* (Antunes, 2004: 81-88) que privilegiam a redução da despesa pública, em particular desvinculando-se de políticas sociais, e das mais onerosas de entre estas, como a educação e a saúde; nesse sentido, a reorganização das prioridades do Estado, nesta nova fase do capitalismo, em torno da potenciação da *acumulação* traduz-se também pela centralidade da intervenção junto da profissão docente, do seu estatuto, papel e lugar nos sistemas e processos educativos.

Ainda de acordo com análises incidentes em outros

continentes, também aí se encontraram “os professores no centro do furacão”, no contexto de uma operação político-ideológica que colocou a educação no coração da crise social; desse posicionamento foram derivadas a centralidade e a missão salvacionista daquela, apta a carregar a responsabilidade pelos problemas sociais ao mesmo tempo que aos indivíduos foi acometida “a culpa do seu fracasso pessoal” (Shiroma & Evangelista, 2003: 83-88).

Desse modo, vislumbramos uma agenda polifacetada e desdobrada em múltiplas vias e alternativas. As implicações da centralidade do conhecimento para os professores definem vias de acção que podem aparentemente encontrarse, mas constituem projectos distintos, independentemente dos eventuais erros de paralaxe ou enganos de percurso. A perspectiva aqui apresentada – na sequência do relator da conferência da ENTEP em 2000, Buchberger, e agregando alguns traços mais representados em sistemas desenvolvidos em países nórdicos – defende a formação inicial profissionalizante e de elevado nível científico, baseada na investigação e em estreito trabalho colaborativo com as escolas, os contextos e as práticas profissionais; a mesma abordagem procura ainda construir um sistema de formação contínua que potencie a investigação, a parceria com as instituições de ensino superior, a partilha, a circulação e a integração do conhecimento nas práticas, nos contextos e nas culturas profissionais e institucionais. Aponta-se, assim, para um projecto societal que procura entrosar o aprofundamento da democratização da educação e da coesão social com a construção de um profissionalismo docente reflexivo¹⁶ (Buchberger, 2000; Campos, 2004). Por outro lado, também a opção, olhada com simpatia, quer pela UE, quer pela OCDE, aqui condensada sob a designação de *via inglesa* atribui uma centralidade inegável ao conhecimento; neste caso, no entanto, a ênfase é colocada no conhecimento *tácito*, produzido no exercício e em contexto de trabalho, partilhado e transmitido sem a mediação necessária da reflexão e da investigação e elaboração científicas. O projecto parece orientar-se mais para a preocupação de potenciar a criação de sistemas e dispositivos de educação mais competitivos (mais produtivos, eficientes e eficazes); e a aposta, senão a resposta, procurada pode passar pela extracção (explicitação e codificação) do conhecimento tácito e local produzido pelos professores e seus colectivos e a sua incorporação em sistemas e dispositivos tecnológicos; a expectativa acarinhada é que estes possam, com evidentes vantagens competitivas, substituir o oneroso trabalho qualificado e

especializado dos docentes por trabalho *genérico* (Castells, 1998) bem mais barato e descartável. Nesse sentido, deve ser considerada como hipótese plausível a ideia de que a aparente identificação da proposta da OCDE com uma escola do futuro assente em relações institucionais densas pode ser explicada pelo compromisso com um projecto envolvido com a criação de escolas como *comunidades de aprendizagem* centradas no conhecimento local e tácito; estas poderiam ser progressivamente complementadas, senão substituídas, por sistemas tecnológicos de educação apenas parcialmente ou diminutamente geridos ou usados por professores. Dessa forma, só à primeira vista uma tal orientação pode parecer em contradição com a simpatia expressa pela mesma organização pela *via inglesa* de formação inicial de professores que descarta o que parecem ser condições necessárias para uma aposta em profissionais competentes de sistemas de conhecimento e inovação: profissionalização, valorização do conhecimento, da especialização e da qualificação docentes. Como acentua António Nóvoa,

*“Se levarmos este raciocínio até ao fim, deparamo-nos com um curioso paradoxo: ‘semi-ignorantes’, os professores são considerados as pedras-chave da nova ‘sociedade do conhecimento’”*¹⁷ (Nóvoa, 2002: 254).

Este movimento, já demoradamente analisado por outros autores, configura “o recuo da teoria” (Moraes, 2001) por força da disseminação de abordagens pragmáticas ao conhecimento e à educação, restringindo o “âmbito epistemológico” da pesquisa e da reflexão sobre a experiência docente e a realidade quotidiana e reduzindo “a base de conhecimento da docência como profissão” (Shiroma, 2003: 71). Neste sentido alguns autores sublinham que “No que se refere à profissão docente, o «estudo da actividade» é a única maneira de resolver o dilema do conhecimento”, prosseguindo no sentido de vincar que, salvo rigorosa observação de algumas exigências incontornáveis, “cairemos, facilmente, numa retórica inconsequente do “professor como investigador” ou do “professor reflexivo”. (Nóvoa, 2002: 259). Como acentuam Moraes & Torriglia “na relação entre a prática escolar e o mundo se configura o sentido de *ser* docente e do seu *conhecimento*” (Moraes & Torriglia, 2003: 48). De resto, a discussão e as intervenções políticas em torno do papel dos professores, da intervenção de outros profissionais e técnicos, da divisão do trabalho educativo nas escolas são plenos de potencialidades de sentidos ainda imperscrutáveis.

Eis mais uma área a que é imperioso estar atento¹⁸. Se os nossos argumentos se confirmarem, então a UE, a OCDE e o BM podem vir a encontrar-se mais em sintonia do que hoje parece, enquanto a aqui designada *via nórdica* ou *projecto democrático-profissionalizante* está longe de ser patrocinado por estas poderosas organizações internacionais, bem mais interessadas no que sugerimos ser o *projecto competitivo-tecnológico* para a educação e os professores. O investimento crescente em modalidades e produtos de educação com recurso às tecnologias de informação e comunicação não tem que desembocar ou ter por alvo um projecto similar de desenvolvimento de sistemas tecnológicos de educação em massa que, no entanto, já esteve mais próximo de um cenário de ficção científica do que se encontra hoje.

Um roteiro em três dimensões: das pressões e projectos globais às organizações internacionais e equações políticas nacionais

Ao longo do estudo apresentado fomos compreendendo que:

1 - Se confrontam hoje na Europa duas principais opções para a formação de professores, uma dominante no que toca à componente da formação inicial, e a outra minoritária nos sistemas educativos dos estados-membros da União; distinguem-se, em particular e respectivamente, pela exigência para o acesso à docência de uma formação profissionalizante, especializada, prolongada, multidisciplinar e multidimensional e de nível superior com forte componente académica, em contraste, para o segundo caso, com a formação inicial centrada nas escolas e segundo um modelo de *Aprendizagem*, associada à liberalização do exercício docente em condições de profissionalização em serviço e/ou em contexto de trabalho;

2 - Esta disputa de orientações ecoa no posicionamento de organizações internacionais que protagonizam a ordenação das relações educativas no espaço mundial e da *governança* da educação, como a OCDE e a UE, que, ao que tudo indica, tenderão a sintonizar com a orientação adoptada pela Inglaterra e alguns outros países para a formação inicial de professores, sugerindo maior afastamento, senão ruptura, face ao modelo dominante na Europa;

3 - A divergência referida aflora, discreta mas visivelmente, no processo de construção do documento dos *Princípios Comuns Europeus para as Competências e Qualificações dos Professores*, designadamente em: a consideração em bloco

dos professores e formadores, levando a temer que esta simbiose forçada abra portas à tentativa de harmonização da formação e da profissão de professor pelo padrão menos exigente, tomando como referência a actividade de formador e assim instalando uma *espiral de declínio* da profissionalização; o distante acolhimento das recomendações do Grupo de Trabalho, por parte da Comissão, visível nos *Princípios*, em particular naquele mencionado em primeiro lugar; as menções à questão em debate nos textos produzidos por entidades comunitárias (a rede *Eurydice*, por exemplo); as posições da ENTEP, ou defendidas por membros seus, em iniciativas e publicações por ela patrocinadas;

4 - O documento *Princípios Comuns Europeus* procura acolher as duas vias mencionadas, nesse sentido valorizando desproporcionadamente a opção hoje minoritária e legitimando uma *ruptura regressiva* com o percurso de afirmação e reforço do carácter profissionalizado, especializado e altamente qualificado da formação para a, e do exercício da, docência, seguido ao longo de décadas no espaço europeu;

5 - Esta posição é tanto mais preocupante quanto há sérias e profundas interrogações, dúvidas e reservas em relação a características e mudanças importantes expectáveis no actual e próximo contextos políticos que envolve o *espaço europeu de educação*;

6 - A clivagem assinalada marcou o processo político português de definição do regulamento jurídico de habilitações para a docência, saldando-se, ao que tudo indica, pela afirmação da posição mais próxima do caminho seguido preferencialmente nos sistemas europeus de formação de professores, da orientação aparentemente dominante da ENTEP e da assim referida abordagem nórdica, em relativa contradição com a via favorecida, segundo a informação disponível, quer pela Comissão, quer pela OCDE;

7 - As respostas à *agenda globalmente estruturada para a educação* evidenciam fissuras importantes, inscrevendo-se no desenho de futuros prováveis cuja consistência está em jogo e cujos possíveis permanecem indeterminados.

As pressões globais com impacto na educação e nos professores como força de trabalho acumulam-se e conjugam-se com as que têm o conhecimento como centro, delineando cursos de acção ou tendências que referimos e tendem a dar outros sentidos ou novos relevos à leitura da tendência de *proletarização* dos professores (Lawn & Ozga, 1988; Apple, 1988; Araújo, 2000: 58-60). As evocações atrás registadas de fenómenos que vêm atravessando os nossos dias em épocas recentes podem ser agora interrogadas a esta luz.

A educação e os professores encontram-se, então, sob o fogo de conferir ao conhecimento e à aprendizagem a centralidade identitária, biográfica e institucional supostamente requerida pela *economia do conhecimento* e a sociedade da *modernização reflexiva*; a transição agudiza-se também pela reorganização do *regime de acumulação*, ainda hostil ao investimento de recursos em direitos e benefícios sociais. Esta agenda emergente de pressões e processos globais condensa-se em tendências e projectos que alguns autores interpretam como vectores, nem sempre consonantes, de um *novo modelo educativo* de ambição *mundial*. No que mais estritamente aos professores e à sua formação (inicial) respeita, a pluralidade de propostas e abordagens é ainda um traço estruturante dos debates e iniciativas; entre os projectos *democrático-profissionalizante* e *competitivo-tecnológico* de massas, a divergência é tão real quanto a discrepância da capacidade de influência entre as entidades e interesses que os sustentam.

É difícil discernir, ao nível da União Europeia e a partir da informação disponível, tendências claras quanto à questão da formação de professores que excedam esta constatação de que, aparentemente, as instâncias comunitárias (por exemplo, a Comissão Europeia, o Grupo de Trabalho *Melhorar a educação e formação dos professores e formadores*, a ENTEP) são hoje atravessadas por uma diversidade de direcções e situações e pelo desencontro e desequilíbrio de influências entre as opções a privilegiar como orientação para as políticas dos Estados-membros.

Como procuramos entender, aquelas divergências parecem ter-se manifestado de uma forma bastante expressiva em Portugal, produzindo propostas de sentidos muito distintos para a formação inicial de professores. Os modos como as diversas opções encontrarão acolhimento e modelarão as políticas e as realidades educativas revelar-se-ão seguramente em futuros desenvolvimentos. De momento, não deixa de ser claro que, quer o *novo modelo educativo mundial*, quer a *agenda globalmente estruturada* para a educação, nas suas múltiplas facetas e nas acepções propostas, parecem ter encontrado no país distintas comunidades interpretativas e de interesses que veicularam e filtraram as tendências e pressões globais de modos diferentes e de acordo com definições alternativas de prioridades e problemas. Nesse sentido, a *agenda política nacional* para a formação de professores (para a educação) assumiu uma equação e uma fórmula também elas específicas para cada uma das propostas apresentadas. É demasiado cedo para que seja possível ir

mais além neste esforço de compreensão do processo de elaboração das políticas globais, europeias e nacionais neste campo. Procuramos, de qualquer forma clarificar percursos e processos, conexões e desarticulações, salientando, por um lado, a *inscrição estratégica* das políticas nacionais nas políticas da União e globais (a agenda globalmente estruturada para a educação, traduzida num novo modelo educativo mundial de contornos ainda incertos) e, por outro lado, a *construção mediada*, contextualizada e não-linear do desenvolvimento daquelas políticas na realidade de um país.

Referências bibliográficas

AFONSO, Almerindo Janela (1996). “A avaliação dos professores: um novo desafio ao profissionalismo”. *Rumos*, nº 9, edição de Março/Abril de 1996, p. 6.

AFONSO, Almerindo Janela (2003). “Atacar a escola pública e os professores é uma forma de abrir caminho a políticas de privatização do ensino” (entrevista). *Jornal da Fenprof*, nº 186, pp. 37-41.

ANTUNES, Fátima (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas Instituições e Processos Educativos. O Subsistema de Escolas Profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho.

ANTUNES, Fátima (2005a). “Globalização e Europeização das políticas educativas. Percursos, processos e metamorfoses”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 47, pp. 125-143.

ANTUNES, Fátima (2005b). “Regulação supranacional e governação da educação: dimensões europeias”. *Administração Educacional*, nº 5, pp. 6-19.

ANTUNES, Fátima (2006). “Das políticas europeias às políticas nacionais. Educação e professores em transição – dúvidas, incógnitas e *Princípios Comuns*”. Comunicação apresentada no painel “Das políticas europeias às políticas nacionais: perspectivas futuras” do *Encontro sobre Desenvolvimento Profissional Docente: Perspectivas Europeias*. Braga, Universidade do Minho, 26 de Abril de 2006.

APPLE, Michael W. (1988). “Work, class and teaching” In Ozga, Jenny (org.), *Schoolwork. Approaches to the Labour Process of Teaching*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 99-115.

ARAÚJO, Helena Costa (2000). *Pioneiras na Educação. As Professoras Primárias na Viragem do Século, 1870-1933*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

BOURDIEU, Pierre (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: University Press.

BOURDIEU, Pierre (1989). *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel.

BUCHBERGER, Friedrich (2000). "Teacher education policies in the European Union: critical analysis and identification of main issues" In CAMPOS, Bárto Paiva (org.) (2000), *Teacher Education Policies in the European Union*. Lisboa: Portuguese Presidency of the Council of the European Union/Ministry of Education/ European Network on Teacher Education Policies, pp. 9-49.

CAMPOS, Bárto (2004). "The balance between higher education autonomy and public quality assurance: development of the Portuguese system for teacher education accreditation". *Education Policy Analysis Archives*, 12 (73), pp. 1-33, In <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n73/> [<http://www.pafeldkirch.ac.at/entep/>], consultado em 12 de Janeiro de 2007.

CAMPOS, Bárto P. (2000) (org.). *Teacher Education Policies in the European Union*. Lisboa: Portuguese Presidency of the Council of the European Union/Ministry of Education/ European Network on Teacher Education Policies.

CARNOY, Martin (1999). "Globalización y reestructuración de la educación". *Revista de Educación*, nº 318, pp. 145-162.

CASTELLS, Manuel (1998). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. III, End of Millennium*. Oxford: Blackwell Publishers.

CERNY, Philip G. (1990). *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*. Londres: Sage.

Comissão das Comunidades Europeias (2003). Commission staff working document. *Implementation of the "Education & Training 2010"*, SEC (2003) 1250. In <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/staff-work>, consultado em 29 de Dezembro de 2003.

Comissão Europeia (2002). *Educação e Formação na Europa: Sistemas Diferentes, Objectivos Comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Commission of the European Communities (2004). Commission staff working paper *New Indicators on Education and Training*. SEC (2004) 1524. In http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/indicators_en.pdf, consultado em 3 de Dezembro de 2004.

Commission of the European Communities (2005). Annex to the communication from the Commission *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe*. (Draft 2006 joint progress report

of the Council and the Commission on the implementation of the "Education & Training 2010 work programme"). COM (2005) 549 final. In <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/report06staff.pdf>, consultado em 14 de Março de 2006.

Commission of the European Communities (2006). "Commission staff working document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training" (SEC (2006) 639). In <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06.pdf>, consultado em 2 de Junho de 2006.

Copenhagen Coordination Group (2003). *Enhanced Cooperation in Vocational Education and Training*. Stocktaking report of the Copenhagen Coordination Group, October 2003. In <http://europa.eu.int.comm/education>, consultado em 29 de Dezembro de 2003.

Council of the European Union (2004), "Education & Training 2010" *The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms*, doc 6905/04 Educ 43. In <http://europa.eu.int.comm/education>.

Cochran-Smith, Marilyn (2002). *Constructing Outcomes in Teacher Education: Policy, Practice and Pitfalls*. Lisboa: Educa.

DALE, Roger (2000). "Globalization and education: demonstrating a 'common world educational culture' or locating a 'globally structured educational agenda?'" *Educational Theory*, 50 (4), pp. 427-448.

DALE, Roger (2005). "A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica" In TEODORO, António & TORRES, Carlos Alberto (orgs.) (2005), *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*. Porto: Afrontamento, pp. 53-69.

Decisão N° 2241/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia* L 390 de 31.12.2004, pp. 6-20.

European Commission (2000). *European Report on Quality of School Education. Sixteen Quality Indicators*. Luxemburgo: Office for Official Publications.

European Commission (2004). *Implementation of "Education and Training 2010" work programme. Working Group A "Improving the Education of Teachers and Trainers"*. Progress Report. In http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#training, consultado em 14 de Março de 2006.

European Commission (s/d1). *Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications*. In http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/principles_en.pdf, consultado em 14 de Março de 2006.

European Commission (s/d2). *Testing Conference on the Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications, 20th-21th June 2005*. In <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/confreport.pdf>, consultado em 14 de Março de 2006.

Eurydice (2002). *The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns (report I). Initial Training and Transition to Working Life of Teachers in General Lower Secondary Education*. Bruxelas: Eurydice European Unit.

Eurydice (2004). *The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns (report IV). Keeping Teaching Attractive for the 21st Century. General Lower Secondary Education*. Bruxelas: Eurydice European Unit.

FALK, Richard (2001). *Globalização Predatória*. Lisboa: Instituto Piaget.

Habilitações Profissionais para a Docência (HPD). In http://www.min-edu.pt/fjp/docs_stats/Habilitacoes%20Prof%20Docencia_22_Fev_06.pdf, consultado em 14 de Março de 2006.

Jornal Oficial da União Europeia (2005). *Conclusões do Conselho de 24 de Maio de 2005 sobre novos indicadores em matéria de educação e formação* (2005/C141/04) de 10.6.2005, pp. 7-8.

LAVAL, Christian & WEBER, Louis (2002). *Le Nouvel Ordre Éducatif Mondial*. OMC, Banque Mondiale, OCDE, Commission Européenne. Paris: Nouveaux Regards/Syllepse.

LAWN, Martin & OZGA, Jenny (1988). "The educational worker? A reassessment of teachers" In OZGA, Jenny (org.) (1988). *Schoolwork. Approaches to the Labour Process of Teaching*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 81-98.

MORAES, Maria Célia (2001). "Recuo da teoria: dilemas da pesquisa em educação". *Revista Portuguesa de Educação*, 14 (1).

MORAES, Maria Célia Marcondes de & TORRIGLIA, Patrícia Laura (2003). "Sentidos de *ser* docente e da construção do seu conhecimento" In MORAES, Maria Célia Marcondes de & SHIROMA, Eneida Oto & EVANGELISTA, Olinda & TORRIGLIA, Patrícia Laura (orgs.) (2003). *Iluminismo às Aressas. Produção de Conhecimento e Políticas de Formação Docente*. Rio de Janeiro: DP & A, pp. 45-60.

Newsletter (2003). *Education and Culture at a Glance*. Newsletter 14 July 2003. In <http://europa.eu.int/comm/dgs/education-culture/publ/news/newsletter>, consultado em 19 de Dezembro de 2003.

NÓVOA, António (2002). "O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas" In AAVV, *Espaços de Educação, Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste

Gulbenkian, pp. 237-263.

NÓVOA, António (2004). "Novas disposições dos professores. A escola como lugar de formação". *Correio da Educação* n° 47, edição de 16 de Fevereiro de 2004 (suplemento).

NÓVOA, António (2005). "Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation" In LAWN, Martin & NÓVOA, António (orgs.) (2005), *L'Europe Réinventée. Regards Critiques sur l'Espace Européen de l'Éducation*. Paris: L'Harmattan, pp. 197-224.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2002). *Reading for Change: Performance and Engagement across Countries: Results from PISA 2000*. Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* (Overview). In <http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>, consultado em 12 de Janeiro de 2007.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2006). *Oecd Work on Education*. In <http://www.oecd.org/dataoecd/35/40/30470766.pdf>, consultado em 10 de Janeiro de 2007.

PONTE, João Pedro (2006). "Por uma formação profissional de professores" (21 de Março de 2006, documento policopiado).

ROBERTSON, Susan (2005). "Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems. *Comparative Education*, vol. 41 (2), pp. 151-170.

ROBERTSON, Susan (s/d). "The politics of re-territorialisation: space, scale and teachers as a professional class" (texto policopiado).

S/A (2006). "Por uma formação de professores de qualidade" (11 de Abril de 2006, documento policopiado).

SANTOS, Boaventura de S. (2001). "Os processos de globalização" In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (2001). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto, Afrontamento, pp. 31-106.

SHIROMA, Eneida Oto & EVANGELISTA, Olinda (2003). "Um fantasma ronda o professor: a mística da competência" In MORAES, Maria Célia Marcondes de & SHIROMA, Eneida Oto & EVANGELISTA, Olinda & TORRIGLIA, Patrícia Laura (orgs.) (2003). *Iluminismo às Aressas. Produção de Conhecimento e Políticas de Formação Docente*. Rio de Janeiro: DP & A, pp. 83-98.

SHIROMA, Eneida Oto (2003). “O eufemismo da profissionalização” In MORAES, Maria Célia Marcondes de & SHIROMA, Eneida Oto & EVANGELISTA, Olinda & TORRIGLIA, Patrícia Laura (orgs.) (2003). *Iluminismo às Aressas. Produção de Conhecimento e Políticas de Formação Docente*. Rio de Janeiro: DP & A, pp. 61-79.

TEODORO, António (2006). *Professores Para Quê? Mudanças e Desafios na Profissão Docente*. Porto: Profedições.

The Copenhagen Declaration (2002). *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, Convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training*. In <http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/index.en.html>.

The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005. In http://www.bologna-bergen2005.no/docs/00-Main_doc/05/05/20_Bergen_Comuniqué.pdf, consultado em 20 de Maio de 2005.

TORRES, Carlos Alberto & LEVIN, Henry M. (2003). “Privatização da educação pública. Carlos Alberto Torres conversa com Henry M. Levin”. *Revista Lusófona de Educação*, n° 1, pp. 147-154.

WONG, Bárbara (2006). “Ensino superior contra planos para formação de professores”. *Jornal Público*, edição de 14 de Março de 2006, p. 24.

Notas finais

¹ Referimo-nos às combinações das actividades de financiamento, fornecimento, regulação, propriedade, através de: estado, mercado, agregado familiar ou comunidade, às escalas supranacional, nacional ou subnacional (Dale, 2005: 60 e ss.).

² Para uma discussão das novas realidades que esta expressão pretende enunciar conferir, por exemplo, Falk (2001) e Santos (2001).

³ O *Processo de Bolonha* reúne hoje quarenta e cinco países europeus envolvidos com a reestruturação radical do ensino superior até 2010 segundo sistemas de graus e de transferência de créditos, harmonizados e regulados através de sistemas de garantia de qualidade e de acreditação, também eles previsivelmente harmonizados num futuro próximo (2007?), a fim de permitir o reconhecimento mútuo (*The European Higher Education Area – Achieving the Goals*, 2005; Antunes, 2005b). O *Processo de Bolonha* é orientado para a construção de instrumentos de âmbito europeu no campo do ensino e da formação profissionais (como o *Europass* ou o *Quadro Comum de Garantia de Qualidade* ou sistemas de transferências de créditos) que permitam a harmonização e o reconhecimento de qualificações no contexto da Europa (*The Copenhagen Declaration*, 2002; Decisão N° 2241/2004/

CE). O estudo PISA (*Programme for International Student Assessment*) é organizado pela OCDE para avaliar as competências dos jovens de 15 anos nas áreas da Matemática, Língua Materna e Ciências e envolve, neste momento mais de trinta países dos vários continentes; o que é avaliado, o modo como é avaliado e a interpretação da informação são definidos pelos técnicos da OCDE que organiza listas ordenadas com as performances dos jovens dos diversos países e desenvolve análises sobre os sistemas educativos com base nestas avaliações (OECD, 2002).

⁴ Refiro-me ao documento, não datado e elaborado pela Comissão Europeia em 2005, intitulado *Princípios Comuns Europeus para as Competências e Qualificações dos Professores* (“Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications”) e que doravante referirei como *Princípios Comuns* ou simplesmente *Princípios* (EC, s/d1). A sigla EC será utilizada neste texto para referir a designação “European Commission” usada pela Comissão Europeia em alguns textos e registada por mim na referência bibliográfica.

⁵ O *método aberto de coordenação* é apresentado em documentos subscritos pela Comissão Europeia como “um novo meio de fomentar a convergência das políticas nacionais para objectivos comuns”, tendo sido “delineado para ajudar os Estados-membros a desenvolverem progressivamente as suas próprias políticas” através da “comparação e aprendizagem mútuas” com recurso a uma “gama de indicadores, valores de referência, intercâmbio de boas práticas, avaliações pelos pares” (Comissão Europeia, 2002: 10).

⁶ A sigla CEC refere a designação “Commission of the European Communities” adoptada pela Comissão Europeia em alguns documentos e mantida por mim na referência bibliográfica.

⁷ Para compreender melhor estes processos específicos, e só para mencionar trabalhos recentes que aliam a concisão à clareza, consultar, entre outros, Nóvoa (2002) e Teodoro (2006).

⁸ A autora apresenta um conjunto de argumentos e evidências acerca das utilizações dos resultados destes exames, hoje realizados na quase totalidade dos Estados nos EUA, e suas consequências; assim, à data da escrita do texto, os resultados dos candidatos nos exames deveriam ser “compilados em registos («report cards») institucionais e estatais concebidos para servir de indicadores da adequação da empresa de formação de professores e proporcionarão *rankings* públicos (e sem dúvida altamente politizados) de instituições de formação de professores”; de tal modo que, segundo a autora, “Em alguns estados, foi até sugerido que o principal resultado dos exames para docentes («teacher tests») foi desacreditar as escolas de formação e proporcionar argumentário para aqueles que gostariam de fechá-las”, isto apesar de haver “pouca evidência de que as classificações nos exames para professores («teacher tests») estejam relacionados com o desempenho real no ensino nas salas de aula ou com a aprendizagem dos estudantes” (Cochran-Smith, 2002: 28-30).

⁹ Conferir Despacho n° 13 766/2004, D. R. de 13 de Julho de 2004, II série.

¹⁰ Doravante referir-nos-emos a este documento pela sigla HPD que manteremos nas referências bibliográficas.

¹¹ Usamos a sigla S/A para indicar a referência *Sem Autoria* expressa que é o caso do documento de trabalho *Por uma Formação de Professores de Qualidade*, elaborado no âmbito de um grupo de trabalho responsável por preparar a posição da Universidade do Minho face à

proposta em discussão pública.

¹² Almerindo Afonso refere-se, como se percebe, ao XV Governo Constitucional sustentado pela coligação PSD-PP de centro-direita.

¹³ É importante concluir aqui a ideia do autor citado, que prossegue: “Eu não pretendo com isto dizer que os professores não podem ou não devem ser responsabilizados pelo seu trabalho. Há certamente que pensar na necessidade de implementar modelos democráticos de responsabilização e de *accountability* relativamente aos professores e a outros actores educativos, incluindo o próprio Estado” (Afonso, 2003: 39). Por outro lado, e relativamente a este foco de debates e intervenções nos professores e na escola pública, Nóvoa observava no mesmo ano: “Nos *media* fala-se muito das escolas e dos professores. Por boas e por más razões. Mas há uma ausência dos professores, uma espécie de silêncio de uma profissão que se voltou para dentro, que se fechou nos muros da escola e que perdeu visibilidade no espaço público” (Nóvoa, 2004: 2).

¹⁴ Vale a pena elencar as tremendas pressões existentes, que este sociólogo considerou, há já mais de dez anos, sobre o exercício da profissão com autonomia pelos professores: “simultaneamente são perseguidos pela indústria dos manuais, sitiados pelas tecnologias do pronto-a-ensinar, culpabilizados (até) pela perda de competitividade económica, obrigados a prestar contas de objectivos quantificáveis estabelecidos sem a sua participação (...) e avaliados (quase exclusivamente) pelos resultados académicos dos seus alunos”. É notável a actualidade de tal análise cuja acutlância se mantém ou quiçá é hoje ainda mais elevada (Afonso, 1996: 6).

¹⁵ Susan Robertson aponta fundadamente para o facto de, na generalidade dos textos emanados de instâncias políticas e outras, entre as quais também alguns trabalhos de natureza académica, a

invocação da economia do conhecimento pressupor que se trata de uma ideia e uma realidade não problemáticas, quer do ponto de vista conceptual, quer ideológico, quer político ou social (Robertson, 2005: 166).

¹⁶ Chamamos a atenção para a discussão desenvolvida por Moraes & Torriglia (2003) em torno da reflexão, do professor e da prática reflexivos e dos diversos sentidos que podem assumir no quadro de instrumentos e percursos intelectuais, cognitivos, conceptuais, metodológicos distintos.

¹⁷ A citação referida vem na sequência da seguinte afirmação: “Os professores nunca viram o seu conhecimento específico devidamente reconhecido. Mesmo quando se insistiu na importância da sua missão, a tendência foi sempre para considerar que lhes bastava dominar bem a “matéria” e possuírem um certo jeito para comunicar e para lidar com os alunos. O resto era dispensável. Tais posições conduzem, inevitavelmente, ao desprestígio da profissão, cujo saber perde qualquer “valor de troca” no mercado académico e universitário” (Nóvoa, 2002: 253-4).

¹⁸ No mesmo sentido também devem ser seguidas com absoluta atenção as múltiplas e recentes intervenções do Ministério da Educação em Portugal, quer na colocação nas escolas de uma estranha miscelânea de técnicos, estatutos, funções e papéis, quer na reorientação da carreira e estatuto docentes, quer na promoção encapotada da degradação da função docente ao permitir a mais completa liberalização de arranjos e vínculos contratuais de professores envolvidos nas áreas *fora-da-lei* da leccionação de inglês e das actividades de complemento curricular, quer ainda nas relações contratuais de todos esses trabalhadores em exercício as escolas.

THE NEW WORLD EDUCATIONAL ORDER AND EUROPEAN UNION: TEACHER EDUCATION FROM COMMON PRINCIPLES TO THE PORTUGUESE ANGLE

ABSTRACT

In this work we trace a way of understanding the elaboration of an European educational policy text, the document Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications, searching to suggest some articulations with national policy processes in the same sphere. We argue that education and teachers are under the fire of an agenda emerging from global pressures that translates itself in a plurality of guidelines, as the democratic-professionalizing and the mass competitive-technological projects, whose dissidence is as real as the discrepancy between the capacities of influence of each part. Those divergences have recently manifested themselves in Portugal through very distinct proposals about initial teacher education. We essay to clarify routes and processes, nexus and disconnections, underlining, on one hand, the strategic inscription of national policies in union and global policies and, on other hand, the non-linear, and mediated and context bounded construction of developments of those policies in country reality.

Keywords: Supranational governance – Education policies – European Union – Education & Training 2010 work programme – Teacher education.

As Políticas de Descentralização da Gestão e Autonomia Financeira como Estratégias para Redefinição do Estado Brasileiro

TEREZINHA FÁTIMA ANDRADE MONTEIRO DOS SANTOS
Universidade Federal do Pará, Brasil

RESUMO

Trata-se de artigo sobre uma política de descentralização da gestão do governo federal que libera recursos diretamente para as escolas públicas do ensino fundamental do Brasil, para a melhoria das condições de funcionamento, com forte indução para que se auto-financiem, a partir de parcerias e/ou outras formas criativas de capitalizar recursos, desde que criem Unidades Executoras, que congreguem segmentos escolares e comunidade externa.

Palavras-chave: Descentralização – Gestão escolar – Programa Dinheiro Direto na Escola – Política educativa – Brasil.

Falar em qualquer política educacional no Brasil de hoje é invadir caminhos obscuros que fatalmente nos levam a alongar o percurso para tentar estabelecer nexos concretos com nossa prática social, não apenas no plano teórico, mas na realidade vivida no nosso dia-a-dia de professor/educador e pesquisador. Por isso, apesar de fazermos um recorte a partir de pesquisas realizadas e acúmulos teóricos sobre o Observe – Observatório de Gestão Escolar Democrática¹ e, particularmente o Programa Dinheiro Direto na Escola [PDDE]² em Belém, priorizamos um caminho mais longo para situar historicamente nosso objeto de análise e buscar socializar interativamente os resultados dos estudos desenvolvidos a partir de 2003, que estão sendo concluídos, com relatório final enviado ao CNPq, que financiou parcialmente a 2ª pesquisa.

A descentralização da gestão e autonomia financeira nos remete a identificar a origem da priorização da gestão, como elemento importante para a modernização do Estado brasileiro, em sua crise desde o final dos anos

1980. Ao justificar a crise brasileira Bresser Pereira (1997) alude sua gênese à forma burocrática de administrar o Estado, enfocando as conquistas sociais garantidas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como um fator agravante, até como um retrocesso fazendo coro com muitos dos quais participaram da formulação do Plano Diretor da Reforma do Estado, porque geraria o aumento dos gastos públicos, num momento em que no mundo inteiro o Estado social estava se esfacelando. Esquecem-se eles que, como diz Hobsbawm:

“Até nos regimes mais radicalmente neoliberais, os sistemas de saúde, serviços públicos e previdência são em geral quase todos proporcionados pelo Estado...(...) os governos precisam satisfazer as demandas sociais de suas populações.” (2000: 94).

Na verdade, aconteceu que, em decorrência dos anos autoritários (1964-85) vividos no Brasil, as elites políticas necessitavam muito mais dar respostas, em termos de ações

afirmativas, devido sobretudo à pressão dos movimentos organizados e o próprio descontentamento mais geral com a situação do País, num cenário de muitas reivindicações represadas que foram consagradas na Constituição Federal como direito social e regulamentadas, e menos como compromisso por parte da classe política, daí a contradição manifestada logo nos anos subseqüentes: o governo do Presidente Sarney (85-90) expressou discussões em torno da necessidade de pensar-se na “governabilidade”, esta entendida como condições adequadas de exercício de poder de governar, ou mesmo crise de governança, como também chamam, como incapacidade financeira e administrativa de um governo para realizar suas decisões e implementar políticas públicas .

Tal situação decorre das garantias sociais constitucionais pactuadas, com o argumento de que o Estado não teria condições financeiras de patrocinar, o que foi intensificado no governo Collor de Mello e consolidado com Henriques Cardoso e Lula da Silva, com a invasão da ideologia neoliberal de estreitamento concreto do espaço público, daí Sader (2001) dizer que se trata de “um neoliberalismo tardio”, com a proposta de corte dos gastos públicos, privatização das empresas estatais e abertura da economia ao exterior, dentre outras, por exemplo, num processo de modernização liberal, em que o Estado deixa de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e social, para ser apenas um regulador, um articulador.

Nessa direção, o Plano de reforma propõe mudanças na estrutura organizacional do aparelho estatal, a partir da criação de mecanismos de descentralização, de redução da hierarquia, da avaliação de resultados, o que são por ele considerados como elementos importantes para a gestão democrática, a partir de um discurso participacionista convincentemente estruturado, utilizando-os como fortes estratégias administrativas e políticas, para introduzir um novo padrão de gestão, adequado e compatível com a proposta das agências multilaterais de financiamento como Banco Mundial [BM] e Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID], embasadas em diagnóstico da crise do Estado brasileiro em suas condicionalidades insertas nos acordos de assistência técnico-financeira, compactuadas com os elaboradores de nossas políticas públicas, a classe dirigente do Brasil.

É uma nova concepção de administração pública centrada nos resultados, que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado [PDRAE] denomina de “gerencial”, nos moldes

empresariais do tipo Toyotista, de qualidade total para a satisfação dos clientes-consumidores dos serviços públicos. Tal padrão tem a ver com a minimização dos desperdícios; melhor aproveitamento do tempo, do espaço dos recursos materiais e humanos; maior produtividade, o que significa, a busca da excelência no atendimento desse cliente.

Aliás, há autores que defendem a idéia de que esta exacerbção dos processos gerenciais tem a ver com as teses do americano James Burnham em seu livro “The Managerial Revolution”, considerado como precursor das modernas teorias de administração gerencial:

“A preocupação com o gerenciamento das ações, a política de propaganda dessas ações e de mostrar sempre que há um comando gerencial, como nas grandes empresas...no exercício do poder de gerir...” (Parés, 2005: 59).

Boron (2003) argumenta que as reformas na América Latina deveriam ser denominadas processos de contra-reformas, porque funcionaram na direção oposta que se deveria esperar, porque a palavra Reforma, na tradição ocidental se articula com igualdade e liberdade, e tende dirigir-se para algo mais positivo para melhorar dada realidade, no caso específico da educação,

“[...] começa por convertida num serviço e termina sendo um bem, como um automóvel qualquer... a conclusão inexorável é que os bens compram-se e vendem-se num quadro institucional que é o mercado e que não tem nada a ver com a democracia.” (Boron, 2003: 34).

Concordamos com o autor, porque se pode associar com o próprio significado da palavra reformar, que quer dizer mexer, arrumar para ficar melhor e não para destruir, mas também há um outro lado, qual seja o de ajeitar, ajustar para levar noutra direção, conferindo-lhe uma aparência de melhoria geral, o que significa para Mészáros

“... corrigir algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, de forma que sejam mantidas intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica global de um determinado sistema de reprodução.” (2005: 25).

Observe-se que no caso específico da educação, as medidas ou políticas educacionais estabelecidas para a

nova qualificação da escola têm sido justificadas por meio de argumentos técnicos, em nome da modernização, da eficiência, da eficácia, apregoados pela administração do tipo empresarial, em que se otimizam os meios para o alcance dos fins desejados, enquanto modelo único e universal de gestão. Daí a larga divulgação do programa de qualidade total nas escolas, dentre outros motivos, porque as elites dirigentes da Educação do País, debitam, preferencialmente, os problemas históricos da educação à má gestão das escolas, em sintonia com os diagnósticos apresentados na Conferência de Jomtien de 1999 e de Dakar em 2000, patrocinadas pela UNESCO-Organização dos Estados Americanos para Ciência, Cultura e Educação, Organização dos Estados Americanos - OEA, dentre outros.

Tais configurações advêm das orientações de políticas do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, para a educação materializadas com a criação do Fundescola, que é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE] desenvolvido com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e Ciência [MEC] e pelas Secretarias estaduais e municipais de educação da região Norte, Nordeste Centro-Oeste que congrega um conjunto de políticas de melhoria de gestão, em direção da qualidade, como: Progestão, Progestar, Plano de Desenvolvimento da Escola [PDE], Programa Dinheiro Direto na Escola [PDDE], Prêmio Nacional de referência em gestão escolar, dentre outros. Lembrando que tais políticas são estabelecidas, a partir de diagnósticos construídos no Brasil para os organismos internacionais.

“Sua missão é promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, eficiência e equidade³ no ensino fundamental público das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação”. (nota e grifo nossos) (BRASIL/FNDE, 2005: 1).

O financiamento desse programa (Fundescola) vem do governo federal e de empréstimos do Banco Mundial e está atendendo atualmente 384 municípios e 19 Estados, atingindo cerca de 8 mil escolas públicas, dentre aqueles mais populosos, segundo IBGE. O montante de recursos envolvidos está em torno de US\$ 1,3 bilhões. Na primeira fase incentivou programas ligados à gestão escolar e do processo ensino-aprendizagem. Na segunda, atuou mais

com o planejamento estratégico das secretarias (Brasil/FNDE, 2005).

Nessa última linha, a Secretaria Estadual de Educação do Pará - SEDUC implantou e implementou a gestão estratégica, em 2003, por meio de um processo de planejamento estratégico (PES) com uma mudança da estrutura organizativa, na direção da descentralização da administração, tanto internamente como em termos do Sistema Estadual de Educação, organizando e agrupando as escolas da rede em pólos, que congregam determinado número de escolas, onde deverão ser resolvidos os problemas, sem que seja preciso chegar-se à SEDUC.

Na análise de Bresser Pereira (1997: 42), as novas orientações sinalizam para um novo padrão de gestão da coisa pública, cujas características principais são: 1 - a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário, ou cidadão-cliente; 2 - ênfase no controle dos resultados por meio dos contratos de gestão; 3 - fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal; 4 - separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas executoras dessas políticas; 5 - distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado e as organizações sociais, que realizam atividades competitivas (como é o caso da educação); 6 - transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos (no caso da educação básica, do MEC para as Unidades Executoras [UEX]); 7 - adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, de três mecanismos: de controle social direto, do contrato de gestão e da formação de quase-mercados; e 8 - terceirização das atividades auxiliares ou de apoio.

De acordo com este modelo de gestão, a formulação das políticas sociais permanece centralizada no que se denominou de “núcleo estratégico”, que envolve o executivo, legislativo, judiciário e Ministério Público enquanto que a execução e os recursos financeiros para a oferta dos serviços são descentralizados para as Organizações Sociais [OS]:

“Tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular. Desse modo, diferentes práticas de responsabilização e compromisso desenham um conflito potencial que diferencia internamente as múltiplas organizações que constituem a emergência daquilo que se entende por sociedade civil no Brasil...” (Paoli, 2002: 378).

No caso específico da educação, este núcleo é o Ministério da Educação, a quem cabe as decisões centrais referentes à gestão e ao controle da política financeira da escola. A execução destas decisões, porém, é transferida para as escolas por meios de suas Unidades Executoras, para receberem e administrarem os recursos descentralizados do programa, no Pará, os Conselho Escolares transformadas em OS⁴ que, de acordo com a Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, são “[...] pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais. Para ter direito à dotação orçamentária, essas entidades deverão obter autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o poder executivo”.

Os ideólogos da emergência do Terceiro Setor⁵ entendido como remédio poderoso para superação da crise do Estado, utilizam-se de argumentos convincentes para demonstrar que a participação solidária é a única chance para que todos se unam em benefício do bem comum, onde cada um deve fazer sua parte, a partir da recontextualização de conceitos como participação, controle social, autonomia, descentralização, há muito buscados pelas esquerdas brasileiras, capturando assim até alguns intelectuais antes altamente críticos, que a discordância hoje, chega a ser um desafio ou algo ultrapassado. Os termos autonomia e descentralização são associados à idéia de gerenciamento de recursos, racionalização e desburocratização do aparelho estatal.

Importa destacar que a política de descentralização das ações executivas propostas pelo governo de Fernando Henrique na década de 1990, tem na escola o seu locus privilegiado, como se pode constatar:

“São os Estados e Municípios que efetivamente atuam no nível estratégico-gerencial do sistema educacional, pois acompanham, avaliam, coordenam e integram o planejamento e os resultados alcançados pela escola. Aqui reside o ponto mais importante do sistema educacional, pois é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema.” (nosso grifo) (Brasil/MEC, 1995: 4).

As reformas propostas e quase todas já implementadas até agora no Brasil, encaminham na direção do encolhimento do Estado em sua função social, num processo de racionalização

mercantil, em favor da empresa privada, ou seja, é o Estado mínimo para atender os direitos básicos de cidadania e máximo para apoiar e/ou beneficiar o capital:

“(.) a reforma do estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse movimento.” (Neto & Almeida, 2000: 37).

Percebe-se assim “o público não-estatal” como a possibilidade de realização das políticas públicas com maior eficiência e produtividade, onde as melhorias podem ser concretizadas efetivamente porque saem do espaço público, que é um local de política, de luta, de baixa realização, de desperdício de toda natureza, enfim, de toda irracionalidade, nele isto já virou senso comum, porque todos têm em alguma medida, algo para embasar tais justificativas de inoperância, em termos de atendimento nos serviços públicos, como se os problemas só acontecessem em instituições de natureza pública estatal. É uma forma de escamotear a questão, sem examinar a essência do problema.

Para tentar conectar a discussão, buscaremos enveredar pela história recente do Brasil para compreendermos as origens dessa nova pauta em que se inclui necessariamente o papel das Organizações Sociais, como uma alternativa de mitigação da crise estrutural vivida pelo capitalismo moderno hegemônico no mundo, na sua fase de reestruturação produtiva.

Com a emergência das OS, estabelece-se uma nova relação entre Estado e Sociedade no que tange à oferta dos serviços sociais, especialmente. Nesta relação, institui-se uma nova parceria

“[...] baseada em resultados, que conjuga autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão.” (Neto & Almeida, 2000: 121).

Nessa parceria, o Estado assume o compromisso de financiar, total ou parcialmente, os serviços e as OS assumem a prestação destes, sendo as responsáveis pelos resultados definidos no contrato de gestão assumido na parceria.

No caso específico dos serviços de educação ofertados pela escola, esta também passa a ser a lógica que orienta a oferta dos serviços educacionais (delegação de funções,

do MEC às UEx's, com recursos públicos) por meio de uma parceria estabelecida entre Estado e Sociedade. Nessa direção,

“[a] operacionalização do programa [PDDE] tem por base o princípio da parceria, envolvendo as três esferas de governo (federal, municipal e estadual) e, sobretudo, a participação ativa da comunidade escolar, por meio de organizações representativas, chamadas Unidades Executoras [UEx's].” (nosso grifo) (BRASIL, 1997: 1).

Nessa parceria, ao FNDE cabe, dentre outras atribuições, “[...] prover os recursos para execução do PDDE” que é um Programa federal de apoio às escolas públicas do fundamental; e às UEx's,

“a) - empregar os recursos em favor das escolas que representam, de conformidade com os critérios e as normas estabelecidas [e elaboradas pelo FNDE, como vimos] para execução do PDDE; b) - prestar contas à Secretaria de Educação do Estado ou do Distrito Federal ou do município a que a escola pertença, da utilização dos recursos recebidos.” (nosso grifo) (BRASIL, 1997: 2).

Da transferência da responsabilidade pela execução dos serviços ofertados pela escola, ocorrida com esta parceria, decorrem duas grandes atribuições às UEx's: aplicar os recursos, transferidos e captados, em ações que incidam, efetivamente, na melhoria da oferta dos serviços e prestar contas desta aplicação. Às UEx's compete, portanto, não apenas exercer direitos sobre os recursos da escola (recebê-los e administrá-los), mas cumprir com compromissos assumidos na parceria com o MEC. Neste sentido, a autonomia proposta no PDDE não está apenas para garantir direitos às UEx's sobre os recursos da escola, mas também para que esta assuma novas obrigações.

“A Unidade Executora é uma entidade jurídica de direito privado sendo um órgão de representação de pais, professores, funcionários da escola e da comunidade em geral. Como pessoa jurídica, ela possui autonomia para exercer direitos e contrair obrigações com os recursos recebidos de órgãos governamentais, de entidades públicas e privadas, doações e outros.” (nosso grifo) (BRASIL, 1995: 9).

No caso particular do financiamento dos serviços de educação, esta medida foi apontada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe como estratégia de redução dos investimentos públicos no setor, porque segundo suas orientações, quanto maior for o volume de recursos privados, captados pela escola a partir da participação financeira dos pais, dos empresários, etc., em ações desenvolvidas pela unidade de ensino, menor deve ser o aporte de recursos públicos para ela.

Mas, no nosso modo de entender o problema central não é o Estado garantir a descentralização dos recursos, mas a nova concepção do público, como algo que necessariamente deva ser feito pelo particular, porque é mais competente do que o estatal, que tem isso como uma característica imanente.

A execução das atividades a serem realizadas pela escola por meio do programa, como, por exemplo, a contratação de serviços que garantam a manutenção da escola, já foi descentralizada e assumida pelas UEx's na medida em que elas aderiram ao programa⁶.

Se esta possibilidade de falta de recursos ocorrer ou se eles tornarem-se insuficientes a cada ano (dadas as demandas da escola pública), as unidades de ensino ver-se-ão obrigadas a captar recursos privados, a partir de diferentes formas que lhe são asseguradas no PDDE, pois estas demandas da comunidade persistem e exigem soluções, muitas imediatas. Esta possibilidade de captação de recursos privados é legalmente assegurada às UEx's no programa pelo MEC, já que

“[...] Os meios e recursos para atender os objetivos da UEx serão obtidos mediante: a) contribuição voluntária dos sócios; b) convênios; c) subvenções diversas; d) doações; e) promoções escolares; f) outras fontes.” (nosso grifo) (BRASIL, 1996: 27).

Na medida em que o Estado concede autonomia às escolas (transferindo não apenas recursos mas também funções e atribuições) e não garante recursos financeiros suficientes para que as unidades de ensino realizem os serviços de educação, estas são obrigadas a resolverem, por si mesmas, seus problemas de falta de recursos.

Para isso, no caso específico das escolas beneficiárias do PDDE, elas são regidas pelo sistema privado, flexível, que lhes asseguram condições legais de captar recursos de formas variadas. Para isso, elas também dispõem de autonomia

financeira, enquanto estratégia de gestão, bastando que sejam criativas na forma de buscar soluções para o problema da falta e/ou insuficiência dos recursos e assim atender rapidamente às demandas da comunidade que atende.

No caso específico desses programas descentralizados como o PDDE, que as Unidades Executoras são os Conselhos Escolares, como poderia ser Associações de Pais e Mestres, Caixa Escolar ou outras, enquanto organizações coletivas de representação de segmentos escolares.

Neste processo, a participação e a colaboração de todo e qualquer cidadão é fundamental, já que, para o MEC, todos são co-responsáveis pela oferta da educação.

“A participação e a colaboração dos cidadãos na escola de seus filhos justifica-se, por, pelo menos, dois motivos: 1- a Constituição Federal [CF] (art.º 205º), prescreve que todo cidadão deva ser co-responsável pela promoção da educação; e 2- a necessidade da participação dos pais no Conselho Escolar para os bons resultados dos alunos.” (BRASIL, 1996: 27).

Ser cidadão, neste desenho, não pressupõe o direito a ter os direitos de educação pública, assegurados, mantidos e regulamentados pelo Estado a partir dos interesses e reivindicações da população, mas o de assumir o compromisso de contribuir para que este serviço seja ofertado. Ou seja, responsabilizar-se por parte de sua manutenção. É o cidadão “mais participativo” e “menos espectador” de que nos fala Bresser Pereira (1998), é uma nova concepção de cidadania, que tem a ver com cliente-consumidor, que pode fazer suas escolhas no mercado, daí ter direito de consumidor, hoje tão propalado na mídia.

Ora, o que o fica evidente é que, se de um lado, o Estado descentraliza recursos públicos para as escolas executarem ações voltadas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino [MDE], e assim criarem espaços de decisão, de autonomia, ainda que limitados, acerca do emprego dos recursos públicos, de outro, ele coloca à disposição das UEx's um conjunto de estratégias de substituição da manutenção pública da escola pela privada no momento em que diversifica as fontes de recursos da escola via PDDE.

É importante ressaltar que o PDDE não traz, como novidade, a prática de captação de recursos privados pela escola pública. Esta prática tem-se dado muito comumente nas escolas por meio, de festas (como a junina, de missas escolares) e feiras escolares (como a da pechincha) com o objetivo de angariar fundos, ao lado de aquisição de

papel para avaliações, de apostilas vendidas por alguns professores para a realização de pequenas ações na escola, dada às condições de precariedade historicamente vividas pelas escolas públicas brasileiras. Isto compromete esta manutenção pela substituição do aporte público pelo privado na medida em que as fontes para a manutenção das unidades de ensino tornam-se, concorrentemente, públicas e privadas e também porque tais iniciativas acabam se transformando em cobranças indiretas permanentes dos pais e alunos, o que contraditoriamente, é legalmente proibido nas escolas públicas de Belém, ao mesmo tempo em que o próprio MEC as incentiva e, agora, legitima.

Em segundo lugar, não encontramos nenhuma norma nos documentos do PDDE analisados, que limite os valores dos recursos a serem captados pela escola, o que significa que as unidades de ensino podem buscar recursos o quanto “necessitar” para dar conta das ações planejadas no seu projeto pedagógico, além do agravante do poder dos dirigentes escolares para usar os recursos angariados, sem controle, ainda que haja os colegiados escolares.

Este segundo fator pode dar abertura para outras saídas importantes: (1) os montantes de recursos privados podem tornar-se superiores aos recursos públicos, o que reduz ainda mais os recursos públicos, tornando o Estado menos mantenedor da educação pública; (2) as escolas podem tornar-se cada vez mais diversificadas, em termos de disponibilidades financeiras, o que pode gerar atendimentos diversificados, em termos qualitativos, independente do número de alunos que tiverem, uma vez que a autonomia financeira da escola pode configurar-se de diferentes formas em cada escola ou em cada município ou região do país, como prevê o próprio MEC; e (3) as UEx's passam a ter um poder na proporção de recursos que angariem:

“A participação está fortemente vinculada ao princípio constitucional da gestão democrática expressa na Constituição Federal e na Lei de Bases em seus artigos 14º e 15º. Assim, é esse princípio democrático que deve ser o orientador maior das diversas formas que a autonomia financeira pode vir a tomar nas diferentes escolas e nos diferentes municípios. Desse princípio não se pode fugir, e é dele que deve vir a inspiração para tornar todos os atos relacionados com o planejamento e o uso dos recursos financeiros em atos de aprendizagem e de exercício da cidadania.” (nosso grifo) (BRASIL, 2001: 283).

Ainda que o programa tenha sido criado a partir de uma política de descentralização de recursos financeiros federais (o que em tese significa que a autonomia proposta pelo programa impunha apenas uma autonomia de gestão financeira, e não autonomia financeira), cabendo às UEx's a administração dos recursos públicos transferidos, o governo brasileiro, ao diversificar as fontes de recursos da educação no PDDE, institui a lógica da participação financeira privada na escola pública. Por isto, para além de uma autonomia de gestão financeira, a autonomia proposta no PDDE é uma autonomia financeira. A partir da Resolução nº 17 de 09-05-05 os colegiados das escolas não são mais denominadas de unidades executoras, passando a chamar-se *entidades sem fins lucrativos*.

Referindo-se ao papel do Conselho Escolar [CE] na implementação dessa autonomia, o MEC afirma que

“O Conselho Escolar, instrumento de participação da comunidade, deve ser o maior aliado do gestor na construção da autonomia financeira da escola. O repasse de recursos financeiros para a escola, se for bem trabalhado, pode se transformar em ponto de partida para a própria formação e o fortalecimento dos conselhos.” (BRASIL, 2001: 283).

Santos (2004), ao analisar a configuração deste Conselho no PDDE (enquanto uma organização social, no padrão de ONGs), afirma que estes conselhos *“poderão servir de mantenedores da unidade escolar”* na medida em que, ao fomentar as ações em parceria na escola, o MEC institui a lógica da captação de recursos privados na escola pública, o que, para a autora, pode estimular a competição na escola,

“por meio de diferentes estratégias, como a criação de ranking, prêmios de gestão, etc., obrigando as escolas a funcionarem como organizações sociais e buscarem qualquer tipo de parceria [...] em nome da melhoria das suas condições materiais.” (Santos, 2004: 7).

Com esta medida, afirma Santos,

“[...] o Estado poderá ter espaços objetivos para se desobrigar de sua responsabilidade com a educação. O Programa Dinheiro Direto na Escola é um exemplo emblemático dessa ideologia de abertura e fomento às ações em parceria, na busca pela captação de novos recursos capazes de viabilizar a autonomia das unidades escolares para se auto-financiarem.” (Santos,

2004: 7).

Nesse contexto, o papel do Estado de mantenedor dos serviços oferecidos pela escola cede espaço para outros atores (em especial os membros das UEx's) que, se desejosos de uma educação de qualidade, devem também “fazer a sua parte” na educação, contribuindo e cooperando de toda forma:

“Art.º 3º- Constituem finalidades específicas das UEx's a conjugação de esforços, a articulação de objetivos e a harmonia de procedimentos, o que a caracteriza por: [...] b) promover a aproximação e a cooperação dos membros da comunidade pelas atividades escolares; [...] d) cooperar na conservação dos equipamentos e prédios da unidade escolar; [...]” (nosso grifo) (BRASIL, 1995: 20).

A concepção de participação defendida pelo MEC assume caráter compulsório e normativo e, como afirma Licínio Lima:

“(...) Deste ponto de vista, a passividade e a não-participação representam uma ruptura preocupante, assumindo num primeiro momento e por referência àquele princípio normativo, contornos considerados negativos...” (Lima, 2000: 71).

Nesta medida residem três graves problemas: (1) o Estado transfere, explicitamente, a responsabilidade pela manutenção da escola para a comunidade com a criação deste fundo financeiro; (2) trabalha a idéia da cooperação financeira da comunidade enquanto um dever, uma obrigação dos membros da UEx; e (3) a imposição de participação dos pais, não considerando a vontade de não-participação, baseada numa concepção *imanentista de participação*, de que nos fala Lima (2001)⁷.

Mas para ser bem sucedido nesta medida, o MEC constrói um discurso assentado na importância da participação dos pais na escola de seus filhos, evidenciando a necessidade de se desenvolver uma nova lógica de funcionamento baseada na conscientização da importância de se “participar.” Assim afirma que

“Não há lei que obrigue a sociedade a participar [...] razão pela qual é preciso desenvolver um trabalho de conscientização capaz de levar as pessoas à descoberta da importância de colaborar, de sugerir, de fiscalizar.” (nosso grifo)

(BRASIL, 1997: 14).

Neste trecho, o MEC deixa explícito que a mudança da escola pública em direção à melhoria da sua qualidade está na introdução e aceitação, pela sociedade em geral, de uma nova lógica de funcionamento da escola assentada na colaboração, de toda ordem, das comunidades escolar e local nas questões da escola. Por isto, o “segredo” está na mobilização da comunidade, na garantia do seu apoio e da sua cooperação na manutenção e na execução das atividades planejadas pela escola, como se tal participação fosse algo dado, como princípio irreversível, pelo fato de ter sido consagrada na Constituição Federal de 1988.

“Para se conquistar o apoio da família e da comunidade, é preciso oferecer-lhes condições de influir no processo de decisão, sendo, portanto, necessária a descentralização financeira para a comunidade participar da gestão da escola.” (nosso grifo) (BRASIL, 1995: 9).

Por isto, os membros da UEx e a comunidade atendida pela escola precisam estar conscientes de que a sua “participação,” a sua colaboração são fundamentais no sucesso da escola. Neste sentido, o MEC assegurou, enquanto direitos, que os sócios da UEx podem

“votar e ser votado; participar de atividades sociais e culturais; apresentar sugestões e oferecer colaboração à Unidade Executora; solicitar, em assembleia geral, esclarecimentos sobre as atividades da UEx e sobre atos da Diretoria e do Conselho Fiscal” (nosso grifo) (BRASIL, 1995: 17).

Ou seja, de dever do Estado, o financiamento das ações da escola é trabalhado, no PDDE, como um “direito” de participação da comunidade usuária dos serviços da escola, legalmente assegurado no programa.

A colaboração financeira da comunidade na manutenção da escola pública foi prevista na reforma do Estado por Bresser Pereira (2001), que já definia que a sociedade assumiria parte dos compromissos financeiros dos serviços sociais executados pelas Organizações Sociais. Tal desresponsabilização do Estado com a oferta pública dos serviços executados pela escola via UEx não está apenas na questão do financiamento, mas também na prestação dos serviços a serem realizados nas unidades de ensino. Neste caso, o que o MEC propõe é a substituição da prestação

estatal dos serviços pelo serviço voluntário, que pode ser realizado por todo e qualquer membro da UEx, desde que interessados em “colaborar” com a escola.

Esta colaboração voluntária na realização de ações e/ou serviços na escola pode se dar a partir das especificidades de cada unidade de ensino e será determinada a partir da conjugação de diversos fatores. Porém, acreditamos que, ao determinar que a UEx seja constituída por um número ilimitado de membros⁸ ou “sócios,” o MEC contribui para uma maior divulgação e incentivo a este tipo de prática na escola.

“A Unidade Executora será constituída com número ilimitado de sócios pertencentes às categorias: efetivos – serão sócios efetivos os pais de alunos, o diretor e o vice-diretor do estabelecimento de ensino, os professores e os alunos; colaboradores – serão sócios colaboradores o pessoal técnico-administrativo, os pais de ex-alunos, os ex-diretores do estabelecimento de ensino, os ex-professores, os ex-alunos e os demais membros da comunidade, desde que interessados em prestar serviços ao estabelecimento de ensino e aceitos pela Diretoria.” (nosso grifo) (BRASIL, 1995: 16-7).

Antes do PDDE, o critério das escolas para a composição dos membros da sua entidade representativa variava de acordo com o tipo de entidade escolhida. No caso das escolas cuja entidade representativa era o CE, o critério básico para esta composição era a paridade entre as categorias da unidade de ensino e o número de alunos matriculados.

No Estado do Pará, as unidades executoras das escolas públicas são os Conselhos Escolares, cuja constituição precisa ser resgatada historicamente para identificar sua origem e reconfigurações assumidas, já que suas criações datam de antes da CF, ainda em 1983 e 1984 definiram-se no plano de lutas dos trabalhadores da educação no Pará, a bandeira da gestão escolar democrática, o que só logrou êxito com a Portaria nº 201/87 da SEDUC, que regulamentava a constituição dos CE nas escolas públicas estaduais.

Assim, algumas escolas implantaram seus Colegiados, mas com poucas condições para que funcionassem, efetivamente, além do que as próprias estruturas organizativas do Sistema Estadual e das escolas davam pouco espaço para que ocorresse uma gestão colegiada da escola, sobretudo após a greve da categoria de professores, ocorrida no 2º semestre de 1988, em que a SEDUC investiu no controle centralizado da gestão escolar, desconhecendo o poder dos CE’s já

instalados, além de não incentivar que outras unidades os criassem, em contraposição ao movimento de luta dos trabalhadores da educação. Isto só foi mudar de direção, a partir de 1991, quando a Assembléia Legislativa do Estado aprovou a Lei complementar nº 06/91, atribuindo aos CE's o caráter de órgão consultivo, deliberativo, fiscalizar e avaliador do sistema de ensino, o que permite que se transformem em unidades executoras.

A Portaria nº 225/96 – SEDUC revoga a Portaria nº 201/87 de 27 de novembro de 1996 e estabelece normas complementares de instituição e funcionamento dos CE's em todas as escolas do Estado, fixando o dia 22 de novembro como o Dia “C”, dia das eleições dos CE's. Esta regulamentação estipula as funções, deveres e constituição desses colegiados. Nesse momento, a história foi outra, porque a própria SEDUC decretou a necessidade de todas unidades terem seus CE's, estabelecendo um Regimento único modelo para as escolas da rede pública pela Portaria 225/96 GS de 27/09/1996, sendo sua publicação, objeto de ação judicial por parte do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Pará junto ao Tribunal de Justiça do Estado, porque considerou ilegal a Portaria, por interferir na constituição e estruturação dos CE's, ferindo o artº 278º da Constituição Estadual e a Lei complementar nº 06/91, elaborando e distribuindo cartilhas de orientações (SINTEPP, 1996). Apesar de tanto esforço e luta, o Sindicato não logrou êxito nesta investida e os CE's foram implantados em todas as escolas paraenses, às pressas para que as unidades se habilitassem a receber recursos federais, como o PDE, PDDE dentre outros.

Com o PDDE, todas as entidades representativas da escola têm como critério máximo, de acordo com o que vimos nas análises já realizadas, o interesse do cidadão em prestar serviço voluntário à comunidade escolar, desde que este apoio seja aceito pela Diretoria da UEx, sendo este o critério básico para consecução do trabalho.

Ao introduzir a lógica do voluntariado na prestação dos serviços na escola, o Estado não apenas exime-se da responsabilidade em arcar com as despesas financeiras destes serviços (transformando, por exemplo, os pais de alunos nos responsáveis pela realização voluntária dos serviços de marcenaria, pelos problemas hidráulicos e elétricos da escola), mas também dispensa um serviço especializado na realização das ações a serem executadas nas unidades de ensino, já que qualquer um pode executá-las, desde que tenha disposição, boa vontade e tempo para isto.

Além disso, restringe ainda mais a possibilidade de inserção de um trabalho remunerado, num quadro avassalador de desemprego estrutural e pobreza da população, como é o caso do Pará, onde 51% do contingente de habitantes das cidades ganham até dois salários mínimos (R\$ 700,00, algo em torno de 240,00 €).

Como o MEC não faz referências a critérios avaliativos para a aceitação destes serviços, pela Diretoria, e como as escolas têm um número muito grande de problemas a solucionar, não é difícil imaginar que elas não dispensarão os serviços daqueles que se dispõem a colaborar voluntariamente com a escola, por meio de parcerias voluntárias ou organizadas em contrato.

Por todas estas questões aqui analisadas acerca da reconfiguração do Estado no financiamento e na prestação estatal dos serviços das unidades de ensino é que podemos dizer que a autonomia financeira da escola instituída com o PDDE aponta para a desresponsabilização progressiva do Estado com a escola pública, é uma autonomia como gerenciamento de recursos financeiros.

A questão da (in)dependência da UEx ao Estado impõe-nos uma análise mais detalhada acerca do controle social na política de gestão financeira da escola (PDDE). Aliás, para Mészáros (1987) até as formas de controle social exercidas pelos trabalhadores, são institucionalizadas, porque precisam obedecer a todas as regras existentes, para que sejam permitidas, consideradas legais, como as greves, por exemplo. Para justificar suas afirmações do dilema sobre o controle social, ele apresenta como exemplo a universidade:

“Quanto mais a universidade liberal é pressionada, tanto menos ela é capaz de ser compreensiva, mais rigorosamente ela terá que fixar seus limites e maior será a probabilidade da exclusão de pontos de vista intolerantes...” (Mészáros, 1987: 47).

Segundo o MEC, a participação dos membros da comunidade escolar na gestão do programa tem garantido mudanças substanciais na gestão da coisa pública, pois com o PDDE a sociedade tem participação garantida no controle dos recursos públicos.

“Com relação ao controle social, as Unidades Executoras têm mostrado resultados positivos. Na comunidade escolar, estão o pai do aluno, o professor, o diretor, todos ajudando na boa utilização do dinheiro público e exercendo controle sobre o emprego da verba.” (nosso grifo) (BRASIL, 1997: 14).

No caso da rede municipal de Belém a implantação dos Conselhos Escolares como instância de gestão, foi regulamentado pela Lei Municipal 7.722/94 e em 1997 passa a constituir-se como unidade executora, com personalidade jurídica, nos moldes exigidos pelo MEC, embora já existisse alguns constituídos e funcionando bem antes da formalização.

Pesquisas⁹ têm revelado que estes colegiados, tanto na rede estadual quanto municipal, em cerca de 90% das escolas ainda não estão cumprindo suas funções precípuas do ponto de vista dos educadores, que é de servir de fórum permanente de discussão política e de decisão das políticas da escola, pelo seguinte: a) suas ações têm-se resumido a operacionalizar os recursos que chegam diretamente à escola, como PDDE, PDE, PAPI, fundo rotativo; b) não tem havido uma regularidade nas reuniões dos Conselhos; c) nas poucas reuniões, o absentismo é grande, sobretudo por parte dos funcionários, alunos e pais de alunos; d) os próprios sujeitos escolares não reconhecem os Conselhos como seus órgãos representativos; e) as decisões dos Conselhos não são conhecidas pelos sujeitos escolares; f) disputa de poder entre o Presidente dos Conselhos e os diretores, dentre outros problemas.

Em pesquisa realizada em Belém, numa amostra de duas escolas públicas do ensino fundamental, verificou-se que a descentralização da gestão é associada ao discurso da eficiência administrativa em função da economia de recursos. Um dado a ser enfatizado é que em ambas escolas da amostra, o Conselho Escolar representa uma instância importante de participação da comunidade escolar na tomada de decisões sobre as políticas internas, sendo que o PDDE representou a possibilidade concreta de melhorias nas condições infra-estruturais das escolas, embora avaliem os recursos como reduzidos, porque não sofrem reajuste desde que começou e tenham demonstrado o receio que eles não tenham continuidade, sobretudo a Escola Estadual que está sendo municipalizada, pois só tem hoje uma turma do ensino fundamental e a redução dos recursos gerou impacto na Escola, que considera uma perda marcante, porque ainda não foram compensados pelo governo do Estado.

Pode-se dizer, de um modo geral, o PDDE foi muito bem avaliado, ainda que os sujeitos escolares ressaltem as exigências e o trabalho despendido na pesquisa de preços e na prestação de contas e as orientações de gastos só em determinadas coisas. Os resultados têm sido altamente positivos, para os entrevistados de um modo geral, que

consideram o Programa como uma conquista importante a ser fortalecida pelos profissionais da educação.

As análises por nós efetuadas apontam na direção de que ao mesmo tempo em que o FNDE/MEC descentralizam a gestão financeira dos recursos repassados às Unidades Executoras dos Sistemas Estaduais ou Municipais dos Estados brasileiros, centralizam no nível federal as políticas educacionais de financiamento da educação fundamental, com a extinção das Delegacias do MEC em quase todos os entes federados do Brasil e normatização das regras e princípios pertinentes àquelas políticas, daí considerarmos que tal descentralização (desconcentração) e a gestão democrática funcionam muito mais como estratégias administrativas e políticas para a consecução dos objetivos de redefinição do Estado, na direção de seu estreitamento na oferta de serviços públicos, como uma tendência mundial de regulação do capital.

Algumas aproximações à guisa de conclusão

A análise dos documentos do PDDE permitem afirmar-se que suas orientações encaminham em direção à descentralização da gestão e parecem estar induzindo a educação pública para sua mercantilização, porque os ensinamentos repassados por tais programas sinalizam para auto-sustentação financeira das escolas, retirando a autonomia dessas pela ingerência dos parceiros e estimulando a desobrigação do Estado em garantir a educação pública como prescreve o art. 3º da Constituição Federal do Brasil. Ao lado disso, há de considerar-se também que os recursos repassados são reduzidos e insuficientes para a manutenção das unidades, que para sobreviverem, precisam recorrer a todo tipo de “empreendedorismo” e “criatividade”, via eventos para arrecadação de fundos, parcerias e ações de solidariedade de voluntarismo, conforme já frisamos anteriormente.

Do conjunto das informações e estudos também pode-se inferir que a dita gestão democrática e a autonomia funcionam muito mais como estratégias administrativas e políticas, para nova conformação do Estado brasileiro, em consonância com as lições dos organismos internacionais, tão bem acatadas pelas elites dirigentes do País.

O PDDE apesar de ser considerado pelos sujeitos escolares como fonte de recursos importantes para a escola, ele representa cerca de 40% do total dos recursos que chegam à unidade, incluindo até resultado de eventos

realizados, o que significa dizer que a situação das escolas não tende a melhorar com o Programa, porque continuarão com uma situação de dependência de outras fontes para complementar suas manutenções, sendo obrigadas, portanto, a captar recursos para sua sobrevivência realizando parcerias, nem sempre apropriadas e obrigando os pais e outros agentes a realizarem trabalhos voluntários para ajudar a escola a sobreviver, além do que para complementar seus orçamentos deverão realizar festas, feiras e/ou formas de angariar fundos, o que poderá deixar a direção e o Conselho em situação de insustentabilidade ou estimular a práticas não recomendáveis a uma entidade de formação educacional. Consideramos como, no mínimo, preocupante a presença de uma organização privada dentro de uma instituição pública, com livre poderes para captar recursos de qualquer fonte e movimentar seus serviços na direção desejada e possível, o que provavelmente poderá gerar uma competição entre as escolas, porque dependendo da criatividade e empreendedorismo de seus dirigentes, a podendo ser premiado por isso, a escola poderá se destacar das demais.

Temos consciência de que os problemas da educação e, sobretudo da escola precisam ser atacados em suas raízes, de forma global, que envolve a situação interna e a estrutura da sociedade brasileira, ainda que não precisemos esperar por tais mudanças, para iniciarmos nossa atuação noutra perspectiva para a educação. Nossa luta é para que o Estado possa estabelecer políticas públicas educacionais, em cumprimento a sua obrigação, de forma global e não focalizada, episódica e eventualmente, a partir de demandas que vão sendo disseminados na “mídia” ou pressionados pelos movimentos sociais. As políticas precisam ser antecipatórias e competentes para atacar as causas dos problemas de frente, os quais já são bem conhecidos pela sociedade brasileira e pelos próprios segmentos políticos dirigentes.

De pouco adianta a gestão da autonomia financeira, sem que se tenha condições de exercitar a cidadania em busca da democratização da gestão, dos processos organizativos, da avaliação e da estrutura da Escola como um todo. Por outro lado, é preciso esclarecermos também que não nos colocamos contra as parcerias, ao voluntariado, às ações de solidariedade, de responsabilidade social, mas à substituição da função social do Estado de seu papel de provedor, garantidor responsável pelo atendimento aos direitos de cidadania, para articulador e regulador dos serviços sociais prestados.

Referências bibliográficas

BARRETO, Maria Inês (1995). “As organizações sociais

na reforma do Estado brasileiro” In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNIL GRAU, Nuria (orgs.) (1995). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Clad/FGV, pp.106-147.

BORON, Atilio (2003). *El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 19-67.

BRASIL, Ministério da Educação (1995) *Planejamento Político-estratégico*. 1995/1998. Impresso.

BRASIL, Ministério da Educação - FNDE – Fundescola (1997). Acessado em 17/06/2005, www.fnde.gov.br

BRASIL, Ministério da Educação (1997). *Resolução FNDE/CD nº 3, de 04/03/1997*. Brasília: FNDE, 1997.

BRASIL, Presidência da República (1997). *Medida Provisória Nº 1.591, de 9-10-1997*.

BRASIL, Ministério da Educação (2005). *Resolução FNDE/CD nº 17, 09/05/05*. Brasília: FNDE, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997). *A reforma do estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998). *Reforma do Estado para a Cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34.

BRUNO, Lúcia (2002). “Gestão da educação: onde procurar o democrático” In OLIVEIRA, Dalila Andrade & ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.) (2002). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 17-38.

CHAUÍ, Marilena (2003). *A Universidade pública sob nova perspectiva*. Conferência de abertura da 26ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa – Caxambu-MG: ANPED, 05/10/2003. Internet <http://www.anped.br>

CHAUÍ, Marilena (1999). “A Universidade em ruínas” In TRINDADE, Hélio (org.) (1999). *Universidade em ruínas: na República dos professores*. Rio Grande do Sul – Porto Alegre: CIPEDF, pp. 211-222.

COUTINHO, Carlos Nelson (1989). *Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus.

HOBSBAWM, Eric (2000). *O novo século* (entrevista a Antonio Polito). Tradução de Cláudio Marcondes, São Paulo: Companhia das Letras.

LIMA, Licínio (2000). *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez - Instituto Paulo Freire.

LIMA, Licínio (2001). *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez.

MARX, ENGELS (1982). *A Ideologia Alemã*. Tradução de

José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 3ª edição. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.

MÉSZÁROS, István (1987). *A necessidade do controle social*. Tradução Mário Duayer. São Paulo: Ensaio.

MÉSZÁROS, István (2005). *A educação para além do Capital*. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo.

NETO, António Cabral & ALMEIDA, Maria Doninha (2000). “Educação e Gestão descentralizada: Conselho Diretor. Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico”. *Em Aberto*. V. 17, n. 72, Brasília: INEP.

PARÉS, Ernesto Germano (2005). “Assim pensam os falcões: ideologia e estratégia dos conservadores na construção das políticas que regem o império”. *Crítica Social*. RJ: ADIA, n° 6, Ago/Out. pp. 58-65.

PAOLI, Maria Célia (2001). “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil” In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (2001). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 373-418.

SINTEPP (1996). *Proposta da Coordenação Estadual do SINTEPP, que estabelece eleição direta para direção educacional da rede pública estadual*. Belém: Impresso.

SADER, Emir (2001). *Brasil: uma história de pactos de elite*. Rio de Janeiro: ADIA multimídia. CDrom.

VIEIRA, Evaldo A. (1996). *As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil*. Texto dos 25 anos do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e dos 50 anos da PUC-SP, Junho.

Notas Finais

¹ Projeto de Pesquisa coordenado pela autora.

² Pesquisa realizada nas cinco regiões brasileiras, no período de junho de 2003 a dezembro de 2005, coordenada por Vera Peroni da UFRGS, parcialmente financiada pelo CNPq, da qual a autora coordena a do Pará, contando com as pesquisadoras Dalva Valente Gutierrez e Luizete Cordovil da Silva, além de auxiliares de pesquisa.

³ O princípio da igualdade enquanto direito de todos os cidadãos

foi substituído por equidade, que significa a cada um, de acordo com seus méritos (nota de nossa autoria).

⁴ Chauí (1999: 218-9), ao diferenciar uma organização social de uma instituição social, analisando, especificamente o caso das universidades no contexto da reforma do Estado dos anos 1990, afirma que a organização social tem a instrumentalidade como prática social reguladora, que “está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular”. Seu alvo principal é, neste sentido, vencer esta competição. Uma instituição social, ao contrário, tem a democracia como idéia reguladora e aspira ao princípio da universalidade, tendo a sociedade como seu princípio e sua referência básica. A instituição social, ao contrário da organização social, “[...] se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permite responder às contradições impostas pela divisão.”

⁵ O 1º setor é o Estado, considerado pelo MARE como burocrático, ineficiente e corrupto; o 2º Setor é Mercado, que se orienta pela busca do lucro e o 3º Sociedade Civil identificada com o público não-estatal.

⁶ Na verdade, não se trata de uma adesão das escolas, mas do Ministério responsável pela oferta do serviço de educação que aquelas realizam, neste caso o MEC. Assim sendo, as escolas públicas tomam a conformação de uma organização social de direito privado responsáveis pela oferta dos serviços de educação, porque o MEC optou pelo Programa de Publicização proposto pelo governo brasileiro para o setor de serviços sociais e científicos.

⁷ Para Lima, a não-participação é uma forma de dizer algo. De uma opção racional, como forma de garantir espaços de autonomia, de proteger interesses e evitar novas formas de controle, além do que uma coisa é o plano das orientações e outro das ações que se efetivam no interior da escola. Malcom Werner (apud Lima, 2001) considera que a participação não deve ser considerada como um valor em si mesma, não é necessariamente uma coisa boa. Tudo vai depender de quem participa, de suas condições, de onde e quando isto se dá.

⁸ Antes da implementação do PDDE, o Conselho Escolar das escolas públicas da Rede Estadual de Educação do Pará, por exemplo, era uma entidade representativa da escola composta apenas por representantes das seguintes categorias: Especialistas em Educação (diretor, vice-diretor, e técnicos); professores; funcionários; alunos acima de 12 anos; pais e responsáveis por alunos e representantes da comunidade onde a escola está inserida (SINTEPP, s.d.).

⁹ Pesquisas realizadas a partir de 1993 até 2002, com um universo de 35 escolas públicas de Belém, coordenadas pela autora, deste artigo.

MANAGEMENT DECENTRALIZATION AND FINANCIAL AUTONOMY POLICIES AS STRATEGIES FOR REDEFINING BRAZILIAN STATE'S EDUCATIONAL ROLES

ABSTRACT

This paper addresses one policy of decentralization of the management of the Brazilian federal government that directly liberates resources for the basic public schools, for the improvement of the functioning conditions, with strong induction so that they self-fund by partnerships and/or other creative ways to capitalize resources, since that they create Units Executors bringing together schools and community.

Keywords: Decentralisation – School Management – School Direct Funding Program – Brazil – Educational Policies.

A Liderança Educacional da Direcção Escolar em Espanha: entre a Necessidade e a (Im)possibilidade

ANTONIO BOLÍVAR

Facultad de Ciencias de la Educación
Universidad de Granada, Espanha

RESUMO

A literatura sobre a eficácia e a melhoria das escolas tem destacado o papel desempenhado pela direcção na organização de boas práticas pedagógicas nas escolas e na melhoria dos resultados da aprendizagem. Efectivamente, em Espanha, a direcção tem graves limitações para desenhar ambientes de melhoria da aprendizagem de todos os alunos, entre a “lógica da confiança” e o voluntarismo do professorado (Elmore, 2000). Baseando-nos numa investigação que realizámos para o Instituto Nacional de Calidad Y Evaluación (INCE), neste artigo centramo-nos na discussão dos resultados referidos ao impacto da liderança e da gestão na melhoria das escolas, especialmente nos processos de ensino e aprendizagem, assim como no desenvolvimento profissional dos professores.

Palavras-chave: Liderança educativa – Direcção escolar em Espanha – Melhoria da escola – Aprendizagem – Supervisão pedagógica.

Introdução

A capacidade de uma escola para melhorar depende, de modo significativo, de líderes que contribuam activamente para dinamizar, apoiar e animar para que a sua escola aprenda a desenvolver-se. A literatura sobre a eficácia escolar (*effective school research*), primeiro, e os enfoques sobre a melhoria (*school improvement*), depois, destacaram a importância que uma boa equipa de direcção, como condição prévia necessária, têm em escolas que funcionam bem. Sem dúvida a efectividade de um professor na turma depende das suas capacidades, motivações e compromisso, das características do contexto em que trabalha e do ambiente externo (social e político). Mas a criação de um ambiente e de condições de trabalho que favoreçam, por seu lado, um bom trabalho nas aulas é algo que depende da direcção. Por isso, se bem que outros factores e variáveis tenham a sua incidência, a função da equipa de direcção converte-a em “catalizador”.

A melhoria e eficácia das escolas pode entender-se em

sentido mais amplo ou mais restrito, mas em última instância, materializa-se no aumento da aprendizagem dos estudantes, pelo que se joga nos processos de ensino-aprendizagem que têm lugar nas aulas e nas condições que os apoiam. Daí que o papel pedagógico da direcção e a sua função de liderança consistem em construir condições e ambientes favoráveis para que a escola como organização aprenda a fazê-lo melhor. Já destacamos noutra lugar (Bolívar, 2005) como um conjunto de factores contribuem para classificar o trabalho na sala de aula como uma peça-chave, pelo que os projectos conjuntos de escola reflectir-se-ão no processo ensino-aprendizagem de cada aula e vice-versa.

A investigação sobre a direcção escolar em Espanha (Murillo Barrio & Pérez-Albo, 1999; Gairín & Villa, 1999) tem tratado distintas variáveis organizativas e linhas de investigação (tarefas e funções, satisfação e problemas, formação, eleição, eficácia, mudança e melhoria, género), tendo-se concentrado nos últimos anos, especialmente na chamada “questão da direcção”, como o problema

de conjugar a eleição pela comunidade escolar e a profissionalidade. Com efeito, em conjunto, fez-se escasso eco de um tema prioritário a nível internacional (*leadership for learning*) como é a sua incidência na melhoria da aprendizagem dos alunos. Para lá da função burocrática ou gerencialista, queremos, neste trabalho, centrar-nos na dita dimensão, a partir dos resultados de uma investigação mais ampla (cujo relatório final está inédito), que realizamos para o Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE, actualmente Instituto de Evaluación), a partir de mais de 20000 inquéritos e 30 Grupos de Discussão (professores, directores, família, inspectores, administradores e especialistas).

Na direcção e organização das escolas em Espanha colocamos como ponto crítico, o que faz ou pode fazer a direcção para melhorar o trabalho docente do professorado e, conseqüentemente, a aprendizagem dos alunos, assim como em que medida as condições de acesso e de trabalho o impedem. Se a resposta fosse de que podia fazer muito pouco, então temos uma estrutura organizativa incapaz de assegurar boas aprendizagens para todos os alunos (Elmore, 2000). Que isto sucede nuns casos ou que noutros vá depender de cada professor em particular e da coincidência feliz ou não de bons profissionais numa escola.

A este respeito, Espanha e Portugal partilham um modo singular (e único) de direcção escolar no seio da União Europeia (Barroso, 2002; Ventura *et al.*, 2006): o director é um professor da escola (com, pelo menos, 5 anos de experiência de ensino), eleito por um Conselho Escolar (professores, pais e alunos) e (agora em Espanha) por representantes da administração educativa, com uma formação (ou, alternativamente, com experiência prévia em direcção). No final do período de direcção (quatro anos renováveis) regressa para a docência. Em ambos os casos, também o seu carácter democrático e participativo têm uma origem comum: após a queda das respectivas ditaduras (no caso espanhol com o fim da ditadura franquista, em Portugal pela revolução de 1974), onde o director era – em grande medida – um delegado político, reclama-se uma gestão democrática dos centros escolares, donde os órgãos de direcção das escolas sejam eleitos pela comunidade escolar. Finalmente, em ambos os casos, os sucessivos problemas na direcção dos centros, estão motivando o questionamento o modelo de eleição pelos Conselhos Escolares para, em seu lugar, defender uma direcção mais profissionalizada.

As expectativas suscitadas por uma cultura de participação não foram correspondidas pela realidade. Por isso, como

refere Escudero (2004: 80), actualmente, “cada dia se torna mais difícil o trabalho nos centros devido à ausência de uma verdadeira liderança profissional e o clima de colaboração e participação que, em tempos, justificou o modelo, hoje em dia converteu-se numa estrutura puramente burocrática”. Nem sempre “electivo” significa que seja democrático, visto que pode também ser corporativo”. Por isso mesmo, não é o processo de acesso que garante o carácter democrático quanto ao modo de funcionamento. Para a sua crise concorrem diversas causas: os mecanismos de eleição não funcionam numa percentagem elevada (40%) por ausência de candidatos, tendo – nestes casos – que ser nomeados pela Administração; os iniludíveis mecanismos de transacção, com os colegas que os elegeram, não possibilitam em grande medida uma melhoria; finalmente, tão pouco motivam o exercício de uma liderança distribuída, partilhada ou democrática numa comunidade profissional de aprendizagem. Se a eleição pela comunidade escolar poderia possibilitar uma liderança maior do que quando é imposta por instâncias externas, num contexto de sociedade performativa e de prestação de contas (*accountability*) neoliberal, em que para além disso se alterou a função da escola (Alvarez, 2006) e quando os pais cada vez mais deixam de ser cidadãos que participam activamente na educação dos seus filhos, para passarem a ser clientes que exigem maior qualidade e resultados, o modelo participativo enfrenta sérias dificuldades.

De qualquer modo, o problema não é tanto que o director seja eleito pelo professorado, mas o modo como está estruturada a organização em que trabalha. Neste contexto, a sua condição torna-se precária, e a estrutura organizativa limita gravemente o seu papel na melhoria. Como afirma Escudero:

“a questão da direcção não se reduz apenas aos critérios e decisões relativas à sua regulação formal. É iniludível uma atenção adicional a um conjunto amplo de condições, factores e dinâmicas pessoais e institucionais que incidem tanto nas representações e expectativas que a comunidade escolar forma e sustenta sobre a direcção como o modo segundo o qual o director e os membros da equipa directiva constroem e desempenham este papel” (2004: 141).

As tradições culturais e históricas pesam e não se podem transferir propostas de um país para outro, ignorando a cultura escolar. Daí que não se possam transferir, sem mais nem menos, as práticas e experiências anglo-saxónicas de

liderança educacional para as nossas realidades. As direcções e o professorado operam num contexto determinado, que condiciona largamente o que podem fazer, e – por vezes – de que estão cativos. Como assinalam Hallinger *et al.* (1996), a investigação não tem prestado a atenção adequada à influência que o contexto organizativo e social tem na possível liderança que a direcção pode exercer.

Enquadramento teórico

A liderança educacional centra-se naquelas práticas que têm impacto no desenvolvimento e melhoria da organização, no professorado e, finalmente, na aprendizagem dos alunos. A “liderança instrucional” (“*learning-centred leadership*”), que surgiu no seio da investigação sobre as “escolas eficazes”, tomado agora, no sentido mais alargado do termo, relaciona-se com todo aquele conjunto de actividades (como supervisão) que tem a ver com a melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem que alunos e professores realizam. Isto implica ir para lá da gestão das realidades presentes, para redesenhá-las em função das referidas metas. Nessa medida a liderança educacional ou pedagógica aponta para um trabalho “transformador”, pois não se limita trabalhar nas condições existentes e com as metas dadas, senão em ir alterando-as para que melhores a educação e as práticas docentes em sala de aula (Sheppard, 1996). Uma liderança transformacional preocupa-se, por isso, com o desenho de novos cenários de aprendizagem.

A liderança educacional foi a expressão, durante décadas, do modelo saudado como boa direcção escolar, chegando a constituir-se como *slogan* exprimindo as exigências de uma direcção que, não limitada à gestão, se centra em melhorar a educação oferecida pela escola. O modo como se exerce a direcção influencia tudo o que se passa na escola, especialmente naquilo que é a sua missão essencial: os modos como os professores organizam e realizam o ensino e os alunos aprendem. Como diz Elmore (2006: 6), “podemos falar amplamente de liderança escolar, inclusive baseando-nos em conceptualizações filosóficas, mas a condição necessária para o êxito dos líderes escolares no futuro será a sua capacidade para melhorar a qualidade das práticas instrucionais. Por isso, “*a liderança é a prática da melhoria*”.

Marzano *et al.* (2005), numa meta-análise de revisão da investigação nos últimos 35 anos, mostram que nunca como agora tem sido tão forte a investigação sobre a liderança, mas também de modo similar se tem exigido que a liderança

escolar deve incidir em incrementar os sucessos dos alunos. Em 5000 artigos dos últimos 30 anos, apenas 69 examinam as relações quantitativas entre liderança e rendimento académico dos estudantes. Hallinger & Heck (1996), na sua revisão de estudos quantitativos de 1980-1995, encontram apenas 40 estudos que analisam especificamente a relação entre liderança e resultados na aprendizagem dos alunos. Em resumo, os estudos sobre liderança escolar, se bem destacam que é um dos factores mais significativos para o êxito de uma escola, poucos analisam especificamente como a liderança da direcção contribui para o incremento dos resultados da escola.

Se bem que alguns estudos (Witziers *et al.*, 2003) concluam não haver comprovação estatística das relações entre liderança e melhoria dos resultados dos alunos, outros mantêm que, de entre todos os factores relacionados com a escola, a liderança é o segundo factor, depois da instrução em sala de aula, que contribui para o que os alunos aprendem na escola. Assim, Marzano *et al.* (2005) defendem que há provas para estabelecer, segundo o nível de liderança exercido, uma correlação de 0,25 entre a acção de liderança e os níveis de consecução dos estudantes. Esta mesma percentagem de um quarto do total é atribuída por Hallinger & Heck (1996) y Leithwood, Louis *et al.* (2004). Portanto, a liderança escolar provoca um efeito significativo nos níveis de aprendizagem dos alunos, além disso, esses efeitos normalmente são mais relevantes lá onde são mais necessários, isto é naquelas escolas que se encontram em circunstâncias mais difíceis ou em situações de desvantagem.

Os efeitos da liderança na aprendizagem dos alunos são, normalmente indirectos, através da sua influência na capacitação, no compromisso e motivação do professorado, e nas condições de trabalho na organização. O seu êxito dependerá, tanto das práticas desenvolvidas, de que a liderança seja distribuída ou partilhada, assim como das decisões sobre a que dimensões da escola se devem dedicar tempo e atenção (Leithwood *et al.*, 2006). Numa boa revisão das investigações, Hallinger & Heck (1998) distinguem três possíveis tipos de modelos causais: a) *Modelo A (Efeitos directos)*, onde os rendimentos dos alunos são uma variável directamente dependente da liderança, mesmo quando se incluem outras variáveis antecedentes (contexto sócio-cultural, contexto organizativo, etc.); b) *Modelo B (Efeitos mediados)*, onde a liderança é uma variável interveniente entre outras (cultura escolar, organização, desenvolvimento profissional, práticas docentes, etc.) nos níveis de consecução

dos alunos; y c) *Modelo C (Efeitos recíprocos)*, onde a causalidade é dupla, a liderança não só afecta as outras variáveis mediadoras no rendimento dos alunos senão que este afecta o exercício da própria liderança. Enquanto que os resultados encontrados com o primeiro modelo resultam insuficientes, nos do segundo redesenham diversas investigações que evidenciam efeitos positivos da liderança. Baseando-se nestas investigações, Lévacic (2005) constrói um modelo causal simplificado das relações entre liderança e resultados dos alunos, que compreenda as variantes mediadoras y os possíveis efeitos recíprocos.

Witziers *et al.* (2004) na sua revisão de 37 investigações concluem que, se bem que haja provas de que liderança tem efeitos nos níveis de aprendizagem dos alunos, estes são indirectos e pequenos. Outras revisões, no entanto, como a de Waters *et al.* (2003), neste caso de 70 investigações, confirmam as mesmas conclusões. Por seu lado, Leithwood & Levin (2004) defendem que o exercício da liderança num conjunto de dimensões têm efeitos na melhoria do ensino, mas para que as evidências sejam mais concludentes é necessário controlar melhor as variáveis antecedentes, moderadoras e mediadoras através do tempo em contextos diferentes.

Pelo seu lado, a investigação (Leithwood *et al.*, 2004; Leithwood, *et al.*, 2006; Marzano *et al.*, 2005) descreveu quatro tipos de práticas da liderança que têm um impacto na aprendizagem dos alunos: a) *estabelecer direcções (visão, metas)*, que contribuam para as pessoas desenvolvam uma compreensão partilhada sobre a organização, sobre actividades e objectivos acerca de uma missão comum, focalizada no progresso dos alunos; b) *desenvolver o pessoal*, mediante o desenvolvimento profissional, incentivos ou o apoio aumenta-se a capacidade dos membros para responder melhor às situações; c) *redesenhar a organização*, com práticas que construam uma cultura colaborativa, estruturam a organização para facilitar o trabalho, mudança na cultura escolar ou gerir o meio ambiente; e d) *gerir os programas de ensino e aprendizagem*, mediante um conjunto de tarefas como supervisionar e avaliar o ensino, coordenar o currículo e acompanhar o progresso dos alunos.

Evidentemente, se o elemento central é a aprendizagem dos estudantes, devem redesenhar-se aquelas estruturas que tornam possível a melhoria ao nível da sala de aula, apoiando e estimulando o trabalho do professor em sala de aula. Knapp *et al.* (2003) estabelecem cinco áreas de acção: a) *estabelecer o centro da aprendizagem*, b) *construir comunidades profissionais*

que valorizem a aprendizagem, c) *comprometer o meio com o que importa aprender*, d) *actuar estrategicamente e partilhar a liderança* e, finalmente, e) *criar coerência*. Estas cinco dimensões estão, logicamente, interrelacionadas e aplicam-se, conjuntamente, aos três níveis do sistema (aprendizagem do sistema, aprendizagem profissional, aprendizagem dos alunos).

De acordo com uma distinção bem conhecida (Cuban, 1988), se a melhoria das aprendizagens dos alunos se joga nas *mudanças de primeira ordem* (ensino-aprendizagem), destinadas a tornar mais efectiva a educação; o trabalho das equipas directivas joga-se primariamente em *mudanças de segunda ordem*, que introduzem novas estruturas e papéis que transformem os modos habituais de fazer as coisas. Não obstante, não basta concentrar-se nas mudanças educativas a nível organizativo ou da escola (“segunda ordem”) se estas não se centram decididamente naquele que incide no ensino e na aprendizagem dos alunos. Por isso, é melhor – em vez de mudar aspectos da escola para que, depois, se reflectam na sala de aula – começar por aquilo que deve ser mudado nas práticas docentes e, retrospectivamente naquelas mudanças organizativas (tempos, horários, responsabilidades, pessoal, etc.) que são necessárias ao nível da escola (Elmore *et al.*, 1996).

Nesta medida, as equipas directivas dirigem a sua acção para conseguir o compromisso e a implicação do professorado, redesenhando *os contextos de trabalho* e relações profissionais, pelo que são chamados a serem “líderes pedagógicos da escola” (Dufour, 2002). O papel do director redefine-se para, em lugar de se limitar a uma gestão burocrática, passar a agente de mudança e de recursos, que aproveita as competências dos membros à volta de uma missão comum (González, 2003). O exercício da direcção como liderança vê-se, nestes casos, como uma prática distribuída, mais democrática, “disseminada” no conjunto da organização, em lugar de algo exclusivo dos líderes formais. A “liderança partilhada” passou a constituir uma nova ortodoxia da liderança escolar. Em lugar de limitar a liderança à mão pesada do director, é melhor promover a sua disseminação entre o corpo docente, enquanto qualidade ou propriedade da organização. A liderança partilhada não anula o papel da direcção escolar, antes lhe dá uma nova perspectiva. Como diz Richard Elmore:

“Uma liderança partilhada não significa que não exista ninguém responsável pelos resultados de uma organização. Significa, antes de mais, que o trabalho dos líderes administrativos consiste

primariamente em aumentar as competências e conhecimentos das pessoas na organização, em criar uma cultura comum de expectativas sobre o uso dessas habilidades e conhecimentos, em juntar as diversas componentes da organização numa relação produtiva, e em situar a responsabilidade de cada contributo individual em termos do resultado colectivo” (Elmore, 2000: 15).

Apesar da importância, anteriormente realçada, da direcção na melhoria do ensino, não queremos atribuir à direcção factores causais que lhe não pertencem. É necessário *desromancear* a liderança, isto é, deixar de projectar nela o que deveriam ser as boas qualidades para o funcionamento da organização; e – em seu lugar – defender uma liderança partilhada (*distributed leadership*), entre todos os membros, que contribua para uma maior capacidade das pessoas no processo de melhoria da escola. Por isso, diz Elmore (2000: 14), “desromancear a liderança pode ter um efeito positivo no aumento da qualidade das escolas”. As razões aduzidas por Elmore são as seguintes:

“A melhoria em grande escala é, em grande medida, propriedade das organizações, não das características preexistentes dos indivíduos que nelas trabalham. As organizações que melhoram conseguem-no porque criam e mantêm uma base de consenso sobre o que é e o que vale a pena conseguir. Além disso, põem em funcionamento os processos internos mediante os quais os indivíduos aprendem progressivamente a fazer as coisas. Essas organizações seleccionam, gratificam e retêm as pessoas que mostram vontade de comprometer-se com os objectivos e de adquirir os conhecimentos necessários para esse efeito. A melhoria produz-se mediante a aprendizagem social organizada” (Elmore, 2000: 25).

A direcção escolar em Espanha

A direcção escolar em Espanha conta com uma larga história (Viñao, 2005), onde o modelo é, especialmente nas escolas secundárias, *corporativo* (direcção eleita por e entre o corpo docente ou designado por proposta deste) e não profissional. Durante a ditadura, predomina no ensino primário (1945-1970) um modelo *hierárquico-burocrático*, depois de superar uma oposição. Com o tempo este modelo deu origem a um corpo de directores escolares. A partir de 1970 (*Ley General de Educación*) estabelece-se um modelo de direcção *participativa* e não profissional, onde a administração educativa escolhe o director de entre três nomes propostos

pela assembleia-geral de professores. Em qualquer dos casos, mas especialmente no primeiro, o director representa a administração e ao mesmo tempo é um agente governamental da mesma, num contexto autoritário e não participativo, pelo que depois da ditadura franquista, há uma ampla exigência de uma gestão democrática das escolas.

A *Ley Orgánica del Derecho a la Educación* (LODE, 1985) institui a participação da comunidade escolar no funcionamento e gestão das escolas (especialmente o Conselho Escolar), bem como a eleição do director de entre o corpo docente da própria escola. Estabelece-se assim um modelo de direcção de *carácter temporal, não profissional, participativo e colegial* (equipa de direcção constituída pelo director, o chefe de estudos e o secretário), que contrasta com o modelo predominante noutros países europeus onde o modelo é profissional e permanente. O modelo de director daí resultante é débil porque, por um lado tem um conjunto de competências, mas as funções de tomada de decisão e controlo dependem do conselho escolar. Os chamados “Conselhos Escolares” são órgãos de representação dos diversos grupos (pais, alunos, professores e equipa de direcção) que, em muitos casos, se transformaram mais em meras estruturas formais de representação, com baixa participação das famílias nos processos electivos de representação, do que em plataformas dinâmicas de comunidades democráticas de aprendizagem.

Tem-se designado por “questão directiva” o problema da direcção das escolas, face à insatisfação generalizada perante a não consolidação do modelo referido (Gairín, 1998; Murillo *et al.*, 1999). Assim, a ausência de candidatos às funções de direcção das escolas tem posto a descoberto os problemas estruturais deste modelo participativo. Várias causas têm sido apontadas: a dupla função, como representante da administração e da comunidade escolar, uma fonte de tensões e de conflito de papéis, difícil de conciliar na mesma pessoa; a falta de autonomia e autoridade para a tomada de decisões; défice de preparação/formação, ou de incentivos económicos e profissionais; excesso de tarefas burocráticas; falta de apoio no exercício da função, etc. A crise da função directiva e da reduzida participação nos órgãos colegiais dos centros fazem com que, progressivamente, a função directiva nas escolas se vá desvitalizando.

Uma lei posterior (*Ley sobre Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros*, 1995) introduz importantes alterações nesse modelo (Roca, 1996): conserva a eleição pelo conselho escolar, mas define um conjunto de requisitos prévios

(acreditação de méritos e formação prévia, relatórios de avaliação positivos, apresentação de um programa de direcção), procurando aproximá-lo de um modelo profissional (mandato de maior duração, clarificação de competências, carreira profissional e incentivos económicos). Trata-se, pois, da procura de um difícil equilíbrio, entre manter o carácter electivo do cargo e, ao mesmo tempo, querer aproximá-lo do modelo profissional. É reforçada, também, a ideia da equipa de direcção constituída na base de um programa de direcção apresentado pelo candidato ao Conselho Escolar. Como comenta Viñao:

“Neste contexto, a direcção dos centros educativos oscila entre o carácter, que persiste, de agentes da administração encarregados de cumprir e fazer cumprir as leis, assim como de levar a cabo as reformas ou ideias ministeriais, e aquele que lhe confere a legitimidade de origem. Uma legitimidade que procede de uma eleição democrática que faz depender o cargo daqueles que o elegeram. A procura de uma certa profissionalização vem limitar e contrabalançar esta legitimidade sem a colocar, substancialmente, em questão” (2005: 65).

Nesta situação, diversas propostas têm reclamado uma profissionalização da direcção escolar em Espanha (Estruch, 2002; Batanaz, 2005). Mas a profissionalidade da direcção escolar pode entender-se de várias maneiras: a) como uma capacitação e qualificação dos professores para o exercício da direcção, ou b) como uma função distinta da docência, que deve pressupor uma formação específica, assim como um modo de recrutamento próprio (entre professores ou outro pessoal não docente). Na primeira opta-se por preservar o potencial participativo e democrático; na segunda, por uma função técnica. Em Espanha muitos pensam que, mais do que “profissionalizar os gestores”, deve-se “qualificar o corpo docente” no âmbito da gestão. Não obstante, o modo de acesso à função de direcção condiciona o seu exercício. Por um lado, o modelo colegial pode tornar-se corporativo, porque faz depender o acesso ao cargo, e o seu exercício, dos colegas professores que o elegeram (o corpo docente é o grupo maioritário no conselho escolar); por outro lado, o director é um representante da administração para exercer o poder e aplicar a lei. Esta dupla função é uma fonte contínua de problemas. Ao ser eleito pelos seus colegas e voltar a ser um colega mais, depois da sua passagem pela direcção, ele vê-se obrigado a negociar as decisões com o corpo docente, num modelo transaccional, o que o leva a evitar adoptar

medidas que possam ir contra o pensamento dominante do corpo docente.

Os Conselhos Escolares, pelo seu lado, mostraram-se muito pouco operacionais, tanto porque progressivamente os pais vão diminuindo a sua participação na eleição dos seus representantes (cerca de 14 %, menos nos níveis superiores de ensino), como pelo papel essencialmente formal destes órgãos, tanto nos conteúdos que tratam como nos processos de participação (Fernández Enguita, 1993; Santos Guerra, 1997; San Fabián, 1997). Um modelo de democracia que não é fruto de um esforço por um trabalho partilhado converte-se em burocrático e formalista. Se as funções dos órgãos colegiais se limitam a apreciar assuntos burocráticos ou rotineiros, requeridos pontualmente pela administração ou pela direcção, a participação dilui-se em reuniões formalistas, acabando por sentir-se como uma sobrecarga e perda de tempo. O desafio actual é que os Conselhos Escolares, em vez de um ritual legitimador, possibilitem uma autêntica participação, o que depende mais da

“[...] existência de um espaço local social em que os actores possam aprender e exercitar as habilidades de diálogo e debate necessários ao desenvolvimento de uma democracia cívica” (Anderson, 1998: 575).

do que dos processos de representação.

A proposta, presente na LOGSE (*Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo*, 1990), do director como líder pedagógico, que estrutura e organiza a comunidade escolar em torno de um projecto educativo comum, num quadro descentralizado e autónomo, não chegou a vingar. Um modelo de liderança participada na direcção dos centros educativos requer, paralelamente, uma cultura colaborativa do corpo docente, onde as equipas de direcção possam converter-se em elementos estruturadores da dinâmica colegial da escola, capazes de propiciar o trabalho em equipa dos professores e o exercício da autonomia pedagógica e organizativa das escolas. Para exercer uma liderança pedagógica torna-se necessário redesenhar os contextos laborais de trabalho, articular novos espaços sociais, campos de decisão, e dinâmicas de apoio coerentes, geradores de um novo exercício da profissionalidade docente. Na ausência destas condições, a função directiva é vista como uma tarefa difícil e pouco apetecível, o que explicaria a falta de candidatos (Coronão & Fernández, 2002).

O modelo participativo sofre, pois, uma grave crise.

Estamos perante algumas mudanças substantivas no modo como se colocava e vivenciava o problema da participação democrática no início dos anos oitenta. Da reivindicação de uma gestão democrática passou-se para a preocupação pela qualidade; do entendimento das famílias como co-gestoras da escola para os pais como clientes. Estas mudanças são visíveis, por exemplo, na cultura da participação da comunidade escolar presente na LODE (1985), para – sem abandoná-los – outro tipo de preocupações na LOPEG (1995): a qualidade, a autonomia dos centros e a profissionalização das equipas de direcção, a oferta de projectos educativos próprios para escolha dos pais. Pelo seu lado, a Ley de Calidad do governo conservador, mesmo não tendo chegado a aplicar-se, iria fechar este ciclo reafirmando o direito das famílias à “livre escolha” de escola, diminuindo assim a sua capacidade de participação nas escolas. Um grupo crescente de famílias da classe média, em lugar de contribuir para a configuração da escola pública que querem para sus filhos, preferem, confundindo os seus deveres de cidadãos com os seus direitos como clientes, escolher a escola que mais satisfaz as suas preferências, e às quais exigem mais funções (Pérez Díaz *et al.*, 2001).

O governo conservador do Partido Popular (1996-2004), aproveitando a crise do modelo participativo de direcção e introduzindo critérios neoliberais na educação, realiza uma mudança radical na direcção escolar na *Ley de Calidad de la Educación* (2002). O novo modelo de direcção rompe com o modelo participativo anterior, diminuindo substancialmente a participação do conselho escolar. Sem anular a eleição, arregaçada na cultura escolar espanhola, optou pela selecção dos candidatos em função dos méritos académicos e profissionais, dando um peso à Administração que pode chegar a ser determinante. Em vez da eleição pelo Conselho Escolar, há o primado, agora, da profissionalidade da direcção, dependente da administração educativa. O novo lema de uma “educação de qualidade” é entendido em função de critérios de mercado (Escudero, 2002), onde o director deve gerir o centro para obter bons resultados, num contexto de competição entre escolas públicas e privadas (subvencionadas ou não). Uma parte importante do corpo docente e das associações de pais tem-se oposto a esta perda de poder na eleição do director e no controlo da acção directiva, defendendo uma liderança baseado nos valores democráticos, com formação específica, sem que isso exclua mais autoridade e competências. A nova lei (*Ley Orgánica de Educación*, 2005) do governo socialista, neste

ponto, trata de combinar a profissionalidade dos candidatos com a participação da comunidade educativa no processo. É restabelecido o modelo participativo, atribuindo maior poder na selecção dos candidatos à própria comunidade escolar, mediante uma comissão em que um terço dos membros são representantes do corpo docente, outro terço, do Conselho Escolar e o terço restante, constituído por representantes da administração educativa. Os candidatos a director deverão apresentar, para além do seu currículo, um projecto de direcção onde constem as suas propostas de objectivos e linhas de acção. Simultaneamente é restabelecido o papel do Conselho Escolar no governo dos centros, conferindo-lhe também funções decisórias. De este modo, procura-se encontrar um equilíbrio entre o papel da escola e a intervenção da administração, de forma a assegurar a sua competência e a formação necessária. O exercício dos cargos de direcção escolar, tendo em vista o crescimento da qualidade do ensino, será objecto de processos de avaliação que permitam identificar os problemas e melhorar as actuações. Na sequência de uma avaliação positiva da gestão, poderá ser atribuído ao director um complemento específico proporcional aos anos de exercício.

Apesar de não ser discutida a selecção com a participação dos diferentes tipos de actores, é exigida uma maior profissionalização; para o que é, apenas, preciso traduzir as referidas exigências nos critérios de selecção e numa formação permanente séria. Afinal, o problema consiste em conjugar o princípio de participação com as exigências de profissionalização, e em simultâneo assegurar os profissionais mais adequados para a direcção.

Características da investigação realizada

A investigação sobre *A função directiva nos centros docentes financiados com fundos públicos*, realizada em 2002, responde a um projecto do Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE, actualmente Instituto de Evaluación), que projectou um inquérito centrado nas seguintes dimensões: o perfil pessoal e profissional dos directores, o exercício das funções de direcção, o funcionamento das escolas, o apoio à função directiva e a imagem da função directiva. A primeira dimensão descritiva foi dada a conhecer pelo próprio INCE (2001-2002). O nosso estudo ocupou-se das restantes dimensões (Beltrán *et al.*, 2004), conjugando os resultados quantitativos das análises multivariadas do inquérito (particularmente a análise factorial) com os dados qualitativos de 30 Grupos

de Discussão, em que participaram membros dos diversos colectivos (directores, professores, pais e mães, inspectores e membros da administração educativa). Essa conjugação foi particularmente útil para contextualizar, interpretar e ampliar os dados resultantes da análise quantitativa, e do próprio relatório.

O inquérito foi respondido por uma mostra superior a 20,000 sujeitos, de escolas do ensino primário e do ensino secundário (públicas e subvencionadas). Neste artigo, porém, vamos concentrar-nos, especificamente, nas dimensões dos dados qualitativos, procedentes dos Grupos de Discussão, referidas à influência da liderança na melhoria do ensino público. No total realizámos 30 *Focus Groups*, combinando, na sua composição, a representação dos distintos tipos de actores educativos, o que deu origem a um tempo de gravação superior a 60 horas, com um número de registos, na base de dados, de 4762. Transcritos os discursos, submeteu-se o texto resultante a uma análise de conteúdo convencional, facilitada pelo emprego de um Programa de Base de Dados (*File Maker, Pro 5*). Foi elaborada uma ficha projectada que permitisse introduzir cada unidade textual, categorizar e atribuí-la a cada uma das diferentes dimensões detectadas na análise factorial. Isto permite, uma vez atribuída cada ficha à correspondente categoria, buscar com grande facilidade o conjunto de “fichas” de conteúdos necessários durante processo de análise, normalmente por categorias, mas também por dimensões e palavras, anteriores ou posteriores. Ao mesmo tempo, permite também, em coerência com o que eram as diferentes vozes dos Grupos, misturá-las segundo o tema, aspecto ou categoria respectivas. Possibilita, pois, ver qual o sentido de cada unidade de significado, dentro do texto e no quadro teórico utilizado.

Resultados: vivências nas vozes dos actores

Uma fenomenologia sobre como o exercício da direcção escolar é vivido e sentido pelos actores envolvidos (professores, membros da direcção, inspectores e pais) baseia-se não só nas vozes dos sujeitos que se constituem em fonte de conhecimento social, mas também na própria lógica do sistema social que se traduz na construção da experiência que expressam essas vozes, o que não exclui que – para uma adequada compreensão – devam ser inscritas contextualmente, numa “genealogia do contexto” (Goodson, 2003). Os relatos de situação que os actores fazem a partir de uma perspectiva hermenéutica, articulam

as lógicas de acção que configuram a sua experiência, como vivência socialmente construída e pessoalmente recriada, com imaginários, sentidos e intencionalidades próprios. A complexa rede de relações, que aparecem nos discursos, configuram as representações e os significados que os envolvidos dão ao seu universo laboral, ao mesmo tempo que ordenam e justificam o que consideram razoável no espaço social das escolas.

A escola como enquadramento da função directiva

As intervenções, dos grupos de discussão, relacionadas com a liderança, realçam – em primeiro lugar – que

“direcção não é o mesmo que liderança [...], o ideal seria que os directores fossem líderes, mas realmente não há condições de unificação numa pessoa das funções de direcção e liderança, de unificar o poder com a influência” (1/531).

Por isso, é preferível falar de liderança da direcção, sem vincular, necessariamente, o papel formal de director e o possível papel de liderança. Em certos casos o exercício de direcção orienta-se preferentemente para a gestão (manter um funcionamento estável), noutros (orientados para a mudança e a melhoria) pode entender-se como um efectivo “exercício de liderança”. Embora, os representantes da administração educativa sublinhem a dimensão pessoal da liderança, da seguinte forma:

“é fundamental que a equipa directiva, e em concreto o director, tenha liderança. É muito difícil, digamos, levar a cabo e desenvolver bem as tarefas, se os restantes colegas não acreditam nele como uma pessoa especialmente qualificada para a função. Tem que haver, para além da ‘potesta’, como diziam os romanos, a ‘autoritas’, digamos a autoridade moral, uma liderança reconhecida” (37/11).

O conjunto de conhecimentos, competências e valores que conformam a prática habitual da direcção das escolas tem, especialmente em relação à gestão, uma longa história. Por isso, se direcção é um factor chave do funcionamento institucional, ela está também, inversamente, dele dependente,

“é isso leva-nos a dizer que, se não alteramos outros elementos, é possível que, mudando algo da direcção, não consigamos efeitos globais” (1/34).

Verifica-se a ambivalência do cargo de director, por este ter que assumir, na mesma pessoa, dois papéis contraditórios: o director funciona – ao mesmo tempo – como representante da administração e como defensor dos interesses dos professores (ou comunidade educativa) perante as instâncias administrativas.

“O director — já o dissemos antes — como o intermediário que recebe pressões de cima e pressões de baixo, amiúde não tem um guarda-chuvas, nessa barra de equilíbrio, com que possa proteger-se do que se lhe pede de cima, nem tem uma espécie de rede que o proteja se cair; então sente-se pressionado de ambos os lados e não se sente ajudado por ninguém, sendo claro que num contexto assim, será normal que cada vez haja menos candidatos à direcção” (1/37).

“A problemática que se nos coloca é a dupla função que temos: por um lado, representamos a Administração na escola e, por outro, representamos a escola na Administração. De certa forma é ser-se o representante sindical dos colegas relativamente a reivindicações que temos de colocar à própria Administração.” (221/50).

O director, diz-se nos Grupos, tem todas as responsabilidades sem gozar — em igual medida — de autonomia para a sua execução. Às equipas directivas falta a suficiente capacidade para tomar decisões ou levar a cabo um projecto educativo. Assim, comenta um director:

“somos o pára-choques. Recebemos golpes de todos os lados. Dos pais, dos alunos, dos professores, — que são nossos colegas —, da Administração...” (212/42).

Isso torna pouco atractivo o cargo. ¿A que se deve esta ausência de candidatos? Surgem diferentes respostas,

“mas o problema, no meu entendimento, resulta de não se sentirem apoiados, sentem-se muito sozinhos” (28/148).

O director não pode, em geral, desenvolver práticas de liderança relevantes que, através do corpo docente, tenham uma incidência na melhoria da aprendizagem dos alunos. O maior esforço por parte da direcção incide não sobre os aspectos pedagógicos, mas sim sobre os administrativos como a gestão de pessoal e as tarefas burocráticas. Estas últimas são consideradas excessivas, muito especialmente durante o primeiro trimestre.

“Gerir o pessoal, controlar a assistência do corpo docente, apresenta dificuldades por muitas razões e condicionalismos: o seu próprio acesso ao cargo de direcção, a sua origem, a cumplicidade com o corpo docente. Há aqui um problema.” (34/17).

“Uma tarefa que burocratiza muito o trabalho diário é a de prestar informações à Administração. A informação é pedida desde mil sítios diferentes, às vezes duplicada e cruzada.” (35/52).

Se bem que seja certo que as tarefas burocráticas se agudizaram na última década, em resultado da Reforma Educativa dos anos noventa, também — como reconhece um dos participantes — é certo que se converteram, em algumas ocasiões, numa desculpa para não fazer outras coisas:

“a burocracia está a converter-se, cada vez mais num pretexto para não fazer outras coisas. Há centros que, pelo seu tamanho pequeno, não

têm burocracia, e no entanto argumenta-se que não há tempo para as funções de liderança” (32/135).

Actualmente, a direcção, com efeito, tornou-se demasiado complexa para uma só pessoa, impondo-se uma distribuição das tarefas:

“o director clássico que controlava e dirigia todas as tarefas do centro deu lugar a um equipa directiva que reparte entre os seus membros as tarefas das diversas áreas de gestão e níveis educativos...” (13/28).

Impõe-se uma direcção colegial. Falar de “equipa directiva” supõe que, mesmo quando o director desempenha um papel de primeira ordem, abandonando o ponto de vista heróico ou essencialista, cada vez menos a liderança depende só de uma pessoa e mais de uma equipa, constituindo, assim, propriedade de toda a organização. Além disso, a liderança tende a ver-se como algo que se estende para além da escola, para estabelecer redes e acções conjuntas com a comunidade e com outras escolas. As dificuldades para exercer a liderança pedagógico resultam, por um lado, porque os projectos de escola se tornaram em meros documentos burocráticos; por outro, o corpo docente não reconhece capacidade de liderança educacional às equipas directivas.

Por isso, o tipo de liderança do actual sistema de direcção é considerado como administrativo, burocrático, e transaccional.

“O modelo actual poderia catalogar-se de administrativo e burocrático e maioritariamente de estilo transaccional. Com alguma tendência, às vezes, até como um modelo do ‘deixa andar’... Porque sabemos que a acção do director nestes momentos está condicionada pelas repercussões que a sua actuação pode ter no momento da sua eleição/releição pela conselho de escola. Não obstante, é necessária uma direcção participativa e profissional. E aqui é que reside o cerne da questão.” (35/34).

Liderança transaccional e transformacional

Se a gestão se limita a fazer com que as coisas funcionem bem (primeiro nível necessário), a liderança no sentido transformador, por seu lado, supõe envolver os outros numa meta de mudança e melhoria da organização. Entre resolver as tarefas mais prementes de gestão e reagir aos numerosos problemas administrativos (paradoxalmente aumentados, de forma mais complexa, nos últimos tempos), e induzir um sentido proactivo à acção colectiva, joga-se o papel transformador que as equipas directivas podem ter na inovação curricular da escola (Bolívar, 2001). A direcção das escolas é maioritariamente — nos melhores casos — transaccional; noutros, é simplesmente reactiva às

numerosas exigências oriundas das mais diversas instâncias. Existem poucos exemplos de direcções propriamente transformadoras, ainda que elas sejam desejáveis para todos os colectivos. A partir da sua relação quotidiana com as escolas, um Inspector refere que:

“Verifica-se que quando os directores se iniciam no exercício da função directiva acabam sendo domesticados pela própria dinâmica do centro. Deixam de ter o seu próprio projecto. Insisto, creio que fazem tarefas que visam, essencialmente, manter a situação. São poucos os que são capazes de provocar” (32/21).

Não obstante, também aparecem dimensões (desenvolver uma visão e partilhá-la, motivar com expectativas, mobilizar pessoal, etc.), mais propriamente transformadoras. Em lugar de limitar-se a fazer transacções num contexto organizativo e cultural dado, pretende-se incidir numa mudança do contexto de trabalho habitual. Um exercício da direcção em sentido transformacional supõe, igualmente, a implicação e compromisso do corpo docente, mas também uma pressão externa para estes serem conseguidos. Comenta um professor universitário:

“Pode haver um director esplêndido, excelente, com capacidade de iniciativa, com competências, com ideias claras e tudo o mais. Isso é uma boa condição prévia para gerar dinâmicas internas, mas se as pessoas que trabalham na escola – falando em termos gerais, não nos casos excepcionais – não percebem que a partir de fora há, também, algum tipo de pressão, lavam as mãos com muita facilidade.” (1/139).

A transacção tem as suas perversões. O facto do director proceder da mesma escola que dirige e nela se integrar, como um professor qualquer, após o termo do seu mandato, pode motivar que se sinta, e fique, cativo dos seus colegas. Numa situação dessas, o modelo participativo e democrático converte-se num modelo corporativo e colegial. Comenta um Inspector que

“não se exercita a responsabilidade individual. Muitas vezes, pois, adopta-se o papel de conselheiro delegado de um grupo de accionistas. E os accionistas, os professores exigem que o director exerça a tutela” (32b/8).

Há, pois, uma debilidade institucional do actual cargo de director,

“o controlo dos pares é um dos problemas que temos nas nossas funções directivas. Custa-nos admiti-lo” (212/68).

A equipa directiva tem que equilibrar-se entre a transacção com os colegas e as necessidades de transformação exigidas por outras instâncias e actores. É necessário, nas palavras de um director:

“Capacidade, talvez, para tomar decisões que nem sempre

têm de estar condicionadas por quem as toma, que não terá sido a Administração, mas sim, na maior parte das vezes, os seus próprios colegas. Todo este tipo de questões, que estão por detrás, parece-me que são muito importantes, digamos, removê-las ou pelo menos recolocá-las, se queremos falar de eficácia no funcionamento das equipas directivas” (36/39).

Este modelo participativo, se bem que tenha um apoio forte numa organização escolar baseada nos valores democráticos de participação, tem também o apoio do corpo docente pelo controlo que permite exercer sobre o trabalho dos directores, por estes terem sido eleitos pelos professores e por destes depender também uma eventual reeleição. Por outro lado, paradoxalmente, um sector do corpo docente, que diz defender a participação, opõe-se a que os pais tenham poder nos Conselhos Escolares e nos aspectos académicos da vida das escolas. Daí a oposição que maioritariamente o corpo docente costuma ter por modelos profissionais de director ou de liderança pedagógico, em especial se estes modelos supõem uma intromissão nas suas actividades em sala de aula. A cultura profissional docente, não vê o director como um líder pedagógico ou agente de inovação, senão como um gestor, cuja função é a de resolver os assuntos quotidianos da vida das escolas. Se o modelo electivo, como é evidente, favorece um exercício transaccional da direcção, não é líquido que um modelo profissionalizado possa originar, automaticamente, um exercício transformacional, pois

“não podes tentar gerar um líder através de um concurso selectivo” (1/89).

Ao fim e ao cabo, no que à liderança concerne, pensa, um dos participantes, que o sistema electivo

“dá-nos justamente a matéria-prima humana melhor capacitada em cada escola a partir da qual poderemos construir depois formação, competências, ou o que quisermos. Normalmente, numa escola elege-se mais facilmente uma professora com capacidade de relações humanas de aglutinar, de integrar, positiva, construtora do que um doutor em pedagogia” (1/98),

ainda que, também – deve dizer-se – haja eleições “coniventes”. Mas, como diz um professor, contar com o apoio do corpo docente traz condições iniciais reconhecidas para a liderança:

“Eu não sei se os líderes se fazem ou nascem feitos, mas se um director é eleito e não conta com o apoio da maioria do corpo docente da escola, evidentemente irá ter maiores problemas de liderança. E se, além disso, ele utilizar mais o autoritarismo do que a autoridade para dirigir a escola, então dificilmente o director poderá ser líder” (13/185).

Análise da situação e alternativas

Em conjunto, quase todos defendem que nas escolas públicas a eleição do director é – em princípio – um bom modelo, o assunto e as divergências provêm sobre que fazer para que funcione melhor, uma vez constatado por todos que, na prática, ou não tem funcionado como deveria, seja por falta de candidatos, seja porque teve graves disfuncionalidades. Uns propõem, como alternativas, abandoná-lo e optar pela profissionalização ou carreira; outros (em maior número) propõem a introdução de várias medidas que eliminem as suas deficiências e disfuncionalidades. De facto, nem a Ley de Qualidade do Governo conservador de 2002 se atreveu a prescindir da eleição, tendo apenas diminuído o número de representantes do corpo docente. O assunto, então, resume-se à necessidade de estabelecer um conjunto de condições que garantam que, a pessoa eleita, é uma pessoa capacitada para tomar as melhores decisões e fazer com que as escolas funcionem bem. Os professores costumam defender que deve ser

“eleito pela comunidade escolar, creio que isso há que manter porque é muito importante, sem margem para dúvidas, valorado e com uma avaliação no final, e com critérios claros” (211/165).

Há unanimidade em que o director de uma escola deve ser um docente. Se se pretende que seja um líder pedagógico, então, antes de tudo o mais, ele deve ter sido professor, um bom professor:

“Os directores que eu tenho visto desempenharem o cargo de forma funcional e com resultados práticos, eram todos bons professores; porque se não se valoriza o trabalho dos membros da equipa docente cria-se uma distorção bastante grande, que – depois – dão origens a distâncias que dificultam as relações no seu seio.” (13/10).

A questão é como tornar compatíveis, o exercício da docência, a eleição para a direcção e a própria identidade profissional desta última. Acreditar-se como “director”, durante um curto período formação ou pelo seu exercício prévio, não outorga uma identidade profissional, pelo que

“se sentem, em primeiro lugar, professores, porque sabem que dessa posição vieram e para ela irão, [...] é um elemento bastante sério que seguramente explica que as pessoas não se acreditem nesse papel, ou que o considerem conjuntural e circunstancialmente em casos excepcionais” (1/65).

No momento de propor hipóteses alternativas à chamada “questão educativa”, as saídas apresentam-se complicadas. Se no momento actual não se quer um director profissionalizado, que não seja professor, e se tem que permanecer o modelo electivo, tampouco cabe deixá-lo ao arbítrio do corpo

docente, pelo que só cabe que a administração garanta que os eleitos ou designados são os melhores. De facto é a opção que têm feito as duas leis últimas (LOCE, 2002; e LOE, 2005): conjugar a eleição com a profissionalidade, mantendo a participação da escola mas também a dos representantes da administração educativa, com peso distinto na composição da Comissão que elege os directores. A profissionalização da direcção entende-se como alternativa à eleição, enquanto que a profissionalidade poderia ser compatível. Em Espanha, profissionalização da direcção costuma vincular-se a um “corpo” de directores (permanente, vitalício, burocrático), enquanto que a profissionalidade se moveria na linha de uma capacitação e competência, sempre exigível a quem ocupasse o cargo. À sua maneira, expressa-o assim, um director:

“pediria que a equipa directiva, fosse profissional, o que já não me atrevo a afirmar, é que o seja por oposição” (211/117).

E é que, assinalam, deveria diferenciarse entre

“uma coisa seria formar para a função, uma vez que as pessoas acedem à função; ou fazemos da função uma profissão, o que seriam duas coisas e duas perspectivas totalmente diferentes. [...] Se percebo que se há-de profissionalizar, deveria matizar-se um pouco o que podemos entender por profissionalizar e quais as suas consequências” (1/44).

Importa entender a profissionalidade como o saber

“desenvolver a sua função adequadamente porque se teve a devida formação e preparação, sem o ser no sentido sociológico de fazer uma nova profissão” (1/68).

Além disso, profissionalidade da direcção em nada tem que desvalorizar ou diminuir a da docência, pelo contrário deve contribuir para a valorizar e melhorá-la, pois não é em vão que fala actualmente de “liderança partilhada”. Reconhece-se, geralmente – e reclama-se – a necessidade de uma formação específica, pois as competências como docente não são equivalentes às directivas:

“é necessária uma formação específica, porque não podemos pressupor que um bom profissional da docência se torne, necessariamente, num bom director. Conheço muitos bons docentes que são bastante maus directores.” (29/31).

Em qualquer caso, as acções formativas, para conseguir-se uma maior profissionalidade, não devem limitar-se ao momento inicial, há que configurar dispositivos flexíveis para o exercício ou desenvolvimento profissional na direcção (Davis, Darling-Hammond *et al.*, 2005). Se todos estão de acordo em que é precisa uma formação (antes o depois de ser o eleito/designado), também há uma insatisfação e crítica com o modo como se implementou a sua exigência pela Ley de 1995 (LOPEG):

“o director tem que ter uma certa preparação, mas não é – por exemplo – a dos cursos que, actualmente, constituem a oferta de formação.” (23/79).

Existe, de este modo, um amplo descontentamento com os conteúdos e os formatos dos cursos desenhados para o efeito. Enfim, pode dizer-se que

“realmente não existe formação para directores” (37/23),

afirmam os representantes da administração educativa. É como se, dada a provisoriedade e o carácter sobreposto à profissão docente, não merecesse a pena realizar um processo sério de formação. A questão pendente é como é que a acção directiva pode ter um impacto na melhoria dos centros educativos, mediante a promoção e gestão da mudança nos centros educativos. A este respeito diz um professor universitário:

“Eu entendo então que, no momento actual, o director não constitui um agente de inovação e de mudança, pelo potencial risco de conflito que encerra todo processo de mudança ou de inovação. Numa posição de chefia intermédia, que recebe exigências, por vezes, contraditórias e na qual não se sente apoiado, o que se faz é comportar-se mais como um moderador evitando possíveis conflitos e não procurar fazer grandes mudanças ou inovações que poderiam potenciar a escola” (2/13).

O difícil exercício de uma liderança pedagógica

As escolas, como tem mostrado sobejamente a Sociologia do Educação, são organizações “debilmente articuladas”, cada um funcionando, de forma independente, na sua sala de aula, pelo que são escassas – quando não, nulas – as possibilidades da direcção poder supervisionar o que sucede nas sala de aulas, e – por tanto – também de poder exercer uma “liderança educativa”. Esta “débil articulação”, recorda Elmore, significa que

“...o ‘núcleo técnico’ da educação – as decisões detalhadas sobre o quê ensinar num tempo dado, como fazê-lo, que aprendizagens esperar dos alunos, como agrupá-los nas aulas, o que deve ser-lhes exigido na avaliação de conhecimentos e, sobretudo, como deve avaliar-se a sua aprendizagem – reside nas aulas individuais e não na organização envolvente” (2000: 5-6).

Com efeito, isso é uma das resistências e patologias das estruturas do nosso sistema educativo. A inviolabilidade das eleições e as acções que os professores tomam nas aulas sobre o que ensinam e como o fazem, impedem qualquer supervisão educativa por parte da direcção. Assim se

assinala num dos grupos formado por representantes da administração educativa:

“Um problema que também detecto é que não existe capacidade de supervisão no centro. Isto é, é raríssimo ver um director fazer algum comentário sobre a sua ida a uma aula de professor por motivos de indisciplina dos alunos que muitas vezes, inclusive incomoda e prejudica os colegas, os professores das salas de aula vizinhas. Os directores devem ter, digamos, a autoridade suficiente, e deve ser-lhes dada autoridade para controlar como e o que acontece nas salas de aula, entrar nas salas para ver o que lá se passa e como estão sendo leccionadas as matérias; coisas que actualmente lhes são vedadas ou que de tão limitadas, praticamente, significa que não as podem realizar.” (32b/28).

“Os directores fazem muitíssimas coisas nas escolas, sobram-lhes tarefas. Mas desde logo uma das suas tarefas não é precisamente a implicação nos processos de ensino. No melhor dos casos, haverá uma implicação na elaboração de um projecto curricular, mas não sobre o que, realmente, se passa dentro das salas de aulas. Muitos directores com quem eu tenho falado que me dizem: Mas, como vou eu meter-me naquilo que professor ensina na aula?” (32/14).

A atomização e fragmentação do ensino, assim como a redução dos efeitos sobre as práticas de ensino das influências externas, dado que se considera uma arte pessoal não susceptível de conhecimento replicável, fazem com que seja difícil a supervisão ou liderança pedagógicas (Elmore, 2006). O habitual individualismo, com efeito, impede tanto a colaboração, como a avaliação conjunta das actividades planificadas, quer a nível geral, quer ao nível das práticas concretas nas salas de aula. Esta questão é, precisamente neste momento, o ponto cego no nosso sistema educativo:

“é o grande tema esquecido da função directiva” (32b/22).

Podem ocorrer situações como a que descreve um professor:

“Na nossa profissão, entramos numa sala de aula e continuamos 30 anos dentro das salas de aula e ninguém, nunca, nos diz: ‘Isto está bem. Isto está mal’. Vamos aprendendo, com a experiência, ninguém nos aconselha” (13/20).

Os directores reconhecem a necessidade de

“para que uma escola funcione tem que se ir conformando como um projecto conjunto, com uma série de linhas de actuação, que permitam intervir directamente nas aulas, a partir da realidade dos alunos, que permitam resolver os conflitos relativamente ao nível de assistências, ao nível de qualificação ou, também, à actuação pedagógica dentro da sala de aula” (025/5).

Nas condições actuais de organização dos centros são – pois – quase nulas as possibilidades de exercer uma liderança educativa, dada a débil articulação na organização, sendo

que cada um é dono da sua sala de aula, e esta um espaço inviolável. Pelo contrário, mais exactamente, funciona uma lógica de confiança, implícita, entre os diferentes actores. Há uma resistência docente a qualquer tipo de supervisão ou orientação do seu ensino, baseada num corporativismo e individualismo, que se traduz numa não intervenção da direcção (que se sente, em si mesma, por vezes como docente). Uma larga tradição, entrosada na cultura escolar (particularmente no ensino secundário), faz com que, habitualmente, o director das escolas públicas não saiba o que se passa nas aulas, e a informação de que possa, eventualmente, dispor chega-lhe por vias indirectas,

“...porque o professor está satisfeito por ser autónomo na sua sala de aula, porque a mentalidade, a cultura profissional docente e muito individualista, e isto está muito ligado às tradições... “bom, na minha aula mando eu e faço o que me dá na gana”, e isso está até bem visto” (31/120).

Por isso, são exíguas as possibilidades de acabar com a privacidade e individualismo das práticas docentes. São precisamente estas tarefas da escola (supervisão do ensino, melhoria dos resultados dos alunos, etc.) que maior incidência têm na qualidade educativa que se consideram menos viáveis na actual estrutura (Estruch, 2002). Sem embargo, dado que o isolamento é um de seus principais inimigos da melhoria, uma direcção pedagógica deveria contribuir para a criação de uma visão partilhada da escola. O habitual sentido de posse que os professores têm em relação às suas aulas, como território próprio e de uso exclusivo, leva por vezes a situações anedóticas.

“Na minha escola, actualmente remodelado, as novas portas das salas vieram com uns olhos de boi em cada uma, pois em cerca de 40% das salas puseram um cartão detrás com os dizeres: aqui nem te aproximes” (21/225-226).

Os pais mostram-se perplexos perante esta realidade:

“Verifiquei, também, nas reuniões que tivemos que o director ou a equipa directiva em geral, quando é apresentada alguma queixa em relação a algum professor, sobre a sua forma de dar as aulas ou coisa similar, dizem sempre existir algum regulamento, alguma coisa que se tem de ter em conta, concluindo que nada pode fazer-se, que não se pode comprovar a forma de dar as aulas ou sobre se os conteúdos são ou não adequados ao programa (41/17).

O sistema não pode garantir a todos o direito ou, o que é o mesmo, a equidade educativa, se não se fixarem metas ou níveis a alcançar, e se não se avaliar o seu grau de consecução nas escolas (Darling-Hammond, 2001). É difícil imaginar como podem conseguir-se atingir essas metas /objectivos se

não houver dispositivos para as escolas prestarem contas da qualidade do serviço de educação prestado; e também, para que as políticas educativas ofereçam e assegurem os recursos humanos e materiais, necessários, uma vez detectados os possíveis níveis de desigualdade educativa. É evidente que este sentido “fechado” da aula, essa falta de permeabilidade, pode constituir uma dificuldade nos processos de avaliação e diagnóstico do ensino.

Processos de melhoria na escola

Nos diversos Grupos surgem, normalmente de modo colateral, alguns dos projectos específicos de melhoria em que estão envolvidos (didácticos, convivência, orientação e acção tutorial, etc.), sobre os quais se afirma que

“não há um projecto dinamizador / inovador e de melhoria da escola que não tenha por detrás a equipa directiva, mesmo que ela não seja protagonista directo” (1/137).

Por um lado, a relação entre direcção e eficácia da escola é clara, e pode ser evidenciada, como sucede nos Grupos de Discussão, com casos concretos:

“Se algo aparecia nitidamente, como um elemento diferenciador, era que, efectivamente, em todas as escolas em que se podia apreciar uma dinâmica de trabalho aceitável, em todas elas havia ou um director ou uma directora, preferentemente directora, com um nível de impulso, de capacidade, de reivindicação face às instituições. [...] Isso contrastava, efectivamente, com aquelas situações em que o director ou directora tinham um papel apagado, sem dinamismo nem vontade de melhorar” (1/16).

Como escrevemos noutro lugar (Bolívar & Rodríguez Diéguez, 2002: 142), a transformação em documentos burocráticos e administrativos é o maior perigo que se atravessa no caminho da elaboração dos projectos curriculares e das planificações didácticas. Como diz um director, o problema é que

“é necessário que o “relatório de actividades” e o “plano anual de actividades” não sejam instrumentos mortos que se mandam para inspecção. É necessário que sejam instrumentos vivos de trabalho na escola” (13/26).

Precisamente para que as planificações não se transformem em documentos formais, é preciso elaborá-las como um conjunto articulados de processos, de que o primeiro seria um diagnóstico ou leitura da própria realidade. Assim dizem os inspectores que acrescentam a necessidade de formação das equipas para que saibam como fazer um diagnóstico rigoroso:

“sempre, sempre com uma planificação séria. Essa planificação

implica primeiro um diagnóstico” (36/30).

Não obstante, e para além disso, outros inspectores referem que o problema por resolver é o da relação entre a planificação nos projectos educativos e o trabalho na sala de aula:

“eu creio que uma das tarefas importantes do director passaria por ter uma forte implicação em tudo aquilo que designamos por processos didácticos” (32/15).

Existe a consciência partilhada de que um plano de acção tutorial, conjugado com a orientação educativa e profissional, é uma das medidas que contribui decididamente para otimizar a educação oferecida: coordenação de equipas educativas, coordenação de processos de ensino, relação com as famílias, etc. No entanto, tradicionalmente, os professores do ensino secundário apresentam uma atitude de resistência, a assumir o papel de tutor. Em geral esse corpo docente não se vê nesse papel. E sempre que pode evita-o.

“Parece-me que um elemento fundamental e importante é a função tutorial; que, como já foi dito aqui, é algo que é realizado, muitas, numa perspectiva, meramente formal, provavelmente por ausência de formação adequada, porque o corpo docente sai das universidades com uma formação pedagógica escassa.” (210/49).

Por finalizar, como dizia um representante da administração,

“não creio que haja nem défice de modelo, nem défice – provavelmente – de formação. O que há é precisamente défice do que deveria ser realmente o modelo democrático. Um director pode ser uma pessoa maravilhosa, mas se não há um colectivo na escola que queira ser dirigido, e que esteja disposto a participar na direcção, é difícil que esta avance. Então, formar directores sem criar contextos de participação, realmente não nos leva à solução do que se pretende, que é um projecto educativo. Não se trata de gerar grandes líderes, senão de gerar uma comunidade capaz de exercer a liderança em qualquer momento. [...] Tem-se privilegiado mais o director como representante da Administração, do que como líder de um processo, que não é próprio nem pessoal, antes é um processo, um projecto colectivo.” (32b/15).

Discussão

A direcção das escolas em Espanha, tal como é revelada nas palavras dos membros dos Grupos, tem escassas possibilidades de exercício de liderança educacional, limitando-se na maioria dos casos à gestão, dentro das estruturas organizativas vigentes (Bolívar & Moreno, 2006). Predomina um perfil directivo de gestão que, nas suas melhores realizações, se concentra em criar as condições

que tornem possível o trabalho quotidiano dos membros da organização. Quando a organização está debilmente articulada e as práticas docentes individuais dependem do voluntarismo de cada professor e da “lógica da confiança”, falar de liderança pedagógica não têm grande significado, como comenta Elmore (2000), dado que a estrutura institucional, em princípio, a impede. Numa investigação (Gago, 2006) sobre o desempenho real da liderança educativa, a partir das funções e tarefas que realizam e das apreciações dos próprios directores e do corpo docente, conclui-se, igualmente, que a liderança pedagógica (supervisionar e orientar o ensino, coordenação do currículo, acompanhamento dos alunos) é mais uma proposta teórica do que uma prática real. Para além disso, noutra investigação sobre o tema Gimeno Sacristán (1995: 199) concluía que “os directores escolares não centram prioritariamente as suas energias nas funções de líderes pedagógicos, dentro dos equipas de professores. Nem o cargo está configurado, actualmente, para exercer essas funções, nem eles as assumem como relevantes em relação às outras”.

Muitas coisas são importantes no exercício da direcção das escolas, mas algumas delas não são essenciais para a melhoria do ensino e a aprendizagem (Waters & Grubb, 2006). Por isso, a acção da liderança educacional deveria centrar-se na criação dos contextos favoráveis às aprendizagens, focalizados em expectativas claras de elevados níveis de consecução. As estruturas das escolas públicas, pelo contrário, favorecem os valores idiossincráticos isolados e a aprendizagem individualista, em prejuízo do colectivo. Entre a lógica de confiança e o voluntarismo, juntamente com a débil articulação interna, referidos por Elmore, torna-se difícil construir capacidades de aprendizagem organizacional, empreendimento que requer alterar a estrutura tradicional das escolas. Assim, o isolamento dos colegas, as limitações de tempo, as estruturas fragmentadas ou isoladas para coordenar actividades ou intercambiar aprendizagens, ausência de relações entre a escola e comunidade, limitam gravemente a aprendizagem da organização. O controlo hierárquico também é um obstáculo para a aprendizagem entre os membros.

Isso não obsta a que, paralelamente, em Espanha, como noutros países, para lá do que as estruturas permitem, haja directores que conseguem implicar o pessoal em projectos colectivos envolventes, fazendo das suas escolas boas escolas. Se bem que a investigação educacional deva pesquisar que factores e dimensões intervêm nestas boas práticas, de

modo a poderem ser replicadas ou generalizadas a outros contextos, ela deverá, também, preocupar-se, para além dos factores conjunturais, sobre como fazer de cada escola uma boa escola, especialmente nos casos em que apresentam baixos resultados e se encontram em contextos difíceis.

Uma direcção limitada à gestão não permite nem produz a mudança. De este modo, é difícil a liderança pedagógica, movendo-se mais numa liderança transaccional, por depender dos colegas, com os quais tem de negociar as decisões. Nestes casos, como analisou Bass (1985), trata-se de um processo de troca, em termos de *quid pro quo*, entre a direcção e o corpo docente.

A acção do director é condicionada pelo cumprimento das promessas feitas aquando da sua eleição, agindo por excepção quando há problemas. Mas limitar a acção às respostas às exigências do contexto (professores ou famílias), retira todo o sentido transformador à acção directiva. Limitados à resolução das tarefas de gestão mais prementes e a reagir às numerosas questões administrativas (cada vez mais complexas e em maior número), torna-se difícil induzir um sentido proactivo à acção colectiva, que em muitos casos é deixado em segundo plano. A acção dos directores em Espanha vê-se, então, condicionada pelo corpo docente. Se bem que, como diz Stoll (1999), nada nem ninguém é mais importante para a melhoria escolar do que cada um dos professores, pois esta dependerá do que eles pensem, sintam e façam, a dependência dos directores em relação a eles torna-o vulnerável dificultando-lhe uma acção proactiva e transformadora. É necessário romper estes vínculos de dependência (Fullan, 1998) para conseguir-se a melhoria das escolas. A direcção não pode limitar-se às tarefas de gestão ou à organização dos recursos humanos, ela deve centrar-se, preferentemente, naquilo que pode promover a melhoria do ensino. Uma liderança transformadora, na formulação de Leithwood *et al.* (1999), tem como metas fundamentais: estimular e desenvolver um clima de colegialidade, contribuir para o desenvolvimento profissional dos professores e aumentar a capacidade da escola para resolver os seus problemas.

Se a direcção da escola se tem baseado, até agora, num conjunto de rotinas que governam e organizam as escolas, a nova gestão pública exige uma mudança nos papéis que, justamente, por não ter sido realizada uma reestruturação organizativa, a impedem de tornar-se efectiva. Daí o problema de transferir teorias e modelos de liderança que, no contexto actual de organização das escolas em Espanha,

os tornam inviáveis de generalizar-se na prática. Em especial, o trabalho atomizado das escolas, ancorado na condição de funcionário do professor, limita a possibilidade de uma resposta institucional em torno de projectos comuns de melhoria.

“A melhoria, definida como aumento de realizações e da sua qualidade ao longo do tempo, é o processo que as escolas atravessam desde organizações relativamente atomizadas e ineficazes até serem organizações relativamente coerentes e efectivas. [...] A liderança, neste contexto, tem a ver, primordialmente, com (a) a gestão das condições sob as quais as pessoas aprendem novas práticas; (b) a criação de organizações que apoiem, em ambientes coerentes, as práticas bem sucedidas; e c) o desenvolvimento de habilidades de liderança e outras práticas” (Elmore, 2006: 26).

No contexto actual, nem todas as mudanças são da mesma ordem de magnitude, pelo que se deveria distinguir (Waters & Grubb, 2004) entre mudanças com implicações de *primeira ordem*, que tendem para a estabilidade (uma extensão do passado, dentro dos paradigmas existentes, implementada com os conhecimentos e as competências existentes, de modo aditivo), e de *segunda ordem*, que tendem para a transformação (mudanças que rompem com o passado, complexas, que entram em conflito com as perspectivas actuais e requerem novos conhecimentos e competências). Por isso se fala, actualmente, de “liderança transformacional” que dinamize as mudanças de *segunda ordem*, mesmo quando dificilmente podem ser levados a cabo apenas pelo director, necessitando o apoio de toda a escola e, seguramente, de uma mudança do sistema. Assim sendo, poderíamos dizer, que a liderança educacional (pedagógica ou instrucional), requer mudanças de segunda ordem na actual estrutura organizativa. Se isso nos aproxima mais a uma melhoria da escola pública ou, pelo contrário, numa sociedade performativa, a uma orientação mercantil ao serviço dos clientes, é algo passível de discussão.

Em qualquer dos casos, abandonado definitivamente qualquer saudosismo de líderes heróicos com qualidades e competências excepcionais e defendendo, em seu lugar, uma liderança partilhada ou distribuída, do que se trata é de uma “liderança sustentável”, como defendem Hargreaves & Fink (2005). A responsabilidade de assegurar uma boa educação para todos, num contexto social que segrega a desigualdade e dualiza a sociedade, e as próprias escolas,

entre integrados e marginalizados, exige um espaço social e moral sustentáveis no tempo, com o propósito de promover aprendizagens, amplas e profundas, para todos os cidadãos. Pois do que se trata, em última instância, é de como garantir a toda a população na escolaridade obrigatória, como um direito e como uma condição da cidadania, aquele conjunto de saberes e competências básicas que possibilitem, sem risco de exclusão, a integração e participação activa na vida pública. Para isso, não basta ter algumas boas escolas que funcionam bem, senão fazer de cada escola uma grande escola. A liderança no ensino ocupa, sem dúvida, um lugar nessa importante tarefa.

Referências bibliográficas

- ALVAREZ, M. (2006). “La misma dirección para una nueva escuela”. *Organización y Gestión Educativa*, n.º 3, pp. 30-35.
- ANDERSON, G. L. (1998). “Toward authentic participation: Deconstructing the discourse of participatory reforms in education”. *American Educational Research Journal*, vol. 35 (4), pp. 571-603.
- BARROSO, J. (2002). “Reitores, presidentes e directores: evolução e paradoxos de uma função”. *Administração Educacional*, 2, pp. 91-107.
- BASS, B. M. (1985). *Leadership and performance. Beyond expectation*. New York: Free Press.
- BATANAZ, L. (2005). “El acceso a la dirección escolar: problemas y propuestas”. *Revista Española de Pedagogía*, n.º 232, pp. 443-469.
- BELTRÁN DE TENA, R. & BOLÍVAR, A. & RODRÍGUEZ, M. J. & RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. & SÁNCHEZ, S. (2004). “Evaluación de la función directiva en centros sostenidos con fondos públicos”. *Enseñanza Anuario Interuniversitario de Didáctica*, 22, pp. 35-76.
- BOLÍVAR, A. (2001). “La dirección como agente promotor de la innovación curricular” In DE VICENTE, P. (org.) (2001). *Viaje al centro de la dirección de las instituciones educativas*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto, pp. 305-326.
- BOLÍVAR, A. (2005). “¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: Política educativa, escuela y aula”. *Educación e Sociedade*, n.º 92, pp. 859-888.
- BOLÍVAR, A. & RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L. (2002). *Reformas y retórica: La reforma educativa de la LOGSE*. Málaga: Aljibe.
- BOLÍVAR, A. y MORENO, J. M. (2006). “Between transaction and transformation: The role of school principals as education leaders in Spain”. *Journal of Educational Change*, vol. 7 (1-2), pp. 19-31.
- CORONEL, J. M. & FERNÁNDEZ, M. (2002). “Is there a way out? A critical analysis of participation, leadership and management in spanish schools”. *International Journal of Leadership in Education*, vol. 5 (4), pp. 303-322.
- CUBAN, L. (1988). *The Managerial Imperative and the Practice of Leadership in Schools*. New York: State University of New York Press.
- DARLING-HAMMOND, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- DAVIS, S. & DARLING-HAMMOND, L. & LAPOINTE, M. & MEYERSON, D. (2005). *School leadership study. Developing successful principals*. Stanford University: Stanford Educational Leadership Institute & Wallace Foundation. Disponível em <http://www.wallacefoundation.org/>
- DUFOUR, R. (2002). “The learning-centered principal”. *Educational Leadership*, vol. 59 (8), pp. 12-15.
- ELMORE, R. F. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Washington, DC: Albert Shanker Institute, In <http://www.shankerinstitute.org/Downloads/building.pdf> (consultado em 14 Novembro 2005).
- ELMORE, R. F. (2006). *Leadership as the practice of improvement*. International Conference on Perspectives on Leadership for Systemic Improvement. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), July 6, London, UK; In <http://www.oecd.org/dataoecd/2/8/37133264.pdf> (consultado em 15 Outubro 2006).
- ELMORE, R. F. & PETERSON, P. P. & MCCARTHEY, S. J. (1996). *Restructuring in the classroom: Teaching, learning, and school organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- ESCUADERO, J. M. (2002). *La reforma de la reforma. ¿Qué calidad, para quiénes?* Barcelona: Ariel.
- ESCUADERO, J. M. (2004). “Claves complementarias para hablar de la dirección de los centros escolares”. *Enseñanza Anuario Interuniversitario de Didáctica*, vol. 22, pp. 139-158.
- ESTRUCH, J. (2002). *Dirección profesional y calidad educativa*. Barcelona: Cisspraxis.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1993). *La profesión docente y la comunidad escolar: Crónica de un desencuentro*. Madrid: Morata.
- FULLAN, M. (1998). “Breaking the bonds of dependency”. *Educational Leadership*, vol. 55 (7), pp. 6-10.
- GAGO RODRÍGUEZ, F. (2006). *La dirección pedagógica en*

los Institutos de Enseñanza Secundaria: un estudio sobre el liderazgo educacional. Madrid: MEC. CIDE.

GAIRÍN, J. (1998). "La función directiva en el contexto español" In VILLA, A. et al. (orgs.) (1998). *Principales dificultades de la dirección de centros educativos en los primeros años de ejercicio*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto, pp. 19-64.

GAIRÍN, J. & VILLA, A. (1999). *Los equipos directivos de los centros docentes. Análisis de su funcionamiento*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto.

GIMENO SACRISTÁN, J. (org.) (1995). *La dirección de centros: análisis de tareas*. Madrid: CIDE.

GONZÁLEZ, M. T. (2003). "El liderazgo en tiempos de cambio y reformas", *Organización y Gestión Educativa*, n.º 4, pp. 4-8.

GOODSON, I. F. (2003). *Professional knowledge, professional lives: Studies in education and change*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.

HALLINGUER, P. & HECK, R. H. (1996). "The principal role in school effectiveness: An assessment of methodological progress, 1980-1995" In LEITHWOOD, K. & CHAPMAN, J. & CORSON, D. & HALLINGER, P. & HART, A. (orgs.) (1996). *International Handbook of Educational Leadership and Administration*. Dordrecht: Kluwer, pp. 723-783.

HALLINGER, P. & HECK, R. H. (1998). "Exploring the principal contribution to school effectiveness: 1980-1995", *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 9 (2), pp. 157-191.

HALLINGER, P. & BICKMAN, L. & DAVIS, K. (1996). "School context, principal leadership, and student reading achievement". *Elementary School Journal*, vol. 96 (5), pp. 527-549.

HARGREAVES, A. & FINK, D. (2005). *Sustainable Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.

INCE (2001-2002). *Resúmenes Informativos sobre Evaluación de la función directiva 2000*: Madrid: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

KNAPP, M. & COPLAND, M. & TALBERT, J. (2003). *Leading for learning: Reflective tools for school and district leaders*. Washington: Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington. Disponible en <http://www.ctpweb.org>.

LEITHWOOD, K. & JANTZI, D. & STEINBACH, R. (1999). *Changing leadership for changing times*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

LEITHWOOD, K. & LOUIS, K. S. & ANDERSON, S. & WAHLSTROM, K. (2004). *How leadership influences student*

learning. New York: The Wallace Foundation, In <http://www.wallacefoundation.org> (consultado em 24 de Maio de 2005).

LEITHWOOD, K. & LEVIN, B. (2004). *Understanding leadership effects on pupil learning*. Toronto: OISE/UT: Paper prepared for the UK Department for Education of Skills and Education, In <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR662.pdf> (consultado 26 de Outubro de 2006).

LEITHWOOD, K. & DAY, C. & SAMMONS, P. & HARRIS, A. & HOPKINS, D. (2006). *Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning*. University of Nottingham y National College for School Leadership, Research Report n.º 800 <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR800.pdf> (consultado em 22 de Outubro de 2006)

LEVACIC, R. (2005). "Educational leadership as a causal factor". *Educational Management Administration & Leadership*, vol. 33 (2), pp. 197-210.

MARZANO, R. J. & WATERS, T., & McNULTY, B. A. (2005). *School leadership that works: From research to results*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.

MURILLO, F. J. & BARRIO, R. & PÉREZ-ALBO, I. (1999). *La dirección escolar. Análisis e investigación*. Madrid: CIDE.

PÉREZ DÍAZ, V. & RODRÍGUEZ, J. C. & SÁNCHEZ FERRER, L. (2001). *La familia española ante la educación de sus hijos*. Barcelona: Fundación "la Caixa".

ROCA, E. (1996). "La función directiva en el sistema educativo español. Evolución reciente y situación actual" In *Dirección participativa y evaluación de centros. Actas del II Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Docentes*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto, pp. 467-488.

SAN FABIÁN, J.L. (1997). *La experiencia participativa de los estudiantes en el ámbito escolar*. Madrid: CIDE. Ministerio de Educación y Ciencia.

SANTOS GUERRA, M. A. (1997). *El crisol de la participación. Investigación sobre la participación en Consejos Escolares de Centros*. Málaga: Aljibe.

SHEPPARD, B. (1996). "Exploring the transformational nature of instructional leadership". *Alberta Journal of Educational Research*, vol. 42 (4), pp. 325-344.

STOLL, L. (1999). "Realising our potential: Understanding and developing capacity for lasting improvement". *International Journal of School Effectiveness and School Improvement*,

vol. 10(4), pp. 503-532.

VENTURA, A. & CASTANHEIRA, P. & COSTA, J. A. (2006). "Gestão das escolas em Portugal". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol 4(4e), pp. 128-136, In <http://www.rinace.net> (consultado en 25 de Setembro de 2006).

VIÑAO, A. (2005). "La dirección escolar: un análisis genealógico-cultural" In FERNÁNDEZ ENGUITA, M. & GUTIÉRREZ SASTRE, M. (orgs.) (2005). *Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario*. Madrid: Akal, pp. 35-81.

WATERS, T. & MARZANO, R. J. & McNULTY, B. (2003). *What 30 years of research tell us about the effect of leadership on student achievement*. Aurora-Colorado, USA: McREL (Mid-continent Research for Education and Learning).

WATERS, T., & GRUBB, S. (2004). *Leading Schools: Distinguishing the Essential from the Important*. Aurora, CO: McREL (Mid-continent Research for Education and Learning). Disponível em: www.mcrel.org

WITZIERS, B. & BOSKER, R. & KRUGER, M. (2004). "Educational leadership and student achievement: the elusive search for an association". *Educational Administration Quarterly*, vol. 39 (3), pp. 398-425.

Nota final

¹ Nas referências que surgem no final de cada uma das transcrições, o primeiro número corresponde ao Grupo de Discussão e o segundo (separada por uma barra) identifica o registo dentro do Grupo de Discussão.

THE EDUCATIONAL LEADERSHIP AND SCHOOL MANAGEMENT IN SPAIN: BETWEEN NECESSITY AND (IN)POSSIBILITY

ABSTRACT

The literature on school effectiveness and improvement has highlighted the role played by the school principalship in organizing good pedagogical practices in the schools and in increasing learning results. However, in Spain principalship encounter constraints to design-ing environments where the learning of all the students can be improved, from the logic of confidence to the volunteerism of the teaching staff (Elmore, 2000). Based on a major study that we carried out for the National Institute for Quality and Evaluation (INCE), in this pa-per we discuss the results related to the impact of leadership and management on school improvement, especially in the teaching and learning processes, as well as in the profes-sional development of the teaching staff.

Keywords: Educational leadership – Principalship in Spain – Improvement – Student learning – Teacher supervision.

Os Chefes de Estabelecimento de Ensino em França: Entre a Racionalização Modernista, os Constrangimentos Culturais e o Desejo de Justiça

YVES DUTERCQ

Centre de Recherche en Education de l'Université de Nantes
Université de Nantes, França

RESUMO

A partir dos resultados de um estudo sobre as mudanças nos modos de acção dos quadros médios da administração educativa francesa (chefes de estabelecimento e inspectores) procuramos neste texto confrontar uma síntese de algumas das suas conclusões, sobre os chefes de estabelecimento, com alguns trabalhos publicados sobre este tema. Dessa forma tentamos evidenciar a forma como o modelo gerencial penetrou o mundo da administração educativa, harmonizando-se com os elementos de uma cultura específica. Neste processo, os chefes de estabelecimento confrontam-se com novos papéis e desafios que decorrem da necessidade de conciliar a gestão “pelos resultados” com o sentido de um “serviço público” definindo por essa via uma nova forma de lógica cívica que, ao mesmo tempo que responde às expectativas das pessoas não coloca em causa os ideais de justiça próprios da cultura escolar francesa.

Palavras-chave: Administração Educativa – Chefe de Estabelecimento – Educação – França – Gerencialismo – Serviço Público.

Nota introdutória: algumas precisões terminológicas

O mapa da administração educativa em França divide o país em Academias [*Académies*], à cabeça das quais se encontra um Reitor [*Recteur*]. Na maior parte dos casos as Academias correspondem a uma região [*région*].

Estas academias dividem-se em inspecções académicas [*inspections académiques*] (que correspondem aos departamentos [*départements*] da geografia político-administrativa) dirigidas por inspectores de academia [*inspecteurs d'académie*].

A descentralização colocou os *lycées* (2º ciclo do ensino secundário) sob a tutela conjunta das regiões e das academias, os *colleges* (1º ciclo do ensino secundário) sob a tutela dos departamentos e das inspecções académicas. As escolas primárias permanecem sob a tutela das *communes* e das inspecções académicas.

Para designar os diferentes níveis ou territórios da descentralização (regiões e departamentos) é utilizada a expressão “colectividades territoriais” [*collectivités territoriales*].

As diferentes reformas e desenvolvimentos que

acompanharam a descentralização transformaram a missão dos chefes de estabelecimento de ensino e também a dos diferentes inspectores responsáveis nos serviços académicos. Designamos estes responsáveis locais e territoriais por “quadros intermédios” [*cadres intermédiaires*].

Uma transformação dos modos de acção dos quadros da educação

Se as grandes opções políticas em matéria de educação continuam, em França, sendo nacionais e, portanto, constituem, em primeiro lugar, uma atribuição do poder central, a regulação do sistema realiza-se, actualmente, nos níveis menos globais. Com efeito, é principalmente ao nível do território educativo, por um lado, e da unidade educativa local, por outro, que os problemas se colocam e se resolvem. Duas instâncias estratégicas têm, deste ponto de vista, um papel essencial. Em primeiro lugar, a Academia é o lugar de uma regulação plena, isto é, ela é, não apenas gestonária mas também política, já que se tornou um centro de pilotagem

efectiva, para o qual convergem as exigências e pressões (e os contributos) das colectividades locais e regionais e de outras administrações desconcentradas. Assiste-se, assim, à emergência de políticas educativas territoriais que estão na maior parte das vezes em conexão com outros domínios da acção pública, assemelhando-se, então, essa transversalidade territorial com a governança (Hooghes, 19995; Dutercq, 2003). Em segundo lugar, o estabelecimento de ensino é reconhecido como o principal lugar interface da instituição com os professores, de tal modo que os alunos e os pais, mas também os *media* têm uma participação significativa na regulação do sistema.

Compreende-se assim que as pessoas responsáveis pela direcção dos estabelecimentos de ensino se encontram, pela sua posição estatutária, na primeira linha desse interface: elas estão na confluência dos diferentes grupos sociais relacionados com a educação. Grupos esses, muitas vezes, oriundos de mundos com referências, *a priori*, pouco conciliáveis.

A complexidade da coordenação da acção de que estão encarregados decorre, em primeiro lugar, de transformações institucionais que delegam no escalão local a realização dos ajustamentos sociopolíticos do sistema e que tornam mais complexas tarefas de coordenação que têm de levar a cabo. A isso, é preciso acrescentar, ainda, as interferências de uma crise de mobilização profissional dos professores que, como veremos, está em parte ligada a essa nova configuração. De facto, a instituição educativa encontra-se confrontada com um duplo desafio, cuja resolução cabe, principalmente, aos seus responsáveis locais: o do controle das práticas e apoio às pessoas; e o da organização de uma renovação, que supõe fazer aceitar as mudanças na base. Para responder a esses desafios, os chefes dos estabelecimentos de ensino, bem como os quadros intermédios, são conduzidos a recorrer, mais ou menos de bom grado e com maior ou menor satisfação, aos instrumentos da gestão pública.

Para o demonstrar, referir-nos-emos aos resultados de uma pesquisa sobre a transformação dos modos de acção dos quadros intermédios, a que se associaram três equipas, o Grupo de Estudos Sociológicos [Groupe d'Études Sociologiques – GES, INRP], o Centro de Pesquisa em Educação de Nantes [Centre de Recherche en Éducation de Nantes – CREN, Université de Nantes] e o Pólo Administração, Avaliação, Políticas [Pôle Administration, Évaluation, Politiques – AEP, Université de Reims]¹. No quadro desta pesquisa, 100 chefes de estabelecimentos do ensino público responderam a um questionário (que fora enviado a 140), e foram realizadas 45 entrevistas semi-directivas a chefes de estabelecimento,

inspectores territoriais, responsáveis dos serviços académicos e membros das autarquias locais e territoriais com responsabilidades na educação e na formação. Procuraremos aqui confrontar uma síntese de alguns resultados relativos aos chefes de estabelecimento com outros trabalhos já publicados sobre esta questão, de modo a evidenciar o modo como o modelo gerencial penetrou no mundo da administração da educação, harmonizando-se com os elementos de uma cultura específica.

Um novo espaço de acção para os chefes de estabelecimento

Na administração da educação nacional francesa, os antigos modos de regulação interna privilegiavam a conformidade com “boas práticas”, fortemente normalizadas (Lang, 1999). A partir dos anos 80, numa configuração de descentralização político-administrativa e sob a influência das referências da gestão empresarial, emerge um modo de regulação que promove a obrigação de resultados e a dinâmica de racionalização técnica da actividade profissional, abrindo um espaço de acção para os chefes de estabelecimento em torno da avaliação e da comunicação (Dutercq, 2001).

A organização hierárquica: necessidade e crítica

A linha hierárquica constitui uma organização vertical que vai do ministério até ao estabelecimento de ensino. A pertença a esta organização hierárquica é óbvia para estes funcionários: com efeito é o Estado que lhes confere o seu estatuto, que os nomeia para as direcções dos estabelecimentos com vista ao desenvolvimento de uma política nacional, e que os avalia. Os contactos com os serviços exteriores da educação nacional são, por este facto, privilegiados, embora haja algumas nuances entre o que se passa com os *provisseurs de lycée*, de quem o Reitorado é o interlocutor principal, e com os *principaux de collège*, que devem reportar-se à inspecção académica. Quanto aos *lycées*, estabelecem-se laços estreitos e frequentes com os serviços reitorais para tudo o que respeita aos domínios de responsabilidade próprios destes serviços, principalmente a gestão de pessoal e das dotações horárias dos estabelecimentos de ensino.

O facto de não se pôr em causa a inserção numa organização vertical, de que se constitui uma extremidade, não significa, contudo, que a crítica esteja ausente. Os *provisseurs de lycée* são exigentes com o funcionamento administrativo dos serviços de que dependem. Eles apontam, nomeadamente, a gestão muito pesada, os procedimentos irrealistas, os calendários impossíveis de cumprir e deploram, muito especialmente, a

cultura de rotina dos serviços, responsável pela paralisação das iniciativas e das tentativas de inovação. É uma forma de dizer que a gestão para a qual os chefes de estabelecimento são incitados, e que muitos estão inclinados a praticar, não é ainda o apanágio da linha hierárquica, que funciona em sentido unidireccional, como relata este *proviseur*:

“A comunicação com o Reitorado é uma comunicação tutelar unidireccional. Isto quer dizer que o sistema me envia informações e que eu devo mostrar-me satisfeito por recebê-las. Isso não impede que haja um projecto académico que diz um montão de coisas belas: “cada chefe de estabelecimento terá sempre uma resposta ao seu correio”. Isso permanece pouco operativo. Não é má vontade. A informação vem de cima, ela é tutelar” (*proviseur, lycée central urbano*).

Os serviços têm de facto modos de funcionamento muito diferentes uns dos outros, por vezes muito dinâmicos, por vezes muito burocráticos. Este ponto de vista crítico, de resto partilhado pelos inspectores territoriais contactados, evidencia, mas de forma negativa, o carácter híbrido do funcionamento da administração educativa nacional, entre a tradição e a modernidade. Apesar de tudo “a máquina funciona”, como gostam de dizer os chefes de estabelecimento, que insistem nas qualidades humanas de um certo conjunto de pessoas, que acabam por garantir o funcionamento das organizações escolares.

Quanto aos *principaux de collège*, eles têm relações regulares com a inspecção académica, sob cuja tutela administrativa se encontram sujeitos e cuja eficácia elogiam quase unanimemente. As críticas formuladas são pontuais, relacionadas com as escolhas e/ou os caprichos do inspector da academia em funções. É assim com a propensão para a “reunionite”: ela indis põe os chefes de estabelecimento que se consideram, em primeiro lugar, “homens de acção”. Por outro lado, verificámos que os inspectores de academia estão ligados a projectos que lhes fazem crer a existência duma relativa autonomia de organizações, doravante muito dependentes da política reitoral. Estes projectos encontram eco favorável no terreno mas são por vezes desvalorizados pelos *principaux*. Os quadros académicos levariam de lugar para lugar o que um dos nossos interlocutores qualifica de “ideias fixas”, “ideias fixas” essas que lhes garantem um sentimento de continuidade num “*cursus honorum*” caracterizado pela obrigação de frequentes mutações.

É fundamentalmente o modo de gestão imposto aos *collèges* que é, por vezes, posto em causa pelos chefes de estabelecimento: gestão “tecnocrática” baseada em indicadores puramente quantitativos que tendem a promover uma “obrigação de resultados” ou uma preocupação burocrática de tudo controlar, sem permitir a iniciativa, o que

constitui “um método de comando contrário à autonomia do território” (*proviseur, lycée central urbano*) e não pode favorecer o método de “pilotagem” preconizado, actualmente, para a direcção dos estabelecimentos de ensino.

Contudo, esta regulação pela informação sobre o desempenho dos estabelecimentos de ensino, mais particularmente as taxas de sucesso escolar e, eventualmente, o valor acrescentado, remete para a mais reconhecida forma de avaliação dos *lycées*, cujos resultados passaram a ser públicos e a encontrarem-se facilmente acessíveis. Do mesmo modo, e desde há vários anos, os inspectores territoriais vêm sensibilizando os *principaux de collège* comunicando-lhes em privado, aquando das suas visitas aos estabelecimentos, os resultados comparados de estabelecimentos considerados equivalentes.

Pode considerar-se que a divulgação destas informações sobre os resultados e classificação das escolas são um modo autêntico de regulação gerencial, com a condição, evidentemente, de a mesma ser acompanhada de medidas propiciadoras de ajuda aos estabelecimentos mal classificados, para poderem progredir, o que não acontece senão raramente.

A autonomia sob controlo

A descentralização educativa é, em França, um movimento específico, menos destinado a favorecer a emergência de políticas locais do que a consagrar uma autonomia dos estabelecimentos de ensino que facilite a implementação da política nacional no quadro de uma configuração local. Os anglo-saxónicos designam, em geral, esta forma de descentralização por *delegação* (Bray, 1999). Esta ambiguidade sobre a definição e finalidades da autonomia dos estabelecimentos incita os chefes de estabelecimento a acreditarem na sua própria autonomia.

É verdade que esta autonomia e as responsabilidades que a supõem constituem um dos primeiros motivos de interesse do ofício de chefe de estabelecimento. Estes reconhecem que, em concreto, e sob reserva de informarem a autoridade hierárquica e de respeitarem as normas, agem muitas vezes como entendem e que são muitas vezes encorajados pela linha hierárquica, a tomarem iniciativas, numa dinâmica de desconcentração das decisões. Assim o Reitorado pode reconhecer uma relativa autonomia aos chefes de estabelecimento no que concerne à gestão dos seus meios, designadamente os recursos humanos. Os inspectores de academia deploram, pelo contrário, esta confusão sobre o sentido da delegação. A sua crítica ao exercício da autonomia permitido a certos chefes de estabelecimento explica-se pela

posição intermédia dos inspectores: enquanto estes são elos na linha hierárquica, os chefes de estabelecimento, situados no final da cadeia, gerem bem mais facilmente a autonomia necessária para executarem as directivas transmitidas.

“Nunca me senti bastante autónomo. Quando não o sou, a culpa é, muitas vezes, minha. No início eu pedia a autorização ao inspector da academia. Agora, eu informo-o. Há aqui uma diferença importante. Mas se eu faço alarde da minha autonomia, é bom que não fracasse. Não me tenho dado conta que pedindo-lhe permissão, podia colocá-lo em dificuldades. Ele teria a tentação de dizer não. Se eu o informo de algo não repreensível no exercício da minha margem de manobra, isso passa.” (proviseur, lycée de cidade de média dimensão).

Se os chefes de estabelecimento estão desde agora muito ligados a esta autonomia/responsabilidade e procuram muitas vezes aumentá-las, é porque elas são o garante da sua credibilidade, quer interna quer externa.

Com muita frequência, os chefes de estabelecimento concebem a autonomia como o acesso a recursos mais abundantes e mais variados do que os que lhes são atribuídos normalmente. Estes novos recursos dão-lhes uma capacidade de gestão interna dos seus estabelecimentos bem maior, permitem-lhes realizar projectos locais, a tentar experiências, ainda que os responsáveis dos serviços académicos recordem que a autonomia é mais a gestão dos constrangimentos do que a abundância de meios.

É verdade que a margem de autonomia pode diminuir porque a escassez de meios reduz as escolhas ou porque os serviços administrativos, apoiando-se em novos instrumentos de gestão oferecidos pela informática, tomaram em mão questões tratadas anteriormente pelos chefes de estabelecimento (a gestão dos recursos internos do estabelecimento, o mapa escolar de uma território, etc.). A informatização permite uma gestão mais rigorosa, mas limita, por si mesma, a margem de manobra dos chefes de estabelecimento porque os instrumentos de gestão se tornam meios de controlo externos mais apertados e eficazes.

O controlo dos meios pelos serviços académicos, que a circulação electrónica da informação permite de forma igualmente difusa, é sentido/vivido como um reforço da burocratização administrativa.

Para certos chefes de estabelecimento, os serviços académicos, sob o pretexto da responsabilização, desenvolveram uma nova forma de regulação baseada na comunicação permanente.

As colectividades territoriais: parcerias e pragmatismo

A tutela das diferentes colectividades territoriais, exercida *a posteriori*, é limitado aos domínios de competência de

cada uma. Convém sublinhar, em primeiro lugar, que os chefes de estabelecimento estão em geral satisfeitos com o modo de funcionamento dos serviços das colectividades territoriais a que pertencem, assim como os representantes destes serviços confirmam a qualidade das relações que gradualmente têm sido construídas com os chefes de estabelecimento. Realismo e pragmatismo, de parte a parte, permitem manter este clima favorável. Os conselhos regionais são descritos pelos *proviseurs* de *lycée* como interlocutores próximos e atentos às suas necessidades. Os *principaux* de *collège* sublinham da mesma maneira que os conselhos gerais lhes atribuem uma confiança maior do que a autoridade hierárquica, a ponto de vários afirmarem que eles são os seus melhores interlocutores. Todos os chefes de estabelecimento insistem, contudo, sobre o carácter exigente das relações desenvolvidas com as respectivas colectividades territoriais: têm de mostrar seriedade naquilo que fazem e ao mesmo tempo demonstrar capacidades argumentativa e negocial, que jogam em diversos registos.

A negociação, quase sistemática, não incide directamente sobre os problemas meramente financeiros, nem sobre o interesse político da acção, mesmo que os autarcas sejam sensíveis às repercussões eleitorais do seu investimento. Para serem credíveis e terem peso numa negociação, os chefes de estabelecimento devem situar-se prioritariamente no seu próprio terreno e antes de mais nada defender junto dos seus interlocutores os interesses pedagógicos, sociais, e a qualidade do serviço prestado pelas suas escolas. Mas, ao mesmo tempo, e esta é a maior dificuldade, devem, para convencê-los, desenvolver retóricas de ordem estratégica de que os seus interlocutores possam apropriar-se.

Desta maneira, a segurança dos alunos encontra-se na primeira linha de preocupações, mas também as novas tecnologias têm originado, por quase todo o lado, pesados investimentos. A argumentação do chefe de estabelecimento, para ser ouvida, pode também centrar-se sobre o desenvolvimento local, o ambiente, a economia, sob a condição de permanecer no seu terreno e de associar sem artifícios estas preocupações às necessidades do seu estabelecimento e dos seus alunos.

Enfim, não é suficiente apresentar um “dossier” de um bom projecto. Os chefes de estabelecimento devem ainda mostrar a capacidade do estabelecimento para participar no esforço pedido, se possível mobilizando meios e recursos junto de outros parceiros, sejam a reitoria ou as empresas, ou ainda propondo responsabilizar-se pela adopção de medidas que reduzam e/ou optimizem as despesas.

Compreender-se-á, assim, que as colectividades territoriais,

pelo tipo de relações que mantêm com os estabelecimentos, pelo recurso constante à negociação, ao “*donnant-donnant*”, pelo estímulo à construção “dossiers” bem discutidos/defendidos, levam os chefes de estabelecimento até aos limites da autonomia parcial que é conferida aos estabelecimentos e a entrar numa lógica de cooperação quasi-gerencial. Desta maneira, e porque os serviços desconcentrados da educação nacional são frequentemente partes interessadas nestas negociações e acordos de cooperação, eles procuram induzir nestes serviços o mesmo tipo de funcionamento, num quadro de acção educativa cada vez mais multipartenarial.

Conflitos de legitimidade entre professores e chefes de estabelecimento

Estes desenvolvimentos na configuração e no quadro ideológico da acção educativa conferem aos chefes de estabelecimento uma dupla legitimidade que funda a sua capacidade de mobilizar as pessoas em redor do projecto do estabelecimento: ela remete ao mesmo tempo para a racionalização modernista de que eles seriam portadores e para os valores por eles reivindicados (Pelage, 1998). Mas, ainda que o reconhecimento desta legitimidade no seio do estabelecimento constitua para estes quadros um forte desafio identitário, localmente, ele encontra limites.

Por um lado, as intervenções dos chefes de estabelecimentos no campo pedagógico evitam dois elementos constitutivos do trabalho do professor: os saberes ensinados e a relação pedagógica (na acepção da relação face-a-face). Por outro lado, a regulação reduz-se, na maior parte das vezes, a uma mera técnica administrativa, onde a análise das acções remete unicamente para os resultados das avaliações dos desempenhos do estabelecimento no mercado escolar. Esta deriva instrumental, pouco mobilizadora, tende a fechar os actores no seu próprio sistema de convicções: a avaliação já não é utilizada como instrumento de regulação das acções e dos dispositivos locais, mas como meio para consolidar a posição e a legitimidade institucionais do chefe de estabelecimento que se posiciona como representante das expectativas dos utentes e garante do bom funcionamento do serviço público. Por último, estas regulações locais podem ser paralisadas por conflitos de legitimidade de diferentes ordens e, frequentemente, ligadas às circunstâncias, mas que muitos chefes de estabelecimento atribuem ao conservadorismo do corpo docente.

As regulações internas são necessariamente de ordem normativa porque a autonomia dos professores é constitutiva do seu ofício, se bem que para os mobilizar é necessário transformar as suas expectativas e a sua relação prática com

o ofício. Regular implica, pois, um trabalho de mobilização destinado a obter a adesão ou, pelo menos, o consentimento das pessoas porque as posturas políticas são essenciais no exercício profissional, salvo se a educação for reduzida a uma actividade de prestação de serviços (Demailly, 2001). Desde logo, os chefes de estabelecimento consideram que a sua credibilidade interna passa menos pelo seu estatuto do que pela competência que lhes reconhecem as pessoas que se encontram sob a sua autoridade, o que os leva a reivindicar um profissionalismo pleno (Dubar & Lucas, 1994).

No fim de contas, pode dizer-se que as exigências com que as direcções das escolas são confrontadas, resultantes tanto das injunções reguladoras da hierarquia académica como das expectativas dos eleitos e responsáveis das colectividades territoriais, conduzem-nas a novas relações com o trabalho docente: desenvolver uma cultura gerencial de eficácia, encorajar a inovação, mas também lançar a política de estabelecimento, colocar em discussão os elementos de uma nova cultura dirigida para a solidariedade colectiva e para o sentido de um serviço público justo e democrático.

Uma definição política do serviço público

A defesa assumida da escola republicana, definida como a mesma escola para todos, é frequente nos chefes de estabelecimento, mas “a utopia do *collège* único” é igualmente apontada, às vezes no mesmo discurso, nomeadamente quando emerge a espinhosa questão da gestão da heterogeneidade dos alunos. É ainda mais frequente que o serviço público seja convocado como *leitmotiv*: é ao mesmo tempo o horizonte inultrapassável da sua missão e o epítome da sua cultura, se não da sua ética. Mas por detrás de uma mesma palavra de ordem, a defesa e a valorização do serviço público, podem esconder-se concepções sensivelmente diferentes do que ele é efectivamente. Claro que a maior parte assimila-o ao combate pelo interesse geral, mas alguns matizam o propósito evocando mais a desconfiança em relação aos interesses específicos, enquanto outros afirmam que o serviço público assegura a independência face aos poderes económicos e aos poderes políticos locais.

Eficácia gerencial e valores do serviço público

Muitos chefes de estabelecimento, que se apresentam como defensores do serviço público, denunciam certas falsas retóricas que o acompanham e que eles consideram como travões à acção educativa: é o caso do princípio de gratuidade que os impede de dotar os estabelecimentos dos recursos necessários ao aumento da qualidade da escolaridade dos alunos e que explicaria, segundo eles, o défice do ensino

público relativamente ao que sentem como uma concorrência desleal do ensino privado convencionado.

A sobrevivência do serviço público, como organização, passa certamente pelo seu desenvolvimento, pela sua modernização, que é também o questionamento da própria organização do ensino público, nomeadamente para fazer face à concorrência, mas sobretudo para responder melhor a novas necessidades e a expectativas que não são necessariamente mais numerosas nem mais variadas do que anteriormente mas que são doravante mais visíveis e mais assumidas.

É importante, com efeito, fazer a distinção entre o serviço público e a sua organização: se os sucessos desta última devem ser tidos em consideração, é naturalmente porque provêm a melhor execução da missão de serviço público, e nunca porque contribuem para a prosperidade da organização.

“Acrescentem a isso, no que me diz respeito, uma abordagem feita de princípios relativamente simples: sirvo o serviço público, não estou ao serviço da hierarquia do serviço público. A hierarquia funcional é como eu, um elemento do serviço público. A minha missão é o serviço público. É uma abordagem que decidi, é unilateral e confere-me uma abordagem para resolver os problemas” (provisieur, lycée de grande cidade).

A cultura do serviço público, assumida como tal, diferenciar-se-ia da cultura empresarial, onde os objectivos prosseguidos são diferentes. Os valores que constituem a base e, poder-se-ia dizer, o “substrato” daquela cultura não são os mesmos e afastam-se de certas formas de gestão das empresas comerciais. Esta distinção entre os dois mundos não tem nada de surpreendente. Ela não é construída em termos de oposição, a ponto de o vocabulário do mundo empresarial, em especial na sua retórica da eficácia, poder, com alguma adaptação, ser utilizado no serviço público em geral, e no serviço público de educação, em especial: torna-se então possível definir uma gestão do serviço público, e até mesmo uma gestão educacional.

“Ora, quando se é chefe de estabelecimento, é-se por vezes gestor – posso dizer que é necessária a preocupação com o desempenho, mas referenciada sempre a valores. É isso que importa, afinal, no serviço público. O que me impressionou nos DRH durante a viagem foi que, ao nível dos valores, eles são extremamente pobres. Eles falam-vos dos imperativos da mundialização, da qualidade, mas não há referência a valores. Nós ensinamos os valores. De resto, é-nos pedido que ensinemos valores que não são promovidos na sociedade. É isso que faz que eu não me sinta particularmente como gestor” (provisieur, lycée de cidade de média dimensão).

A preocupação pela rentabilidade do investimento público é, por vezes, proclamada mas, pelo menos, o discurso da

eficácia parece definitivamente ter feito causa comum com o de serviço público. Os chefes de estabelecimento querem fazer surgir, na medida do possível, esta eficácia, da qual, muitos, sem dúvida mais no *lycée*, assumem as exigências. Os indicadores de desempenho servem de forte apoio à acção dos chefes de estabelecimento que sabem utilizá-los para estimular os elementos do seu pessoal. Eles mais não fazem do que recorrer aos princípios elementares da gestão por objectivos e instalar ainda a avaliação como modo privilegiado de regulação da acção pedagógica.

“Quando chego a um novo estabelecimento, olho para o que entra e para o que sai. Os resultados dos exames, a idade dos alunos, os dados IPES. Isso constitui uma regra do jogo e permite avaliar as pessoas. Confia-se-vos uma dada população e tem-se o direito de esperar isto. Mais ou menos, vocês estão acima ou abaixo dos resultados nacionais?” (jovem proviseur, lycée profissional).

Sob a condição de que ela incida sobre a globalidade dos alunos, esta procura de eficácia não contraria o espírito do serviço público. Assim o elitismo republicano não é incompatível com a preocupação pelos mais fracos: avaliando com os indicadores pertinentes a eficácia de todas as categorias de alunos, velando pelo acompanhamento das coortes de alunos, tomando em consideração os alunos com dificuldades, permitindo aos melhores o desenvolvimento das suas capacidades, torna-se possível dar ao serviço público uma definição moderna que respeite a sua tradição de uma selecção ainda mais justa, para um maior bem comum.

O serviço público

O público são sobretudo os alunos “no plano pedagógico, educativo e humano”, de acordo com as palavras de um dos nossos interlocutores, mas servir o público é também, mais globalmente, encontrar os meios para adaptar a oferta educativa à procura, recusando aceitar os excessos desta última. Quando os chefes de estabelecimento formulam esta reserva, pensam sobretudo nos pais dos seus alunos, com os quais desenvolvem mais relações do que anteriormente e que são indispensáveis, de agora em diante: também há, relativamente a eles, uma missão de explicação e de quase educação, tanto mais quanto as suas exigências e pedidos são por vezes contraditórios.

Implicá-los na vida do estabelecimento como prevêm, cada vez mais explicitamente, os textos, supõe ainda clarificar os papéis e a responsabilidade de cada um, o que leva, por vezes, os chefes de estabelecimento a desempenharem o papel de mediadores entre professores e pais porque é necessário explicar a uns e a outros os seus direitos e os seus deveres.

O esforço de mobilização pode ir muito longe e passar pela acção cultural (cursos de língua, cursos de informática), transformando os estabelecimentos em espaços da vida social. De resto, esta preocupação de alargar o domínio de acção dos estabelecimentos faz parte da luta contra as desigualdades: vários chefes de estabelecimento recordam a esse respeito que as desigualdades são sociais antes de serem escolares, retomando aí algumas lições da sociologia boudoniana. Para apoiar esta tese, um deles recorda a história de uma mãe que recebeu após a hora de encerramento da escola. Ela procurava com as suas crianças um lugar onde dormir na sequência de um despejo brutal que não tinha sabido prevenir. Durante uma noite, o *principal* transformou-se em assistente social para encontrar uma solução transitória: tomar a iniciativa de desbloquear o mínimo necessário do fundo social do *collège* a fim de pagar uma noite de hotel à família, e isto tudo contra o regulamento, já que, para isto, ele deveria ter obtido, em princípio, a autorização do conselho de administração do estabelecimento.

Este caso não é excepcional: os chefes de estabelecimento são levados a responder de maneira permanente aos problemas sociais, realçando bem como os estabelecimentos de ensino se tornaram os primeiros lugares da sua sinalização.

“Sabe, fui o primeiro, antes do conselho geral decidir utilizar os seus subsídios de apoio à cantina, a fazer uma sondagem a todos os alunos sobre quem eram os pais. Foi aí que aprendi tanto sobre os RMI (beneficiários do Rendimento Mínimo de Inserção), tantas coisas... Fiquei assim a saber quem era quem, na minha população. Depois, inquiri todos os que comiam na cantina escolar. Por isso, quando nos perguntaram: ‘De quanto é que vocês precisam? Eu, o meu dossier, iniciou-se imediatamente, não teve de esperar seis meses... o meu dossier estava pronto, tinha-se iniciado mesmo antes, dizendo: ‘É necessário fazer algo, já não é possível, isto continuar assim, as bolsas não são suficientes, é necessário encontrar outras soluções’” (principal, collège de cidade de média dimensão).

Por outro lado, como podemos surpreender-nos quando os chefes de estabelecimento criticam a abordagem da escola pelos pais, que julgam demasiado consumista? Eles são submersos pela chuva dos interesses particulares, contra os quais opõem a permanência dos valores educativos. Sobre este ponto, a unanimidade é quase perfeita: muito raros são aqueles que consideram que este crescente individualismo é, afinal, normal e o preço da massificação, isto é, uma espécie de pós-massificação que poderia assimilar-se a uma forma de apropriação da escola. Assim, a cultura do serviço público pode reconstruir-se a partir do vazio, em reacção ao crescimento potencial das diferentes formas de individualismo ou particularismo ou ainda contra a do poder

periférico.

Uma figura contemporânea da acção pública

Os chefes de estabelecimento, por conseguinte, são confrontados com uma situação duplamente nova. Em primeiro lugar, esta situação é caracterizada pela deslocação das regulações do sistema para o nível intermédio, dado que, representando eles o Estado e dirigindo um estabelecimento autónomo, são responsáveis pela política do estabelecimento. Em segundo lugar, pela convergência, sobre a sua função, de expectativas divergentes, formuladas em termos de injunção de resultados, do retorno dos investimentos, da autonomia do corpo docente, dos conflitos de valores, etc. (Dutercq & Lang, 2002).

Para caracterizar a evolução do ofício de chefe de estabelecimento, não é excessivo falar de um corpo em transformação, que ilustra “uma crise de recrutamento”, evocada pelos relatórios oficiais, e por uma espécie de “mal-estar”, sentido por uma parte deles. De facto, as recentes redefinições do corpo dos membros das direcções das escolas mostram que os antigos estatutos já não respondem à situação actual, às expectativas dos interessados e à política de desenvolvimento da instituição. Talvez ainda mais importante para eles, como também para os outros quadros da administração da educação, a cultura profissional dos chefes de estabelecimento navega entre dois modelos em tensão: o modelo da tradição burocrática, assente na gestão administrativa regulamentar e numa cultura de autoridade com referência fortemente individualista, e o modelo do modernismo organizacional, a que pode associar-se a um projecto democratizante mais assumido e afirmado.

A cultura profissional dos chefes de estabelecimento encontra-se, por isso, ela própria, oscilante entre a continuidade, feita nomeadamente de responsabilidade administrativa, jurídica e financeira, e a ruptura, simbolizada por uma maior implicação pedagógica – que se exprime na animação de equipas de professores e também na pesquisa de diferentes formas de eficácia do estabelecimento – a gestão de pessoal, a preocupação pela gestão dos recursos humanos e a necessidade de desenvolver relações externas, quer sejam definidas institucionalmente, como no caso das colectividades territoriais, ou não, como é o caso das numerosas parcerias com o mundo associativo ou económico.

A partir de agora, esta aspiração à modernidade e à eficácia incentiva os chefes de estabelecimento a desenvolver recursos de ordem relacional e gerencial e a privilegiar modos de regulação pelo sentido da acção do que pelo constrangimento

ou o resultado. Assim, eles alegam ora as suas qualidades pessoais, ora o seu profissionalismo, e este duplo registo discursivo ilustra ainda as hesitações da instituição quanto à definição das tarefas, das responsabilidades e da autonomia relativa dos seus quadros intermédios.

Nisso, os chefes de estabelecimento “colam” bastante bem à figura contemporânea da acção pública, assente num compromisso entre a gestão e o sentido do serviço público. A aplicação deste compromisso redefine o próprio serviço público: não se trata de modo nenhum de uma rendição ao “clientelismo”, mas de pôr o serviço público mais próximo do cidadão e menos abstracto, de forma a torná-lo ainda mais justo. Referem-se então a uma nova forma de lógica cívica (Boltanski & Thévenot, 1991), mais de acordo com as expectativas das pessoas, mantendo-se ao mesmo tempo conforme com os ideais de justiça próprios da cultura da escola francesa, e que se pode a esse respeito qualificar de “lógica cívica de proximidade”².

Referências bibliográficas

BOLTANSKI L. & THÉVENOT L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

BRAY, M. (1999). “Control of Education. Issues and Tensions in Centralization and Decentralization” In ARMOVE & TORRES (org.). *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub.

DEMAILLY, Lise (1991). *Le collège: crise, mythes et métiers*. Lille: Presses Universitaires de Lille.

DUBAR, C. & LUCAS, Y. (1994), *Genèse et dynamique des groupes professionnels*, PUL: Presses Universitaires de Lille.

DUTERCQ, Yves (org.) (2001). *Comment peut-on administrer l'école? Pour une approche politique de l'administration de l'éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.

DUTERCQ, Yves (2003). “Autonomie des établissements et gouvernement local de l'éducation” In TAPIE-GRIME, M. (sld) *Les recompositions locales des formes de l'action publique*. Paris: L'Harmattan, pp: 23-36.

DUTERCQ, Y. & LANG, V. (2002). “L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français”. *Éducation et sociétés*, n° 8. Bruxelles: De Boeck & INRP, pp. 49-64.

HOOGHE, L. (org.) (1995). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*. Oxford: U. Press, Oxford.

LANG, V. (1999). *La professionnalisation des enseignants*. Paris: Presses Universitaires de France.

PELAGE, A. (1998). “Les transformations de la fonction de proviseur” In BOURDONCLE, R. & DEMAILLY, Lise (org.) (1998). *Les professions de l'éducation et de la formation*. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.

Notas finais

¹ Os meus agradecimentos muito especiais a Vivent Lang, *maître de conférences* na Universidade de Nantes, cujo contributo foi decisivo para a realização deste trabalho.

² Sobre esta noção, cf. a minha comunicação “Distance et proximité: nouvelles formes de mobilisation et de confiance autour de l'école” apresentada ao Colóquio da Associação Internacional dos Sociólogos de Língua Francesa, *Confiance proximité, plaisir et prise de risque*, Université de Tours, 13 et 14 Novembre 2002 (a publicar): “A ideia de ‘logique civique rapprochée’, no sentido em que ela se constrói e inscreve as suas origens, principalmente, na proximidade, insiste no facto de que os melhores remédios para combater as desigualdades não têm, forçosamente, de emanar do centro. Só a autoridade central pode realizar as perequações comprometendo o conjunto dos elementos sob sua responsabilidade. Daí o papel essencial, nesses processos, do Estado. No entanto, (1) estas perequações podem ser suscitadas pelo trabalho de ajustamento dos actores locais independentes; (2) estes actores de proximidade podem ser os operadores eficazes dessas perequações e (3) existe, para lá das perequações globais, um trabalho cívico de proximidade não regulamentado mas muito eficaz e com o qual, o próprio centro, por vezes, tem em conta na sua acção.

LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT EN FRANCE: ENTRE RATIONALISATION MODERNISTE, CONTRAINTES CULTURELLES ET DÉSIR DE JUSTICE

RÉSUMÉ

À partir des résultats d'une étude sur la transformation des modes d'action des personnels d'encadrement intermédiaire de l'éducation française (chefs d'établissement et inspecteurs) nous cherchons dans ce texte confronter une synthèse de quelques-unes de leurs conclusions, portant sur les chefs d'établissement, aux travaux déjà publiés sur cette question. De cette forme nous essayons mettre en évidence la manière dont le modèle managérial a pénétré le monde de l'administration éducative, se recomposant avec des éléments d'une culture spécifique. Dans ce processus les chefs d'établissement se confrontent à de nouveaux rôles et défis qui s'écoulent de la nécessité de concilier la gestion « par les résultats » avec le « sens » d'un service public, en définissant par cette manière une nouvelle forme de logique civique que, en même temps à la qu'elle répond aux attentes des gens, elle ne place pas en cause les idéaux de justice propres à la culture de l'école française.

Mots-clés: Administration éducative – Chef d'établissement – Éducation – France – Managérialisme – Service public.

Qualidade e Liderança em Educação

MANUEL ÁLVAREZ

Departamento de Innovación y Formación
Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, Espanha

RESUMO

O artigo analisa a liderança como factor de qualidade e melhoria dos centros educativos. Depois de discutir o conceito de qualidade em educação e a sua evolução nos últimos cinquenta anos, o autor problematiza os modelos actuais de gestão, ditos de qualidade, confrontando a sua aplicação no sector dos serviços, em geral, e da educação em particular, com a necessidade de certo tipo de lideranças, enquanto factor de qualidade.

Palavras-chave: Eficácia – Implicação – Missão – Qualidade – Visão.

Evolução do conceito de qualidade na educação

Do ponto de vista estrutural existem diferenças substanciais que incidem sobre o conceito de qualidade como sejam o carácter de transacção económica que implica a aquisição de um produto comercial para o cliente ou o carácter de serviço público e semi-gratuito que tem para o utente da justiça, da saúde ou da educação, o serviço que recebe.

A partir desta perspectiva estrutural, vejamos como se foi construindo o conceito de qualidade da educação nos últimos cinquenta anos (Quadro 1). Este conceito estrutural facilitar-nos-á uma melhor compreensão do que significa qualidade nas actuais condições sociais, económicas e políticas.

a) Até aos anos cinquenta ou sessenta do Século XX, dependendo da evolução económica e política das diferentes regiões da Europa, a educação prolongava-se apenas até aos onze anos, no melhor dos casos. Somente uma

Quadro 1 - Evolução do conceito de qualidade em educação

Indicadores	Descritores
a) Lugares na escola	➤ Generalização sistema, construção de nova escolas, centros "mosaico"
b) Ratio professor/aluno	➤ 48 – 40 – 35 – 28 – (25 actual)
c) Recursos e tecnologia	➤ Materiais, funcionais, tecnológicos, económicos.
d) Extensão Educação, outros ramos	➤ Educação infantil, adultos, garantia social
e) Satisfação do cliente	➤ Direito a participar, controlar e avaliar o sistema
f) Satisfação docente	➤ Remuneração, formação, reconhecimento, participação

Extraído de Álvarez, Manuel (2001), El liderazgo educativo y profesionalización docente.

minoría privilegiada podía acceder ao ensino secundário e à universidade. Ao longo das décadas de 60 e 70 coincidindo com a saída da grande depressão pós-bélica da segunda guerra mundial começa a generalizar-se o ensino obrigatório até aos catorze, quinze ou dezasseis anos, surgindo assim o ensino secundário obrigatório, *comprehensive school* em Inglaterra, *collège* em França, *folkeskole* na Dinamarca e *grundskola* na Suécia. Nesta primeira etapa, qualidade era responder às expectativas sociais de lugares nas escolas. Estruturalmente podíamos definir qualidade em termos de "ladrilhos". O objectivo de toda a política educativa nesta

época era a construção de escolas públicas que pudessem satisfazer a necessidade de escolarização.

b) Ao longo das décadas de 70 e 80, dependendo das diferentes regiões europeias, o conceito de qualidade faz referência ao número de alunos por turma e por professor. É fácil recordar a reivindicação dos sindicatos de professores traduzida em promessas de um melhor ensino quando o Estado reduzisse o rácio de 45-40-38 alunos/professor, para a meta sonhada dos 28 alunos/professor recomendada pela UNESCO. O conceito de qualidade traduzia-se em mais professores. Qualidade era, então um ensino personalizado que permitisse ao professor chegar razoavelmente a cada aluno.

c) Nas décadas de 80 e 90, uma vez reduzida a relação professor/aluno a qualidade convertia-se em recursos de todo o tipo: materiais, funcionais, económicos, tecnológicos que facilitassem o trabalho do professor e por conseguinte um maior aproveitamento do aluno. Esta época supôs um verdadeiro esforço das administrações públicas para dotar as suas escolas com os mesmos recursos ou parecidos com os que eram dotadas escolas privadas.

d) Nestes momentos, aproveitando a baixa curva de natalidade, as administrações públicas esforçaram-se para responder à procura nas escolas de lugares gratuitos ou semi-gratuito da idade compreendida dos 0 aos 6 anos. Somente os países ricos com vontade ou sensibilidade educativa dedicam recursos a este grupo etário. Poderíamos definir o conceito de qualidade como escolarização gratuita dos níveis não obrigatórios da educação.

e) Uma vez que um sistema educativo tenha sido capaz de adequar a oferta à procura de tal forma que cada cidadão possa dispor de um lugar na escola gratuito e com os recursos suficientes para que, do ponto de vista teórico, se possa ministrar um “bom ensino” surge o conceito de qualidade entendido como participação cidadã e exigência de resultados. Nos países mais avançados, quando o PIB (Produto Interno Bruto) ultrapassa os 6% as Associações de Pais e Mães, os especialistas em educação, os representantes locais começam a pedir contas à escola e a reivindicar espaços de participação política. O conceito de qualidade converte-se em “satisfação dos clientes” do direito de participar, controlar e exigir resultados.

f) Finalmente, nos nossos dias, chega-se ao nó górdio do professor. Não há dúvida que em todos os aspectos da vida humana, a qualidade pose ser definida como a capacidade de responder às expectativas dos clientes. Mas no âmbito

específico dos serviços, onde a qualidade do produto depende fundamentalmente do factor humano, quer dizer das condições e competência do produtor ou servidor, ela passa pela satisfação do docente.

Mas, o que significa “satisfação do docente”? Do ponto de vista estrutural significa satisfazer as suas expectativas salariais, as suas expectativas de capacitação e formação permanente, as suas expectativas de reconhecimento social, de participação no funcionamento da escola, sobre todos os espaços de tomada de decisões que os afectam, etc.

Qualidade hoje em dia passa pela satisfação das expectativas dos docentes.

Pode ser discutível se na Europa se cumprem as condições estruturais que temos assinalado para definir o conceito de qualidade aplicado à educação, mas o que está claro é que todavia existem factores incontroláveis que escapam à nossa análise e que são as chaves que nos permitiram entender o que verdadeiramente significa serviço de qualidade educativa para o cidadão.

As últimas investigações sobre qualidade e situação docente.

As investigações sobre qualidade e situação docente, que presentemente se encontram em curso no âmbito universitário (Esteve, 1994; 2000; Martín, 2002; Santos Guerra, 2003; Torrego, 2000), apontam aspectos novos que até agora não tinham sido tidos em conta quando se estudava o conceito de qualidade aplicado à educação. Não se pode falar de qualidade numa escola sem que se produza uma mudança na cultura dominante quase sempre de carácter administrativo, burocrático e corporativo. Quando falamos de cultura estamos a referir-nos em concreto à mudança que deve operar-se no pensamento do professor fundamentado em pressupostos básicos, hoje em dia questionados seriamente por investigações sobre o comportamento, inteligência e processos de aprendizagem.

Outra mudança que deve surgir da própria escola, com o apoio de facilitadores e recursos externos diz respeito à forma de trabalho do próprio professor e à mudança de papéis que exigem os desafios que o século XXI está a colocar à escola. Nesta perspectiva, coloca-se como condição prévia de qualidade a necessidade de uma viragem para a colegialidade e para o trabalho em equipa de carácter colaborativo.

Finalmente, questiona-se todo o modelo de qualidade que não tenha em conta seriamente o estudo e influência

do contexto sócio-cultural no rendimento dos alunos. Desde o estudo de Coleman (1966) até aos nossos dias, vem-se verificando que a escola sem o apoio e envolvimento da família não pode obter resultados de qualidade. Actualmente, este princípio já se tem concretizado de forma explícita: é imprescindível a aliança família/professor para que o aluno trabalhe na escola e em casa e se empenhe no processo de aprendizagem que exige um enorme esforço pessoal e uma difícil priorização de intenções e objectivos.

Todas estas mudanças que acabamos de apresentar de forma sumária inspiram-se num conjunto de indicadores de qualidade retirados das principais investigações europeias como o movimento de “Escolas Eficazes”, ou o “Projecto Internacional para a melhoria da Escola” (ISIP) e da investigação educativa em geral (Alvarez & Villa, 2001).

Com a finalidade de oferecer uma panorâmica a mais sintética possível sobre os 73 indicadores identificados ao longo destas investigações sistematizámo-los em dois âmbitos: um relativo a resultados e outro relativo à organização.

a) Indicadores de qualidade relativos a resultados

- * De carácter académico que fazem referência aos processos chave de ensino-aprendizagem como por exemplo “os alunos implicam-se no processo de aprendizagem realizando os deveres e trabalhos que se lhes indica para casa”;

- * De carácter educativo relacionados com a socialização do aluno e a sua formação moral, ética, cívica, afectiva, etc;

- * De carácter profissional, como a satisfação pessoal e profissional do pessoal da escola, tanto professores como pessoal de primeira linha: administrativo e de serviço (auxiliar);

- * De carácter social, como a satisfação das expectativas dos clientes e utentes do serviço em clara referência às famílias e demais interlocutores do acto educativo;

- * De carácter propedêutico e heurístico, numa clara relação com o objecto da actividade como é a orientação de toda a actividade que se produz na escola para os alunos;

- * De carácter terminal em relação à avaliação externa ou “accountability”.

b) Indicadores de qualidade relativos à organização

Os indicadores identificados que fazem referência à organização da escola referem-se aos seguintes aspectos:

- * À cultura da escola, relativamente à forma de trabalho dos professores, à missão e à visão da escola, aos valores e princípios que informam tanto a cultura formal como a informal;

- * À liderança partilhada entendida na perspectiva de implicação dos colaboradores num projecto de futuro capaz de criar expectativas e fazer crescer profissionalmente;

- * À colaboração das famílias tanto no processo de aprendizagem como no processo educativo em geral;

- * À implicação dos alunos no processo de ensino aprendizagem e no desenvolvimento de todas aquelas capacidades que tanto a nível pessoal como grupal facilitam o crescimento e realização da pessoa;

- * Aos processos chave e sua identificação e gestão;

- * À avaliação interna entendida como o diagnóstico permanente da instituição para tomar decisões através dos dados que aquela disponibiliza.

Os modelos de gestão de qualidade aplicados aos serviços

Normalmente uma organização industrial de carácter comercial fabrica, armazena e envia os seus produtos para pontos em que os clientes possam conhece-los e comprá-los sem manter, salvo raras excepções, contactos com os fabricantes (Alvarez, 1998). No entanto, não acontece assim com as organizações de serviços, entre as quais se encontram as escolas. Os serviços são criados em condições especiais, consomem-se quando se produzem e não podem ser armazenados. A relação do produtor e do cliente é directa e pessoal. A este tipo de relação, que condiciona fortemente o modelo de Gestão de qualidade quando se aplica à educação, Drummond (1995) chama “interface” (serviço face-a-face).

Vejamos, de acordo com esta autora, quais são as características que definem o produto, neste caso designado “serviço”, e em consequência os resultados da organização.

A forma como se produz e entrega o serviço

O paciente como cliente do serviço de saúde valoriza não só o processo de cura mas também o tratamento que recebe da instituição através dos médicos e enfermeiras. Sucede igualmente no caso da educação. As famílias valorizam, dependendo da idade do aluno, não só os resultados académicos, mas e sobretudo, o trato e carinho que recebe do professor e do pessoal da escola.

O carácter precário do serviço

O serviço não pode armazenar-se para ajustar os tempos entre o fornecedor e consumidor. Aula a que o aluno falte é uma aula definitivamente perdida. Se o aluno falta a uma aula

ficará sem a respectiva explicação.

A natureza intangível do serviço

É muito difícil medir o resultado final de um serviço com indicadores objectivos porque nele influem factores incontrolláveis quase sempre de natureza subjectiva relacionados com as pessoas envolvidas. Como poderemos saber, por exemplo, em que medida os resultados da educação que recebe um aluno na escola são imputáveis a esta, à família, aos meios de comunicação, às capacidades do mesmo aluno, ao ambiente social em que se move o aluno...

A interacção entre produtor e interessado

Quando se entrega o serviço, o tipo de relação que se estabelece entre o produtor e o consumidor do serviço afecta de forma significativa a percepção da qualidade. É tão importante este aspecto para definir a qualidade do serviço que Drummond (1995: 154) dedica quase um capítulo inteiro às características especiais que há-de ter a qualidade entendida a partir da organização dos serviços.

Esta autora afirma, por exemplo, que o cliente entende por um serviço de qualidade quando se sente bem atendido pelo produtor, e isto significa:

- a) Fiabilidade – O pessoal respeita as normas e cumpre sempre as promessas e os pactos estabelecidos com o cliente;
- b) Sensibilidade – O pessoal é sensível às necessidades e situações pessoais que o cliente apresenta;
- c) Competência – O pessoal possui os conhecimentos, competências e capacidades necessárias para oferecer um bom serviço;
- d) Acesso fácil – O cliente pode aceder sem grandes dificuldades ao serviço que solicita;
- e) Cortesia – O pessoal mostra consideração e respeito pelo cliente;
- f) Boa comunicação – O pessoal informa e orienta o cliente com linguagem clara e escuta com atenção as suas expectativas e necessidades;
- g) Segurança – O cliente sente-se física e psicologicamente seguro;
- h) Compreensão – O pessoal esforça-se por compreender a situação pessoal do cliente;
- i) Imagem gratificante e atractiva – As instalações, o mobiliário e os instrumentos são adequados e mantêm-se em perfeitas condições.

A colaboração do receptor do serviço

Temos dito que grande parte dos serviços são personalizados, de tal forma que cada professor na sua turma é distinto, cada médico diagnostica e trata o paciente de forma distinta, cada advogado relaciona-se com o seu cliente de forma personalizada. Isto facilita a colaboração entre produtor e cliente. A participação do consumidor do serviço no processo de produção permite corrigir defeitos do serviço, melhorando a sua qualidade; permite inclusivamente, através do “feedback” que se estabelece entre professor e alunos, entre médico e paciente, entre advogado e cliente, mudar o conteúdo do produto tornando-o mais atractivo ou gratificante, o qual incide directamente na percepção da qualidade dos resultados.

Considera-se tão imprescindível este aspecto que hoje em dia as empresas de serviço, incluindo a Administração, estão a formar recursos em relações humanas porteiros, telefonistas, auxiliares administrativos que têm contacto com o público e que, em resumo, são os que oferecem a primeira imagem de qualidade ao cliente.

Consideramos muito importante a reflexão de Helga Drummond sobre a diferença entre a gestão da qualidade aplicada ao âmbito empresarial de carácter comercial e a qualidade aplicada no âmbito das empresas de serviços.

A educação é, sem dúvida, um dos indicadores de bem-estar social no âmbito dos serviços. A sua importância reside no facto de, juntamente com a saúde e a liberdade, constituir um direito e o bem mais apreciável da pessoa humana. Tratá-la como um produto comercial, significaria reduzi-la à categoria de bem de consumo sujeito às regras do mercado e todos sabemos que estas regras privilegiam os que mais possuem.

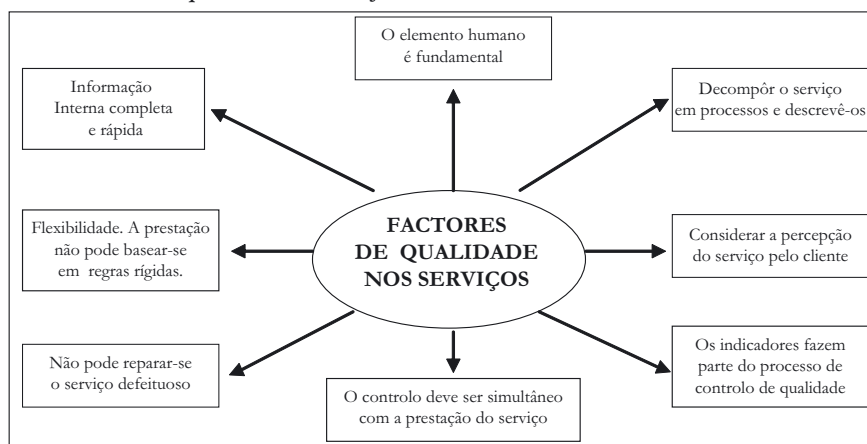
O nosso enfoque está mais perto da utopia do serviço de qualidade que valoriza a satisfação do produtor ou crescimento profissional acima dos resultados financeiros, porque sabemos que sem profissionais vocacionados, competentes e disponíveis não há qualidade de serviço nem satisfação das expectativas do cliente.

Nesta expectativa consideramos que a implicação do docente nos processos de melhoria é fundamental para que o modelo de qualidade seja viável e eficaz. Este princípio vai constituir toda a trama conceptual, estratégica e processual do Projecto de Qualidade Integrado.

A liderança como factor de qualidade

Pode afirmar-se que todos os modelos de gestão de qualidade: modelo *Deming* (Japão), modelo *Baldrige*,

Características da qualidade dos serviços



Extraído de Cantón, Isabel (2001). "La implantación de la calidad en los centros educativos"

(EUA), modelo EFQM (Foundation European for Quality Management), modelo PIC (Proyecto Integrado de Qualidade, Espanha), etc., consideram o exercício de um certo tipo de liderança como um factor básico de qualidade. Inclusivamente os movimentos pelas Escolas Eficazes identificam "o exercício claro e forte de uma liderança" como uma previsão evidente de eficácia escolar.

Na perspectiva da dinâmica de grupos, hoje em dia, assume-se também como um indicador de eficácia do grupo de trabalho o exercício de uma liderança integradora e animadora que proporcione ao grupo consistência e implicação.

Vejamos como definem este tipo de liderança os movimentos pela melhoria do ensino:

"A liderança e a gestão são importantes nas organizações. O director da escola deve mostrar a sua competência como líder inovador, saber como se podem aplicar à prática escolar, as mudanças que se prosseguem, determinar o alcance e os perigos da mudança, possuir capacidade de apoio e estímulo e desenvolver as destrezas necessárias para afrontar uma organização que assuma a aprendizagem" (Hopkins, 1997: 85).

Poderíamos definir o director de uma escola que apresenta resultados de qualidade como o profissional que exerce a autoridade que lhe confere a liderança institucional de uma forma partilhada (Equipa directiva) com capacidade para implicar os seus colaboradores num projecto de futuro que lhes crie ilusão e lhes proporcione segurança. As características que melhor definem este tipo de liderança educativa avalizada por investigações recentes Fullan (1991),

Murphy & Louis (1994), Leithwood (1995), podem ser estas:

1 - Este tipo de directores possui uma consciência clara de que o seu trabalho deve conduzir a resultados de qualidade para o que aplica estratégias e métodos de trabalho específicos;

2 - Considera os seus colaboradores como uma mais valia para conseguir estes resultados. Sabe que a qualidade passa pelas aulas e pelos corredores e dedica a maior parte do seu tempo a falar com os professores sobre o trabalho destes enquanto agentes de ensino e educadores;

3 - É capaz de criar redes ascendentes, descendentes e laterais de comunicação que provoquem a fluidez da informação de cima para baixo, quer dizer, dos responsáveis da escola até aos seus colaboradores, ou a partir de baixo, (colaboradores) para cima (equipa directiva) sem medo de assumir riscos ameaçadores por serem claros ou críticos com a direcção e finalmente de igual para igual, quer dizer, de colega para colega com o fim de criar um debate permanente de carácter pedagógico capaz de questionar as rotinas diárias e de fazer mudar as formas de trabalhar;

4 - Possui uma visão clara do futuro da instituição e consegue partilhá-la com os seus colaboradores. Vai elaborando esta visão do futuro da escola através dos dados que lhe proporcionam os próprios professores e os outros membros da comunidade escolar através do intercâmbio e a comunicação que descrevemos na alínea anterior. A visão do futuro assim como os valores que lhe subjazem funcionam como aglutinadores e proporcionam segurança ao pessoal;

5 - É capaz de criar expectativas aos seus colaboradores com um projecto de trabalho. Sabe perfeitamente que o

trabalho da educação é duro e exige um enorme esforço e saúde mental. Para que os professores apliquem de forma generosa o seu tempo e energia necessitam sentir-se apoiados, mimados, reconhecidos os seus êxitos e compreendidos os seus fracassos, necessitam que se lhes queira bem e sejam tidos em conta.

Deste ponto de vista o movimento de Escolas Eficazes, Hedley Beare e Brian Caldwell dizem, nas conclusões da sua investigação, que:

“A liderança efectiva possui uma visão de futuro para a instituição, que lhe permite actuar sobre o sistema de incentivo pessoal, de distribuição, da autoridade, sobre a formação dos professores, a implicação destes no desenvolvimento da política e estratégia da escola e sobre a mudança cultural da organização” (Beare & Caldwell, 1992).

Dos seus estudos pode retirar-se o seguinte perfil de liderança efectiva aplicada às escolas:

- a) O director possui uma clara visão do futuro da organização e valores pessoais que todos conhecem;
- b) Partilha com os professores um projecto de trabalho;
- c) Potencia as relações humanas entre todos os membros da comunidade escolar;
- d) Dá seguimento às decisões tomadas e avalia a actividade dos professores;
- e) Possui elevadas expectativas sobre pessoal que colabora no seu projecto de gestão;
- f) Cria um clima de trabalho organizado que proporciona segurança às pessoas;
- g) Preocupa-se com os resultados académicos dos alunos e com os resultados profissionais dos seus colaboradores.

Como poderá observar-se existem muitas coincidências nos resultados das investigações entre o movimento das Escolas Eficazes, orientado fundamentalmente para o êxito académico, e o movimento para a Melhoria da Escola (Reynolds, 1997) preocupado com a melhoria contínua de todas as áreas ou âmbitos educativos da escola. Ambos os movimentos coincidem em:

- A visão partilhada do futuro da instituição e valores pessoais do líder;
- A motivação dos professores mediante a implicação num projecto;
- A preocupação com os resultados.

Vamos tratar de forma breve os aspectos da visão e valores comuns aos dois movimentos de qualidade e

eficácia, como elementos essenciais da liderança do futuro dada a importância que hoje em dia todos lhes concedem no momento de os identificar como líderes das organizações com êxito.

São tão importantes estes aspectos que, por si sós, servem para valorizar a qualidade profissional de um dirigente. Davis & Thomas (1992: 40) consideram-nos um pressuposto-chave da liderança eficaz e apresentam no seu livro “Escolas eficazes e professores eficientes” a investigação que Rutherford realizou por volta de 1985 sobre a correlação entre qualidade educativa e visão do director. Rutherford formulou aos directores, tanto eficazes como ineficazes, a seguinte pergunta:

Qual é a sua visão para esta escola?

- Os directores eficientes responderam sem duvidar, de forma entusiasta manifestando as suas crenças em objectivos tais como encontrar formas de satisfazer as necessidades de aprendizagem de todos os alunos, ajudar os professores a adaptarem-se a uma situação de mudança, etc.

- Os directores que depois se verificou serem os menos eficientes geralmente respondiam depois de um prolongado silêncio mais ou menos com estas palavras:

“Temos uma boa escola e um bom corpo docente e o meu desejo é seguir neste caminho.” ou “Estou ao corrente de algumas recomendações feitas pela comissão, e creio que nós estamos a fazer a maior parte das coisas.” ou “Queremos uma escola segura e com ordem”.

Os líderes que sobressaem possuem uma visão pessoal do futuro da organização que costuma ser partilhada por uma grande maioria de colaboradores e que, no fundo, impregna todos os documentos institucionais da organização como a política e estratégia, os projectos e os distintos planos de acção da vida quotidiana.

A visão é uma imagem mental (Bennis & Nanus, 1985: 89), de um futuro estado da organização possível e desejável tão vago como um sonho e tão preciso como uma meta a atingir, e um futuro da organização credível, agradável e realista, que melhora a situação presente.

Normalmente a visão reflecte os possíveis processos de mudança com os quais a escola está comprometida, assim como os valores, princípios e crenças sobre questões transcendentais. Quando a visão é partilhada, ela reflecte de forma integrada as diferentes concepções das distintas equipas que participaram na sua definição.

Para que a visão seja percebida pelos colaboradores e pessoal da organização deve institucionalizar-se através de um projecto ou documento institucional, o que significa

que:

- Deve fazer referência à vida quotidiana da organização;
- Deve ser partilhada, quer dizer, não deve ser objecto de controvérsia;
- Deve ajudar a interpretar os processos críticos de êxito e todos os acontecimentos importantes que surgem na organização;
- Deve incorporar-se e influir na cultura da escola;
- Deve expressar-se através de rituais, cerimónias e expressões gráficas, como símbolos;

Uma visão cumpre a sua função quando é comunicada. O problema que se coloca a muitos líderes é como comunicar e fazer participar da visão aos seus colaboradores para fazê-la situar-se na vida quotidiana. Beare & Caldwell (1992) colocam este aspecto tão delicado da seguinte forma:

- A visão deve ser comunicada directamente em linguagem tanto oral como escrita. É necessário usar as metáforas pela carga formativa e provocadora que possuem;
- Deve ser comunicada também através de acções quotidianas como a forma de vestir, a interpretação dos acontecimentos que têm lugar, a definição de situações extraordinárias;
- É vulgar também ser comunicada através do sistema de recompensas que manifestam de forma indirecta a ideia do que se prefere ou se renega na organização. Quando falamos de recompensas referimo-nos a elogios, agradecimentos verbais, etc.;
- É fundamental de todas as formas que o líder mostre coerência na gestão de todos estes elementos através do tempo, sobretudo no que se refere aos seus valores pessoais, motivações e actos.

A comunicação dos valores do líder como elemento de implicação

Existe um princípio, que quase ninguém questiona, que é que cada grupo humano ou cada organização possui uma cultura própria, que lhe proporciona identidade, que funciona como aglutinador, que harmoniza interesses, contrapropostas e ajuda a dirigir os esforços de cada um até objectivos comuns que a todos interessam. O tecido cultural de uma organização é constituído por valores comuns. Nesta perspectiva não surpreende que as organizações com êxito, sejam elas, empresas, instituições ou grupos importantes estruturados, explicitam nos seus projectos de empresa os valores que consideram mais emblemáticos

como identificadores da sua cultura e do seu quotidiano.

Covey (1993) defende que os colaboradores necessitam conhecer os valores que presidem ao comportamento e à actividade do seu líder. Esta necessidade converte-se em condição imprescindível para a integração da equipa de colaboradores à sua volta.

Referências bibliográficas

ÁLVAREZ, Manuel (1998). *El liderazgo de la Calidad Total*. Madrid: CISS PRAXIS.

ÁLVAREZ, Manuel (2000). “El liderazgo de los procesos educativos” In *Actas del III Congreso internacional sobre Dirección de Centros Educativos*. Bilbao: ICE Universidad de Deusto.

ÁLVAREZ, Manuel (2001). *El liderazgo educativo y profesionalización docente*. Buenos Aires: Consudec.

ÁLVAREZ, Manuel & VILLA, Aurelio (2001). “La mejora continua como estrategia de calidad”, In *Viaje al centro de la dirección de Instituciones educativas*. Bilbao: ICE Universidad de Deusto.

BEARE, Hedley & CALDWELL, Brian (1992). *Como conseguir centros de calidad*. Madrid: La Muralla.

BENNIS, Warren & NANUS, Bee (1985). *Leaders*. New Cork: Harper and Row.

CANTÓN, Isabel (org.) (2001). *La implantación de la calidad en los centros educativos: una perspectiva aplicada y reflexiva*. Madrid: CCS, D.L.

COVEY, S. R. (1993). *El Liderazgo Centrado en Principios*. Barcelona: Paidós.

COLEMAN, James S. et al. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washintong: US. Government Printing Office.

DAVIS, Gary A. & THOMAS, Margaret A. (1992). *Escuelas Eficaces, profesores e eficientes*. Madrid: La Muralla.

DRUMMOND, Helga (1995). *La calidad Total. El movimiento de la Calidad*. Bilbao. Deusto.

MARTÍN, Elena (2002). “Los conflictos escolares y la calidad de la enseñanza”, In *Informe educativo 2002 – La calidad del sistema educativo. Documentos*. Madrid. Santillana.

ESTEVE, José M. (1994). *El malestar docente. Papeles de Pedagogía*. Barcelona: Santillana.

ESTEVE, José M. (2000). “El papel de los profesores en último tramo de la reforma educativa”. *Organización y Gestión Educativa*, Nº 2, pp. 005-011.

FULLAN, Michael (1991). *The New Meaning of Educational Change*. London/New York: Cassell.

HOPKINS, David. (1997). *La base del conocimiento de la mejora de la escuela. En las escuelas eficaces. Claves para mejorar la*

enseñanza. Aula XXI. Madrid: Santillana.

LEITHWOOD, Kenneth (1995). *School Restructuring in British Columbia: Summarizing the Results of a Four Year Study. Paper presented at the annual meeting of the American educational Research Association*. San Francisco.

MURPHY, Joseph & LOUIS, Karen S. (1994). *Reshaping the principals from transformational Reform Efforts*, Thousands

Oaks: Corwin Press.

REYNOLDS, David (1997). *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza. Aula XXI*. Madrid. Santillana.

SANTOS GUERRA, M. A. (2003). *Trampas en Educación, el discurso sobre calidad. Aula Abierta*. Madrid: Muralla.

TORREGO, J. C. (2000). *Mediación de conflictos en instituciones educativas*. Madrid: Nancea.

QUALITÉ ET LEADERSHIP EDUCATIVE

RESUMÉ

Dans cet article on analyse la leadership comme facteur de qualité et amélioration des centres éducatifs. Après discuter le concept de qualité dans éducation et son évolution pendant les derniers cinquante ans, l'auteur critique les modèles actuels de gestion, dits de qualité, en confrontant son application dans le secteur des services, en général, et de l'éducation en particulier, avec la nécessité de certain type de leadership, comme facteur de qualité.

Mots-clés: Efficacité – Implication – Mission – Qualité – Vision.

As Autarquias e a Educação

GRACINDA NAVE

Escola E.B./2,3 Padre António Luís Moreira, Portugal

JORGE MARTINS

Escola Secundária Infante D. Henrique, Portugal

RESUMO

Este texto é um resumo do estudo “As Autarquias e a Educação” sobre a capacidade de resposta educativa autárquica no contexto de mudança e desenvolvimento da sociedade portuguesa. Na última década, tem-se vindo a assistir a uma crescente alteração na distribuição e no exercício de funções educacionais relevantes. Certos domínios que eram reserva exclusiva da administração central (definição das componentes curriculares do 1º ciclo e recrutamento de professores) estão a ser assumidos como “competências morais” pelos municípios. Na sequência de algumas medidas estruturantes (pré-escolar, regime de administração escolar, agrupamentos, conselhos municipais de educação), está em curso uma recomposição do próprio campo educativo, marcada por lógicas divergentes e por um maior protagonismo das autarquias na construção local da educação. Conhecer melhor esta evolução é o que se pretende com o referido estudo.

Palavras-chave: Relação autarquias/educação – Municípios e pré-escolar – Municípios e 1º ciclo do ensino básico – Municípios e recursos educativos – Políticas educativas municipais.

Considerações gerais e apresentação

O estudo “As Autarquias e a Educação”¹ visou aprofundar o conhecimento das actividades educacionais dos municípios portugueses na última década, num contexto marcado pela evolução das velhas atribuições e competências logísticas e pelo surgimento de novas questões ligadas à territorialização, à subsidiariedade, à multirregulação e à eficácia do sistema educativo. Tais mudanças, operadas na política educativa sobretudo a partir de 1996, têm vindo a alterar a relação de forças entre o Estado e as autarquias no que respeita à distribuição de poderes e ao exercício de algumas funções educacionais relevantes.

Mesmo num quadro legal ainda fortemente centralizado, os municípios têm vindo a desenvolver estratégias de intervenção que contribuem para a recomposição do campo educativo. Por um lado, certos domínios que eram reserva exclusiva da administração central, como por exemplo a definição das actividades de complemento curricular do 1º

ciclo do ensino básico e o correspondente recrutamento de professores ou o apoio a projectos educativos de escola, foram progressivamente assumidos como áreas de “competência moral” dos municípios; por outro lado, na sequência da implementação de algumas medidas de referência da política educativa, tais como a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar, o Regime de Autonomia, Administração e Gestão Escolar, a criação dos Conselhos Locais de Educação ou a elaboração de Cartas Educativas, foram-se abrindo novos espaços de afirmação de políticas municipais de educação.

Ao mesmo tempo, foram surgindo com crescente autonomia relativa e visibilidade pública várias iniciativas das comunidades locais e das escolas em torno da resolução de problemas concretos, por exemplo, na organização de serviços de alimentação e transportes, no recrutamento de pessoal não docente, na definição de horários de funcionamento dos estabelecimentos, na implementação de medidas visando o conforto e segurança de instalações e equipamentos, etc., que também contribuíram para a

construção local da educação. Os próprios conceitos de escola e de serviço público educativo também registaram profundas alterações na última década.

Neste contexto de mudança, aqui apenas esboçado, importa conhecer melhor o desempenho autárquico e perspectivar o sentido da sua evolução.

Tendo como referência o ano lectivo de 2001/2002, o estudo pretendeu:

- i) Caracterizar quantitativa e qualitativamente a intervenção educacional dos municípios;
- ii) Clarificar em que medida a distribuição de competências definida em 1999² se mostra hoje adequada e eficaz; e
- iii) Identificar os principais problemas que, actualmente, estão em jogo nas questões educativas locais, em particular nas relações entre autarquias e escolas/agrupamentos escolares.

Na prossecução destas finalidades e tendo sempre presente os vários condicionalismos impostos pelos contextos socioeconómicos dos municípios que constituíram a amostra, foi analisada a natureza formal ou informal da acção autárquica tomando-se por referência quer as competências/atribuições instituídas, quer as intervenções informais instituintes. Simultaneamente, foram identificados os constrangimentos que se colocam aos municípios nos vários domínios.

A recolha de informação foi feita através de inquérito por questionário aos responsáveis camarários e escolares e completada pela análise dos Planos de Actividade e Orçamentos, referentes aos anos de 2001 e 2002, dos municípios da amostra. As dimensões estudadas foram organizadas segundo o tipo de estabelecimento de educação e ensino.

Assim, relativamente à educação pré-escolar e ao 1º ciclo do ensino básico, o estudo debruçou-se sobre as dimensões e variáveis discriminadas no Quadro 1:

Quadro 1 - Dimensões e variáveis estudadas na relação das autarquias com os estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do 1º ciclo

Dimensões	Variáveis
Instalações	Antiguidade; Tipo de edifício; Espaços; Condições de funcionamento
Pessoal não docente	Tipo de vínculo laboral; Categorias profissionais; Idade
Apoios sociais	Alimentação; Prolongamento de horário; Transporte
Actividades pedagógicas e complementares	Tipo; Origem do financiamento
Manutenção e funcionamento	Custos
Participação dos pais na vida educativa	Tipo de estruturas de participação

Sempre que foi considerado necessário, procedeu-se ao cruzamento destas variáveis (por exemplo: o cruzamento da variável *tipo de edifício* com a variável *antiguidade* permite concluir que nos últimos 10 anos apenas se construíram cerca de 14% do total de edifícios construídos de raiz como escolas do 1º ciclo).

Quanto à relação dos municípios com os agrupamentos (horizontais e verticais) e com as escolas (EB2,3 e secundárias) não agrupadas, o estudo analisou as dimensões e variáveis indicadas no Quadro 2:

Quadro 2 - Dimensões e variáveis estudadas na relação das autarquias com os agrupamentos e escolas não agrupadas

	Dimensões	Variáveis
Agrupamentos	Constituição e Modos de funcionamento	Participação autárquica na criação
		Participação autárquica no funcionamento
		Relação geral de colaboração entre a autarquia e o agrupamento
	Condições materiais e humanas Estratégias de funcionamento	Recursos humanos e participação das autarquias Outras questões relacionadas com a intervenção autárquica
Escolas não agrupadas	Relação autarquia/escola	Participação no funcionamento
		Posição da autarquia face às condições físicas da escola
		Recursos humanos e participação da autarquia
		Relação geral de colaboração
		Outras questões

Tendo em conta que, para cada município da amostra, foram inquiridos todos os estabelecimentos de educação e ensino existentes no último trimestre de 2002³, o número de questionários enviados e respondidos é o que figura no Quadro 3.

Quadro 3 - Percentagem de respostas ao questionário

Destinatário	Enviados	Respondidos	% de respostas
Jardins-de-infância	710	701	99
Escolas do 1º CEB	1.258	1.248	99
Agrupamentos	99	97	98
Escolas não agrupadas	97	94	97
Total	2.164	2.140	99

Quanto à amostra, foi constituída por 26 municípios da Região Norte, representando 30% dos 86 existentes, através da aplicação dos indicadores e critérios que constam do Quadro 4.

Da aplicação dos indicadores e critérios referidos, resultou a selecção de municípios indicada no Quadro 5, com a distribuição geográfica que mostra a Figura 1. A título exemplificativo do trabalho de selecção dos municípios da amostra, apresentam-se, nos

Quadros 6 e 7, os resultados da aplicação dos critérios “desenvolvimento socioeconómico” e “partido político maioritário”.

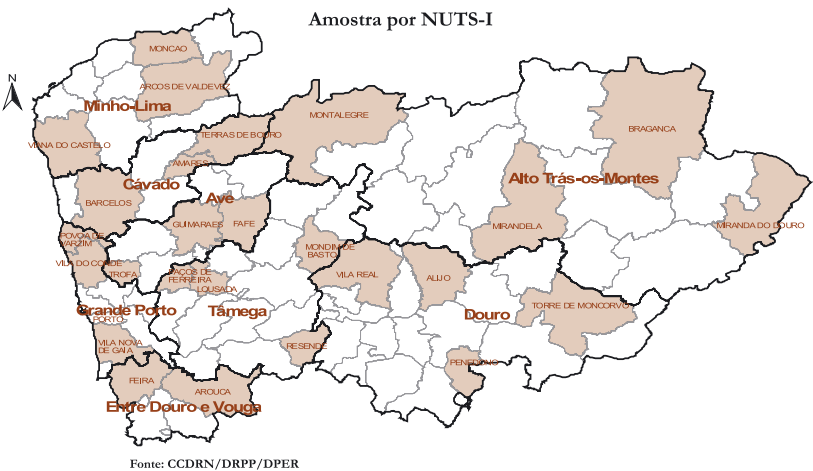
Quadro 4 - Indicadores e critérios para a selecção da amostra

Indicadores	Crítérios
Localização geográfica	Mínimo 2 e máximo 4 municípios pertencentes a cada uma das NUT III da Região Norte
Variação da população residente entre 1991 e 2001	Municípios com variação positiva ou nula e negativa em cada NUT III
Densidade populacional em 2001	Municípios com valores contrastantes em cada NUT III
Escolarização da população residente em 2001	Municípios com valores, máximo e mínimo, em cada NUT III, para os ensinos secundário e superior
Desenvolvimento socioeconómico em 2001	Municípios com valores contrastantes, em cada NUT III, nos índices adequados ao indicador ⁴
Partido político maioritário no executivo municipal	Nº de municípios que traduzisse a relação de forças entre PSD e PS a nível regional e em cada NUT III

Quadro 5 - Constituição da amostra de municípios por NUT III

NUT III	Nº Municípios NUT III	Nº Municípios Amostra	% Municípios relativa à NUT III	% Municípios relativa à Amostra	Identificação dos municípios (amostra)
Alto Trás-os-Montes	14	4	28,5	15,4	Bragança, Miranda do Douro, Mirandela, Montalegre
Ave	8	3	37,5	11,5	Fafe, Guimarães, Trofa
Tâmega	15	4	26,7	15,4	Lousada, Mondim de Basto, Paços de Ferreira, Resende
Cávado	6	3	50,0	11,5	Amares, Barcelos, Terras de Bouro
Douro	19	4	21,0	15,4	Alijó, Penedono, Resende, Torre de Moncorvo
Entre Douro e Vouga	5	2	40,0	7,8	Arouca, Santa Maria da Feira
Grande Porto	9	3	33,3	11,5	Póvoa de Varzim, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia
Minho – Lima	10	3	30,0	11,5	Arcos de Valdevez, Monção, Viana do Castelo
Total	86	26	30,2	100	

Figura 1 - Distribuição dos municípios da amostra pelas NUT III da Região Norte



Quadro 6 - Desenvolvimento socioeconómico dos municípios da amostra

Município	IDES 1999	C. Urb (%) 2001	MOA (%) 1999	IpC 2000	IEdu 1999
Bragança	0,755	57,8	33,01	86,70	0,877
Miranda do Douro	0,718	0	51,75	58,06	0,838
Mirandela	0,722	41,7	41,15	65,21	0,863
Montalegre	0,695	0	48,51	40,81	0,788
Fafe	0,749	29	13,06	53,59	0,915
Guimarães	0,782	57,4	4,18	70,74	0,938
Trofa	0,786	53,7	3,50		0,949
Lousada	0,750	9,1	8,22	52,11	0,935
Mondim de Basto	0,694	23,5	24,07	39,21	0,831
Paços de Ferreira	0,757	15,3	4,49	65,93	0,953
Resende	0,632	0	29,46	36,49	0,785
Amares	0,737	12,4	18,43	50,04	0,924
Barcelos	0,762	16,9	12,09	58,67	0,936
Terras de Bouro	0,714	0	27,6	34,48	0,850
Alijó	0,737	14,9	49,59	43,00	0,883
Penedono	0,736	0	49,77	46,93	0,862
Torre de Moncorvo	0,724	29,7	51,14	55,36	0,799
Vila Real	0,773	32,3	20,10	84,22	0,924
Arouca	0,734	12	24,32	51,45	0,890
Santa Maria da Feira	0,803	71,5	2,53	73,08	0,942
Póvoa de Varzim	0,798	47,7	6,94	80,92	0,960
Vila do Conde	0,806	41,5	4,83	77,13	0,958
Vila Nova de Gaia	0,813	70,7	0,62	101,86	0,966
Arcos de Valdevez	0,700	0	32,44	41,29	0,833
Monção	0,728	11,9	29,01	49,24	0,870
Viana do Castelo	0,776	48,3	8,81	80,10	0,942

Quadro 7 - Partido político maioritário na câmara dos municípios da amostra

Município	PSD	PS
Bragança	x	
Miranda do Douro	x	
Mirandela	x	
Montalegre		x
Fafe		x
Guimarães		x
Trofa	x	
Lousada		x
Mondim de Basto	x	
Paços de Ferreira	x	
Resende		x
Amares		x
Barcelos	x	
Terras de Bouro	x	
Alijó		x
Penedono	x	
Torre de Moncorvo		x
Vila Real	x	
Arouca		x
Santa Maria da Feira	x	
Póvoa de Varzim	x	
Vila do Conde		x
Vila Nova de Gaia	x	
Arcos de Valdevez	x	
Monção		x
Viana do Castelo		x
Total (26)	14	12
%	54	46

Nos três capítulos que compõem o estudo, (i) As Autarquias e a Educação Pré-Escolar, (ii) As Autarquias e o 1º Ciclo do Ensino Básico, (iii) As Autarquias vistas pelos Agrupamentos e Escolas, foram analisados os resultados obtidos globalmente para o conjunto dos vinte e seis municípios, nos domínios referidos, e apresentadas as conclusões que incluem a identificação de pontos fortes, fracos e críticos. Para efeitos de análise de resultados de cada questionário, a elevada percentagem de respostas e a representatividade estatística da amostra permitem generalizações analíticas que autorizam a analogia como modo de produção do conhecimento.

Dada a amplitude assumida pelo estudo, limitar-nos-emos neste texto à abordagem de alguns aspectos relativos aos dois primeiros capítulos.

Finalmente, importa referir que, para além do estudo global aqui resumido, foram elaborados relatórios de cada um dos vinte e seis municípios, bem como vinte e seis conjuntos de fichas de caracterização educativa editados em suporte informático. Quer o relatório global, quer os relatórios individuais e as fichas de caracterização foram oferecidos a cada uma das câmaras da amostra assim como à Fundação Calouste Gulbenkian, à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e ao Ministério da Educação.

As autarquias e a educação pré-escolar

Instalações, equipamentos e condições de funcionamento

Como já foi referido, uma das dimensões de análise, foi a questão das instalações, por um lado, porque se trata de uma competência formal das autarquias, por outro, porque as instalações são condicionantes do que as crianças podem fazer e aprender.

Um dos aspectos mais relevantes do parque escolar para as crianças dos 3 aos 5 anos é a sua relativa juventude. Cerca de metade dos edifícios dos jardins-de-infância tinha menos de dez anos, o que é bem revelador da concentração de esforços efectuada na última década para permitir a expansão deste subsistema (Quadro 8).

Quadro 8 - Antiguidade dos edifícios do pré-escolar

Com mais de 10 anos	350	50%
Com 10 ou menos anos	351	50%

No entanto, este crescimento nem sempre teve em conta a qualidade dos equipamentos ou se submeteu às

exigências construtivas determinadas pelo nível etário das crianças, pelos contextos da aprendizagem ou mesmo pelos normativos vigentes (Quadro 9).

Quadro 9 - Tipologia dos edifícios do pré-escolar

Tipo de edifício			N.º de salas		
Construído de raiz	181	26%	1 Sala	459	66%
Em edifício do 1.º CEB	300	43%	2 Salas	202	29%
Em edifício não escolar adaptado	167	24%	3 Salas	30	4%
Em pré-fabricado	53	7%	4 Salas	9	1%
			<4 Salas	1	0%

Como se constata, a oferta da educação pré-escolar desenvolveu-se através do aproveitamento de edifícios já existentes, que não foram concebidos especificamente para a função (74%).

A prática dominante foi de aproveitamento das instalações anteriormente utilizadas pelo 1.º ciclo e que, entretanto, haviam ficado devolutas, mas 31% dos jardins-de-infância ainda utilizava instalações não escolares cuja adaptação às regras de espaço e de equipamento impostas pela legislação de 1996, não havia sido efectuada. Deste modo, a rede, muito atomizada e constituída, na sua maioria, por instalações com uma única sala onde a educadora e as crianças (menos de 20) desenvolvem a sua actividade, apresenta uma escassez de espaços essenciais para permitirem uma real interligação entre o desenvolvimento e a aprendizagem prevista nas Orientações Curriculares, cuja aplicação já se encontrava generalizada.

A mesma ilação decorre também da análise pormenorizada efectuada aos espaços existentes (Quadro 10).

Quadro 10 - Número de jardins-de-infância por tipo de espaços

Polivalente	Vestibário	Gabinete	Cozinha	Refeitório	WC adulto	WC de crianças com nee	Biblioteca
211	214	249	378	340	598	52	59
30%	31%	36%	54%	49%	85%	7%	8%

Cerca de 15% dos estabelecimentos não dispunha de instalações sanitárias exclusivamente para crianças e a existência desse equipamento para crianças com necessidades educativas especiais surge impulsionada pela ocorrência de situações concretas que levaram à adaptação desse mesmo espaço.

Também, ao contrário do que seria lógico, o número de jardins com cozinha (54%) é relativamente superior ao dos que dispunham de refeitório (49%). Esta não coincidência permite concluir que, em alguns, as crianças tomavam a

refeição (almoço) na própria sala de actividades e que, nos que tinham refeitório mas não dispunham de cozinha, a refeição era feita fora.

Sabendo da importância da existência de sala polivalente, para permitir a prática de actividades educativas e lúdicas que desenvolvam experiências de cooperação e de desenvolvimento psicomotor, ou de vestiário, como contexto facilitador de processos de identificação e de organização, a sua generalizada inexistência indicia uma problemática de desvalorização dos métodos, dos objectivos educacionais e das funções sociais da educação pré-escolar.

No entanto, embora não se tratando de espaço legalmente “obrigatório”, 8% dos jardins possuía um espaço que funcionava como biblioteca, o que pode ser indiciador da importância atribuída ao contacto precoce com o livro para a compreensão da linguagem escrita bem como do grau de modernização de alguns equipamentos do parque da educação pré-escolar.

Deste ponto de vista, podemos concluir que muitas das obras de construção ou de adaptação constituíram outras tantas “oportunidades perdidas” de qualificação geral do parque pré-escolar, com a correspondente melhoria da qualidade educativa ministrada.

Significativo pelas hipóteses que levanta sobre o (in)cumprimento da agenda de modernização e qualificação das instalações é a distribuição dos equipamentos sanitários (Quadro 11).

Quadro 11 - Número de jardins-de-infância por equipamentos sanitários

Sanitas			Lavatórios			Chuveiros		
Uma	124	18%	Um	158	23%	Um	136	20%
Dois	285	41%	Dois	319	46%	Dois	25	4%
Três	75	11%	Três	70	10%	Três	11	2%
Quatro	114	16%	Quatro	98	14%	Quatro	2	0%

Tendo em conta que as instalações sanitárias das crianças são o espaço destinado à aquisição de hábitos de higiene pessoal para defesa da saúde individual e colectiva, e que, muitas vezes, é um espaço alternativo às condições familiares, a legislação (Despacho conjunto nº 286/97, de 25 de Agosto) determinou que, quer nas instalações construídas de raiz, quer nos edifícios adaptados, fosse observada a proporcionalidade de uma sanita e um lavatório por cada 10 crianças e de um chuveiro (água quente) por jardim-de-infância.

O quadro anterior demonstra a não existência de uma

relação aceitável ou adequada entre o número de alunos e o número de equipamentos necessários, ou entre o número de salas (com 20 a 25 crianças cada) e o número de sanitas, lavatórios e duche colocados no estabelecimento de educação. Assim, apenas em 26% dos casos, o duche foi considerado equipamento necessário e, em todos os casos, a percentagem de sanitas não é igual à dos lavatórios. Por outro lado, efectuado o cruzamento de cada equipamento com o número real de crianças que frequentavam cada um dos jardins, pudemos concluir também da existência de um grande desequilíbrio entre o número de crianças e o número de equipamentos sanitários colocados, ou seja, tanto existiam jardins-de-infância com menos de 10 crianças com duas sanitas, como com três ou, até, com quatro e, no sentido oposto, constatamos que existiam jardins com mais de 47 crianças com apenas uma sanita.

Uma possível explicação para estas disparidades detectadas na distribuição dos equipamentos sanitários e a consequente desconformidade legal pode advir do facto das instalações dos jardins-de-infância terem resultado de adaptações de edifícios, sobretudo de antigas instalações do ensino primário (43%). Ora, estas escolas tinham em geral, uma ou duas salas e uma ou duas instalações sanitárias (com uma sanita e um lavatório), geralmente separadas por sexos. Esta exígua instalação, na maioria dos casos, ou se manteve ou foi adaptada sem, contudo, corresponder às exigências dos seus novos utilizadores.

Condições básicas de funcionamento

Este é um dos domínios em que as autarquias actuam sem qualquer tipo de apoios da administração central, representando, por isso, um dos que melhor reflectem a actual capacidade de resposta autónoma das autarquias no domínio educativo.

Como condições básicas de funcionamento considerámos a existência de abastecimento de água através da rede pública, de telefone, de aquecimento de qualquer tipo e de dispositivos de segurança passiva, porque, qualquer uma delas se pode considerar necessária para o funcionamento normal e quotidiano dos jardins-de-infância e ainda porque a inexistência de qualquer uma delas é, hoje, inaceitável aos olhos das comunidades locais.

Por outro lado, para uma “avaliação subjectiva” da modernidade de funcionamento, considerámos importante introduzir a variável “equipamento informático” (Quadro 12).

Quadro 12 - Condições básicas de funcionamento

Telefone	Água (rede pública)	Aquecimento	Equipamento informático	Segurança
567	504	683	130	232
81%	72%	97%	19%	33%

Quase um em cada cinco jardins não dispunha de telefone próprio. A sua não existência, ou mesmo a existência comum de um único aparelho fixo para utilização pelo pré-escolar e pelo 1.º ciclo, questiona a agenda da modernização autárquica e as estratégias de resposta às reais necessidades do funcionamento de cada estabelecimento de educação. Mais grave era a situação do abastecimento de água nos 695 jardins que responderam a esta questão: um em cada quatro não dispunha de água da rede pública, tendo como alternativas soluções que, hoje, já não são aceitáveis pelos riscos que comportam para a saúde pública, pelos cuidados que requerem e pela despesa que esses cuidados representam. Referimo-nos ao abastecimento através de poço, em 23% das situações, e por furo, em 31%.

Ao contrário, o aquecimento representa a condição de funcionamento com maior grau de cobertura, pese embora a enorme variedade de tipos (Quadro 13).

Quadro 13 - Tipo de aquecimento

Lenha	Gás	Electricidade	Outro
164	114	444	45
23%	16%	63%	6%

Sobre os números apresentados, importa sublinhar que 84 jardins-de-infância tinham mais do que um tipo de aquecimento e que a percentagem de jardins que utilizavam caloríficos locais abastecidos a gás ou a lenha ainda era muito elevada, apesar de os primeiros não serem permitidos e ambos serem desaconselhados por razões de segurança, agravada pela idade das crianças, e pela manutenção da qualidade do ar ambiental. A este facto acresce que apenas 33% dos jardins-de-infância dispunha de equipamentos de segurança, nomeadamente extintor de incêndio.

Pessoal não docente

O pessoal não docente constituiu uma área de grande preocupação e de intervenção directa das autarquias. A partir de 1996, as autarquias estabeleceram protocolos de colaboração com o Ministério da Educação [ME] dos quais resultou, por parte das autarquias, o recrutamento do pessoal não docente e, por parte do ME, a transferência de verbas para assegurar o pagamento mensal dos salários

desse pessoal. Para tal, foi estabelecido um rácio de uma auxiliar por sala, diferente do vigente até essa data. Assim, se os jardins com auxiliares pertencentes aos quadros do ME mantiveram um rácio de um auxiliar por sala de jardim, o rácio dos auxiliares colocados pelas autarquias passou a ser de um por cada duas salas ou de dois auxiliares por cada três ou quatro salas. Esta utilização de critérios diferenciados de jardim para jardim de uma mesma autarquia, a par com conteúdos funcionais e dependência hierárquica também diferenciados, determinou uma gestão diária do pessoal auxiliar muito problemática. Por outro lado, a existência de crianças a necessitarem de um atendimento mais específico, a tipologia das instalações e o acompanhamento normal das actividades de cada sala, contribuíram também para que as autarquias procurassem melhorar o tipo de resposta neste domínio, apesar da sobrecarga dos encargos financeiros daí decorrentes.

Assim, como nos mostra o Quadro 14, existiam mais 274 auxiliares pagos pelas autarquias do que o número protocolado com o Ministério da Educação.

Quadro 14 - Pessoal não docente da responsabilidade das autarquias e do Ministério da Educação

	Autarquias	Ministério da Educação
N.º de salas existentes	N.º de salas protocoladas	N.º de salas não protocoladas
994	494	500
N.º de auxiliares necessários	N.º auxiliares protocolados/existentes	N.º auxiliares previstos/existentes
742	393 / 527	349 / 185

No entanto, aquela solução, se resolveu problemas de natureza quantitativa, não foi de todo a melhor do ponto de vista da qualificação desse pessoal. Mais de metade dos auxiliares não possuía o 2.º ciclo do ensino básico e 40% não tinha qualquer vínculo laboral. Ora, sabendo que, nestas idades, as crianças respondem em função das aprendizagens que realizam com os adultos, o nível de qualificação académica das auxiliares pode constituir um *handicap* à concretização de mais e melhores aprendizagens.

Apoios sociais

A legislação que regulamenta o pré-escolar prevê a comparticipação do Estado na alimentação e no prolongamento de horário de acordo com as condições socioeconómicas das famílias, com o objectivo de promover a igualdade de oportunidades e a expansão do sistema.

No sentido do cumprimento desses objectivos, a mesma

legislação estabeleceu directrizes de funcionamento, quer ao nível das regras de funcionamento, muito flexíveis, quer ao nível das participações do ME, das autarquias e dos pais.

O desenvolvimento destas componentes concretizou-se de formas muito diversas, tanto no que respeita ao fornecimento dos próprios serviços, como ao grau da cobertura, quer ainda ao nível do custo de cada serviço à família.

Quadro 15 - Distribuição dos serviços de apoio social

Alimentação (refeição)				
Jardins de Infância	Crianças	Jardins de Infância com refeição	Crianças com refeição	Crianças Protocoladas
701	19 325	513	10635	10220
		73%	53%	53%
Prolongamento de horário				
Jardins de Infância	Crianças	Jardins de Infância com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças Protocoladas
701	19 325	329	6 132	5884
		47%	32%	30%

Da análise do Quadro 15 pode concluir-se que, sendo a refeição essencial não só pela dimensão social, mas também pela dimensão educativa que envolve, apenas cerca de metade das crianças que frequentavam a educação pré-escolar dela podiam usufruir. Um número muito menor de crianças usufruía do prolongamento de horário. Podia pressupor-se que a proximidade de residência das crianças e a disponibilidade das famílias dispensavam esses serviços. No entanto, através do cruzamento dos dados disponíveis, constatámos que as razões dessa baixa frequência também estavam intimamente ligadas quer ao grau de cobertura dos serviços de alimentação e prolongamento nos vários municípios, quer ao entendimento do que deve ser a participação familiar (que envolve diferentes critérios socio-económico e diferentes concepções de riqueza e de pobreza).

A importância atribuída a estas componentes educativas e, consequentemente, o número de crianças que delas puderam usufruir está patente no Quadro 16. Aí podemos verificar que a taxa de cobertura de qualquer um dos serviços varia entre os 100% e os 0%. Esta disparidade de oferta cria desigualdades objectivas entre as crianças dos vários municípios que põem em causa a equidade de tratamento e a igualdade de oportunidades.

Quadro 16 - Cobertura dos serviços de apoio social

Serviço de refeição			Serviço de prolongamento		
Nº de Municípios	Nível de oferta (% de JI)	Nível do benefício (% crianças)	Nº de Municípios	Nível de oferta (% de JI)	Nível do benefício (% crianças)
8	100%	32% - 100%	3	100%	58% - 100%
14	50% - 99%	26% - 89%	7	50% - 99%	19% - 89%
3	10% - 49%	6% - 42%	9	10% - 49%	17% - 43%
1	0% - 9%	0% - 6%	2	<10%	5% - 7%
			3	0%	0%
			2	n.d.	n.d.

n.d. - não disponível (desconhecido pela autarquia)
 JI - jardim-de-infância

As desigualdades acentuam-se quando comparamos os preços praticados por cada município para cada um dos serviços: num dado município, uma refeição podia ser gratuita para qualquer criança, independentemente dos recursos económicos da família ou, num outro, custar 1,55 €; também o prolongamento podia igualmente ser gratuito para todas as crianças ou custar 34,7 €. De igual modo, as crianças com um rendimento *per capita* até 100,25 € (escalão mais baixo de rendimento) podiam ter de participar na refeição, variando a percentagem de participação consoante o município onde se situava o jardim-de-infância que frequentavam, ou ter a refeição gratuita.

Para além das situações já referenciadas, ainda existiam municípios que, por uma questão de comodidade de gestão, não intervinham no processo, entregando-o a outras instituições ou aos encarregados de educação. Como tal, desconheciam os preços praticados às famílias.

Considerando a importância dos resultados que poderão advir de uma adequação das políticas educativas aos territórios sociais concretos, e que foram notórios nas formas de expansão dos serviços, o mesmo já não poderá dizer-se da forma como foi gerida a questão dos preços praticados e o correspondente apoio às crianças que necessariamente deviam ser mais apoiadas.

Actividades pedagógicas e complementares

Este é um dos domínios onde mais crescentemente se faz sentir a intervenção das autarquias sem que, para tal, exista qualquer competência formal transferida da administração central ou qualquer apoio financeiro.

De forma autónoma, as autarquias, intencionalmente, apoiam ou programam actividades que visam promover o desenvolvimento pessoal e social das crianças proporcionando-lhes novas experiências estimulantes do seu desenvolvimento global.

Estão neste caso as actividades programadas anualmente pelos jardins e que as autarquias apoiam financeiramente ou as que são organizadas pela própria autarquia para apoiar as actividades desenvolvidas no jardim (Quadro 17). Estas últimas foram designadas no estudo por “actividades curriculares”, uma vez que funcionam como complemento das actividades previstas nas Orientações Curriculares.

Quadro 17 - Actividades educativas complementares

Actividades educativas externas			
Colónia balnear	Passeios	Visitas de estudo	Espectáculos e festas
218	459	12	65
28,9%	60,9%	1,6%	8,6%
Actividades “curriculares”			
Língua Estrangeira	Informática	Educação Física	Natação
2	0	30	24
3,5	0%	53,6%	42,8%

É muito significativa a percentagem de jardins-de-infância que realizam passeios/visitas de estudo, colónias balneares, porque envolvem uma logística complexa e cara, quer na preparação, quer no acompanhamento. No que respeita a actividades ditas “curriculares”, a educação física, ou a sua componente natação, foi a mais incrementada, colocando os municípios à disposição das crianças os equipamentos locais e criando condições para a prática desportiva.

Todas estas actividades, que contribuem decisivamente para a prossecução das finalidades da educação pré-escolar, têm em comum o facto de envolverem recursos humanos especializados (professores, monitores e outros técnicos) que são pagos na totalidade ou em parte pela autarquia, através das verbas inscritas nos orçamentos camarários. Em muitos casos representam um esforço financeiro considerável, determinado pelos meios financeiros disponíveis e pela prioridade política que atribuem ao desenvolvimento da pré-escolarização.

As autarquias e o 1º ciclo do ensino básico

Instalações, equipamentos e condições de funcionamento

A rede de oferta do 1º ciclo do ensino básico pode ser caracterizada por quatro indicadores: grande antiguidade e envelhecimento das instalações (84% tinha mais de 10 anos), enorme dispersão de escolas (em 758 freguesias existentes nos 25 municípios da amostra existiam 1.258 escolas, o que dá uma média de 1,7 escolas por freguesia), fraca ocupação (55 crianças por escola, em média) e baixa frequência (18

crianças por sala, em média).

Os edifícios onde estavam instaladas as escolas do 1º ciclo podem dividir-se, salvo raras excepções, em quatro grupos: construídos de raiz (95%), edifícios não escolares adaptados (2%), em pré-fabricado (1,5%) e em edifício construído de raiz ampliado com pré-fabricado (1,5%).

Cruzando a variável “*tipo de edifício*” com a variável “*antiguidade*”, verifica-se que, salvaguardando as respectivas proporções, os edifícios mais antigos são sempre os *construídos de raiz* (Quadro 18).

Quadro 18 - Tipo de edifício por antiguidade nas escolas do 1º ciclo

Tipo de edifício	Com mais de 10 anos		Com 10 ou menos anos		Total	%
Construído de raiz	999	81%	172	13,7%	1171	94,7%
Em edifício não escolar adaptado	26	2%	4	0,3%	30	2,3%
Em pré-fabricado	9	0,7%	9	0,7%	18	1,4%
Em edifício mais pré-fabricado	16	1,3%	3	0,3%	19	1,6%
Total	1050	85%	188	15%	1238	100%

As NUT III que têm os valores percentuais mais elevados de escolas com 10 ou menos anos são o Tâmega (53%) e o Cávado (21%). No pólo oposto estão o Minho-Lima (7%) e o Grande Porto (9%). As NUT III do interior oscilam entre os 11% e os 12%. Estes resultados exprimem a evolução da pirâmide etária da população residente naquelas NUT, entre 1991 e 2001, e o correspondente reflexo na satisfação de novas necessidades daí de correntes.

Relativamente aos edifícios com mais de 10 anos, constata-se que, embora poucas, eram mais as escolas instaladas em edifícios não escolares adaptados (26) do que em edifícios pré-fabricados (9), enquanto que nos últimos 10 anos, essa relação se inverteu (4 e 9 respectivamente). Parece existir aqui uma mudança de estratégia das autarquias face a situações de acréscimo rápido de alunos em determinadas localidades: ao contrário do que acontecia antes, na década de 90 seria mais fácil (mais barato e mais rápido) instalar pré-fabricados ligeiros do que adaptar edifícios não escolares. Pensadas muitas vezes como soluções transitórias, o que se verifica é que os pré-fabricados acabaram por permanecer ao longo do tempo (a respectiva percentagem manteve-se, independentemente da idade).

Quanto aos espaços educativos, como era de esperar, a maioria das escolas era constituída apenas por uma ou duas salas de aula (ver Quadro 19).

Eram mais as escolas com duas salas de aula do que com uma. Tal facto poderá ser explicado pela antiguidade geral dos edifícios: foram concebidos e construídos numa

Quadro 19 - Escolas do 1º ciclo por nº de salas de aula (nº e percentagem de respostas)

Com uma sala	341	27%
Com duas salas	357	29%
Com três salas	126	10%
Com quatro salas	219	18%
Com mais de quatro salas	203	16%
Total	1242	100%

época histórica em que a “1ª e 2ª classes” estavam juntas numa mesma sala, acontecendo o mesmo com as “3ª e 4ª classes”, desde que o número total de crianças da localidade o justificasse. Só nos pequenos aglomerados populacionais se faziam escolas com uma única sala que integrava as quatro “classes” e, só nas grandes cidades, as escolas tinham uma (ou mais) sala por “classe” e por sexo. Sendo dominante a lógica de uma sala por cada duas “classes”, os edifícios tinham, naturalmente, um número de salas múltiplo de dois (duas, quatro, seis, oito e, no máximo, doze), sendo excepcionais os edifícios com um número ímpar.

Tendo em conta a evolução negativa da pirâmide etária e as sucessivas e profundas alterações curriculares e pedagógicas sofridas pelo 1º ciclo, que não alteraram a lógica de classes da antiga instrução primária, verifica-se que os espaços que hoje “sobram” em salas de aula, faltam em salas polivalentes, espaços para biblioteca e mediateca, salas de professores, salas de informática, salas com ponto de água e esgoto para o ensino experimental, cozinhas, refeitórios, instalações sanitárias exclusivas para os adultos e instalações sanitárias para crianças com necessidades educativas especiais, como se pode ver no Quadro 20.

Quadro 20 - Escolas do 1º ciclo por espaços

Biblioteca	Sala de informática	Sala com água	Cozinha	Refeitório	Espaço coberto EFM	Sanitários adulto	Sanitários crianças c/ NEE
145	84	255	360	302	285	987	108
12%	7%	20%	29%	24%	23%	79%	9%

EFM - Educação Físico-Motora
NEE - Necessidades Educativas Especiais

Neste quadro, importa sublinhar alguns aspectos nucleares:

Excluindo o espaço descoberto para a prática da educação físico-motora (que na maioria dos casos corresponde, sem qualquer adaptação específica, ao logradouro ou “recreio”) e as instalações sanitárias para uso exclusivo de adultos, mais de dois terços das escolas não tinham outros espaços que não fossem as salas de aula e as instalações sanitárias das crianças, ou seja, as respectivas instalações permaneciam tal como foram planeadas e construídas há 30, 40 ou 50 anos;

Cerca de 20% das escolas não dispunha de instalações

sanitárias adequadas exclusivamente ao serviço das crianças e, ao contrário do que seria lógico, o número de escolas com cozinha (29%) era relativamente superior ao número das que dispunham de refeitório (24%). Ora isto permite concluir que, em algumas escolas, a cozinha destinava-se apenas a preparar “refeições ligeiras” e, noutras, as refeições normais eram tomadas na sala de aula. Nas escolas que tinham refeitório mas não dispunham de cozinha, a refeição, quando existia, era confeccionada fora. Noutros casos, a refeição era confeccionada e servida também fora do espaço escolar.

As baixas percentagens de instalações com polivalente (22% - 18%), biblioteca, gabinete de trabalho para professores, salas de audiovisuais e informática, salas com água e esgoto e espaços cobertos para a EFM, mostram que os requisitos inerentes ao actual currículo, ao tipo de utentes a alojar ao atendimento aos pais, às compatibilidades e incompatibilidades entre as várias funções e actividades dos adultos, não foram, na maioria dos casos, considerados no planeamento da construção, da adaptação e da melhoria mais recente dos edifícios.

O facto de apenas 18% das escolas possuir polivalente é bem demonstrativo daquela desvalorização: sabendo-se que a sala polivalente deve permitir a prática de actividades educativas e lúdicas, para além de responder à realização de eventos de carácter cultural e recreativo abertos à participação dos pais e à comunidade, e que pode servir também como sala de educação física e de recreio coberto (indispensável na maior parte do ano por razões climáticas), a sua generalizada inexistência indicia um problemático desconhecimento sobre o currículo, os métodos, os objectivos educacionais e as funções sociais do 1º ciclo. Outro tanto se diria da inexistência de bibliotecas, salas de informática e salas para o ensino experimental das ciências.

As razões que levam a esta situação “miserabilista” prendem-se com as estratégias autárquicas de um planeamento escolar condicionado pelas preocupações de redução do investimento na adaptação e modernização de muitas salas desocupadas e, também, pela descrença num hipotético crescimento da frequência da maioria das escolas. Foram raras as excepções desta estratégia e só muito recentemente é que algumas câmaras investiram na construção de raiz de centros escolares que concentrassem as dezenas de pequeninas escolas existentes, na maior parte dos casos, com uma frequência inferior a onze alunos.

Por razões de economia deste texto, não vamos apresentar aqui os vários cruzamentos das variáveis apresentadas

(podem ser consultados na edição completa do estudo) mas sempre diremos que era muito pequena a percentagem de edifícios construídos de raiz com algum ou alguns dos espaços específicos que referimos. Curiosamente, eram as instalações em edifício do 1º ciclo com pré-fabricado que mais contribuíam, proporcionalmente, para as escassas melhorias verificadas antes da década de 90. Nos edifícios construídos na última década, nenhum dos tipos de edifícios apresenta percentagens de existência daqueles espaços com valores consentâneos com o currículo do 1º ciclo instituído pela Lei de Bases do Sistema Educativo. Aliás, quanto aos dois espaços que poderiam ser considerados como sinais de modernização e requalificação das instalações (as salas para biblioteca e para centro de recursos informáticos e/ou de audiovisuais), salvo honrosas excepções, a situação geral das escolas é de absoluta carência.

Uma análise mais minuciosa sobre outros espaços, muito mais reveladores – porque mais básicos – do (in) cumprimento da agenda de modernização e qualificação das instalações deixa-nos pessimistas sobre a evolução do actual estado de “coisas”. É o caso das instalações sanitárias para as crianças.

Tendo em conta que estas instalações são o espaço destinado à sua higiene pessoal, a conformidade do equipamento com o nível etário e com a complexidade quantitativa do seu uso em condições de segurança, limpeza e conforto deveria representar uma preocupação de todos os responsáveis, aos vários níveis.

Trata-se de um equipamento básico, às vezes alternativo às condições que as crianças dispõem nos seus alojamentos familiares, onde também se manifestam, aprendem e praticam hábitos de educação, em particular a educação para a higiene e saúde pessoal e colectiva.

Daí as orientações, que deviam regular este assunto, estipularem para as escolas do 1º ciclo:

Dois lavatórios e duas sanitas por cada 25 raparigas;

Dois lavatórios, uma sanita e dois urinóis por cada 25 rapazes;

Instalações sanitárias diferenciadas segundo o sexo das crianças;

Uma das instalações sanitárias com condições apropriadas para crianças com dificuldades de locomoção, permitindo o uso de cadeira de rodas.

Tendo em conta o número de respostas obtidas ao ponto (1.216), o número de crianças correspondente (68.610), o número de sanitas (5.706), o número de lavatórios (4.301) e

o número de escolas com instalações adequadas a crianças com dificuldades de locomoção (108) seríamos tentados a concluir que a situação não seria má (média de crianças por sanita: 12; média de crianças por lavatório: 15,9). No entanto, uma análise pormenorizada da situação demonstra que, de facto, não era assim.

Para que se pudesse avaliar correctamente a distribuição, seria necessário cruzar a variável “*número de crianças*” com as variáveis “*número de salas*”, “*número de sanitas*” e “*número de lavatórios*”.

O cruzamento que apresentamos no Quadro 21 é o caso-limite dos cruzamentos necessários, já que nos dá o número de escolas com apenas uma sanita e um lavatório por número de alunos (sendo este organizado em quatro escalões).

Quadro 21 - Escolas com uma sanita e um lavatório por número de alunos

Escolas com uma sanita e um lavatório	Até 10 Alunos	De 10 a 20 Alunos	De 20 a 25 Alunos	De 25 a 50 Alunos
110	73	25	5	7

Sobre este quadro são várias as constatações possíveis.

A primeira diz respeito ao desequilíbrio patente na relação de crianças por escola e ao grande afastamento da situação real relativamente à média de alunos por escola.

A segunda é relativa ao desequilíbrio, ainda maior, da distribuição de crianças por sanita e lavatório: 73 escolas com menos de 10 crianças com uma sanita e um lavatório; 25 escolas com uma população entre 10 e 20 crianças com o mesmo número de sanitas e lavatórios; 5 escolas entre 20 e 25 crianças também só com uma sanita e um lavatório e 7 escolas, com uma população de 25 a 50 crianças com a mesma única sanita e único lavatório. Independentemente do número de rapazes e de raparigas, as primeiras 73 escolas deveriam ter duas sanitas (uma para rapazes e outra para raparigas) e dois lavatórios em instalações separadas, as 25 + 5 escolas seguintes deveriam ter 4 sanitas (duas para rapazes e duas para raparigas) e 4 lavatórios em instalações separadas e as últimas 7 escolas deveriam ter 8 sanitas (4 para rapazes e 4 para raparigas) e 8 lavatórios em instalações separadas.

A terceira constatação, talvez a mais importante, é que nenhuma daquelas 110 escolas poderia, legalmente, funcionar sem ter pelo menos duas sanitas e dois lavatórios.

Com outros cruzamentos poder-se-ia constatar que à medida que as escolas tinham maior número de alunos, maior grau de desadequação apresentavam nos referidos equipamentos sanitários.

Em resumo, a análise da adequação das instalações sanitárias conduz-nos ao Quadro 22.

Quadro 22 - Número de escolas do 1º ciclo por adequação do equipamento sanitário

Escolas	Com nº de sanitas adequado	Com nº de lavatórios adequado	Com o conjunto adequado	Com o conjunto inadequado
1.214	727	652	645	569
	60%	54%	53%	47%

Finalmente, sobre este assunto da “pré-modernidade”, importa referir que a conformidade com as orientações obrigava à existência de pelo menos uma instalação adequada às crianças com dificuldades de locomoção. Deste ponto de vista, a situação era ainda mais grave, na medida em que apenas 108 (9%) escolas satisfaziam esse requisito.

Em conclusão, podemos considerar que as instalações sanitárias das escolas do 1º ciclo pouco ou nada se alteraram nos últimos trinta anos no que respeita à adequação do seu equipamento e à conformidade dos respectivos requisitos. Para além duma distribuição muito desequilibrada e não correspondente à evolução da frequência, os equipamentos de higiene eram partilhados por crianças e adultos e não estavam preparados para facilitar o acesso às crianças com mobilidade reduzida.

Sobre as condições de funcionamento das escolas, considerámo-los como básicas as que se reportam à existência de água através da rede pública, de telefone próprio, de aquecimento de qualquer tipo e a existência de alguns equipamentos de segurança passiva de pessoas e bens (extintores, alarmes, portas de segurança, etc.). Qualquer uma destas condições pode considerar-se necessária (mas não suficiente...) para o funcionamento normal e quotidiano das escolas do 1º ciclo. A não existência de qualquer uma delas é hoje inaceitável (aparentemente...) aos olhos das comunidades locais, embora a ordem da respectiva priorização varie de município para município e de localidade para localidade.

Simultaneamente, introduzimos como condição não necessária, mas contrastante para efeitos de “avaliação subjectiva” da modernidade de funcionamento das escolas, a existência de equipamento informático nas salas de aula, e, em particular, de um espaço (sala) próprio. No quadro seguinte (Quadro 23) a designação “informática” diz respeito ao número de escolas que informaram ter, pelo menos, um computador.

Quadro 23 - Escolas do 1º ciclo por condições básicas de funcionamento

Telefone	Água (rede pública)	Aquecimento	Informática	Segurança
915	951	1.248	1.147	625
73%	76%	100%	92%	50%

Mais de um quarto das escolas não dispunha ainda de telefone próprio. Poderá tal carência justificar-se, em 2001, pelo número de utentes “não justificar essa despesa”? Não parece aconselhável nem razoável que a situação se mantenha por razões económicas, tendo em conta as necessidades comunicacionais que, agora, a vida impõe às pessoas, às famílias e às instituições, nomeadamente tratando-se de instituições que prestam um serviço público para “utentes” tão específicos.

Tão grave quanto a anterior era a situação de abastecimento de água: quase uma em cada quatro escolas não dispunha de água da rede pública, tendo como alternativas soluções (poço e furo) que actualmente já não são aceitáveis pelos riscos que comportam na manutenção da qualidade, pelos cuidados que requerem no controlo e pela despesa que representam esses cuidados. Aliás, o mesmo se poderia dizer do saneamento básico das escolas. As responsabilidades autárquicas na não resolução urgente de ambas as situações, em nome da rentabilização de custos/benefícios, não pode ser escamoteada.

Quanto ao aquecimento das salas de aula, parece constituir um domínio do funcionamento quotidiano que maior grau de abrangência atinge, pese embora a enorme variedade de tipos de solução apresentada. Das 1.248 escolas inquiridas, apenas 2% referia não ter qualquer tipo de aquecimento, sendo que a maioria (42%) ainda adoptava o tipo de combustível (lenha) mais antigo, de mais difícil manuseamento e armazenagem. Por outro lado, não deixa de ser preocupante a levada percentagem de escolas (37%) que ainda recorre a caloríficos locais de gás, que eram em absoluto desaconselhados por razões de segurança e de manutenção da qualidade do ar ambiental dentro da sala.

Numa situação oposta à do aquecimento esta a segurança. Embora seja uma área de crescente preocupação da sociedade em geral, e dos pais em particular, apenas 565 (45%) escolas referiram a existência de, pelo menos, um qualquer dispositivo (extintor – 76%; alarme – 23%).

Tendo em conta o conjunto vasto de determinações legais sobre o assunto, não se compreende que mais de metade (55%) das escolas não tenha qualquer dispositivo de segurança de pessoas e bens.

Quanto à informática, considerando que qualquer

ambiente educativo pode e deve – hoje – usá-la com a adequação necessária, seria de esperar a existência significativa deste recurso educativo. A realidade (Quadro 24) confirma esta suposição.

Quadro 24 - Escolas do 1º ciclo com pelo menos um computador

Pelo menos um	Em sala de aula	Na sala de professores	Nos serviços administrativos	Ligado à net
1.147	992	195	48	1.136
92%	80%	16%	4%	91%

A esmagadora maioria das escolas do 1º ciclo dispunha, em 2001, de, pelo menos, um computador instalado maioritariamente numa sala de aula e ligado a rede Internet. Não deixa de surpreender, contudo, que 8 escolas em cada cem não tivessem ainda sequer um computador. É também significativo que apenas 16% das escolas dispusesse desse equipamento em gabinete de trabalho dos professores.

Quanto ao número de computadores e à respectiva distribuição por funções dentro da escola (Quadro 25), é de destacar o peso dos que, estando na sala de aula, estariam disponíveis para o trabalho dos alunos.

Quadro 25 - Número de computadores nas escolas do 1º ciclo inquiridas

Total de computadores	Em sala de aula	Na sala de professores	Nos serviços administrativos	Ligado à net
2.047	1.713	237	97	1.364
100%	84%	12%	5%	67%

Verifica-se que a maioria dos computadores estava na sala de aula e ligado à Internet. No entanto, estes números nada nos dizem sobre a real utilização (nº de horas por dia) deste recurso, quer no trabalho autónomo das crianças, quer por parte dos professores. Por outro lado será necessário ter em conta a distribuição do número de alunos por computador, pois a rentabilização do trabalho real com ele só fica garantida se pequenos grupos de dois, no máximo três, alunos o puderem utilizar.

Deste ponto de vista a situação é francamente deficitária, como mostra o Quadro 26, embora medida indirectamente através de uma média que nos esconde a real distribuição.

Quadro 26 - Média de computadores por sala de aula no 1º ciclo

Nº de crianças	Nº de computadores	Média de crianças por computador
68.610	2.047	40

Independentemente da avaliação que se possa fazer sobre o grau de efectiva utilização pedagógica e educativa deste equipamento, e independentemente do grau de actualização do próprio equipamento, o panorama geral parece ser, do ponto de vista estritamente quantitativo, ainda insuficiente, apesar dos enormes esforços que as administrações central e local têm feito.

Em suma, sobre as instalações, equipamentos e condições de funcionamento básico, poder-se-á dizer que o parque escolar do 1º ciclo se vem renovando de modo muito lento e débil nos últimos dez anos (1991-2001) e que essa renovação passa sobretudo pela criação de raiz de algumas escolas e centros escolares, que apenas representam 13% do total de edifícios. Embora nessa renovação tenha havido a preocupação de criar espaços e condições de funcionamento básicos, ainda persistem graves lacunas na qualificação significativa de espaços e equipamentos. Se é verdade que uma parte de tais lacunas tinha a ver com os escassos recursos financeiros alocados aos orçamentos municipais para esse fim, também não deixa de ser verdade que uma outra parte se deve a uma deficiente priorização dada pelos responsáveis municipais à requalificação das escolas. Com as mesmas verbas aplicadas naquela renovação, talvez não fosse possível ter feito mais, mas seguramente teria sido possível ter feito melhor.

Pessoal não docente

A legislação anterior a 1999⁵ tinha determinado que o número de “elementos de pessoal auxiliar de apoio” por escola do ensino primário ou jardim de infância com três ou mais salas seria calculado anualmente e seria igual ao “quociente da divisão inteira, por três, do número de salas em funcionamento” no ano lectivo a que o cálculo dissesse respeito. Nas escolas de ensino primário com menos de três salas, o serviço de limpeza seria assegurado por pessoal assalariado, até ao limite de uma hora por dia e por mês. Deste modo, a administração central não só mantinha como sua a responsabilidade de gestão do pessoal não docente do 1º ciclo, como também estabelecia os critérios da respectiva distribuição, que ainda hoje vigoram com os inconvenientes conhecidos. As escolas que têm uma ou duas salas em funcionamento, ou seja, a larga maioria, não têm direito a funcionários auxiliares, mas apenas a tarefeiros para limpeza, pagos à hora por verbas do próprio Ministério da Educação.

A partir de 1999, no que respeita à rede pública do 1º ciclo do ensino básico, a lei atribuiu aos órgãos municipais

a competência de gestão do respectivo pessoal não docente. Formalmente, esta mudança de fundo nunca foi assumida nem implementada pelos municípios.

O que estava em causa nesta transferência eram a incapacidade e a escassez de recursos financeiros e técnicos dos municípios para intervirem no recrutamento e integração nos seus quadros, quer de novos funcionários, quer daqueles que já pertenciam ao ministério.

Como aquela transferência nunca foi acompanhada pela transferência da correspondente verba, ao contrário do que aconteceu no pré-escolar, as autarquias não assumiram qualquer responsabilidade, mantendo-se a gestão daquele pessoal na esfera das competências da administração central. Contudo, e embora afirmando que não estavam a implementar a nova competência, alguns municípios não deixaram, ao longo do tempo, de contratar o pessoal que consideravam necessário para o regular funcionamento das escolas.

Mais recentemente, em Janeiro de 2003, esta questão foi de novo retomada ao nível legislativo, agora no quadro da política global de gestão de todo o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico e em articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Mas de novo, os sucessivos governos, ao contrário do determinado naquela legislação, não adoptara as providências normativas e financeiras necessárias à concretização daquela transferência pelo que a situação actual é em tudo idêntica à anterior.

Para além do pessoal não docente com uma relação laboral com as autarquias, há também nas escolas do 1º ciclo pessoal directamente contratado pelas estruturas associativas de pais e encarregados de educação. Embora em número reduzido, estes “funcionários” são, nalgumas situações, a única resposta às necessidades locais.

Em suma, no que se refere ao pessoal auxiliar, poder-se-á dizer que coexistem nas escolas do 1º ciclo três situações de tutela laboral distintas: maioritariamente os “funcionários” com vínculo laboral ao ME (alguns pertencentes a quadros distritais, agora de zona, e outros contratados temporariamente ou à tarefa), minoritariamente os “funcionários” com ligação laboral às câmaras municipais (também uns pertencentes aos respectivos quadros de pessoal e outros com contratos administrativos de provimento) e, ainda mais minoritariamente, o pessoal contratado pelas associações ou comissões de pais e encarregados de educação.

De uma forma geral, o pessoal não docente do 1º ciclo

pode hoje ser considerado em dois grandes grupos: os auxiliares e assistentes de acção educativa e o pessoal que exerce outras funções que não são de apoio educativo directo (cozinheiros, guardas, jardineiros, operários, etc.).

Nas 1.248 escolas que compõem a nossa amostra, de acordo com os critérios estabelecidos pela legislação de 1985 (ainda em vigor no 1º ciclo, como já se disse), eram necessários 751 auxiliares de acção educativa. Tendo em conta a informação prestada pelas 26 câmaras, existiam 201 auxiliares (27%) que tinham relação laboral com as autarquias. Sendo assim, pode concluir-se que, em 2001, existiam 550 auxiliares (73%) ainda com relação laboral com o ME. Isto num universo de escolas que contemplava 694 escolas (56%) sem direito a terem auxiliar.

Apenas quanto ao pessoal auxiliar dependente das autarquias, pode ver-se através do Quadro 27, que a maioria (63%) mantinha uma relação laboral precária (contratos administrativos de provimento) com as câmaras.

Quadro 27 - Pessoal não docente do 1º ciclo por funções e por tipo de relação laboral com as autarquias

	Quadro		Contrato Administrativo		Total	
Cozinheiros	72	67%	12	6%	84	29%
Guardas	1	1%	7	4%	8	2%
Auxiliares	35	32%	166	90%	201	69%
Total	108	37%	185	63%	293	100%

Importa chamar a atenção para o seguinte: sabendo-se que havia 454 escolas que forneciam a refeição às crianças e que, destas, 358 dispunham de cozinha, podemos admitir que, pelo menos nas 167 escolas em que a refeição era confeccionada na própria escola, seriam necessárias, no mínimo, 167 cozinheiras. Ora, também para esta categoria de pessoal as necessidades cobertas pelo pessoal pertencente às autarquias não ultrapassava os 50%. Talvez este facto permita explicar que, do pessoal contratado directamente pelos pais, a maioria fosse precisamente para as funções de cozinheiro, como se pode verificar no Quadro 28:

Quadro 28 - Pessoal não docente da responsabilidade dos pais por função

Cozinheiros	Guardas	Auxiliares	Total
51	0	31	82
62%	0%	38%	100%

Em conclusão deste ponto, importa reconhecer o esforço financeiro que é realizado neste domínio pelos municípios e

freguesias, sem qualquer apoio por parte da administração central. Aliás, tal esforço corresponde a necessidades permanentes do sistema e representa a solução dos problemas criados, quer por uma rede de escolas pouco racional, quer por um modelo de gestão tutelado pelo ME também ele pouco racional. Na prática, é a intervenção autárquica, num domínio cuja competência é apenas assumida parcialmente, que permite o funcionamento normal e quotidiano de muitas escolas, sobretudo das mais pequenas.

A consciência dessa necessidade de intervenção está demonstrada pela percentagem de funcionários não docentes que já integravam os quadros de pessoal das autarquias (37%) ou que possuíam um vínculo contratual estável com elas (63%).

Apoios sócio-educativos

Com o objectivo de ajudar as famílias nas despesas escolares, a legislação de 1984 estabeleceu novas competências municipais em matéria de acção social nos domínios dos refeitórios, de alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do Ciclo Preparatório TV. Enquanto os dois primeiros eram de aplicação universal, os auxílios económicos destinavam-se apenas às crianças economicamente carenciadas e abrangiam a alimentação, o alojamento em agregado familiar, a aquisição de livros e material escolar e a aquisição de equipamento contra a chuva e o frio.

As normas para a concessão de auxílios económicos, bem como o seu valor, eram fixadas por cada município, não podendo ser estabelecidas normais mais gravosas nem valores inferiores aos fixados para os ensinos, preparatório directo e secundário.

Quinze anos mais tarde, em 1999, a legislação definiu um novo quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, em que foram reafirmadas como competências municipais no domínio da rede pública de educação:

- i) Assegurar os transportes escolares;
- ii) Assegurar a gestão dos refeitórios do pré-escolar e do básico;
- iii) Garantir o alojamento aos alunos do básico, como alternativa ao transporte;
- iv) Participar no apoio às crianças do pré-escolar e do básico no domínio da acção social escolar;
- v) Apoiar o desenvolvimento de actividades

complementares de acção educativa também no pré-escolar e no básico;

vi) Participar no apoio à educação extra-escolar; e

vii) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

Embora revogando a legislação que a contrariasse, a nova legislação era omissa em vários domínios, nomeadamente no respeitante à gestão do pessoal não docente do 1º ciclo do ensino básico, como já referimos, e à gestão dos refeitórios do ensino básico, em particular dos que diziam respeito ao 1º ciclo. Mas, mais uma vez, o quadro de financiamento das novas competências não acompanhou esta legislação, pelo que a maior parte dos municípios continuou a proceder, relativamente aos domínios omissos ou não financiados, de acordo com a legislação de 1984, reinterpretando-a segundo os seus interesses e condições.

Neste domínio dos apoios sociais e educativos, merecem aqui alguns comentários, embora de forma resumida, as questões relacionadas com a alimentação, com os transportes e com os critérios utilizados pelas câmaras para a determinação dos auxílios económicos.

Quanto à alimentação, das 1.248 escolas inquiridas, apenas 454 (36%) informaram dispor de oferta de uma refeição (quente) às crianças, ou seja, um pouco mais de um terço dispunha desse serviço de apoio sócio-educativo (Quadro 29).

Quadro 29 - Nº de escolas do 1º ciclo e nº de crianças dispondo de alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
1.248	454	68.610	40.167(1)
100%	36%	100%	59%

(1) Valor estimado, na medida em que algumas escolas não indicaram o nº de crianças abrangidas pela refeição.

Representando apenas 36% as escolas que dispunham de refeições, nessas escolas estavam concentradas mais de 50% das crianças que dela usufruíam. Tal facto poderá significar que eram sobretudo as escolas maiores as que dispunham do serviço, ou que eram os municípios mais populosos, ou com maior capacidade financeira, a oferecer o serviço.

Tendo em conta que, na interpretação dos municípios, o serviço de refeições não constituía uma obrigação, aquela percentagem pode ser considerada elevada à luz dos enormes encargos financeiros que implicava para os municípios. Alas, no conjunto das 26 câmaras, apenas uma não disponibilizava o serviço, sendo que nas restantes, a percentagem de escolas que o ofereciam variava entre os 3% e os 85%, embora

nenhuma atingisse os 100% (Quadro 30).

Quadro 30 - Variação dos níveis de cobertura do serviço de refeições

Nº de Municípios	% de escolas com refeição (nível de oferta)	% de crianças com refeição (nível de procura)
4	Superior a 75%	Entre 44% e 70%
4	Entre 50% e 75%	Entre 23% e 55%
9	Entre 10% e 49%	Entre 8% e 48%
9	Inferior a 10%	Inferior a 12%

As soluções encontradas para a implementação deste serviço variam muito de município para município e, até, dentro de cada município. Essa diversidade tem a ver, quer com a posição assumida por cada um deles relativamente às competências estabelecidas em 1984, quer com as condições objectivas existentes nas respectivas escolas (existência ou não de cozinhas, refeitórios, alunos interessados, horários de funcionamento, existência de transportes escolares, encargos com pessoal de cozinha e auxiliares, oferta privada desse serviço, relação custo-benefício de cada solução, possibilidade de obtenção de economias de escala, etc.).

A progressiva expansão da educação pré-escolar e, em particular, os compromissos assumidos pelas autarquias na criação de condições que possibilitassem a oferta da componente sócio-educativa (refeição e prolongamento de horário), podem ter contribuído para o crescimento da oferta no 1º ciclo. As famílias, segundo esta interpretação, não compreenderiam, nem aceitariam, que as suas crianças

no universo das escolas inquiridas, 360 estavam equipadas com cozinha, as 167 que a utilizavam não chegam a representar metade. Este aparente desaproveitamento da capacidade instalada nas próprias escolas parece reforçar as considerações feitas sobre a procura legítima de uma relação entre custos e benefícios que fosse favorável aos interesses das autarquias. Importa relembrar que, no caso das refeições para as crianças do 1º ciclo, ao contrário do que acontecia com o pré-escolar e com os ciclos seguintes da escolaridade obrigatória, a administração central não dava às autarquias qualquer apoio financeiro, ficando o serviço de alimentação exclusivamente dependente das disponibilidades orçamentais das câmaras e das famílias.

Embora aqui não se apresente o estudo detalhado (que, aliás, consta da publicação integral) sobre custos de confecção e preços fixados aos alunos, sempre diremos que os dados recolhidos demonstram a existência de uma diversidade, nalguns casos com resultados intoleráveis, de procedimentos e determinações em matéria de “*gestão dos refeitórios escolares*”. Desde casos em que o custo da refeição aos alunos era zero, até aos casos em as câmaras não participavam, em absoluto, no preço a pagar pelas famílias, passando por casos em que os valores de custo de confecção e do preço ao aluno eram ambos desconhecidos pela câmara “*gestora*”, eram várias aquelas situações.

Quanto ao transporte, diremos apenas que o número de crianças do 1º ciclo que usufruíam desse serviço representava apenas 6% do total de crianças das 1.248 escolas inquiridas.

Quadro 31 - Nº de escolas do 1º ciclo por local/entidade de confecção das refeições

Escolas com refeição	Local / Entidade de confecção das refeições							
	Própria escola	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	Jardim de Infância	Cantina Municipal
454	167	134	82	34	6	16	14	1
100%	37%	30%	18%	7%	1%	4%	3%	0%

IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social

tivessem refeição entre os três e os cinco anos, deixassem de a ter entre os seis e os dez anos, e voltassem a beneficiar dela no 2º ciclo.

A adopção de várias soluções para a confecção das refeições é a regra geral dos municípios. A competência municipal de “*gestão dos refeitórios*” é, assim, reinterpretada no sentido de fazer chegar o serviço ao maior número de crianças com o menor custo financeiro possível. Daí a enorme diversidade de situações que nos dá o Quadro 31.

Um pouco mais de um terço das escolas confeccionava as refeições nas suas próprias instalações. Recordando que,

Este pequeno valor correspondia, no entanto, a quase 20% das escolas, ou seja uma em cada cinco escolas era servida de transporte escolar sendo que, muito mais de metade destas, utilizava veículos pertencentes às próprias autarquias (Quadro 32).

Quadro 32 - Escolas do 1º ciclo por tipo de transporte

Escolas	Escolas com transporte	Carrinha da Câmara	Carrinha da Junta de Freguesia	Transporte Concessionado	Transporte Público
1.248	234	64	109	45	16
100%	19% / 100%	5% / 27%	9% / 47%	4% / 19%	1% / 7%

Sobre os auxílios económicos, de acordo com a legislação que temos vindo a referir, compete aos municípios a respectiva prestação, nas modalidades de subsídio de alimentação, apoio a actividades de complemento curricular, alojamento em agregado familiar e livros e material escolar, para as crianças do 1º ciclo do ensino básico público cujas famílias sejam economicamente carenciadas.

Ora, neste domínio, tal como já referimos a propósito da alimentação, a intervenção das autarquias (câmaras municipais e juntas de freguesia) é marcada por enormes diferenças, ou seja, por uma desregulação que leva a disparidades e discriminações incompreensíveis.

Embora a legislação de 1999 não tenha previsto orientações específicas para as autarquias a quem competia gerir este domínio no 1º ciclo do ensino obrigatório, apenas um terço das 26 autarquias inquiridas dizia proceder ao enquadramento dos alunos considerados economicamente carenciados por semelhança com os critérios estabelecidos em 2001, pelo ME, para os alunos do 2º ciclo, e que estabeleciam dois escalões A e B, até 153,75 € e entre este valor e 188,00 €, respectivamente, com implicações diversas (100% e 50%, respectivamente) nos apoios à alimentação, à aquisição de livros e material escolar e nas actividades complementares do currículo.

No quadro dessa legislação, a forma de determinação da capitação, ou seja, do rendimento familiar *per capita*, envolvia numa fórmula as variáveis rendimento familiar bruto anual, constante da declaração de IRS do ano anterior, o total de impostos e contribuições pagos, os encargos anuais com habitação, as despesas com saúde não reembolsadas e o número de pessoas que constituíam o agregado familiar.

Ora, dos dados recolhidos, verifica-se (Quadro 33 que a reinterpretação das orientações conduziu os municípios a situações muito díspares, que vão desde a ausência, pura e simples, da definição de escalões, até ao à fixação de três escalões ou de dois escalões com limites superiores aos definidos para o 2º e 3º ciclos do básico.

Quadro 33 - Número de municípios por escalões definidos para efeitos de atribuição de auxílios económicos

Não definiram escalões	Definiram 2 escalões		Definiram 3 escalões	
12	Inferiores ao 2º e 3º CEB	2	Inferiores ao 2º e 3º CEB	2
	Iguais ao 2º e 3º CEB	9		
	Superiores ao 2º e 3º CEB	1		

As consequências desta desregulação cavaram ainda mais as disparidades sociais entre municípios e conduziram a

discriminações nos apoios às crianças que, de facto, eram economicamente carenciadas. Por outro lado, nalguns casos, em que 38% do total de crianças do 1º ciclo eram consideradas no 1º escalão (situação que corresponderia a “calamidade pública”...) a desregulação gestionária deu origem a “gastos” incompreensíveis nos respectivos orçamentos municipais.

Actividades de apoio pedagógico e complemento educativo

Pese embora a inexistência de apoios financeiros da administração central, este é um dos domínios onde, nos últimos anos, mais se tem desenvolvido a intervenção directamente educativa dos municípios.

Trata-se de um vasto leque de actividades que visam promover intencionalmente o desenvolvimento pessoal e social das crianças através da vivência de experiências realizadas quer “fora” da escola, quer dentro do “tempo curricular”.

Todas essas actividades se podem considerar como fundamentais no estímulo ao desenvolvimento de competências transversais das crianças, mas, quer umas, quer outras, seriam impossíveis de realizar se contassem apenas com as verbas de funcionamento das próprias escolas. Daí a importância crescente que têm, no contexto dos projectos educativos de escola e nos projectos curriculares de turma, para os professores e para os pais.

Os exemplos mais comuns de actividades de apoio pedagógico e de complemento educativo são as visitas de estudo, realizadas no âmbito de passeios, com o objectivo de dar a conhecer às crianças mais novas o “mundo físico, social e cultural” que as rodeia. Mas a maior parte das autarquias (câmaras e juntas de freguesia) disponibiliza, a expensas próprias, muitas outras: espectáculos, festas, comemorações, actividades de educação física e desportiva (nomeadamente natação), iniciação a uma língua estrangeira, iniciação à informática, educação artística (em particular, iniciação musical), educação ambiental, etc. (Quadro 34).

Quadro 34 - N° de escolas por actividades pedagógicas e complementares (co) financiadas pelas autarquias

Visitas de Estudo	Língua Estrangeira	EFM	Desporto	Expressão Musical	Artes Plásticas	Informática
1.057	83	450	261	261	125	296
42%	3%	18%	10%	10%	5%	12%

EFM - Educação Físico-Motora
 Nota: Uma parte significativa das escolas do 1º ciclo inquiridas identificou mais do que uma actividade de entre as que figuravam no questionário, pelo que o número total de respostas ao ponto ultrapassa o total de escolas. As percentagens são calculadas em função do total de respostas – 2.533)

Importa sublinhar que todas estas acções e actividades, algumas das quais se desenrolam durante o horário lectivo (curricular) e mobilizando recursos humanos que intervêm em coadjuvação com o professor do 1º ciclo titular da turma, ou são financiadas exclusivamente pelas autarquias ou contam com o seu financiamento maioritário quando as famílias são chamadas a participar nos respectivos custos.

Além disso, exceptuando as visitas de estudo, todas as outras actividades envolviam geralmente a contratação de recursos humanos especializados (professores, monitores, animadores e outros técnicos) que eram pagos, na totalidade ou em parte, com verbas municipais. Para muitas câmaras, trata-se de um esforço financeiro apreciável. Quando eram disponibilizadas para todas as crianças do 1º ciclo de todas as escolas, o que nem sempre acontecia..., essas actividades só estavam ao alcance das “câmaras mais ricas”, que dispunham de recursos financeiros e humanos necessários e que, para além disso, davam prioridade à política educativa.

Não deixa de ser relevante a constatação da ordem das ofertas: exceptuando as visitas de estudo, as mais frequentes eram a educação físico-motora (18%) e a informática (12%), enquanto que as menos frequentes eram a iniciação a uma língua estrangeira (3%) e a iniciação às artes plásticas (5%). Tendo em conta esta clara diferenciação no ritmo de desenvolvimento das actividades de apoio pedagógico e de

complemento educativo, e tendo em conta as correspondentes capacidades instaladas no terreno e as diferentes experiências organizativas adquiridas pelas câmaras, seria aconselhável que a regulação deste domínio (que mais cedo ou mais tarde terá que passar por uma reformulação do próprio currículo do 1º ciclo e por uma revisão do conceito de monodocência que lhe é típico) aproveitasse, com o gradualismo necessário, as “mais valias” já implementadas.

Notas Finais

¹ MARTINS, Jorge & NAVE, Gracinda & LEITE, Fernando (2006). *As autarquias e a Educação*. Porto, Associação Nacional e Professores.

² Lei nº 159/99, de 14 de Setembro (Transferência de atribuições e competências para as autarquias).

³ O número de escolas do 1º ciclo existentes nos municípios da amostra no último trimestre de 2002 inclui aquelas escolas que, embora já não tivessem funcionado no ano lectivo de 2001/2002, ainda constavam da rede pública.

⁴ Foram considerados pertinentes os seguintes índices: Índice de Desenvolvimento Económico e Social (IDES), Índice de Concentração Urbana (ICUrb), Índice de Mão-de-Obra Agrícola (MOA), Índice de Poder de Compra per capita (IpC) e Índice de Educação (IEdu).

⁵ Decreto-Lei nº 381-F/85, de 28 de Setembro. Este decreto, revogando algumas disposições do Decreto-Lei nº 57/80, de 26 de Março, estabeleceu novos critérios de distribuição de pessoal auxiliar de apoio das escolas de ensino primário e jardins-de-infância.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ÉDUCATION

RESUMÉE

Ce texte est une résumée de l'étude « Les collectivités locales et l'éducation », sur la capacité de réponse éducative des municipes dans le contexte de changement et développement de la société portugaise. Dans la dernière décade on vient d'assister à un progressif changement dans la distribution et dans l'exercice de fonctions éducationnelles importantes. Certains domaines qui étaient exclusifs de l'administration centrale (définition des composantes curriculaires du 1er cycle et recrutement des professeurs) deviennent chaque fois de plus « compétences morales » des municipes. En conséquence de quelques mesures politiques structurantes (maternelle, régime d'administration scolaire, groupements, conseils municipaux d'éducation), est un cours une recomposition du territoire éducatif lui-même, marquée par des logiques divergentes et par un plus grande protagonisme des collectivités dans la construction local de l'éducation. Connaître mieux cette évolution est ce qu'on veut avec cette étude-ci.

Mots-clés: Rapport collectivités locales/éducation – Municipes et maternelle – Municipes et premier cycle de l'enseignement basique – Municipes et ressources éducatifs – Politiques éducatives municipales.

A Participação dos Professores do Ensino Primário/ 1º Ciclo na Organização da Escola e do Processo Educativo

HENRIQUE FERREIRA

Escola Superior de Educação

Instituto Politécnico de Bragança, Portugal

RESUMO

Neste artigo, o autor ensaia uma síntese da sua tese de doutoramento (2005), sobre o tema *A Administração da Educação Primária entre 1926 e 1995: Que Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo?* A síntese acompanha o percurso da tese, nas suas quatro partes essenciais: 1) o significado educacional actual da participação; 2) a sua relação com a teoria organizacional; 3) a emergência da teoria da participação na teoria política, nos últimos quinhentos anos; e, 4) a participação dos professores do ensino primário/1º Ciclo na organização da escola e do processo educativo.

Palavras-chave: Participação – Teoria organizacional – Teoria política – Modelos políticos – Modelos organizacionais – Formas de participação – Participação dos professores.

O objecto de estudo

O estudo teve por objecto a estruturação e evolução do Estado, da Administração Pública e, em particular, da Administração da Educação Primária, em Portugal, entre 1926 e 1995, e ainda as formas da participação que, nos dois subperíodos político-administrativos (1926-1974 e 1974-1995) daquele horizonte temporal, os professores do ensino primário, 1º ciclo do ensino básico a partir de Fevereiro de 1988¹, realizaram na organização da escola e do processo educativo.

Para a realização deste desiderato foi construído um esquema teórico da participação a partir da teoria educacional, da teoria política e da teoria organizacional.

A partir do concurso da teoria educacional, reconstituímos os diferentes significados da participação tanto enquanto processo de envolvimento na actividade educativa, como enquanto processo de reconstrução e de desenvolvimento pessoal e social, como ainda de tomada de consciência cívica

e social e de cidadania.

Mobilizando a teoria política, reconstruímos historicamente a emergência dos diferentes sistemas políticos, contextualizando-a histórica, social e culturalmente face a três itens essenciais: as relações entre Estado e Sociedade Civil, a igualdade e as oportunidades de participação. Iniciámos o nosso estudo em Nicoló Machiavelli (1512) e em Jean Bodin (1576) e na afirmação do Estado Soberano, operando assim a transição da poliarquia medieval (Amaral, 1998) para o Estado Absoluto e para o Estado Autoritário. E destes para o Estado Liberal e para o Estado Democrático. Em todos os sistemas, analisámos as variantes essenciais, ao longo do período estudado, e ainda as suas concretizações no Século XX.

Pela mobilização da teoria organizacional, relacionámos modelos de sistemas políticos (Bush, 1994; Afonso, 1994; Lima, 2006); e modelos e configurações organizacionais (March, 1991, 1991a, 1991b, 1991c, March & Olsen, 1991, 1991a; González, 1993, 2003; Mintzberg, 1993; Costa, 1996;

Quadro 1 - Interação entre Modelos da Teoria Política, Configurações Estruturais, Modelos Analíticos, Imagens Organizacionais e Formas de Participação (Ferreira, 2005: 368-369)

Modelos da Teoria Política	Configurações Estruturais	Modelos Analíticos	Imagens organizacionais	Formas dominantes de participação
Absolutismo e Autoritarismo (Autocracia e Unitarismo)	Burocracia Mecânica	Modelos formais-rationais burocráticos	Metáfora da Máquina	- Participação individual heterónoma na execução; - Participação informal; - Participação submissão.
	Organização Missionária	Modelos da subjectividade (valores, crenças, ideologia) e culturais	Sistema de Dominação psíquica	Participação autónoma, individual, grupal ou colectiva
Democracia Participativa e Social	Burocracias Profissionais, e Adhocracias	Colegiais, de sistema social e culturais	- Organismo, Cérebro e Fluxo de transformação; - Perspectiva de recursos humanos.	- Participação variada, desde tecnologia social a participação-poder; - Participação formal e informal; individual e/ou grupal.
Liberalismo, Democracia Liberal Corporativismo	Burocracia Profissional Adhocracia	Modelos racionais, políticos e da ambiguidade	- Organização sistema de competências e político; - Sistemas debilmente articulados; - Tecnocracia; - Organização como sistema de competências e sócio-técnico; - Sistemas debilmente articulados.	- Participação autónoma; - Participação formal e informal; - Participação-Poder.
Anarquismo	Anarquia Organizada ou Sistemas Políticos (Mintzberg, 1991)	Modelos políticos, da ambiguidade e da subjectividade	- Organização como Arena. - Sistemas debilmente articulados	- Participação autónoma; - Participação formal e informal; - Participação-Poder.
	Organização Anárquica	Modelos da subjectividade	«Communitas» ²	Não-participação

Lima, 2003; e analisámos estes à luz das suas possibilidades de participação formal, não-formal, informal e clandestina (Lima, 1998, 2003). No Quadro nº 1, procuramos estabelecer a síntese das relações entre modelos políticos e modelos organizacionais.

A análise da participação fez-se por descrição e comparação entre participação decretada e participação praticada (Lima, 1998, 2003, 2006), inquirindo, através de entrevista, dois grupos de 12 professores que tenham trabalhado em cada um dos subperíodos considerados.

A problematidade do conceito de participação

Os significados da palavra participação

O termo participação é de uso abundante nas formulações teóricas de vários sistemas sociais mas tem significações próprias no interior de cada sistema. É um termo de significação poliédrica, epistemologicamente equívoco e de uso multifacetado (Hermel, 1988: 2).

Verificámos ser a participação um conceito fértil de significações, no plano conceptual, e fértil de limitações no plano da sua utilização, intencionalidade e objectividade. Além disso, verificou-se ser um termo de fácil apropriação pelo neo-liberalismo e pela *Nova Direita*, desde o início dos Anos 70, no Século XX, para fins de manipulação e de subordinação das relações sociais e laborais (Held, 1997;

Arblaster, 2004). E ainda de fácil apropriação pelos novos movimentos gestionários ou do *New Management*, enfatizando a eficiência, e enfatizando a participação como tecnologia social para essa eficiência e para a paz empresarial (Girard & Claude Neuschwander, 1997; Godfrain, 1999; Le Goff, 1999; Lima, 2003).

Assim, a objectivização do uso do termo participação, no nosso estudo, implicou sempre o recurso a mais que um, a vários ou mesmo a todos os seguintes dez elementos ou categorias, contribuintes para uma taxonomia da participação³:

- Um complemento de lugar ou tópico organizacional (*participação na decisão, participação na consulta, participação na execução*);
- Um adjectivo funcionando como complemento de modo (*participação formal, participação não formal, participação informal, participação clandestina*);
- Uma graduação de autonomia na sua formulação (*participação hetero-instituída, participação auto-instituída, participação hetero e auto-instituída*);
- Uma graduação de autonomia na sua estruturação e organização (*participação autónoma, participação heterónoma, participação heterónoma e autónoma*);
- Uma graduação na capacidade de orientação estratégica da organização (*participação na formulação político-estratégica, participação na gestão, participação na execução*);

- Uma definição da situação do participante face à sua presença no processo da participação (*participação directa, participação indirecta ou representada, participação directa e representada*);

- Uma graduação do envolvimento do participante no decurso da acção (*participação activa, participação passiva, participação forçada*);

- Uma classificação da atitude do participante face aos objectivos da organização formal (*participação convergente, participação divergente e participação neutra*);

- Uma classificação da participação em função do estatuto legal-social dos participantes (*participação com estatuto legal-social definido e autónomo, participação com estatuto indefinido e participação com estatuto legal-social definido e dependente*), e

- Uma quantificação do nº de participantes (*participação individual, participação grupal, participação colectiva*).

Em todas as suas limitações e potencialidades, a participação revelou-se um conceito limitado e relativamente pobre no propiciamento de um poder efectivo de formulação política e de controlo da execução desta, ao contrário do optimismo com que, sobretudo as teorias democráticas participativas clássicas⁴ e a teoria democrático-participativa contemporânea (Held, 1997; Canotilho, 1999), a enfatizaram. No Quadro nº 2, procuramos uma síntese das relações entre democracia, participação e educação.

Com efeito, e a menos que o participante possa participar em todos os momentos do processo organizacional, desde a formulação política à execução, o que é manifestamente impossível, tanto em compreensão como em extensão, e mesmo que ele participe directamente nas decisões e as possa influenciar por voto, deterá apenas uma pequena parcela de poder que poderá ser anulada, reorientada ou distorcida se o participante não puder determinar a organização das diferentes fases do ciclo organizacional, isto é, formulação estratégica, planeamento, organização, supervisão e controlo⁵.

Em termos organizacionais, isto implica a dificuldade de uma sobredeterminação efectiva de todas as fases do ciclo e a dificuldade da garantia de uma gestão e de uma execução em conformidade com a formulação político-estratégica ou de uma execução em conformidade com os planeamentos e programações da gestão. O que nos permite afirmar que quem formula políticas raramente formula a organização do respectivo plano de acção e que quem organiza a gestão das orientações políticas raramente tem a noção real do processo da sua execução. Mesmo assim, está muito mais

próxima a gestão das orientações políticas e da formulação dos programas de acção do processo da execução. E, na medida em que compete à gestão a formulação dos planos de acção, fica evidente a grande possibilidade de, através destes planos, se modificar as formulações políticas iniciais. Como fica evidente que, por um processo de interpretação e adaptação, ao longo da execução, se possa alterar as orientações da gestão (Barroso, 2005).

Verifica-se assim ter a teoria da burocracia, nas suas diferentes reformulações, grandes potencialidades interpretativas do fenómeno organizacional e das suas incongruências.

No processo educativo, em que é defendido pelos autores das teorias do contrato pedagógico e do desenvolvimento pessoal e social que a participação pode conduzir à conscientização e autonomia dos participantes (Freire, 1975; Not, 1991; Lima, 2000), orientação que também defendemos, não deixa de haver evidências da equivocidade do conceito de participação, ao considerar-se participados pelos alunos processos pedagógicos e curriculares em relação aos quais nada decidiram e a que são solicitados a aderir através do empenho e do envolvimento nas tarefas e nos rituais pedagógicos, confundindo-se a energética da acção e do envolvimento do aluno com um processo de participação efectiva. Quando muito, tratar-se-ia de uma participação na execução, sem qualquer intervenção nem na orientação política nem na estruturação do plano de acção das tarefas. O mesmo ocorrerá quando se solicita ao aluno que se pronuncie sobre a sua auto-avaliação sem ter participado na definição dos critérios da mesma.

Ocorre assim frequentemente que se considera participação fenómenos que o não são de todo mas que surgem associados nos planos político e educacional, à participação efectiva.

Porém, destas dificuldades não derivará a impossibilidade de ensaiar uma definição de participação mas antes o desafio de o fazer. No nosso trabalho, operacionalizámos tal definição em dois domínios: o domínio da formulação política ou político-organizacional e de gestão, e o domínio da execução de programas de acção.

A nível da formulação política ou político-organizacional, considerámos um processo de participação efectiva aquele em que um indivíduo, um cidadão ou um funcionário, dotados de um estatuto específico e reconhecido legal e socialmente, por presença própria ou através de representantes, intervém num processo de organização de uma decisão e na tomada

Quadro 2 - Formas de Democracia, Participação e Realização da Educação (Ferreira, 2005: 310-311)

Formas de Democracia	Liberalismo Democrático	Democracia Liberal
Natureza da Soberania	- Representativa / mandato livre; - Oligárquica e elitista; - Contratualizada ou disputada entre oligarcas ou entre elites.	- Representativa / mandato livre, Oligárquica e elitista; - Contratualizada ou disputada entre oligarcas ou entre elites - competição entre elites.
Papel dos indivíduos /cidadãos	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar petições individuais.	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo; - Referendar questões nacionais, regionais ou locais.
Organização da Administração Pública	- Serviços estatais reduzidos; - Comunitarismo mais que descentralização; - Funções sociais mínimas.	- Serviços estatais e não-estatais; - Comunitarismo, associativismo e descentralização institucional, funcional, administrativa e política; - Funções sociais essenciais à manutenção do Estado.
Formas dominantes de participação	- Voto reservado e /ou ponderado com direito de sufrágio restrito a alguns homens; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações e partidos.	- Voto reservado e /ou ponderado com direito de sufrágio universal masculino; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações.
Realização da Educação	- Escolas predominantemente não estatais, hierarquizadas, classistas ou segregadas; - Acesso universal à escola; - Poucos apoios sociais a alunos carenciados; - Diversidade mas selectividade do currículo e da pedagogia.	- Escolas estatais e não estatais, hierarquizadas, classistas ou segregadas na sua componente não-estatal; - Acesso universal à escola; - Obrigatoriedade escolar; - Apoios sociais a alunos carenciados; - Uniformidade e selectividade do currículo e da pedagogia escolares; - Estruturação burocrático-profissional da organização escolar.

Formas de Democracia	Democracia Liberal-Social	Democracia Participativa e Social
Natureza da Soberania	- Representativa / mandato livre, Oligárquica e elitista; - Contratualizada ou disputada entre oligarcas, entre elites e entre associações intermédias; - Competição entre elites e entre associações.	- Representativa / mandato livre, mas em articulação com representados; - Partilhada e contratualizada em organizações intermédias; - Competição entre associações.
Papel dos indivíduos /cidadãos	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo; - Direito de petição popular; - Referendar questões nacionais, regionais ou locais.	- Escolher candidatos, através do voto; - Consentir no poder de domínio; - Elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo; - Direito de petição popular; - Referendar questões nacionais, regionais ou locais.
Organização da Administração Pública	- Serviços estatais e não-estatais conforme as funções de soberania e as necessidades sociais; - Comunitarismo, associativismo e descentralização, institucional, funcional, administrativa e política; - Funções sociais essenciais à manutenção do Estado e à coesão da Sociedade Civil.	- Serviços estatais e não-estatais conforme as funções de soberania e as necessidades sociais; - Comunitarismo, associativismo e descentralização, institucional, funcional, administrativa e política; - Funções sociais essenciais à manutenção do Estado e à coesão da Sociedade Civil.
Formas dominantes de participação	- Voto com direito de sufrágio universal masculino e feminino; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações da Sociedade Civil e da Administração Pública.	- Voto com direito de sufrágio universal masculino e feminino; - Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada); - Informal, conforme o poder de influência; - Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações da Sociedade Civil e da Administração Pública.
Realização da Educação	- Escolas não estatais e estatais, com tendência para a não hierarquização; - Acesso universal à escola; - Obrigatoriedade escolar; - Uniformidade e selectividade do currículo e da pedagogia escolares; - Apoios sociais e escolares a alunos carenciados ou com Necessidades Educativas Especiais; - Estruturação burocrático-profissional da organização escolar; - Universalidade do direito à participação dos «interessados» na definição da política educativa.	- Escolas não estatais e estatais, com tendência para a não hierarquização; - Acesso universal à escola; - Obrigatoriedade escolar; - Apoios sociais e escolares a alunos carenciados e ou com Necessidades Educativas Especiais; - Diversificação e diferenciação positiva do currículo e da pedagogia; - Estruturação burocrático-profissional da organização escolar; - Universalidade do direito à participação dos «interessados» na definição da política educativa; - Participação na Direcção e na Gestão da Escola.

da decisão respectiva, afirmando o poder de expressar a sua posição ou a do grupo que representa e votando em conformidade com tal posição. Esta participação pode dar-se tanto a nível político-organizacional como a nível da gestão como ainda a nível da execução de programas.

A nível da execução dos programas e das acções organizacionais, consideramos ainda participação efectiva aquela em que um actor, qualquer que ele seja, detém um poder específico de interpretar, adaptar e executar formulações políticas e planos de gestão, seus ou de outrem,

podendo reorientá-los, formal, não formal, informal ou clandestinamente para finalidades diferentes das inicialmente previstas.

Estas duas concepções de participação implicam a consideração do estatuto e habilitação profissional do participante e ainda a cultura de participação ou a sua ausência.

O participante é dotado de um estatuto social e legal específico que lhe confere direitos e prerrogativas em troca de deveres cívicos, legais e funcionais. Esse estatuto pode

implicar requisitos de vária ordem, desde o reconhecimento cívico, legal e social, ao reconhecimento académico. O que importa para aqui é que ninguém pode participar sem o reconhecimento legal e funcional de um poder específico que lhe foi outorgado para o efeito. De aí que os requisitos da participação possam ser diferenciados conforme as áreas e os domínios de participação⁶.

Porém, a participação é mais facilitada numa cultura organizacional colaborativa e democrático-participativa, de interacção grupal (Chorão, 1992; Torres, 2004), ou ainda quando a estrutura da tomada de decisões obriga à articulação e/ou negociação das opções em confronto.

No caso dos professores do ensino não superior, a standardização das formações, subjacente à configuração das burocracias profissionais, e o estatuto oferecido pelo contrato de trabalho com a entidade empregadora estatal são considerados os requisitos essenciais à participação, diferenciando-se agora, a partir da aprovação do novo Estatuto da Carreira Docente (Novembro de 2006), a extensão e a profundidade da participação em função da categoria do professor. A formação académica e profissional inicial do professor, associada ao cumprimento de um ano de indução profissional é reconhecida, pela entidade empregadora, como o conjunto de competências cívicas, éticas e profissionais requeridas pelo exercício da profissão de professor, o que se tem revelado polémico, em todos os planos, sobretudo através do confronto entre competências formalmente pressupostas e competências efectivamente realizadas na acção.

Participação e estruturação político-administrativa e organizacional

A análise da participação nas organizações exige também a consideração do grau de autonomia política destas, isto é, da capacidade de formulação dos seus próprios objectivos estratégicos e da possibilidade de derivar os objectivos intermédios e de acção daqueles.

Nas organizações do projecto de sociedade, isto é, as organizações da Administração Pública, tanto as do Estado como as não-estatais, ditas vulgarmente privadas, com as quais o Estado contratualizou um ou mais serviços do projecto de sociedade, esta autonomia na capacidade de formulação estratégica é, com excepção das autarquias locais e das regiões autónomas, limitada, mesmo nas instituições da Administração Indirecta do Estado.

No entanto, usando o processo da desconcentração

funcional, os sucessivos governos têm vindo, sobretudo nos últimos 20 anos, a equiparar alguns serviços da Administração Directa, no todo ou em parte, a instituições de Administração Indirecta e, no caso das escolas/agrupamentos, a instituições da Administração Indirecta, nos domínios curricular e pedagógico, isto é, com capacidade total para a sua gestão, e a autarquias locais, nos domínios do projecto educativo, da área de projecto e da educação para a cidadania, isto é, com capacidade de formulação política e de gestão.

Assim, a participação, concebida como possibilidade ideal de intervenção e de decisão nos três *locus* ou níveis da estrutura decisória organizacional (participação político-estratégica; participação em todo o processo da gestão ou numa das suas fases; participação na execução), e, menos idealmente, como possibilidade de intervenção e decisão em um ou dois destes *locus* é, no plano formal, uma participação limitada a determinadas áreas organizacionais e, no caso das escolas, à gestão, nos domínios curricular e pedagógico, e à execução, nos domínios financeiro, patrimonial, burocrático e de recursos humanos

Porém, como vimos, a análise da participação dos actores pressupõe também a consideração das teorias organizacionais, obrigando ao confronto entre as possibilidades de participação formal e a participação auto-instituída por eles, seja como participação não formal⁷, seja como participação informal⁸, seja ainda como participação clandestina⁹, constituindo o conjunto das quatro formas de participação possibilidades de observação da participação real.

A análise organizacional da participação auto-instituída pelos actores pode “dar-nos” então uma realidade organizacional diferente, ou mesmo em contravenção com a organização formalmente proposta (ou imposta), tendo os actores formulado novos objectivos ou, menos ambiciosamente, novas regras de gestão e de organização, de acordo com critérios variáveis, desde valores e crenças partilhados a interesses e lutas por poder e vantagens, ou, então, tendo deixado cair a organização numa anarquia organizacional, no sentido referencial do termo, a fim de que cada actor institua a prossecução seja das suas concepções e valores seja dos seus interesses.

Teremos, neste caso, o conflito entre o poder real dos actores e a regra formal (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1995), proposta ou imposta, confirmando-nos que, com excepção das configurações estruturais simples, de relação homem a homem (superior hierárquico-

subordinado), não existem sistemas nem verdadeiramente centralizados nem completamente controlados na execução das práticas pelo que a «arte» da boa administração consistirá em usar estratégias de busca da identificação dos actores com os objectivos formais da administração, usando uma participação como tecnologia social.

Nestes termos, apesar de as organizações de gestão democrática pressuporem e proporem a participação dos actores na sua administração, no suposto de que haverá identificação com os objectivos formalmente propostos, em interpretação do Projecto de Sociedade, tal não constitui requisito suficiente para uma verificação empírica, nem de uma participação empenhada, nem de uma participação conforme aos objectivos formais ou em consonância com tal projecto. Ao lado, ou no interior desta organização, pode ou podem existir uma ou várias outras formas de organização, partilhadas ou conflituadas pelos actores ou por diferentes grupos de actores, os quais, numa organização democrática e profissional, encontram solo fértil para a instituição de modelos organizacionais diversos, desde os formais, aos políticos, aos micropolíticos, aos culturais, aos simbólicos e aos da ambiguidade.

Mesmo no âmbito da burocracia e como foi abundantemente demonstrado por March (1991), Crozier & Friedberg (1977), Friedberg (1995), e ainda por Lima (1998), a análise revela-se fecunda ao nível das possibilidades de constatação de que, mesmo em sistemas centralizados e autoritários, o poder de manipulação das regras, por parte dos actores, lhes pode conferir a capacidade de reorientação estratégica e de obstacularização/modificação das normas, ou, mesmo, de infidelidades normativas, dotando-os de um poder efectivo de realização que os supervisores não podem contornar e que se revela, muitas vezes, de difícil cooptação.

Participação e teoria política

O percurso da teoria política, desde a civilização grega, até aos nossos dias, decorre sob a luta entre escravidão e liberdade (De Latour, 2003), com períodos de predomínio da primeira ou da segunda mas com os vestígios da dimensão postergada a germinarem e a medrarem de tempos a tempos. E, se os relatos da história nos trazem a ideia de que há muitos séculos atrás, esses períodos eram longos, o Século XX e a sua civilização, fizeram-nos conviver com mudanças radicais em poucas décadas. Só na segunda metade deste Século

assistimos à ascensão e queda do Estado Social (1950-1975) ao apogeu (Década de 70) e relativização (década de 90) das políticas de participação, à emergência dos movimentos da Nova Esquerda (1960-1984) e da Nova Direita (1956-1980), desembocando esta no neoliberalismo actual.

Neste contexto, valores iniciados com a Nova Esquerda, em 1960, como a Democracia Participativa e Social (Canotilho, 1996: Lima, 1998) parecem temporariamente em causa, que não arredados como ambição e vontade de libertação popular.

Enquanto estratégia de afirmação ou luta pela liberdade e pela igualdade, a participação é, desde o início da civilização ocidental, entendido este início como localizado na civilização grega, um tema longitudinal a toda a história da humanidade, procurando sempre os mais pobres e os oprimidos formas de dignificação do seu estatuto político e social, enquanto poder de diálogo e afirmação perante outros poderes. E procurando os detentores ou em aliança com os detentores de poder e de riqueza diminuir as possibilidades de igualdade, de liberdade e de acesso ao poder por parte dos que estão distantes deste na estrutura social, exercendo assim controlo sobre as possibilidades de mobilidade social e política.

Os temas da aspiração à igualdade, à liberdade e ao acesso ao poder encontram-se já abundantemente documentados na filosofia política grega¹⁰, pelo lado dos defensores da democracia, assim como os temas da inveja, da mediocridade e da aristocracia como governo dos melhores, por parte dos representantes e arautos da oligarquia. O processo do julgamento e da condenação à morte de Sócrates são ilustrativos deste debate.

Estes temas fundadores do debate entre democracia e liberalismo, reemergentes, de uma forma explícita, nos debates da Universidade de Chartres, logo em meados do Século XII, e nas lutas de poder entre realza e nobreza terratenente que conduziram à assinatura da *Magna Carta*, em 1215, por João Sem-Terra, assinatura que, presumivelmente, terá constituído o momento fundador da democracia aristocrática, mais tarde teorizada por John Locke no seu *Ensaio sobre o Governo Civil* (1690), atravessaram toda a história ocidental e são particularmente acutilantes nos conflitos das repúblicas, comunidades e ligas medievais, onde se ancoram os movimentos republicanistas e autonomistas das corporações, comunidades, burgos, condados e ducados da Alta Idade Média e das repúblicas italianas, servindo

“de suporte à teorização do Republicanismo como condição

para a liberdade e para a igualdade entre os homens, para a sua autonomia e para a participação activa dos cidadãos na vida das cidades-estado, para a eleição de governos e para a constituição da Soberania Popular” (Ferreira, 2005: 257).

A teorização explícita e pioneira do republicanismo como forma da democracia clássica deve-se, segundo Dávid Held (1997), a Marcílio de Pádua (1275 -1342), com o seu *Defensor Pacis* (1324). Ali desenvolve este autor algumas teses da democracia participativa

“- a participação política é uma condição essencial da liberdade pessoal; se os cidadãos não se governarem a si mesmos, serão dominados por outros;
- Liberdade de expressão e de associação;
- Mecanismos variados de participação: eleições de representantes e conselhos de republicanos;
- Pluralismo económico e social;
- Competição entre grupos;
- Igualdade de oportunidades face ao bem comum, instituído como interesse geral;
- Distinção entre Poder Legislativo e Poder Executivo;
- Pequenas comunidades governantes;
- Mulheres excluídas da participação política (a primeira reivindicação de participação das mulheres é a de Mary Wollstonecraft (1792);
- República como Poder Popular e como oposto a Monarquia.”
(Ferreira, 2005: 258).

Como vemos, esta teorização é bem anterior à sistematização dos sistemas políticos modernos, tanto dos absolutistas, a partir de Nicoló Machiavelli e o seu *Il Príncipe* (1512) e de Jean Bodin e o seu *Les Six Livres de la République* (1576) como dos liberais corporativos, a partir de João Alússio, com o seu *Política Methodice Digesta* (1603), e revela ideais que haveriam de emergir mais tarde, sobre as ruínas do absolutismo, a partir do início do Século XVIII, oriundas, sobretudo do utilitarismo francês e inglês, do comunitarismo alemão e da moral “kanteana”.

O Século XVI e a primeira metade do Século XVII consolidam a ruptura entre estas duas visões do Estado e da Sociedade e cada uma delas associa-se preferentemente a uma religião: o liberalismo preferentemente ao protestantismo e o absolutismo preferentemente ao catolicismo. E, enquanto estas lutas decorrem, prepara-se, sob o novo poder da burguesia comercial e industrial emergente, a consolidação

do liberalismo, a partir do início do Século XVIII e, consequentemente, o fim do absolutismo.

O Século XVI e a primeira metade do Século XVII são um período de grandes conflitualidades políticas, sociais e culturais, as quais levam a guerra a toda a Europa Central e só terminam com o reconhecimento de que Estado e Religião têm de estar separados. Esse momento fundador do futuro estado laico é conhecido por Tratado de Westfalia (1648) mas, mesmo assim, não evitou teorizações absolutistas várias, as quais são vistas como a referência a evitar.

Todas as grandes construções teóricas emergentes no sentido de resolver este “estado de guerra de todos contra todos” (Thomas Hobbes, 1650) se baseiam no princípio da participação e do contrato social. Michel Therestchenko (1994) chama-lhes teorias contratuálistas. As mais conhecidas são as formulações autoritárias do *Leviathan*, de Thomas Hobbes (1650), as formulações da negociação continuada e evolutiva entre representantes da aristocracia, dos dois *Essay on the Civil Government*, de John Locke (1690) e as formulações do princípio da maioria do *Du Contract Social*, de Jean-Jacques Rousseau (1762).

Thomas Hobbes socorreu-se do princípio da lei do mais forte, de Hugo Grócio e de Samuel Pufendorf para declarar que o problema da «guerra civil» tinha de ser resolvido pela transferência voluntária da liberdade de acção e de iniciativa dos cidadãos para o Estado, em troca dos «sagrados direitos» liberais da garantia do direito à vida, à propriedade e à liberdade de iniciativa e de circulação. Esta transferência seria um acto de liberdade e transformava-se num contrato.

Num sentido diferente, John Locke (1690), argumentou que não se podia confiar num único poder que logo se transformaria em poder arbitrário e que o que era necessário era organizar o poder de forma a que o seu exercício fosse contrabalançado por outros poderes. E que, por isso, era necessária uma assembleia representativa dos poderes sociais instituídos e reconhecidos (o que excluía os pobres e os escravos) onde, por voto ponderado, se tomassem deliberações políticas que, depois, seria executadas por um governo sob o controlo da assembleia.

John Locke usava já algumas formulações teóricas sobre a necessidade de dividir o exercício do poder, formuladas em Inglaterra por Oliver Cromwell (1653) e Anthony Shaftesbury (1688) e que continuariam com Henry Bolingbroke (1715), até à aquisição definitiva da partilha do poder como forma de limitação do exercício do poder (“*pour que le pouvoir arrête le pouvoir*”), por Charles de Secondat, Barão de Montesquieu,

no *Espírito das Leis*, em 1742.

Negociação, contrato e partilha do poder surgem pois na tradição inglesa do Séculos XVII e XVIII como formas de harmonização social e de constituição de um poder socialmente reconhecido e com capacidade legítima de exercício.

Numa perspectiva mais racionalista e voluntarista, Jean-Jacques Rousseau (1762), vai querer dar um passo em frente na defesa da igualdade entre todos os cidadãos, instituindo o voto universal e o princípio da maioria. A passagem do indivíduo do liberalismo, ao cidadão da democracia, operar-se-ia justamente pela aceitação individual das regras sociais, participando nas votações e obedecendo, sem limites, às decisões da maioria.

Rousseau não reconheceu o direito de apelo das minorias. Pelo contrário, no seu racionalismo absolutista, defendeu mesmo que o cidadão perdedor deveria ser defensor e prosélito da decisão vencedora. Os seus vindouros, da primeira metade do Século XIX, sobretudo Benjamin Constant, Emmanuel Seyès e Alexis de Tocqueville chamarão a atenção para estas contradições e encarregar-se-ão de promover o regresso das liberdades liberais, mesmo contra os absolutismos esclarecidos napoleónicos.

Num plano também racionalista mas já com outro fundamento, Immanuel Kant, nas últimas duas décadas do Século XVIII, propôs os princípios para a construção de uma paz perpétua e reconciliação dos Homens. Tais princípios, escritos em *A Paz Perpétua*, em *Crítica da Razão Prática* e em *Fundamentação da Metafísica dos Costumes* remetem-nos para uma visão do Estado e da Sociedade organizados a partir de Deus e sob o princípio evangélico de que *todo o homem é meu irmão*. Por isso, em tudo o que fizermos, fá-lo-emos na medida em que, na nossa acção representaremos também a utilidade dela para todos os outros, segundo a máxima “*age de tal maneira que os fundamentos da tua acção possam constituir-se numa máxima universal*”.

Kant operou assim uma solução metafísica para o problema da adopção da Lei e da regulação das ordens social e política, instituindo o princípio da participação segundo o dever moral, princípio que acabou por ser caro ao utilitarismo mais elaborado de John Stuart Mill, nas décadas de 50 a 70 do Século XIX e também a formulações contratualistas de fundamentação da democracia já no Século XX, tais como as de Jurgen Habermas (1987) em *Théorie de l'Agir Communicationnel*, como as de John Rawls (1973), em *Uma Teoria da Justiça*, e de Carlos Estêvão (2001 e 2004), em *Justiça*

e *Educação* e em *Educação, Justiça e Autonomia*.

Mas o Século XVIII não produziu apenas soluções racionalistas. Sobretudo na Grã-Bretanha e na Alemanha, desabrocharam soluções mais pragmáticas para o problema da definição do bem comum e para a salvaguarda da autonomia dos cidadãos e das comunidades. Essas soluções enquadram-se no processo de construção teórica do liberalismo e são visíveis também em França.

Em vez de soluções metafísicas, só possíveis na medida em que os envolvidos partilhem delas, o empirismo, o utilitarismo e o liberalismo clássico em geral fornecem-nos soluções “terra-a-terra”, a partir da harmonização dos interesses individuais e da defesa radical dos espaços de liberdade individuais e comunitários. A partir da segunda década do Século XVIII, o conflito entre submissão dos sujeitos a uma ordem estruturada fora dos sujeitos e vivência numa ordem estruturada pelos sujeitos agudiza-se, até como forma de a segunda perspectiva garantir a afirmação do liberalismo e a consequente anulação do absolutismo.

O contributo inglês para a construção de uma ordem política e social baseada na participação e na democracia representativa inicia-se de facto com o liberalismo aristocrático de John Locke (1690). Este liberalismo aristocrático evolui, ao longo do Século XVIII, para utilitarismo clássico. A evolução inicia-se com a teoria da associação natural entre seres humanos conforme as suas inclinações naturais, por Anthony Shaftesbury (1711), e com a fábula das abelhas de Bernard de Maindeville (1714) defendendo que são o egoísmo e os interesses materiais do homem que promovem as associações humanas, tese que irá ser adoptada na *Teoria dos Sentimentos Morais* (1759) e em *A Riqueza das Nações* (1775) por Adam Smith. David Hume (1751 e 1758) deu um contributo decisivo à afirmação desta perspectiva pela procura de «uma solução humana, terrestre, baseada na sua concepção de “virtudes artificiais” impostas pela necessidade de cooperação mútua, e de “identificação artificial de interesses”, imposta pela necessidade de viver com os outros em sociedade, e em conflito de interesses. Neste sentido, David Hume será o criador da teoria da harmonização dos interesses como fundamento da participação (Ferreira, 2005: 177).

Em França, este liberalismo aristocrático e liberalismo clássico tiveram também os seus representantes: Stephan Condillac (1715-1780), com a teoria de que são as emoções e a respectiva simpatia e partilha a fonte das associações humanas; Robert Turgot (1727-1781), António Caritat,

Marquês de Condorcet (1743-1794) e Claude-Adrian Helvetius (1715-1771).

Porém, ao longo do Século XIX, o utilitarismo inglês romperá com o liberalismo radical e aristocrático procurando conciliar um princípio geral do bem e da felicidade, o “*sumum bonnum*”, incorporando princípios “kanteanos” com os pressupostos anteriores. Esta tarefa coube a Jeremy Bentham (1748-1832) e a John Stuart Mill (1806-1873) e foi concretizada no “*greatest happiness principle*” ou “princípio da maior felicidade para o maior número, cada um valendo por um” (Ferreira, 2005: 179).

Vemos assim que, enquanto na França se procurava, essencialmente através de Rousseau, soluções metafísicas para o problema da harmonia social, na Grã-Bretanha se procurava salvaguardar, pela via da associação e articulação de interesses, a liberdade individual e a liberdade comunitária. O problema central de John Stuart Mill, sobretudo em *On Liberty* (1859), será responder a Rousseau, a Kant, a Constant e a Tocqueville, procurando conciliar a ordem social com a salvaguarda da liberdade individual e da iniciativa individual ou grupal na transformação pacífica da ordem social.

O Século XVIII concretizou múltiplas perspectivas na resolução do debate entre liberdade individual e ordem social que, como vimos no início desta secção, é longitudinal a toda a história da humanidade. A originalidade do Século XVIII está em que começou com a defesa do liberalismo radical com Bernard de Maindeville, Cesare Beccaria e Thomas Paine e terminou com o socialismo utópico de Saint-Simon e de Charles Fourier. Na génese da sua oposição está o conflito entre liberdade associada a conquista e reserva do poder *versus* igualdade associada a partilha do poder e fruição da propriedade.

O liberalismo radical defendeu que tudo o que viesse do ou que fosse Estado seria mau porque a liberdade natural do mais forte era coarctada¹¹.

Em contrapartida, o socialismo utópico dos finais do Século XVIII e princípios do Século XIX, radicalizando o liberalismo dos direitos humanos, de Turgot e de Condorcet, que defenderam a discriminação positiva, contrapunha uma sociedade de iguais e a eliminação das causas das desigualdades, a propriedade privada.

No final do Século XVIII, o problema central do Século XIX estava lançado, ou seja, como fazer da propriedade privada a razão de ser dos direitos fundamentais de cidadania e de participação (liberalismo) e como resgatar a cidadania para aqueles que, desprovidos de propriedade e

desumanizados pela Revolução Industrial, haviam perdido todos os direitos de cidadania.

O debate do Século XIX reposiciona assim o debate entre liberdade e igualdade, acrescentando-o: 1) da discussão sobre as formas da participação (directa *versus* representativa); 2) da discussão sobre o mérito para participar e governar; 3) da discussão sobre as possibilidades de governar com igualdade e proporcionalidade a partir da estrutura de poder da burguesia, a burocracia; 4) da discussão sobre a liberdade (mandato livre) ou vinculação aos eleitores (mandato imperativo) dos representantes. Os principais pólos de discussão destas questões foram Emanuel Seyès (1791), Benjamin Constant (1813-1835) e John Stuart Mill (1859-1870).

Para os liberais, o direito de voto será sempre um direito de voto restrito aos detentores da propriedade vindo as habilitações literárias a ser assimiladas, no final do Século, a propriedade privada, em virtude da força da escola como contribuinte eficaz na selecção social, ao longo do Século. Por outro lado, a democracia ou qualquer outra forma de extensão universal dos direitos de cidadania seria a promoção da mediocridade e da perversão da base de selecção das elites governativas (Bobbio, 1989).

Os democratas ou aquilo que os representava enquanto aspiração a democracia (basicamente os movimentos anarquistas, desde o início do Século e, desde 1835, os Sindicatos e os partidos políticos) tratavam de lutar pelo reconhecimento dos direitos cívicos, políticos económicos e sociais aos indivíduos vítimas da Revolução Industrial e, portanto, da substituição da propriedade pelos direitos de participação, de negociação e de inclusão política e social.

O que é mais notável para a história da participação na primeira metade do Século XIX é que estes movimentos tenham trazido para a discussão pública a forma da participação directa como estratégia de mudança da economia, da sociedade e do Estado, por via revolucionária, através do sindicalismo anarquista e marxista.

De repente, parece que o centro da discussão se transferiu, na primeira metade deste Século, de Inglaterra para França e para a Alemanha, onde o capitalismo triunfante e o estado unificado como seu símbolo pela burocracia, eram exaltados por Hegel, em 1818, na sua *Introdução à Filosofia do Direito* e anatemizados por Ludwig Feuerbach e Karl Marx, tanto em *Ideologia Alemã* (1843) como em *Os manuscritos Económico-Filosóficos* (1844).

A solução para resolver os problemas da economia,

da sociedade e do Estado era, então, a revolução, violenta e universal, fruto da participação directa de todos os trabalhadores no movimento sindical¹² pois não haveria outra forma de derrubar a burguesia, segundo Marx.

A verdade é que, com excepção da fugaz experiência da Comuna de Paris, em 1870, e da experiência da revolução bolchevique, em 1917, na União soviética, nenhum outro país da Europa ensaiou esta via revolucionária. Em 1863, foi lançado na Alemanha o Partido Socialista e, em 1869, o Partido Social-Democrata, este de carácter reformista e contratualizador de interesses entre proletariado e classe burguesa. Como que adivinhando o que se iria passar na União Soviética, este movimento preferiu transformar muitos pobres em classe média a transformar ricos e pobres em pobres, dentro do movimento comunista. A estratégia foi a participação como negociação e a concertação da extensão universal dos direitos humanos e do Estado Social (Grawitz & Jean Lecca, 1985).

O período que decorreu entre 1870 e 1945 é um período marcado por cinco tendências: 1) expansão e internacionalização do liberalismo económico e consolidação do liberalismo político; 2) crescimento e afirmação do movimento sindical¹³; 3) transformação dos partidos políticos em movimentos de integração e socialização política; 4) adopção de eleições como método para a constituição de governos mas com colégios eleitorais restritos, com voto censitário e ponderado; 5) progressiva concessão do direito de voto a homens e mulheres¹⁴; 6) expansão lenta do Estado Providência; 7) revisão das teorias clássicas da democracia e incremento da teoria das elites, com algumas experiências de carácter autoritário (Itália, Espanha e Portugal) e absolutista (Alemanha Nazi e Socialismo Soviético).

Para a história da concepção revisionista da democracia e consolidação do liberalismo democrático é particularmente relevante a consideração do percurso da teoria das elites, desde Frédéric Bastiat (1849) e Herbert Spencer (1879), a Friederich Nietzsche (1900), a Mosei Ostrogorski (1908), a Max Weber (1916), a Caetano Mosca (1916), a Vilfredo Pareto (1929), e a Joseph Schumpeter (1947). Segundo as perspectivas destes autores, a democracia transformar-se-ia em método de eleição de dirigentes e em sistema de competição entre elites pelo que a participação do povo seria uma participação meramente circunstancial no voto e em eleições gerais, além de que o sistema governativo prescindiria do seu contributo porque a resolução dos problemas políticos, administrativos, económicos e sociais

exigiria uma tecnoburocracia competente e disciplinada.

A par deste ataque da teoria das elites, os movimentos a favor da democracia participativa, arredados de uma maior participação política e social pela conjuntura de 70 anos de guerras e de recomposições da ordem mundial (1870-1945) viram o capitalismo e o liberalismo económico e político prosperarem no pós II Guerra Mundial e viram a legitimidade da sua participação contestada pelo fortalecimento do Estado Social (1945-1980), baseado no crescimento das economias.

Este relativo estado de graça permitiu ao liberalismo democrático consolidar-se teoricamente, tanto na forma de teoria pluralista ou poliárquica da democracia (Arthur Bentley, 1908; Berelson, 1954; Dahl, 1956, 1971, 1982); Lipset, 1960; Sartori, 1962), com exaltação das autonomias associativas e comunitárias em contraponto ao poder do Estado, como na forma de democracia liberal-social, e começar a preparar o neoliberalismo de a partir dos anos 75 do Século XX, quando o Estado Social começou a entrar em crise, fruto da contenção de fronteiras do capitalismo e fruto das primeiras crises energéticas, não deixando grande margem de manobra aos movimentos da democracia participativa que, entretanto, haveriam de surgir a partir do início dos anos 60 do Século XX.

Esta preparação teórica de que foram arautos, entre outros, Frederik von Hayek (1946, 1972), Robert Nozick (1973) e Milton Friedman (1960, 1976) pretendeu limitar a participação dos cidadãos aos seus grupos, associações e comunidades primárias na medida em que o Estado deveria voltar a ser o estado mínimo dos liberais clássicos e dismantlar a sua estrutura produtiva e administrativa, em favor da iniciativa privada.

Neste contexto, o espaço de manobra dos arautos da democracia participativa¹⁵ não era nem foi grande, apesar das suas virtualidades e fundamentos mas a sua influência perdura conceptualmente como ideal de democracia e de participação a alcançar e como modelo de educação para a cidadania a realizar. Iniciado nos EUA, em 1962, e homenageado por Carole Pateman (1970), depressa assimilou as ideias de Paulo Freire, da Escola de Summerhill, da Escola de Frankfurt, inspirou o movimento «Maio de 68», em França, e a mudança cultural por todo o mundo ocidental. Uma obra de síntese, ao longo dos anos 70, por Jurgen Habermas, consolidou-lhe o edifício teórico em *Teoria do Agir Comunicacional* e sugere que é possível o melhoramento substantivo da democracia e da participação pelo envolvimento dos cidadãos, até porque, com as novas tecnologias de informação e de comunicação,

essa participação será muito mais possível.

Do mesmo modo, e como Canotilho (1996) e Lima (1998, 2004) acentuaram, o movimento da democracia participativa permanece como ideal de democratização da sociedade e não apenas da componente política do Estado.

Acompanhando o texto de Ferreira (2005: 297-298), caracterizaremos a democracia participativa pelos seguintes valores:

a) A experiência da cidadania, ligada ao exercício da vivência social e política, e ao confronto e conciliação do interesse individual com o bem comum, ideias com origem em Jean-Jacques Rousseau e em John Stuart Mill, e reforçadas, em 1971, por John Rawls, com a sua *Theory of Justice*;

b) O contributo da participação e da democracia para a formação da pessoa, na esteira de Karl Marx (1844), de John Stuart Mill (1859) e das teorias educacionais valorizadoras da experiência e da interacção entre o sujeito, os outros sujeitos e o respectivo meio, entre as quais será justo destacar os contributos da vivência democrática em situação escolar, estudados por John Dewey (1916), o estudo do comportamento dos alunos sob a orientação de diferentes tipos de liderança (White & Lippitt, 1939), o método natural, de Célestin Freinet (1965), a dialéctica da acção e do conhecimento e do processo de socialização, de Piaget, o método indutivo, de Hilda Taba (1960) e a interacção sócio-pedagógica como processo de conscientização e de libertação, de Paulo Freire (1965)¹⁶;

c) A valorização da integração comunitária dos indivíduos, através de processos de deliberação e de realização conjunta, tanto como factores de socialização como factores de formação e desenvolvimento pessoal como ainda factores de afirmação de identidade sócio-comunitária face aos Poderes externos, aspectos realçados por De Tocqueville no seu estudo sobre a *Democracia na América* (1835, 1840);

d) A associação ao conceito de democracia política de dimensões até então consideradas não políticas tais como democracia económica, democracia social, democracia cultural, discriminação positiva, mecanismos de diferenciação do acesso e da realização conforme as necessidades pessoais, igualdade formal e real, descentralização, autonomia, participação, comunitarismo, deliberação, as quais passarão a fazer parte do próprio conceito de democracia participativa e, por isso mesmo, deliberativa e social (Lima, 1998, 96-104; Canotilho, 1993: 409-411; Arblaster, 2004: 102-105);

e) O contributo da participação para a tomada de decisões, fosse a que nível político e organizacional fosse, que tivessem

em conta as necessidades e interesses e o interesse geral da comunidade, o qual seria sempre estabelecido pela maior participação possível dos cidadãos;

f) O contributo da participação para a correcta implementação das políticas adoptadas o que conduziu à reivindicação e realização de processos de cooperativismo, de auto-gestão e de co-gestão;

g) O contributo da participação para o controlo dos objectivos formulados, através do desenvolvimento de esquemas de avaliação da realização e dos resultados alcançados;

h) A crença no contributo da participação para o activismo cívico, para a desburocratização, para a eficiência e qualidade e para a descentralização do Estado e da Administração em geral (Mansbridge, 1983: 21; Hermel, 1988).

Após este percurso, a democracia participativa, suporte fundamental da participação não está adquirida. Não só pelas dificuldades, ameaças e aprisionamentos que Dahl (2000), Bóia (2002) e Todorov (2002) lhe identificam como pelas contingências da natureza humana que Aron (1965) e Arendt (1965, 1971, 1972) tão bem caracterizaram, como ainda pelos paradoxos que Santos (1998) e Otero lhe evidenciam.

Por outro lado, o neoliberalismo tenta fazer ruir as bases das condições necessárias à participação e ao estatuto legal e social compatível com ela. Com efeito, a precarização do emprego, a relativização dos direitos humanos e o «embrulho» da participação em adesão à própria filosofia neoliberal como tecnologia social (Vergara, 2002).

Vivemos no momento actual – 2005 – um enorme desequilíbrio de poderes sociais, iniciado com a crise petrolífera de 1973 e consumado a partir de finais de 1989 (queda do Muro de Berlim), com a globalização da economia e das tecnologias de informação e de comunicação. Nesse desequilíbrio de poderes, o capitalismo está, transitoriamente, vencedor mas em crise quase implosiva como documenta Soros (2001) e, tal como sempre o fez, ao longo da história, põe em risco a liberdade de quase todos em nome da defesa da de poucos, arrastando-nos para um “*totalitarismo tranquilo*” (André-Bellon & Robert, 2001), onde a democracia nos foi “*confiscada*” porque o liberalismo só pode ser inimigo da democracia (Girard & Neuschwander, 1997). Põe em causa a igualdade política, económica e social, em nome do privilégio da de poucos, colocando o Estado Social também em questão (Dean, 1996; Kaplan, 2000). Põe em causa a participação enquanto processo de formação e emancipação dos cidadãos

utilizando a dulcificação da participação para a manipulação e submissão daqueles (Canfora, 2002; Chomsky & Ramonet, 1999; Le Goff, 1999). Põe em causa a participação, enquanto processo de decisão política e de construção de uma opinião pública deliberativa porque os seus arautos querem ser os únicos participantes das deliberações. Põe em causa a Justiça desviando-a da protecção dos direitos humanos fundamentais. Põe em causa a autonomia do Político, isto é, do Estado Nação porque o horizonte do capitalismo já é o planeta Terra, exigindo uma nova reconceptualização e recomposição da própria acção política, a nível continental ou, até mesmo, global.

Por que vicissitudes vai passar a democracia para se reorganizar neste processo de recomposição política, económica e social à escala continental e planetária? (Fukuyama, 1999, Passet, 2000). A esperança é que a interdependência entre os Homens os obrigue a pensarem na *Casa Comum*. Bem necessário se torna face às disparidades bem evidenciadas pelo Relatório do PNUD para o Desenvolvimento Humano (ONU, 2005).

Mas a ameaça galopante do terrorismo e da corrupção (Zakaria, 2003) – o primeiro a requerer mais securitismo com ameaça aos direitos humanos, e a segunda a impor maior controlo e secretismo na Administração do Espaço Público –, a juntarem-se às tradicionais dificuldades da democracia, constituídas pelos egoísmos, lutas de interesses e *Vontades de Poder*, tornarão o caminho da democracia, e particularmente, da democracia participativa e social, difícil, apesar do enorme “*exército*” de gente bem intencionada que luta por ela.

Mas estas dificuldades só devem encorajar ainda mais os democratas porque foi nos períodos mais difíceis da História Ocidental que o ideário e as instituições democráticas mais avançaram (Touraine, 1999).

A participação dos professores

O estatuto da escola face ao conjunto da administração da educação primária

A Escola Primária estatal portuguesa foi sempre (desde 1911, no horizonte temporal do nosso estudo) um “serviço local do Estado” (Formosinho, 1989: 53-86), integrando-se na “Administração Periférica do Estado” (Caupers, 1993).

Esta expressão “Serviço Local do Estado” significa, em primeiro lugar, que a Escola Primária é um serviço da Administração Directa do Estado. Em segundo lugar, pela Administração Periférica, que é um serviço disperso

territorialmente, com base em clientelas e, obviamente, na natureza do serviço. Em terceiro lugar, que tanto pode fazer parte da Administração Directa Centralizada como da Administração Directa Desconcentrada. E a Escola Primária portuguesa, desde 1974, integra-se em ambas estas formas. Pela Administração do Currículo, na segunda. Pela administração burocrática, na primeira. Até 1974, o Estado tentou, sem o conseguir inteiramente, que ela se integrasse por inteiro na Administração Directa Centralizada.

Na I República (1911-1926), foi «um Serviço Local do Estado» através das Juntas Escolares, instaladas nas Câmaras Municipais, e dos Inspectores de “Concelho” Escolar.

No Estado Novo ou II República, foi-o através das Delegações Escolares concelhias ou de Zona Escolar e das Direcções de Distrito Escolar, criadas as primeiras em 1928 e as segundas em 1933.

Na III República ou República Democrática e Pluralista, foi-o do mesmo modo, até finais de 1984, altura em que os espaços físicos, os edifícios e parte da acção social escolar foram transferidos para as Câmaras Municipais¹⁷. De então para cá, e até 1998, esta situação manteve-se apesar da profusão legislativa, anunciando e enunciando novas competências para as Câmaras Municipais.

Nesta profusão é de realçar a substituição legal – mas não de facto – das Direcções Escolares pelos Centros de Área Educativa, a partir de finais 1993. E das Delegações Escolares pelos Agrupamentos de Associação de Escolas, em momentos variados, entre finais de 1998 e finais de 2003, conforme a dinâmica de constituição de Agrupamentos, em cada Município. Neste caso, a escola primária passou a ser um serviço local de outro serviço local – o Agrupamento.

Entretanto, desde 1990/91, decorreu a experiência das Escolas Básicas Integradas¹⁸, integrando, sob a mesma direcção, que não necessariamente no mesmo edifício, três (Pré-escolar e 1º e 2º ciclos do ensino básico) ou quatro (Pré-escolar mais os três ciclos do ensino básico) ciclos de escolaridade.

Este modelo organizativo teria uma alternativa, a partir de 1991/92, também em regime de experiência, em 5 instituições¹⁹, que, nos termos do Decreto-Lei nº 172/91, de 18/5, se constituíram em Áreas Escolares, agrupando escolas de educação de infância e do 1º ciclo do ensino básico, constituindo o que veio a designar-se nos termos do Decreto-Lei de 1998, Agrupamento Horizontal para o distinguir das associações dos restantes ciclos, apeladas de Agrupamentos Verticais.

De 1998 para cá, pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4/5, esses dois tipos de experiências foram transformados em instituições efectivas. Por este mesmo decreto-lei, complementado com o Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 12/6, as restantes escolas de educação de infância e do 1º ciclo do ensino básico, bem como as dos 2º e 3º ciclos do mesmo nível de ensino, deveriam agrupar-se autonomamente.

Porém, face à resistência, em muitos municípios, dos educadores de infância e dos professores em fazê-lo, e invocando as necessidades de resolver o problema de isolamento das escolas com menos de 10 alunos e de diminuir custos financeiros, o XV Governo Constitucional, através do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15/1, preparou as condições para, através do Despacho nº 13.313, de 2003, tornar compulsiva a constituição de agrupamentos verticais para funcionarem a partir do ano lectivo de 2003/2004, rompendo com a lógica dos Agrupamentos Horizontais, que só excepcionalmente foram mantidos²⁰.

No entanto, há que sublinhar a diferença fundamental entre Escolas Básicas Integradas *versus* Áreas Escolares ou Agrupamentos. Naquelas, a lógica era o do funcionamento de todos os ciclos no mesmo edifício, ainda que, por razões várias, tal não tivesse acontecido. Nestes, a lógica é a da manutenção da dispersão territorial das escolas.

A Escola Primária tem sido assim, sempre, a área operacional, o local de produção e realização do trabalho educativo para os alunos, o último escalão da estrutura organizativa da Administração Educativa, o local onde, como nos diz Dinis (1989), os alunos podem conhecer o Sistema Educativo, através dos professores. O local de concretização ou de substituição das políticas educativas e da organização administrativa da educação por outras – as dos principais «actores» escolares, os professores.

Como serviço, a Escola Primária é um serviço disperso territorialmente e a sua dimensão varia conforme a clientela que as comunidades ofereciam aos poderes decisores da construção dos edifícios. Há edifícios de vários tipos, de uma sala, duas salas, três salas, quatro salas, os mais abundantes no interior do país, e, depois, de mais salas, nas zonas urbanas maiores. No interior do país, o modelo mais abundante será o do Plano dos Centenários, aprovado em 1941 e reformulado em 1960. A partir de 1970, os modelos de edifícios variam de região para região, e, por vezes, de concelho para concelho, na medida em que os mesmos edifícios passaram a ser construídos pelas câmaras municipais. Ainda há escolas em

edifícios doados ao Estado por particulares e, por isso, não integrados em qualquer tipologia²¹.

Até 1960, o princípio de construção foi sempre o de uma sala para dois grupos de alunos, um de manhã e outro de tarde. Tal princípio levou a que, em muitas zonas mais populosas, face à pressão social de frequência escolar, a partir dos anos 60, muitos edifícios funcionassem em regime triplo (três grupos de alunos por sala, ao longo do dia, em períodos de 4,5 horas cada), situação que, tanto quanto conseguimos averiguar, já não existe hoje mas existiu até meados dos anos 90 do Século XX.

O funcionamento em regime duplo (dois grupos de alunos, por sala, ao longo do dia, em períodos de cinco horas cada) mantém-se, até, como veremos, por interesse, conveniência e pressão dos professores e também por ausência de refeitórios escolares e de outras instalações de bem-estar dos alunos. A situação parece estar a mudar com a implementação de uma conceito importado da Região Autónoma da Madeira – a Escola em Tempo Integral (ETI) pela qual todos os alunos ficarão em regime normal, desde as 09h00 até às 17h30.

Ainda no que respeita aos edifícios, uma boa parte deles não tinha quaisquer condições de funcionamento, ao nível de aquecimento, de higiene e limpeza, de alimentação e de apoio a crianças doentes. A escola era um local de passagem, onde, no entanto, se produzi(r)am (produzem) imensos afectos e imensos recalcamientos.

Nestes termos, as escolas primárias foram e são, para lá da última estrutura da Administração Educativa, um local de trabalho, onde, pelo menos em 40% delas, não trabalha(va)m mais que dois professores e, muitas vezes, um de manhã e outro de tarde. A esta dimensão de escola fisicamente isolada há que acrescentar pois a de professor, física, psicológica e socio-profissionalmente isolado.

A escola primária, entre a burocracia mecânica e a burocracia profissional

O estatuto organizacional da escola primária resulta das atribuições e competências dos professores e dos modos como a relação entre eles e entre eles e os superiores hierárquicos na cadeia escalar seguinte da Administração foi organizada e percebida.

Nesta secção, vamos dar atenção apenas aos aspectos formalmente/legalmente estabelecidos.

Mesmo no aspecto legal, a escola primária foi, até 1998, uma organização dual, cindida entre trabalho burocrático,

mecânico e rotineiro e trabalho pedagógico, de natureza tecnológica flexível e, por isso, burocrático-profissional.

No entanto, na década de 30, o Estado Novo, sobretudo através do Ministro Gustavo Cordeiro Ramos, tentou padronizar comportamentos pedagógicos, por meio de “*instruções de serviço*”. Não tendo conseguido o êxito pretendido, o Estado Novo, através de Carneiro Pacheco, optou por condicionar os instrumentos de trabalho dos professores, os resultados escolares e o seu comportamento social: delimitação de manuais escolares, de horário escolar, de possíveis conteúdos dos exames e incentivo aos professores para, com a sua instrução, serem os melhores ajudantes dos Presidentes de Junta de Freguesia e do Pároco.

Foi um processo que se aproximou das características de uma burocracia mecânica. Porém, no horizonte temporal de 1911 a 1998, foi limitado ao período 1933-1974 e, no subperíodo 1961-1974, já foi concedida (pelo menos expressa em documentos legais e de orientação) mais liberdade pedagógica aos professores. Até porque os programas de formação de professores nas Escolas de Formação para o Magistério Primário foram alterados em conformidade, em 1961.

A participação dos professores

Dada a brevidade deste trabalho, duas conclusões principais se nos impõem.

A primeira é a de que o trabalho burocrático, na escola, tanto antes como depois do «25 de Abril», era não só rudimentar como rotineiro como ainda desprovido de significado profissional.

Por isso, a profissionalidade dos professores “empurrou” este trabalho para fora do campo profissional. Poderá ver-se também a rejeição da tecnologia dos projectos como analogia com aquele trabalho burocrático.

Em consequência desta rejeição, parece emergir a fragmentação do campo profissional dos professores. Estes valorizam a sua componente específica de educadores. Mas, por isto mesmo, a escola apresenta-se como uma organização dual, cindida entre os domínios administrativo-burocrático e organizacional-curricular.

A segunda conclusão permite ver a escola primária como uma organização pouco estruturada, divergente de Conselho Escolar para Conselho Escolar, e, mesmo, no interior de cada Conselho Escolar.

Para além da diferenciação entre escolas, resultante

das suas diferenças em termos de projectos, existe uma articulação pouco precisa entre as actividades no interior de cada projecto.

Assim, a escola «pós 25 de Abril» e, particularmente, da década de 90, parece ter sido fértil em desarticulações de práticas docentes e em debates democráticos internos ao Conselho Escolar que oscilavam entre o silêncio conformista e a luta de interesses mais desleal, constituindo-se, nalguns aspectos, como recantos de infidelidades normativas e mesmo práticas informais e também práticas clandestinas.

Já o primeiro período, o do Estado Novo, não proporcionou aos professores mais que uma possibilidade de execução flexível, gerada pela especificidade dos saberes profissionais, cuja exigência de adaptabilidade a diferentes situações garantiam aos professores alguma capacidade para gerar diferenças significativas na execução, diferenças incrementadas até, no plano oficial, a partir dos anos 1950.

Por outro lado, existiram práticas informais diferenciadas, nada consentâneas com as regras formais existentes ao tempo, quer da parte dos superiores quer da parte dos professores.

A escola constituiu-se também em um espaço de pequenas infidelidades normativas e, sobretudo de formas de acção estratégica, pela qual os «actores» professores sobreviveram e não deixaram de levar a água ao seu moinho e de retirá-la ao de outros.

Os professores puderam realizar, pelo menos até à constituição dos agrupamentos, o conceito de participação na gestão, na execução e no controlo.

No entanto não usaram tal poder porque a execução continuou individual, podendo decorrer em desconformidade com as orientações do Conselho Escolar. Neste sentido, houve participação divergente e convergente, tanto face às orientações superiores como face às orientações do Conselho Escolar.

A escola primária, no pós-25 de Abril, chegou mesmo a ter alguma autonomia política, no que respeita à área escola (1990-2000). No entanto, devemos ver esta autonomia com reservas dadas as limitações financeiras e em meios.

Os professores disseram que, sempre que lhes foi possível, usaram esta autonomia política mas que o seu âmbito era muito restrito.

Na perspectiva dos professores entrevistados, esta escola, como ficou expresso no capítulo anterior, realiza, no plano curricular e pedagógico, o modelo de burocracia profissional. Alicerça-se em competências profissionais específicas e cada

vez mais exigentes e o seu saber-fazer não pode ser nem regulamentado nem estandardizado.

Como tal, os professores viram a escola como um sistema anárquico de projectos e como um sistema pouco articulado, em termos das execuções do Conselho Escolar, tanto no interior da mesma escola como, sobretudo, entre escolas.

Além disso, conquanto se considerem as limitações impostas pela escassez de recursos, o Conselho Escolar prestava-se, na perspectiva dos professores, ao confronto político e ao confronto de interesses, emergindo, por isso, como órgão de participação política e micropolítica.

Em conclusão, no “pós-25 de Abril”, e considerando o conteúdo das entrevistas destes professores, eles participaram essencialmente na gestão, tomaram decisões quase sempre por via informal, praticaram regularmente infidelidades normativas, não tendo os livros da escrituração em dia, atrasando as actas do Conselho Escolar, infringindo as orientações do despacho sobre a escolha dos horários, desrespeitando as regras de inscrição e matrícula, infringindo individualmente as decisões do Conselho Escolar.

Realizaram ainda uma participação autónoma, directa, activa uns, passiva outros, preferentemente informal, grupal e individual, simultaneamente.

Nestes termos, deveremos falar também tanto de uma participação auto-instituente como inter-instituente, na medida em que a escola se transformou num local de produção de regras e de orientações para uma acção marcada pela informalidade.

Referências bibliográficas

AFONSO, Natércio (1994). *A Reforma da Administração Escolar – A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

AMARAL, Carlos Pacheco (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e Autonomia – Para Uma Nova Ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento.

ARBLASTER, Anthony (2004). *A Democracia*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

ARENDT, Hannah (1971). *Sobre a Revolução*. Lisboa: Moraes Editores.

ARENDT, Hannah (1972). *Du Mensonge à la Violence*. Paris: Calman-Lév.

ARENDT, Hannah (1972b). *Le Système Totalitaire, 2ª ed*. Paris: Seuil.

ARON, Raymond (1965). *Démocratie et Totalitarisme*. Paris:

Éditions Gallimard.

BARROSO, João (1995a). *Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BASTIAT, Frédéric (1983). *Oeuvres Économiques*. Paris: PUF.

BENTHAM, David (1988). *A Burocracia*. Lisboa: Estampa.

BELLON, André & ROBERT, Anne-Cécile (2001). *Un Totalitarisme Tranquille*. Paris: Éditions Syllepse.

BOBBIO, Norberto (1989). *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona: Ediciones Paidós.

BOIA, Lucian (2002). *Le Mythe de la Démocratie*. Paris: Les Belles Lettres.

BOISMENU, Gérard & HAMEL, Pierre & LABICA, Georges (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Presses Universitaires de Montreal.

BOLMAN, L. G. & DEAL, T. E. (1996). *Repenser Les Organisations – Pour que diriger soit un art*. Paris: MAXIMA.

BUSH, Tony & WEST-BURNHAM, John (Orgs.) (1994). *The Principles of Educational Management*. Londres: Paul Chapman Publishing.

CANFORA, Luciano (2003). *Crítica de la Retórica Democrática*. Barcelona: Crítica.

CANOTILHO, Joaquim Gomes (1999). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. Terceira Edição, revista e actualizada.

CAUPERS, João (1993). *A Administração Periférica do Estado*. Lisboa: Aequitas/Editorial Notícias.

CHOMKY, Noam & RAMONET, Ignacio (1999). *Como nos Venden la Moto*. Barcelona: Icaria Editorial.

CHORÃO, Fátima (1992). *Cultura Organizacional. Um Paradigma de Análise da Realidade Escolar*. Lisboa: MEC/GEP.

COLL, Ferran Requejo (1994). *Las Democracias – Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.

CONSTANT, Benjamin (1986). *De l'esprit de Conquête et de l'Usurpation*. Paris: Flammarion.

CONSTANT, Benjamin (2001). *A Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos*. Coimbra: Editora Tenacitas.

COSTA, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da*

Escola. Porto: ASA.

CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de l'Action Collective*. Paris: Editions du Seuil.

DAHL, A. Robert (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.

DAHL, A. Robert (1971). *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press.

DAHL, A. Robert (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy – Autonomy vs Control*. New Haven: Yale University Press.

DE LATOUR, Sophie Guérard (2003). *A Sociedade Justa: Igualdade e Diferença*. Porto: Porto Editora.

DEAN, Hartley (1996). *Welfare, Law and Citizenship*. London: Prentice Hall - Harvester Wheatsheaf.

DINIS, Luís Leandro (1989). “Imagem do Professor”. In *O Professor*, n.ºs 125 e 126.

EISENSTADT, S. N. (2000). *Os Regimes Democráticos - Fragilidade, Continuidade e Transformabilidade*. Oeiras: Celta Editora.

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (2004). *Educação, Justiça e Autonomia – os Lugares da Escola e o Bem Educativo*. Porto: ASA.

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (2004). *Escola Justiça e Autonomia*. Separata da Revista PAPELES SALMANTINOS de EDUCACIÓN, n.º 3. Universidad Pontificia de Salamanca (23/04/05).

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. (2001). *Justiça e Educação*. S. Paulo: Cortez Editora.

FERREIRA, Henrique C. (1995). “A Escola - De Organização Participada a Organização Participativa - será um Projecto Possível?” In ESTRELA, Albano; João Barroso e Júlia FERREIRA (1995): *A Escola, Um Objecto de Estudo, L'École un Object d'Étude*. Actas do V Colóquio Nacional «A Escola: um Objecto de Estudo», «L'École: un Object d'Étude», promovido pela AIPELF/AFIRSE, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, em 17, 18 e 19 de Novembro de 1994, pp. 275-300.

FERRERIRA, H. C. (2005). *A Administração da Educação Primária entre 1926 e 1995: Que Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo?* Tese de Doutoramento. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

FORMOSINHO, João (1989b): *A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada*, Comunicação apresentada ao Congresso “A Educação, o Socialismo

Democrático e a Europa”, Lisboa, 5 a 7 de Maio de 1989.

FORMOSINHO, João (1999). *O Ensino Primário - De Ciclo Único do Ensino Básico a Ciclo Intermediário da Educação Básica*, Cadernos PEPT n.º 21. Lisboa: Ministério da Educação. Programa Educação Para Todos.

FREIRE, Paulo (1975): *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento.

FRIEDBERG, Erhard (1995). *O Poder e a Regra*, Lisboa: Instituto Piaget.

FUKUYAMA, Francis (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Círculo de Leitores.

FUKUYAMA, Francis (2000). *A Grande Ruptura – a Natureza Humana e a Reconstituição da Ordem Social*. Lisboa: Quetzal Editores.

GIRARD, Alain et Claude NEUSCHWANDER (1997). *Le Libéralisme contre la Démocratie - Le temps des Citoyens*. Paris: La Découverte et Syros.

GODFRAIN, Jacques (1999). *Politique Sociale et Participation*. Paris: Éditions du Rocher.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Maria Teresa, (coord. 2003). *Organización y Gestión de Centros Escolares. Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson Educación, S.A.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Maria Teresa (1993). “Nuevas Perspectivas en el análisis de las Organizaciones Educativas” In GAIRÍN SALLÁN, Joaquín e Serafín ANTÚNEZ MARCOS (1993). *Organización Escolar - Nuevas Aportaciones*, Barcelona: PPU. pp. 159-194.

GRANDGUILLAUME, Nicolas (1996). *Théorie Générale de la Bureaucratie*. Paris: Éditions Économica.

GRAWITZ, Madeleine & LEÇA, Jean (Orgs.) (1985). *Traité de Science Politique. Vols 2 – Les Régimes Politique Contemporains e 4 – Les Politiques Publiques*. Paris: PUF.

HABERMAS, Jurgen (1987). *Théorie de l'Agir Communicationnel*. Paris: Fayard.

HAYEK, Friedrich A. (1981). *Droit, Législation et Liberté : II – Le Mirage de la Justice Sociale*. Paris: PUF. Original, 1976.

HAYEK, Friedrich A. (1985). *La Route de la Servitude*. Paris: PUF. Original, 1946.

HAYEK, Friedrich A. (1995). *Droit, Législation et Liberté : III – L'ordre Politique d'un Peuple Libre*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1979.

HEGEL, G. W. Friederick (1976). *Princípios de Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães Editores.

HELD, David (1997). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press. Polity Press.

HERMEL, Philippe (1988). *Le Management Participatif*

– *sens, réalités actions*. Paris: Les Éditions d'Organisation.

HOBBS, Thomas (1983). *Le Léviathã*. Paris: Éditions Syreï.

HUME David (1993). *Traité de la Nature Humaine*. Paris: Garnier-Flammarion.

HUME, David (1983). *Une Enquête sur L'Entendement Humain*. Paris : Garnier-Flammarion.

KANT, Emmanuel (1960). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Coimbra: Atlântida Editora.

KANT, Emmanuel (2001). *Crítica da Razão Prática*. Lisboa: Edições 70.

KANT, Emmanuel (2002). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.

KAPLAN, Robert D. (2002). *La Anarquía que Viene – La Destrucción e los Sueños de la Posguerra Fria*.

LE GOFF, Jean-Pierre (1999). *La Barbarie Douce - La Modernisation Aveugle des Entreprises et de l'École*. Paris. Éditions la Découverte.

LIJPHART, Arend (2000). *Modelos de Democracia – Formas de Gobierno y Resultados en treinta y seis Países*. Original, *Patterns of Democracy*, 1999).

LIMA, Licínio C. (1998): *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal*, Braga: Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia – Centro de Estudos em Educação e Psicologia.

LIMA, Licínio C. (2000): *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação da Escola Pública*. S. Paulo: Instituto Paulo Freire e Cortez Editora.

LIMA, Licínio C. (2003). *A Escola Como Organização Educativa*. S. Paulo: Cortez Editora.

LIMA, Licínio C. (Org.) (2006). *Compreender a Escola – Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições ASA.

LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo Janela (2002). *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.

LOCKE, John (1999): *Ensaio Sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil*, Lisboa: Edições 70.

MACHADO, Baptista (1982). *Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Livraria Almedina.

MACPHERSON, B. C. (2003). *La Democracia Liberal y su Época*. Madrid: Alianza Editorial, S. A. Quarta Edição.

MANSBRIDGE, Jane M. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

MARCH, James G. (1991). “L'Entreprise comme

Coalition Politique”. In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 17-32.

MARCH, James G. (1991b). “Rationalité Limitée, Ambiguïté et Ingénierie des Choix” In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Pp. 133-162.

MARCH, James G. (1991c). “Systèmes d'Information et Prise de Décision : des liens Ambigus” In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 231-254.

MARCH, James G. (Org.) (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation.

MARCH, James G. & OLSEN, P. (1991). “Le Modèle de «Garbage Can» dans les Anarchies Organisées” In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 163-204.

MARCH, James G. & OLSEN, P. (1991a). “La Mémoire Incertaine: Apprentissage Organisationnelle et Ambiguïté” In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. pp. 205-230.

MARTIN, Dominique (1994): *Démocratie Industrielle - La Participation Directe Dans Les Entreprises*. Paris: PUF.

MARX, Karl (1846). “A Ideologia Alemã” In MARX, Karl & ENGELS, Frederick (1975). *Ludwig Feuerbach e o fim da Filosofia Clássica Alemã e outros Textos Filosóficos (Antologia)*. Lisboa: Editorial Estampa. pp. 25-49.

MARX, Karl (1971). *Os Manuscritos Económico-Filosóficos*. Porto: Brasília Editora.

MARX, Karl (1974). *O Capital – I e II Volumes*. Lisboa: Delfos. Original (1967, I, e 1885, II, este já por Engels, e o III, em 1905, por Kautski).

MARX, Karl (1976). *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Lisboa: Edições 70.

MARX, Karl (2000). *Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*, in François GUERY (2000). *Marx- Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*. Paris: Ed. Ellipses.

MARX, Karl & ENGELS, Friederich (1968). *Manifesto do Partido Comunista*. S. Paulo: Editora Escriba, ltdª, p. 23). Original, 1848.

MARX, Karl & ENGELS, Friederich (1975). *Ludwig Feuerbach e o fim da Filosofia Clássica Alemã e Outros Textos Filosóficos*. Lisboa: Editorial Estampa.

MILL, John Stuart (1990): *De la Liberté*. Paris: Éditions Galimard. Original, Traduzido do Inglês para Francês por

Laurence Lenglet. Prefácio de Pierre Bouretz. Original, 1859, *On the Liberty*.

MILL, John Stuart (1998). *L'Utilitarisme. Essai sur Bentham*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1861, 1863 e 1874. Tradução a partir de J.S.Mill, *Utilitarianism and Bentham's*, 1969, por Williams Collins Sons & CO. ltd.

MINTZBERG, Henry (1993). *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. Original americano: *The structuring of Organisations: a synthesis of the Research*, 1981, Prentice-Hall.

MINTZBERG, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Hemel Hempstead: Prentice-Hall International.

MIRANDA, Jorge (2002). *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.

MONTESQUIEU (2002). *Do Espírito das Leis*. S. Paulo: Martin Claret. Tradução de Jean Melville. Original, 1748, *De l'Esprit des Lois, ou du Rapport que les Lois Doivent Avoir avec la Constitution de Chaque Gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce, etc.*

NIETZSCHE, Friederich (1976). *A Genealogia da Moral*. Lisboa: Guimarães Editores, 3ª edição. Tradução de Carlos José de Meneses.

NIETZSCHE, Friederich (1978). *Assim Falava Zarathustra – Livro para Todos e para Ninguém*. Lisboa: Editorial Editorial Presença – Livraria Martins Fontes, 4ª edição. Tradução de Carlos Grifo Babo.

NIETZSCHE, Friederich (1997). *O Anticristo*. Lisboa: Guimarães Editores, 9ª edição. Primeira Edição, 1916, Guimarães Editores. Tradução de Carlos José de Meneses.

NIETZSCHE, Friederich (1998). *Para Além do Bem e do Mal*. Lisboa: Guimarães Editores, 7ª edição. Tradução de Hermann Pflüger. Primeira Edição, 1917, Guimarães Editores.

NOT, Louis (1991). *As Pedagogias do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand do Brasil.

NOZICK, Robert (1988). *Anarchie, État et Utopie*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1974, New York: Basic Books.

OSTROGORSKI, Moisei. *La Démocratie et Les Partis Politiques*. Paris: Calman-Lévy Éditeurs.

OSTROGORSKI, Moisei. *Les Origines des Associations Politiques et des Organisations des Partis en Angleterre*. Revue Historique, Vol LII, Julho-Agosto de 1893.

OTERO, Paulo (2001). *A Democracia Totalitária. Do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária – a Influência do Totalitarismo na Democracia do Século XXI*. Cascais: Principia – publicações universitárias e científicas.

PASSET, René (2002). *A Ilusão Neo-liberal – o Homem, Joguete ou Actor da História?* Lisboa: Terramar.

PATEMAN, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press (7).

PATEMAN, Carole (1988). “The Patriarchal Welfare State”. In GUTMAN, Amy (Ed.) (1988). *Democracy and Welfare State*. Princeton: Princeton University Press. pp. 112-125.

PATEMAN, Carole (1983). “Feminism and Democracy” In DUNCAN, Graeme (Ed.) (1983). *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 204-217.

RAWLS, John (1996). *Liberalismo Político*. Lisboa: Editorial Presença.

RAWLS, John (2001). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, Segunda Edição (1ª, 1993). Tradução de Carlos Pinto Correia. Original de Rawls, 1971, Harvard University Press.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1973). *Contrato Social*. Lisboa: Editorial Editorial Presença. Tradução de Mário Franco de Sousa. Original, *Du Contract Social*, 1760.

SAINT-SIMON (1951). *Saint-Simon- Textes Choisis*. Paris: Éditions Sociales. Prefácio e comentários de Jean Dautray.

SAMPEDRO BLANCO, Victor (2000). *Opinión Pública y Democracia Deliberativa – Médios, Sondeos y Urnas*. Madrid: Ediciones Istmo.

SASSOON, Donald (2001). *Cem anos de Socialismo – A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX – Vols 1 e II*. Lisboa. Contexto Editora. Primeira Edição. Tradução de Mário Dias Correia, a partir de. *One Hundred Years of Socialism – The West European Left in The Twentieth Century*. London. I.B. Tauris e Co Ltd, 1996.

SHUMPETER, Joseph (1990). *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*. Paris: Éditions Payot. Original alemão, 1947.

SMITH, Adam (1999). *Riqueza das Nações*. Vols. I e II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição. Tradução e notas de Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar. Original, 1776: *An inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*.

SOROS, George (1999). *A Crise do Capitalismo Global – A Sociedade Aberta Ameaçada*. Lisboa. Temas e Debates – Actividades Editoriais.

SPENCER, H. (1981). *The Man versus the State*. Indianapolis: Liberty Classics. Original: 1880.

TOCQUEVILLE, Alexis de (2001). *Da Democracia na América*. Porto: Rés-Editora. Tradução de Maria da

Conceição Ferreira da Cunha. Original, *De la Démocratie en Amérique*, 1836 e 1845.

TODOROV, Tzvetan (2002). *Memória do Mal, Tentação do Bem – Uma Análise do Século XX*. Porto: ASA Editores II. Original, *Mémoires du Mal, Tentation du Bien* 1990, por Éditions Robert Laffont, Paris.

TORRES, Leonor Lima (2004). *Cultura Organizacional Escolar em Contexto Educativo – Sedimentos Culturais e Processos de Construção do Simbólico numa Escola Secundária*. Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia.

TOURAINÉ, Alain (1999). *Como Sair do Liberalismo?* Lisboa. Terramar.

VERGARA, Francisco (2002): *Les Fondements Philosophiques du Libéralisme: Libéralisme et Éthique*. Paris: Éditions La Découverte.

ZAKARIA, Fareed (2004). *O Futuro da Liberdade: A Democracia Liberal nos Estados Unidos e no Mundo*. Lisboa: Gradiva.

Notas Finais

¹ Decreto-Lei nº 35/88, de 18/2.

² O Conceito é proposto por Easthope (1975), como significando individualismo anárquico.

³ Esta taxonomia resulta da consideração da teoria organizacional e da teoria política. As principais fontes para a sua estruturação são as seguintes: Rousseau (1762); Constant (1814-2001); Machado (1982); Formosinho (1989); G. Boismenu; Pierre Hamel e Georges Labica (1992); R. Coll (1994); Barroso (1995); Held (1997); Lima (1992, 1998, 2003); Ferreira (1996); Canotilho (1999); Victor Sampedro Blanco (2000); Lijphart (2000); Eisenstadt; Macpherson (2003); Arblaster (2004).

⁴ Uma vez que não podemos desenvolver a variedade destas democracias, elencamos as suas classificações em função da variedade dos suportes teóricos antes enunciados: democracia ateniense; republicanismo medieval e pré-moderno; democracia rousseauiana; socialismo utópico; anarquismo; revolução proletária. Todas estas formas de democracia e de participação defenderam, em maior ou menor grau, a democracia directa, universal, individual e presencial. A contestação a estas formas de democracia começou 120 anos do amadurecimento da sua revisão teórica com Max Weber (1916) e com Joseph Shumpeter (1947). A experiência da revolução francesa conduziu Emmanuel Seyès (1891) e Benjamin Constant (1814, 1819) e, mais tarde, Alexis de Tocqueville (1836, 1840) e John Stuart Mill (1859) a uma poderosa defesa da democracia representativa, consolidada por Joseph Shumpeter.

⁵ Ganha particular relevo nesta análise a Teoria da Burocracia em função do estudo das disfunções organizacionais e das teorias da racionalidade limitada (Crozier & Friedberg, 1977; Beetham, 1988; March, 1991; Grandguillaume, 1996; Mintzberg, 1994).

⁶ O que não quer dizer que os domínios que exigem maiores requisitos académicos e profissionais sejam os mais exigentes do

ponto de vista da participação. De qualquer forma, vista como processo de exercício da cidadania e da aprendizagem da democracia e da responsabilidade a participação em eleições, através do voto, de um ponto de vista da democracia participativa não pode exigir quaisquer requisitos académicos.

⁷ Será aquela que se institui em domínios não regulamentados ou aproveitando ambiguidades e contradições na interpretação das normas e regras (Lima, 1992, 1998, 2003).

⁸ Em contrapartida, a participação informal ocorre paralelamente às normas de participação formal, adequando-as ao perfil, valores e interesses dos actores, constituindo-se numa forma natural e espontânea de participação.

⁹ Já a participação clandestina resulta da adopção pelos actores de formas e práticas de participação contra as regras instituídas, constituindo-se em *infidelidades normativas* (Lima, 1992, 1998, 2003) que, nos termos regulamentares, não podem ser formalizadas.

¹⁰ O debate entre igualdade e igualitarismo vem desde os primeiros teóricos do liberalismo, os sofistas radicais gregos (séc. IV antes de Cristo). Entre esses Sofistas, e insurgindo-se contra a igualdade, Tirassímaco e Calicles defendem que a cidade, longe de ser um dom dos deuses, conforme à natureza dos homens, é uma invenção artificial, destinada a permitir aos mais fracos o direito de comandar os fortes e os que têm uma superioridade natural. Confirmando esta ideia, Tirassímaco, citado por Platão em «A República» dirá ainda que cada Governo deve estabelecer as leis conforme o seu interesse a as vantagens do mais forte, não havendo Bem nem Justiça em si mesmos. Calicles, por sua vez, citado por Platão no *Górgias*, defenderá o direito natural dos mais fortes a exprimirem as suas paixões e a dominarem os mais fracos, do mesmo modo que afirmará que as convenções são contrárias à natureza humana e só defendidas pelos mais fracos para se protegerem e dominarem os mais fortes. Mas já os Sofistas moderados Antípon e Alcidas perfilam um pensamento contratualista, pré-percursando Thomas Hobbes: “a cidade e as leis não têm outro fim senão a garantia mútua dos direitos por uma espécie de contrato destinado a garantir a segurança das pessoas” (Ferreira, 2005: 2006, citando Teestchenko, 1996: 2-3).

¹¹ As representações mais radicais deste princípio são as da Fábula das Abelhas, de Bernard de Maindeville (1714); as de Thomas Paine (1776), citado por Ferreira (2005: 203) a partir de Bobbio (1989: 22), de que “La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; (...). La sociedad es, bajo cualquier condición, una bendición; el gobierno, aún bajo su mejor forma, no es más que un mal necesario, y, en la peor, es insoportable”, e as do anti-kanteano Wilhelm von Humboldt (1792) para quem o furor de governar seria a mais terrível enfermidade dos governos modernos (Bobbio, 1989: 25).

¹² Eis a síntese operada por Ferreira (2005: 244) acerca deste movimento: Compulsando Robert Dahl (2000: 104), Donald Sassoon (2001: 32-39) e Karl Marx & Friederick Engels (1848-1968: 15-23), concluímos que, segundo Dahl, o primeiro Partido a ser criado foi o Democrata, nos EUA, por Thomas Jefferson e James Madison, ao longo da primeira década do Século XIX, que se começou a chamar de Republicano, depois de Republicano Democrático e, a partir da década de 30, de Democrático. A razão de tal criação teve a ver com a necessidade de fazer oposição organizada aos Federalistas de John

Adams e Alexander Hamilton. Na Europa, pelo contrário, os Partidos serão muito mais tardios, da década de 40, ao contrário dos Sindicatos, que terão sido legalizados, como vimos, em 1825, na Grã-Bretanha. Foi na clandestinidade que a “*Liga dos Comunistas*” mandou redigir, em 1847 o Manifesto do Partido Comunista, o qual foi publicado em Londres, em 1848 (Marx & Engels, 1848-1968): Os autores falam ainda da existência do Partido Comunista Polaco e das suas movimentações, em Cracóvia, em 1846. Mas, no Prefácio de 1890, já só escrito por Engels, este afirma que foi em 1864 que a Internacional Comunista se fundou (p. 18), voltando a repeti-lo na pag. 19: «Entretanto, a 28 de Setembro de 1864, os proletários da maior parte dos países da Europa Ocidental reuniram-se na Associação Internacional de Trabalhadores (...)». e, nas páginas 19-20, deduz-se que tal aconteceu como reacção à criação do Partidos Socialista Alemão (1863), por Ferdinand Lassale, através da Associação Geral dos Trabalhadores Alemães, de influência marxista, mas sem revolução, e Social-Democrata Alemão, por Liebknecht e Bebel: “O socialismo significava em 1847 um movimento burguês e o comunismo era exactamente o contrário. O socialismo era admitido nos salões da alta sociedade no continente pelo menos; o comunismo era exactamente o contrário”. E, mais adiante escreve que “as suas forças, mobilizadas pela primeira vez num só exército, sob uma só bandeira e por um mesmo fim imediato: a fixação lega da jornada normal de oito horas, proclamada já em 1866 pelo Congresso Internacional, reunido em Genebra (...)”.

¹³ Segundo Carmo Reis (1976: 111), o movimento operário já estava legalizado, em Inglaterra, em 1825, mas em França, só o foi em 1884. Organizado em *trade-unions* (uniões de trabalho, os sindicalistas conseguiriam dinamizar as Internacionais Socialistas. Em França, só em 1895, se formaria a Confederação Geral do Trabalho. Em 1886, o operariado conseguiria o 1º de Maio e, em 1890, a legalização de apenas oito horas de trabalho. A resistência da Comuna de Paris, contra a opressão da «burguesia» e do exército alemão é um símbolo da força sindical, celebrado por Marx no seu célebre escrito “*A Comuna de Paris*”, exemplo a seguir, segundo ele, da acção revolucionária. Em Portugal, foi em 1872 que se formou a Federação Portuguesa da Associação Internacional do Trabalho, sob a iniciativa das mesmas pessoas que fundaram o Partido Operário Socialista: José Fontana e Antero de Quental, Azedo Gneco, Sousa Brandão, Nobre França e Batalha Reis, Face aos contributos do Socialismo Utópico, do Anarquismo e do Sindicalismo, o Marxismo tinha todos os pressupostos teóricos para a acção Revolucionária e, pelo Manifesto do Partido Comunista é possível concluir que, pelo menos em 1844, a Liga dos Comunistas já existia, sucedendo-lhe o Partido Socialista Alemão (1863) e o Partido Social-Democrata-Alemão (1869), com a particularidade de ambos eles serem marxistas mas não preconizarem a revolução mas sim o reformismo. A evolução económica da Alemanha já havia constituído uma classe média razoável, que obrigava ao diálogo entre «a Direita» e a «Esquerda» (Ferreira, 2005: 241).

¹⁴ Diz Ferreira (2005: 245): “Há que sublinhar que os próprios partidos e sindicatos tinham ainda, na segunda metade do Século XIX, uma concepção restrita de direito ao sufrágio universal. Donald Sassoon (2001: 37), na sua importantíssima obra *Cem Anos de Socialismo – A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX*, evidencia-nos que a extensão do direito de sufrágio ocorreu, para os homens, entre 1871, na Alemanha e 1919 na Itália, estando Portugal e Espanha excluídos

deste estudo e deste processo. No entanto, Guy Mermet (1997: 31-32), afirma que, em França, a extensão do direito de voto aos homens se deu em 1848). E, no que respeita à extensão do direito de voto às mulheres, ela só ocorreu a partir de 1893, ano em que a Nova Zelândia o adoptou, seguindo-se a Austrália, em 1902. Em Inglaterra, ao longo do Século XIX, os eleitores com direito de voto subiram de 8,8% dos homens, em 1831, para 57% em 1886 e 60% em 1914. As mulheres só puderam votar em 1921 mas precisavam de ser cabeça de casal, proprietárias e instruídas. O eleitorado inglês, mesmo em 1931, excluía os homens e as mulheres analfabetas (para diferentes dados, Dahl, 2000: 32 e 105; Lavau & Duhamel, 1985: 30; Liphart, 2000: 62; Touraine, 1994: 118)”.

¹⁵ Para uma caracterização mais profunda deste modelo e democracia, ver Ferreira (2005: 296-307).

¹⁶ Para uma sistematização da relação entre educação e participação, deverão citar-se ainda: Kneller (1970), Not (1991); Bertrand (1991).

¹⁷ De facto, em 1984, operou-se a primeira tentativa de juridificação da autonomia do “Poder Local”, através do Decreto-Lei nº 77/84, de 8/3, delimitando as competências da Administração Central, Regional e Local, Decreto pelo qual se tentava ordenar a «anarquia» gerada pelo Decreto-Lei nº 701-A/76. Na mesma linha, o Decreto-Lei nº 100/84, de 30/3, condensaria as competências dos órgãos municipais, cujo regime de eleição também foi alterada pela Lei nº 1/2001. Só recentemente, pelas Leis 159/99 e 169/99, de 18/9, esta alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11/1, aqueles ordenamentos jurídicos foram alterados, com muita retórica e com muito poucos efeitos práticos. Nesta linha, em finais de 1984, pelos Decretos-Lei nº 299/1984, de 5/9, e 399-A/1984, de 28/12, o Estado transferiu para as Autarquias Locais Municipais todo o património, e respectiva gestão, das escolas primárias e dos então jardins de infância e ainda toda a acção social escolar para os alunos do ensino básico, com excepção dos alunos com NEE(s).

¹⁸ (Despachos nºs 19/SERE/SEAM/90, de 15/5; 45/SEEBS/SERE/92, de 16/10; 45 SEEBS/SERE/93, de 24/12)

¹⁹ Estamos a seguir o Relatório do Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Administração das Escolas/Áreas Escolares, relatório de 1996.

²⁰ Para uma análise das lógicas políticas subjacentes à construção dos Agrupamentos, ver Licínio Lima, *O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Desconcentrada*, Revista Portuguesa de Educação, Vol. 17, nº 2 (2004), pp. 7-47; Pires (2003), *A Administração e Gestão da escola do 1º Ciclo*, Lisboa, Ministério da Educação, Departamento de Educação Básica; e Simões, Graça (2004), *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas - a Teia das Lógicas da Acção*, Porto, Edições ASA

²¹ Não sendo objecto deste trabalho, o inventário e caracterização do parque escolar do ensino primário só parcialmente está feito porque carente de muitos dados. Tivemos imensas dificuldades na caracterização dos modelos de construção e data desta, relativamente às escolas do Concelho de Bragança, aquando dos trabalhos preparatórios da Carta Educativa. Pelo menos, pudemos socorrer-nos da caracterização geral dos modelos em Beja, Filomena & Serra, Júlia & Machás, Estela & Saldanha, Isabel (1996). *Muitos anos de Escolas, Vols I e II*; e ainda de Departamento de Programação e Gestão Financeira (1994), *Organização dos Recursos das Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico*,

1991/1992, Vols. I e II, onde, pelo menos, são elencados (Vol. I: 6), os diferentes tipos de construção, pelo seu nome: Plano dos Centenários, com várias variantes; Raúl Lino; Adães Bermudes; Urbano, após

1972/73; Área Aberta P2 e P3; Rural, após 1972/1973; e Projecto Especial.

PARTICIPATION OF PRIMARY SCHOOL TEACHERS / 1ST CYCLE IN THE SCHOOL ORGANISATION OF THE AND EDUCATIONAL PROCESS

ABSTRACT

In this paper, the author presents a synthesis of his doctoral thesis (2005) on the topic The Administration of Primary Education between 1926 and 1995: Which Participation Have Teachers Undertaken in the Organisation of the School and in the Education Process? The synthesis goes through the body of the thesis and reflects its four essential sections: 1) the current educational meaning of participation; 2) its relation with organisational theory; 3) the rising of a theory of participation in the theory of politics in the past five hundred years; 4) the participation of Primary School Teachers /1st Cycle in the organisation of the school and in the education process.

Keywords: Participation – Organisational theory – Political theory – Political models – Organisational models – Ways of Participation – Participation of teachers.

Da Avaliação à Intervenção para o Sucesso Escolar. Um Estudo da Universidade de Lisboa

ANA PAULA CURADO

Reitoria

Universidade de Lisboa, Portugal

RESUMO

Para melhor compreender o problema do insucesso na Universidade de Lisboa, foi realizado um conjunto de estudos que culminou na construção de um Observatório de Percursos Estudantis. O texto aqui apresentado corresponde a uma versão condensada do primeiro estudo preparatório, intitulado “Factores de sucesso e insucesso na Universidade de Lisboa”. Foram utilizados, como fontes principais de informação, dados estatísticos fornecidos pela Direcção-Geral de Ensino Superior e pelo Observatório da Ciência e do Ensino Superior, relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa dos cursos de cada faculdade, estudos internos sobre sucesso/insucesso, relatórios de actividade das Unidades de Inserção na Vida Activa e dos Gabinetes de Apoio ao Aluno de cada Faculdade. Foram, ainda, realizadas entrevistas exploratórias aos Presidentes dos Conselhos Pedagógicos e aos animadores das Unidades de Inserção na Vida Activa (UNIVA) e dos Gabinetes de Apoio ao Aluno de cada Faculdade. Estas entrevistas ajudaram a definir melhor a problemática do estudo. Identificaram-se factores de sucesso/insucesso relacionados com o contexto socio-económico e cultural dos alunos da Universidade de Lisboa, o seu percurso no ensino secundário e formas específicas de funcionamento e organização das várias faculdades e da Universidade de Lisboa no seu todo, realçando-se um conjunto de “boas práticas” que poderão ser convertidos em programas de intervenção para o sucesso dos alunos da Universidade de Lisboa.

Palavras-chave: Ensino Superior – Ensino Superior em Portugal – Insucesso no ensino superior – Políticas de ensino superior – Investigação sobre ensino superior.

Apresentação

A Universidade de Lisboa está a realizar um conjunto de investigações sobre as trajetórias escolares dos alunos da Universidade de Lisboa que levarão à construção de um Observatório de Percursos Estudantis. O texto aqui apresentado corresponde a uma versão condensada do primeiro estudo preparatório, intitulado “Factores de sucesso e insucesso na Universidade de Lisboa” (Curado & Almeida, 2005).

O insucesso escolar no ensino superior, entendido do ponto de vista integrado de elevadas taxas de abandono e reprovação e reduzidas taxas de diplomação, tem sido tema de preocupação dos responsáveis académicos da generalidade dos países ocidentais, levando à adopção de medidas que os permitam combater. Sendo muito variados os factores que, segundo a literatura, contribuem para explicar os fenómenos do abandono e insucesso escolares no ensino superior, o conjunto de estudos agora iniciados na

Universidade de Lisboa pretende identificar grandes linhas de força em termos de análise e actuação, que vão desde a caracterização sociográfica dos alunos da Universidade de Lisboa e dos processos de ensino e aprendizagem em vigor, às formas de selecção dos alunos e de recrutamento e desenvolvimento profissional dos professores, até às modalidades de apoio pedagógico, financeiro, social, cultural e profissional dos jovens. Combinar-se-á a realização de estudos quantitativos, descritivos, identificadores de grandes tendências, com estudos de caso de carácter biográfico, que nos permitam entender de que forma as estratégias individuais e familiares, de formação e emprego, se entrecruzam na explicação das atitudes, comportamentos e resultados dos alunos da Universidade de Lisboa. Pretende-se igualmente, para além da compreensão das várias formas de que se revestem os fenómenos do abandono e insucesso escolares na Universidade de Lisboa, o desenvolvimento de programas fundamentados de intervenção para a promoção do sucesso escolar. Este conjunto de estudos pretende,

por fim, apresentar uma proposta fundamentada sobre o conjunto de indicadores necessários ao estudo do insucesso escolar no ensino superior

Objectivos e fontes de informação

No estudo dos factores de sucesso ou insucesso na Universidade de Lisboa foram utilizadas as seguintes fontes principais de informação:

1 - Dados estatísticos fornecidos pela Direcção-Geral de Ensino Superior e pelo Observatório da Ciência e do Ensino Superior;

2 - Relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa dos cursos;

3 - Estudos internos sobre sucesso/insucesso;

4 - Relatórios de actividade das unidades de inserção na vida activa e dos gabinetes de apoio ao aluno de cada faculdade.

Foram, ainda, realizadas entrevistas exploratórias aos presidentes dos conselhos pedagógicos e aos animadores das unidades de inserção na vida activa (UNIVA) e dos gabinetes de apoio ao aluno de cada faculdade. Estas entrevistas ajudaram a definir melhor a problemática do estudo, contribuindo para identificar aspectos a ter particularmente em conta, pistas de reflexão, ideias e hipóteses de trabalho.

O estudo preliminar pretendeu:

- Analisar criticamente as fontes estatísticas existentes e propor alternativas fundamentadas, contribuindo para a identificação de um conjunto de indicadores necessários à caracterização dos fenómenos de sucesso, repetição e abandono no ensino superior;

- Enquadrar a problemática do sucesso e insucesso no conjunto de trabalhos realizados sobre o ensino superior em Portugal e no exterior, tendo em atenção a sua evolução temporal;

- Identificar factores de sucesso/insucesso relacionados com o contexto socioeconómico e cultural dos alunos da Universidade de Lisboa, o seu percurso no ensino secundário e formas específicas de funcionamento e organização das várias Faculdades e da Universidade de Lisboa no seu todo, realçando um conjunto de “pontos fortes” e de “boas práticas” que poderão ser convertidos em programas de intervenção para o sucesso dos alunos da Universidade de Lisboa;

- Lançar as bases para o prosseguimento da investigação sobre os percursos escolares dos alunos da Universidade de

Lisboa.

Procura social de ensino superior, aproveitamento escolar e formulação de políticas educativas

A procura social de ensino superior cresceu muito no último meio século, tanto em termos internacionais como nacionais. O aumento da procura social de ensino superior levou a um alargamento do seu público-alvo tradicional e acarretou, como consequência, um acréscimo das taxas de abandono e retenção. Depois de ter sido definido na arena pública como “problema económico, social e político”¹, os responsáveis académicos e administrativos viram-se na obrigação de lançar programas de prevenção e combate ao insucesso e abandono nos estabelecimentos de ensino superior.

Nos Estados Unidos da América, segundo dados de um inquérito realizado pelo *National Center for Education Statistics*², cerca de 30% dos alunos que se matricularam no ensino superior em 1989-90 abandonaram os estudos antes do início do segundo ano, dos quais 16% provenientes de cursos de 4 anos, e 42% vindos de cursos de dois anos.

No Reino Unido, os media têm publicado artigos³ chamando a atenção para as estatísticas divulgadas pela *Higher Education Statistics Agency*, segundo as quais o abandono apresentava taxas que iam de 1,3% e 2,0% em Cambridge e Oxford, respectivamente, até aos 37% da Universidade de Napier, na Escócia. Para compreender e intervir sobre esta situação, a Universidade de Napier desenvolveu, entre 1995 e 2003, o *Student Retention Project*⁴, que identificou indicadores estatísticos relacionados com os factores que influenciavam a retenção e progressão dos jovens universitários, e, por meio de uma análise de coorte, estudou formas de identificar “estudantes em risco” e de melhorar as taxas de sucesso.

Em França, a publicação *L'État de l'École* n° 14 (2004)⁵ identificou a taxa de sucesso dos *DESS/maîtrises*, dos *DEA/maîtrises*; e dos *doctorats/DEA* em, respectivamente, 42,7%; 29,9%; e 30,8%. Para estudar as várias facetas da vida estudantil, foi criado em 1989 o Observatório da Vida Estudantil (OVE)⁶, ligado ao Ministério de Educação francês, o qual lança de três em três anos um inquérito a uma mostra representativa de alunos (24 mil) e que tem produzido estudos sobre os estudantes e as suas condições de vida e de trabalho, a disparidade de emprego do tempo, transporte, alimentação e saúde, ocupação de tempos livres e práticas culturais, condições de sucesso. A “célula científica e

tecnológica” do INRP (*Institut National de Recherche Pédagogique*) tem igualmente desenvolvido trabalhos com base nos dados recolhidos pelo OVE⁷.

Em Portugal, um estudo recente do OCES com dados de 2002-2003 informava que a taxa de insucesso no ensino superior era de 40,6%, dos quais 36,5% nas Universidades e 46% nos Politécnicos. Nesse trabalho, “taxa de sucesso” é definida como o rácio entre os alunos inscritos no ano n e os alunos diplomados no ano $n+x$, sendo $x = n^\circ$ anos do curso, ou seja, uma definição de “sucesso” que não entra em consideração com os alunos que se transferem intra- e inter-instituições, nem com aqueles que terminam o curso em mais anos do que os previstos nos planos de estudo. É preciso interpretar com cautela os dados disponibilizados pelo OCES. Como defendem os teóricos da “eficácia das instituições educativas” e como explicava o documento *Answers in the tool-box: Academic intensity, attendance patterns, and Bachelor's Degree attainment* (Adelman, 1999⁸), para se medir o grau de “eficácia” do ensino superior torna-se necessário: 1) seguir os alunos e não as instituições; 2) identificar as transferências; e 3) considerar percursos escolares de $n+x$ anos, dado muitos alunos terminarem os cursos nos anos imediatamente seguintes ao prazo previsto.

Produção legislativa nacional

A legislação nacional produzida ao longo das décadas de 1990 e 2000 revela a preocupação dos decisores políticos com o combate ao insucesso escolar no ensino superior. A Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, que estabeleceu as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições do ensino superior, previa que este considerasse, nomeadamente, “a procura efectiva dos alunos, o sucesso escolar e os mecanismos de apoio social” (artº 3º), e tivesse como consequências, entre outras, “a celebração de planos de desenvolvimento com vista à correcção das disfunções e disparidades encontradas no processo de avaliação” (artº 5º). A Lei nº 113/97, de 16 de Setembro, que definiu as bases do financiamento do ensino superior público, introduziu o conceito de “estudante elegível para o financiamento” como sendo aquele concluiu o curso num determinado período de tempo. O estudante que permanecesse na instituição mais tempo do que o previsto (mais de $n + 2$, sendo n o nº de anos constante dos planos curriculares) deixava de ser elegível para financiamento da respectiva instituição.

O Despacho nº 6659/99 (2ª série), de 5 de Abril, lançou

as bases de um programa de combate ao insucesso escolar no ensino superior, distinguindo “situações de insucesso escolar persistente”, traduzidas em elevadas taxas de reprovação em determinadas áreas científicas e motivadas por causas estruturais ou conjunturais, de “outras situações” que se traduziam em reprovações resultantes do desinteresse individual, do absentismo e da ausência de esforço efectivo por parte dos estudantes”. Nele se propôs: 1) às instituições que, no prazo de seis meses, promovessem a identificação das situações de insucesso escolar persistente e a definição de medidas correctivas a tomar, bem como a apresentação à tutela de programas concretos com vista à celebração de contratos de qualidade nas situações que o justificassem; e 2) à Direcção-Geral do Ensino Superior que, no mesmo prazo, promovesse “a preparação dos contratos de qualidade tipo a adoptar”. A Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto, estabeleceu novas bases de financiamento do ensino superior, que se deveria processar, a partir de então, “de acordo com critérios objectivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado” (artº 1º), prevendo a celebração de contratos-programa destinados, entre outros fins, à promoção do sucesso escolar, devendo neles as instituições participar com um montante mínimo de 20% (artº 7º).

Todo este conjunto legislativo demonstra a prioridade atribuída pelo poder político ao combate ao insucesso escolar no ensino superior e explica o aumento das preocupações institucionais com o mesmo, na medida em que este passou a encontrar-se directamente ligado ao seu financiamento. Daí o lançamento de programas visando a compreensão do insucesso nos seus contextos específicos e o estudo de mecanismos de prevenção do mesmo, os quais tiveram em consideração a investigação existente sobre a matéria.

A investigação sobre o insucesso escolar no ensino superior

Parece haver consenso entre os investigadores que só a partir das últimas décadas é que o ensino superior passou a constituir um sério objecto de estudo, com a excepção notável de Bourdieu e Passeron que, em 1964, publicaram *Les Héritiers* (Rey, 2005⁹).

A criação, em França, do Observatório Nacional da Vida Estudantil (OVE) permitiu o desenvolvimento de um conjunto de investigações sobre o tema. O Centro de Sociologia das Organizações [CSO - *Centre de Sociologie des*

Organisations], por sua vez, tem promovido, sob o impulso de Christine Musselin¹⁰, um programa de estudos dedicado ao ensino superior. Em 2001 foi criada, também em França, a Rede de Estudos sobre o Ensino Superior [RESUP - *Réseau d'Études sur l'Enseignement Supérieur*], que federa as investigações de diversas disciplinas das ciências humanas e sociais sobre o ensino superior.

Outras redes internacionais de estudos sobre o ensino superior incluem, no Canadá, o Centro de Estudos e Investigação sobre o Ensino Superior [CERES - *Centre d'Études et de Recherche en Enseignement Supérieur*] e o Consórcio de Animação sobre o Sucesso e a Perseverança no Ensino Superior [CAPRES - *Consortium d'Animation sur la Réussite et la Persévérance en Enseignement Supérieur*], nos EUA, a Associação Europeia de Universidades [EUA - *European University Association*], o Centro de Estudos de Políticas do Ensino Superior, dinamizado pela Universidade de Twente, na Holanda, o Centro de Estudos de Políticas de Ensino Superior da Universidade de Oxford [*Oxford Centre for Higher Education Policy Studies*], o Consórcio de Investigadores de Ensino Superior [*Center for Higher Education Policy Studies*], a Associação Europeia para a Certificação da Qualidade no Ensino Superior [*European Association for Quality Assurance in Higher Education*] e a Sociedade para a Investigação no Ensino Superior [SHRE - *Society for Research into Higher Education*]. Em Portugal, foi criado, sob o impulso de Alberto Amaral, o Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES).

Constituindo o ensino superior um campo de estudos específico, os resultados da investigação tendem a ser apresentados, não apenas em redes internacionais, mas também em revistas da especialidade, de que se destacam, por exemplo, no mundo anglo-americano, *Higher Education*, *Higher Education Policy*, *Higher Education Quarterly*, *Studies in Higher Education* e *The Journal of Higher Education*, e no mundo francófono *Politiques et Gestion de l'Enseignement Supérieur*.

Linhas de investigação

As linhas de investigação sobre o ensino superior poderão ser categorizadas de várias formas, por exemplo, segundo o principal objecto de estudo ou segundo o referencial teórico subjacente. Se atendermos à primeira categoria, poderemos identificar quatro linhas principais: 1) os estudantes e as suas condições de vida, de trabalho e de inserção profissional; 2) os professores/investigadores

e as suas condições de trabalho; 3) as formas de governo e de liderança organizacional das instituições, incluindo as relações com a comunidade ou território local e o estudo da eficiência e eficácia dos investimentos no ensino superior; 4) políticas de ensino superior.

Se atendermos ao quadro teórico subjacente, poderemos referenciar três principais linhas de estudo: 1) aquelas que, com base nas teorias da reprodução e do *handicap* cultural, enfatizam os factores de contexto socioeconómico e cultural para compreender os percursos, processos e resultados; 2) aquelas que, com base na análise organizacional, enfatizam os factores institucionais promotores do sucesso escolar; e 3) aquelas que se baseiam nas teorias da acção para estudar as estratégias subjacentes às escolhas académicas e profissionais.

As teorias da reprodução social (Bourdieu-Passeron) e do *handicap* cultural (Bernstein) permitem explicar por que razões, tal como acontece no ensino não superior, os estudantes provenientes de meios socio-económicos mais desfavorecidos apresentam uma maior probabilidade de insucesso no ensino superior¹¹. Nos estudos sobre o insucesso e abandono no ensino superior influenciados por essas linhas teóricas, os factores relacionados com as características dos estudantes “à entrada”¹² apresentam especial relevância: para além da origem social, as qualificações de entrada (que são influenciadas por esta) e a relação entre o curso seguido e a opção de entrada (influenciada pela anterior).

Investigadores mais influenciados pelas teorias da acção social (Boudon) recusam o termo “abandono” e utilizam o conceito de “retirada” (*withdrawal*) para traduzir uma estratégia de afirmação positiva por parte dos estudantes (NIACE, 1996). Por exemplo, segundo os trabalhos desenvolvidos pela *National Organisation for Adult Learning* (NIACE), incluir na designação “abandono” todos os que não concluem o curso superior implicaria agregar nesta categoria aqueles que deixam de estudar por razões “positivas”, tais como terem atingido os objectivos de aprendizagem que se propuseram, terem arranjado um bom emprego, ou terem decidido transferir-se para outra instituição.

Outras investigações debruçam-se sobretudo sobre os “novos estudantes” (Elrich, 1998) e sua diversidade social, de proveniências e de percursos. Dubet (1994) e Guignon & Gruel (1999) referem, a propósito, que, quando se cruza a diversidade do mundo estudantil com a diversidade da oferta de formações, se constitui um universo complexo de difícil identificação. O “estudante médio”, ou a “cultura

estudantil”, não existem de facto, sendo necessário observar, descrever e analisar as diversas categorias de estudantes, determinadas por condições de vida diferentes e diferentes formas de relação com o estudo. É nesta relação, mais do que nos factores “determinantes”, que se podem encontrar os elementos fulcrais de diferenciação das identidades estudantis. Daí que Felouzis (2001) apele à convergência dos estudos enquadrados na “sociologia dos estudantes” com os estudos integrados na “sociologia da universidade”, com o objectivo de melhor compreender a “caixa negra” da relação entre o estudante, o professor-investigador e a instituição de ensino superior.

As linhas de investigação influenciadas pela análise organizacional (Argyris & Schon, 1978, 1996; Senge, 1990; Felouzis, 2001, Musselin, 2001) evidenciam os factores pedagógicos e organizacionais que, em interacção, permitem compreender a incidência de fenómenos de insucesso e abandono em determinadas instituições e departamentos. Felouzis (2001) refere-se ao “efeito estabelecimento” para explicar por que razão, para estudantes de idênticos níveis socioeconómicos e culturais de origem e idênticos percursos no ensino secundário, as probabilidades de sucesso, na mesma área científica, variam tanto de instituição para instituição. Por isso se desenvolveu uma linha de investigação que procura estudar os efeitos do estabelecimento, das suas secções regionais e da deslocalização na democratização do sucesso no ensino superior.

Os estudos organizacionais sublinham a importância de factores como a liderança forte e partilhada, os processos de desenvolvimento profissional, a implicação de alunos, docentes e restante pessoal na resolução dos problemas da instituição, a formação de uma “cultura de avaliação” e a monitorização permanente de processos e produtos, podem “fazer a diferença”, em termos de sucesso escolar, entre instituições com alunos de similares meios socioeconómicos e culturais. As recomendações da *European Evaluation Association* (Reichert & Tauch, 2003), do OFSTED¹³ e a própria elaboração dos guiões de auto-avaliação das instituições portuguesas de ensino superior¹⁴ parecem ter por base este tipo de concepções de melhoria organizacional.

Os estudos americanos sobre o insucesso têm sido muito influenciados pelos trabalhos de Tinto, no âmbito da psicologia social. Segundo Tinto (1993) e os seus seguidores, as razões para explicar o fenómeno do abandono e insucesso no ensino superior prendem-se sobretudo com a

motivação dos estudantes, a qual, por sua vez, é influenciada pela qualidade de ensino proporcionada pelas instituições académicas e pelo grau de satisfação dos estudantes com a vida universitária. A teoria “interaccionista” de Tinto (1993) explica que o abandono no ensino superior resulta de um processo de interacção entre os atributos, competências, disposições, recursos financeiros, experiências educativas anteriores de cada estudante e as suas vivência e experiências nos sistemas sociais e académicos da instituição em que se insere. As experiências positivas reforçam a persistência no curso; as experiências negativas ou a má integração contribuem para enfraquecer a motivação e o empenho para terminar o curso, levando ao abandono. Este, por sua vez, pode ser categorizado como insucesso académico ou saída voluntária, sendo que, de acordo com a investigação realizada pelo autor, esta última categoria englobaria entre 75% e 85% dos casos.

Linhas de investigação nacional

Em Portugal, o problema do insucesso escolar no ensino superior tem sido estudado, nomeadamente, por investigadores na área da Sociologia e da Psicologia da Educação. Em 1998 foi criado, sob o impulso de Alberto Amaral, o Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)¹⁵.

Apesar da afirmação anteriormente feita, segundo a qual a transformação do ensino superior em sério objecto de estudo se verificou apenas nas últimas décadas, não podemos deixar de referir o conjunto de estudos sobre a situação do ensino superior em Portugal, realizados em finais da década de 1960 e princípios da de 1970, coordenados por Sedas Nunes e realizados com a colaboração de autores como Pina Prata, Miller Guerra, Veiga Simão, Pinto Machado, Aguiar e Silva, Pereira de Moura, Paulo Cunha, Alfredo de Sousa, Leite Pinto, Mário Murteira, Isilda Branquinho, Rui Machete e Maria de Lourdes Belchior. Esses estudos permitiram enquadrar as políticas educativas centradas no desenvolvimento dos “recursos humanos” com vista ao aperfeiçoamento do “capital humano” nacional, levadas a cabo no período 1968-1973 (CODES, 1967; Sedas Nunes, 1968, 1969, 1970).

Nesses estudos é possível encontrar uma terminologia recorrente de diagnóstico de problemas e de proposta de soluções, num processo que António Nóvoa caracteriza como de “estranha familiaridade” (Nóvoa, 2005): a “concepção e repercussões da educação permanente”, a “necessidade de encurtamento do tempo necessário à formação de um

primeiro nível de graduados”, a “transformação dos métodos pedagógicos no Ensino Superior Moderno” (1968); a “baixa eficiência global do ensino superior português” (1969); “a crise da Universidade”, “as universidades tradicionais e a sociedade moderna”, “a “massificação” e as formas de acesso”, “os problemas da autonomia universitária”, “a feminização intensiva das Faculdades de Ciências”, “a pedagogia, essencialmente escolástica, que não exercita as capacidades inventivas dos estudantes”, “os cursos de licenciatura de ciclos longos”, “os problemas decorrentes da rápida obsolescência dos conhecimentos e da expansão e diversificação social da procura”, o facto de “cerca de dois terços dos estudantes que se matriculam” não concluírem o curso”, “as universidades formadas por meros somatórios de faculdades” (1970).

Estudos sobre o sucesso/insucesso escolar no ensino superior em Portugal (1996- 2006)

Em 1997, Sérgio Grácio publicou *Dinâmicas de escolarização e das oportunidades individuais*, onde dois capítulos se referem explicitamente ao tema que nos preocupa: “Génese da estrutura da procura de ensino superior” e “Escola e género: a supremacia das raparigas” (Grácio, 1997).

O estudo *Jovens Portugueses de Hoje, Resultados do inquérito de 1997*, patrocinado pela Secretaria de Estado da Juventude e coordenado por Manuel Villaverde Cabral e José Machado Pais, visou a apresentação dos resultados do primeiro Inquérito à população juvenil portuguesa (dos 15 aos 29 anos), contemplando quatro módulos principais: indicadores sociográficos, trabalho e emprego, conjugalidade e sexualidade, identidade nacional e cidadania europeia. O fenómeno do sucesso/insucesso no ensino superior foi abordado por Natália Alves e José Machado Pais.

José Tavares e Rui Santiago, da Universidade de Aveiro, organizaram, em 2000, a publicação *Ensino Superior. (In)Sucesso académico*, onde foram apresentados diversos projectos de investigação desenvolvidos em torno das questões: *Quais os principais factores de sucesso/insucesso dos alunos do ensino superior? Quais as melhores formas de intervenção para um maior sucesso?* A publicação incluiu textos, nomeadamente, de Isabel Alarcão, Maria do Céu Taveira e dos investigadores dos pólos do Porto e de Aveiro do Projecto “Factores de sucesso/insucesso no 1º ano comum das licenciaturas em Ciências e Engenharia no Ensino Superior”, coordenado por José Tavares.

A Universidade do Minho constituiu um Grupo de Missão para a Qualidade do Ensino/Aprendizagem, tendo publicado, em 2001, vários estudos relacionados com a inserção institucional, o aproveitamento e a integração

no mercado de trabalho dos seus alunos (Ribeiro, 2001; Santos, 2001; Aires, 2001; Gonçalves, 2001). Em 2004, foi apresentado o Relatório Final do projecto de investigação “Transição, adaptação e rendimento académico dos jovens do ensino superior”, coordenado por Leandro de Almeida, financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian e centrado nas experiências dos alunos do 1º ano. Este projecto apresentava como objectivos, entre outros, fazer a caracterização sociográfica dos alunos que ingressam na Universidade do Minho, avaliar as suas expectativas e motivações de ingresso, o seu grau de concretização no 1º ano e o seu impacto no sucesso académico, caracterizar os seus métodos de estudo e identificar factores de adaptação à universidade e dificuldades na transição para a vida activa.

Em 2005, foi constituída a Rede de Investigação DADAES, em que participam investigadores de várias instituições, entre elas a Universidade de Lisboa, com enfoque nos processos de docência, aprendizagem, desenvolvimento e avaliação no ensino superior. De entre os objectivos desta rede, destacam-se: i) interligar investigadores nacionais e internacionais; ii) desenvolver projectos de investigação conjuntos; iii) incentivar a publicação dos trabalhos desenvolvidos; iv) desenvolver materiais; e v) construir conhecimento em contexto.

Concluimos, assim, que grande parte dos estudos realizados, a nível nacional, sobre os alunos do ensino superior, tem incidido no 1º ano do curso ou na integração na vida activa. O conjunto de estudos agora iniciado na Universidade de Lisboa incidirá sobre a análise longitudinal de percursos. Essa constituirá a nossa principal mais-valia para a construção de conhecimento sobre o ensino superior em Portugal.

Aproveitamento escolar e taxas de diplomação na Universidade de Lisboa

O Quadro 1 retrata, para o ano de 2004-05 e por Faculdade da Universidade de Lisboa, o volume total de inscrições, reingressos, transferências, mudanças de curso e diplomas de licenciatura/ bacharelato atribuídos.

A leitura do quadro permite concluir que existe um volume razoável de estudantes que, estando inscritos num curso, pedem transferência ou mudança de curso, o que reflecte estratégias particulares de integração académica, podendo também denotar uma certa desorientação vocacional e/ou frustração académica, que importaria estudar melhor. De notar que 58% dos alunos terminam o curso no prazo previsto, 22% o terminam em mais 1 ano e 10% o fazem em mais 2 anos. Dez por cento dos alunos demoram mais de

Quadro 1 - Inscrições, transferências, mudanças de curso (2004-2005) e diplomações (2003-04) na Universidade de Lisboa, por Faculdade

Faculdades	Total de alunos inscritos	Reingressos/ Transferências/ Mudança de curso	Diplomados			
			n anos	n+1 anos	n+2 anos	> n+2 anos
Faculdade de Letras	4.315	99	399	185	66	41
Faculdade de Direito	3.447	112	288	51	22	23
Faculdade de Medicina	1.431	0	136	7	6	10
Faculdade de Ciências	4.248	113	210	174	102	128
Faculdade de Farmácia	1.313	47	87	16	3	8
Fac. Psicologia e de Ciências da Educação	965	53	107	26	10	3
Faculdade de Belas-Artes	1.212	111	54	43	19	3
Faculdade de Medicina Dentária	542	97	54	9	1	1
Universidade de Lisboa	17.473	632	1.335	511	229	217

dois anos do que o tempo normal de duração.

Factores de sucesso e insucesso na Universidade de Lisboa

O estudo dos factores de sucesso e insucesso na Universidade de Lisboa permitiu identificar um conjunto de pontos fortes e “boas práticas”¹⁶ nas diversas Faculdades que, se divulgados e potencializados, poderão ser convertidos em estratégias de promoção do sucesso escolar e social dos alunos da Universidade.

Na generalidade, o contexto socioeconómico de origem dos alunos, o seu percurso no ensino secundário que permite, em boa parte dos casos, o ingresso no par estabelecimento/curso de 1ª opção, a motivação daí decorrente e as consequentes expectativas elevadas poderão ser considerados como aspectos positivos, a potenciar no conjunto da Universidade. Por outro lado, a falta de preparação no ensino secundário, mesmo no caso dos alunos que ingressam com médias elevadas, e a desmotivação/frustração de expectativas inerentes ao ingresso em cursos que não constituíram 1ª opção, podem implicar uma desorientação académica e vocacional que deveria ser gerida através do desenvolvimento de estratégias sistemáticas de acompanhamento e apoio. “Boas práticas” deste tipo de estratégias de integração, que mereceria a pena divulgar, debater e, eventualmente, capitalizar no conjunto da Universidade, acontecem com os regimes de aconselhamento, mentorado e tutoria, já instituídos em alguns departamentos de certas Faculdades; e o trabalho de ligação com as Associações de Estudantes para a integração dos novos alunos, como acontece noutras.

A preparação científica dos docentes da Universidade de Lisboa foi um aspecto geralmente considerado como muito positivo, embora a necessidade de renovar o corpo docente, recrutar docentes em certas áreas específicas e ligar a

docência à experimentação, trabalho de campo e investigação fosse referida em grande parte das avaliações externas. A formação pedagógica da generalidade do corpo docente foi outra necessidade identificada, bem como a instituição de um sistema de avaliação que se baseasse, nomeadamente, nas avaliações de aulas e cursos feitas pelos alunos. Experiências positivas nestas áreas sucederam já em parcerias estabelecidas entre Faculdades na organização de cursos de formação pedagógica para os docentes; e a criação de sistemas de avaliação dos docentes, cujas fichas, preenchidas pelos alunos, de leitura óptica, são de fácil tratamento. Valeria a pena que estes processos fossem divulgados ao nível da Universidade, de modo a transformarem-se, eventualmente, numa estratégia institucional – universitária – de formação pedagógica e de avaliação de desempenho dos docentes.

As estruturas de apoio aos alunos, designadamente os Gabinetes de Apoio e os Gabinetes de Estágios e Saídas Profissionais, foram considerados pelos avaliadores como aspectos organizacionais positivos nas Faculdades em que existiam, recomendando-se a sua criação naquelas onde os mesmos eram inexistentes. Como estratégia geral para a Universidade, ressalta a necessidade de instituir um sistema de identificação e acompanhamento dos alunos que, por não terem ingressado em cursos de 1ª opção, ou por se encontrarem deslocados do seu contexto habitual, poderão ser mais susceptíveis aos problemas de reprovação ou desistência. Parece ser igualmente necessário organizar sistemas de apoio à inserção de estagiários e licenciados, na medida em que os Gabinetes UNIVA existentes até há pouco tempo têm vindo a sofrer alterações estruturais, não se conhecendo ainda os resultados das mesmas.

Finalmente, a monitorização sistemática da qualidade foi um dos aspectos mais genericamente considerados como “a melhorar” pelos avaliadores externos. Destaca-se neste aspecto, como experiência positiva, a organização de Gabinetes de Auto-avaliação em algumas Faculdades.

O que parece faltar é a criação de processos rotineiros de controlo da qualidade, o nível de Departamento, Faculdade e da própria Universidade, que passam pela auscultação regular de alunos, professores e empregadores, tratamento dos dados obtidos e posterior actuação em conformidade com os mesmos.

Deste estudo decorrem algumas recomendações para o desenvolvimento de uma estratégia de apoio ao sucesso dos alunos da Universidade de Lisboa, centrada em três vertentes: alunos, docentes e instituição.

- Alunos:

- 1) Organização de um observatório de percursos escolares, que permita a identificação e compreensão das trajetórias de sucesso, abandono e reprovação dos alunos da Universidade de Lisboa;

- 2) Criação de mecanismos de acompanhamento, apoio e orientação dos alunos em geral;

- 3) Criação de mecanismos de acompanhamento especial para: i) Os alunos do 1º ano que se encontram deslocados do seu contexto de origem e/ou que ingressaram em cursos que não constituíram a sua 1ª opção; ii) Os alunos em estágio; iii) Os recém diplomados sem emprego.

- Docentes:

- 1) Organização de um sistema de apoio permanente à formação pedagógica dos docentes;

- 2) Implantação de um sistema de avaliação dos docentes que tenha em conta, nomeadamente, as opiniões dos alunos.

- Instituição: Criação de processos rotineiros de controlo da qualidade, com auscultação das opiniões de alunos, de professores, de empregadores e de todos os outros agentes cuja actividade se relaciona com a da Universidade de Lisboa.

A compreensão dos factores de sucesso/insucesso na Universidade terá forçosamente de passar pela inclusão das vozes dos estudantes nos seus diversos percursos. Este documento representa, portanto, apenas uma contribuição preliminar para o estudo do fenómeno em causa.

Referências bibliográficas

ADELMAN, C. (1999). *Short Web-Based Version of Answers in the Tool Box: Academic intensity, attendance patterns, and Bachelor's degree attainment*. Washington, DC: US Department of Education.

ALMEIDA, L. (org.) (2004). *Transição, adaptação e rendimento académico dos jovens do ensino superior*. Braga: Universidade do Minho.

ALVES, N. (2005). *Trajectórias académicas e de inserção profissional dos licenciados pela Universidade de Lisboa: 1999-2003*.

Lisboa: Universidade de Lisboa.

ALVES, N. (1998). "Escola e trabalho: Atitudes, Projectos e trajetórias" In CABRAL, M. Villaverde & PAIS, J. Machado (orgs.) (1998). *Jovens portugueses de hoje: Resultados do inquérito de 1997*. Oeiras: Celta Editora, pp. 53-134.

AIRES, S. (2001). *Vivências e percepções do estágio no ensino superior*. Braga: Universidade do Minho.

ARGYRIS, C. & SCHON, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

ARGYRIS, V. & SCHON, D. A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method, and practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.

BERNSTEIN, B. (1973). *Class, codes and control*. London: Routledge and Kegan Paul.

BOUDON, R. (1973). *L'inégalité des chances. La mobilité sociale des sociétés industrielles*. Paris: Armand Colin.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C. (1964). *Les héritiers: les étudiants et la culture*. Paris: Ed. Minuit.

BRAXTON, J. M. (1995). *Reworking the student departure puzzle*. Vanderbilt University Press

DUBET, F. (1994). "Dimensions et figures de l'expérience étudiante dans l'université de masse". *Revue Française de Sociologie*, XXXV, pp. 511-532.

ELRICH, V. (1998). *Les nouveaux étudiants, un groupe social en mutation*. Paris: Colin.

FAVE-BONNET, M.-F. & CLERC, N. (2001). "Des "Héritiers" aux "nouveaux" étudiants: 35 ans de recherches". *Revue Française de Pédagogie*, n° 136, pp. 9-19.

FELOUZIS, G. (2001). *La condition étudiante*. Paris: PUF.

FRIEDBERG, E. & MUSSELIN, C. (1989). *En quête d'universités*. Paris: L'Harmattan.

FRIEDBERG, E. & MUSSELIN, C. (orgs.) (1992). *Le gouvernement des universités. Perspectives comparatives*. Paris: L'Harmattan.

FRIEDBERG, E. & MUSSELIN, C. (1993). *L'État face aux universités*. Paris: Anthropos.

FURLONG & FORSYTH (2005). *Losing out? Socioeconomic disadvantage and experience in further and higher education*. London: Routledge.

GONÇALVES, A. (2001). *As asas do diploma. A inserção profissional dos licenciados pela Universidade do Minho*. Braga: Universidade do Minho.

GRÁCIO, S. (1997). *Dinâmicas de escolarização e oportunidades individuais*. Lisboa: Educa.

GRIGNON, C. & GRUEL, L. (1999). *La vie étudiante*. Paris: PUF.

MUSSELIN, C. (2001). *La longue marche des universités françaises*. Paris: PUF.

Napier University (2004). *Inquiry into Higher Education: Student retention. Submission from the Student Retention Project*. Edimburgo: Napier University

NIACE (1996). *Staying or leaving the course: non-completion and retention of mature students in further and higher education*. London: NIACE.

NÓVOA, António (2005). *Evidentemente. Histórias da Educação*. Porto: Edições ASA.

OCES (2004). *Índice de sucesso escolar no ensino superior público: Diplomados em 2002-2003*. Lisboa: OCES.

PAIS, J. Machado. (1998). “Da escola ao trabalho: O que mudou nos últimos 10 anos?” In CABRAL, M. Villaverde & PAIS, J. Machado (orgs.) (1998). *Jovens portugueses de hoje: Resultados do inquérito de 1997*. Oeiras: Celta Editora, pp. 189-214.

PAIS, J. Machado (1998). “Grupos juvenis e modelos de comportamento em relação à escola e ao trabalho: Resultados de análises factoriais” In CABRAL, M. Villaverde & PAIS, J. Machado (orgs.) (1998). *Jovens portugueses de hoje: Resultados do inquérito de 1997*. Oeiras: Celta Editora, pp. 135-188.

REICHERT, S. & TAUCH, C. (2003). *Trends 2003. Progress towards a European Higher Education Area. Bologna four years after: Steps towards sustainable reform of higher education in Europe*. EU-DGEC – EUA.

REY, O. (2005). *L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs*. Lyon: INRP. Documento on-line, consultado em 2 de Dezembro de 2005.

RIBEIRO, R. (2001). *As lições dos aprendizes. As praxes académicas na Universidade do Minho*. Braga: Universidade do Minho.

ROCHEFORT, D. A. & COBB, R. W. (1994). *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*. Lawrence, Kansas: The University Press of Kansas.

SANTOS, L. (2001). *Adaptação académica e rendimento escolar. Estudo com alunos universitários do 1º ano*. Braga: Universidade do Minho.

SAMMONS, P. (2001). “Fairer comparisons of schools: The role of school effectiveness research in promoting improvement”. Paper presented at The Meaning of Quality in Education Conference. Karlstaad, Sweden, 2-4 April 2001.

SEDAS NUNES, A. (org.) (1968). *A Universidade na vida portuguesa. Análise Social, nº 20-21, Vol. VI*.

SEDAS NUNES, A. (1969). *A situação universitária portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte.

SEDAS NUNES, A. (1970). *O problema político da Universidade*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

SENGE, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.

TAVARES, J. & SANTIAGO, R. (2000). *Ensino Superior. (In)Sucesso académico*. Porto: Porto Editora.

TINTO, V. (1993). *Leaving college: rethinking the causes and cures of student attrition*. Chicago: The University of Chicago Press.

Notas Finais

¹ Ver *The Politics of Problem Definition* (1994), onde Rochefort & Cobb explicam como um problema social passa a “problema político” quando o seu significado social, as suas implicações e respectivo sentido de urgência o transferem para a arena pública, através dos *media*, multiplicando o “sentimento de crise” a ele inerente e buscando, por conseguinte “os culpados” a quem castigar.

² <http://nces.ed.gov/edstats/index>. Consultado em 07-06-2005.

³ http://www.thes.co.uk/story.aspx?story_id=2016190. Consultado em 07-06-2005.

⁴ <http://www.napier.ac.uk/qes/studentretentionproject>. Consultado em 03-06-2005.

⁵ <http://www.education.gouv.fr/stateval/etat/presentation2.htm>. Consultado em 07-06-2005.

⁶ <http://www.ove-national.education.fr>. Consultado em 07-12-2005.

⁷ <http://www.inrp.fr/vst>

⁸ <http://www.ed.gov/pubs/Toolbox/toolbox.html>. Consultado em 08-09-2005.

⁹ http://www.inrp.fr/vst/Dossiers/Ens_Sup/Sommaire.htm. Consultado em 02-12-2005.

Não obstante, Fave-Bonnet & Clerc (2001) estudaram a evolução da investigação sobre os estudantes do ensino superior em França, tendo identificado quatro abordagens: 1) Estudos sobre o “Estudante-‘Herdeiro” (1964-1974); 2) Estudos sobre o “Estudante – Actor” (1964-1982); 3) Estudos sobre as diversas identidades estudantis que resultam das diversas relações que se estabelecem entre os estudantes e as fileiras do ensino superior em que ingressaram (1982-1990); 4) Estudos sobre os estudantes como “grupo social”, com ênfase nos “novos estudantes” (1990-2000).

¹⁰ Christine Musselin tem também diversas publicações no âmbito da educação comparada, sobre as organizações universitárias em França e noutros países, em parceria com E. Friedberg (1989, 1992, 1993).

¹¹ Ver, por exemplo, *Losing out? Socioeconomic disadvantage and experience in further and higher education*, de Andy Furlong e Alisdair Forsyth. Joseph Rowntree Foundation, Policy Press, 2005. <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialpolicy/s63.asp>. Consultado em 07-06-2005.

¹² Cf, por exemplo, *Inquiry into Higher Education: Student retention. Submission from the Student Retention Project*, Napier University, Edimburgo, Escócia; e Furlong & Forsyth (2005), *Losing out? Socioeconomic disadvantage and experience in further and higher education*.

¹³ <http://www.ofsted.gov.uk/colleges/>. Consultado em 08-09-2005.

¹⁴ http://www.fup.pt/admin/fup/docs/ca/Guiao_AE_Univ.pdf. Consultado em 08-09-2005.

¹⁵ <http://www.fup.pt/cipes/index.php>.

¹⁶ Deve ser notado que os “pontos fortes” e “boas práticas” identificados se basearam sobretudo na análise dos relatórios de avaliação externa. Não se desenvolveram, no geral, estudos de avaliação dos respectivos efeitos.

FROM EVALUATION TO INTERVENTION FOR ACADEMIC SUCCESS

ABSTRACT

In order to develop an observatory of student trajectories in the University of Lisbon, a number of studies have been carried out. We present here the first of these studies, named Success and failure factors in the University of Lisbon. Our sources came from statistical data published by the Portuguese Ministry of Science, Technology and Higher Education, internal studies on student success/failure, activity reports by each Faculty's Unit for Graduates' Professional Insertion and Student Support Services, and external evaluation reports pertaining the University of Lisbon's programmes. Also, exploratory interviews to the presidents of each Faculty Pedagogical Boards were conducted, to better define our problematic, and to make us specifically aware of certain aspects and work hypothesis. This first study aimed at examining the existing statistical data sources and presenting well-grounded alternatives, identifying strengths and weaknesses in student failure prevention in the University of Lisbon, and developing programmes for student success, based on already existing “good practices”.

Keywords: Higher education – Higher education in Portugal – Research on higher education – Higher education policies – Student success and failure in higher education.

