



INSTITUTO DE  
EDUCAÇÃO  
ULISBOA

# ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL. UM PERCURSO DE INVESTIGAÇÃO

João Barroso

COLEÇÃO  
TRAJETOS DE INVESTIGAÇÃO EDUCACIONAL

## ÍNDICE

- 3 APRESENTAÇÃO  
João Barroso
- 6 COMENTÁRIO  
José Alberto Correia
- 26 GÉNESE E EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA  
E DA ADMINISTRAÇÃO DOS LICEUS.  
UMA INVESTIGAÇÃO NO CRUZAMENTO DE VÁRIAS DISCIPLINAS
- 59 A AUTONOMIA DAS ESCOLAS: UMA FICÇÃO NECESSÁRIA
- 90 O ESTADO, A EDUCAÇÃO E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
- 114 A HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES:  
A ESCOLA COMO OBJECTO DE ESTUDO
- 135 CONHECIMENTO, ACTORES E POLÍTICA
- 153 A TRANSVERSALIDADE DAS REGULAÇÕES EM EDUCAÇÃO:  
MODELO DE ANÁLISE PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS  
EM PORTUGAL
- 175 FICHA TÉCNICA

## APRESENTAÇÃO

### João Barroso

UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Portugal

Foi com muito agrado que respondi ao convite feito pela direção do Instituto de Educação para selecionar um conjunto de artigos ou capítulos de livros que servissem para ilustrar o meu percurso de investigação ao longo dos últimos 30 anos. A edição em e-book deste conjunto de textos será acompanhada por um comentário da autoria do Professor José Alberto Correia que corresponde à intervenção feita no Fórum de Jovens Investigadores de 2019, e a quem agradeço, desde já, a disponibilidade demonstrada e os ensinamentos expressos.

A seleção dos textos teve como objetivo traçar uma panorâmica dos resultados obtidos com as principais investigações em que estive envolvido neste período.

Assim, o primeiro texto, *Génese e evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus. Uma investigação no cruzamento de várias disciplinas*, foi publicado em 1996, na revista *Análise Psicológica*. Baseia-se no quadro teórico da minha tese de doutoramento e incide sobre a evolução da organização pedagógica e da administração dos “liceus”.

O segundo texto, *A autonomia das escolas: uma ficção necessária*, foi publicado em 2004, na *Revista Portuguesa de Educação*. Faz uma síntese circunstanciada da minha investigação sobre a autonomia das escolas e apresenta vários excertos de textos meus sobre esse tema.

O terceiro texto, *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*, foi publicado em 2005, na revista brasileira *Educação & Sociedade*. Apresenta uma reflexão sobre a regulação das políticas públicas de educação, elaborada a partir dos resultados do projeto ‘Reguleducnetwork – Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison’, em que estive envolvido com uma equipa da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

da Universidade de Lisboa, em parceria com outras instituições de países europeus entre 2001 e 2004.

O quarto texto, *A história das instituições escolares: a escola como objecto de estudo*, de 2007, apresenta um estudo transversal sobre um conjunto de textos que tomam a escola como objeto de estudo e foi publicado no livro organizado por Joaquim Pintassilgo, Luís Alberto Alves, Luís Grosso Correia e Margarida Louro Felgueiras, *A História da Educação em Portugal. Balanço e Perspectivas*.

O quinto texto, *Conhecimento, actores e política*, foi publicado em 2010, na revista *Sísifo. Revista de Ciências da Educação* e apresenta uma reflexão elaborada no quadro de um outro projeto europeu em que participei com uma equipa do Instituto de Educação, entre 2006 e 2011, que se chamava 'Knowandpol - The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors'.

Finalmente, o sexto texto, *A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal*, foi publicado em 2018, na revista brasileira *Educação & Sociedade*. É um texto síntese da minha investigação sobre vários aspetos relacionados com a política educativa e em particular sobre os processos de regulação.

Agradeço ao diretor do Instituto de Educação, Professor Luís Miguel Carvalho, a oportunidade e o incentivo para fazer esta edição e, mais uma vez, ao Professor José Alberto Correia, a análise estimulante que fez aos textos agora republicados. Desejo igualmente que estes textos possam ser úteis aos leitores, em particular aos alunos de doutoramento presentes no encontro deste e dos próximos anos. Uma palavra especial de agradecimento a todos os que trabalharam comigo nestes anos, e com quem muito aprendi, em particular os alunos que fizeram as suas teses de doutoramento sob a minha orientação e os meus colegas do grupo de Administração e Políticas da Educação, professores Natércio Afonso, Luís Miguel Carvalho, Estela Costa e Sofia Viseu.

Lisboa, junho de 2019

## COMENTÁRIO

**José Alberto Correia**

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Portugal

Os trabalhos que o Doutor João Barroso selecionou para ilustrar a sua obra, além da sua relevante contribuição para a produção de saberes, constituem, primeiramente, uma manifestação incontornável da sua postura como investigador e docente em estreita articulação com os seus compromissos éticos e cívicos.

Assim, como fica evidente depois uma leitura transversal dos textos que vou comentar, a obra de João Barroso é marcada por um rigor metodológico, rigor este que não pode ser confundido com rigidez ou reificação dos instrumentos de pesquisa. De facto, o rigor científico praticado nos textos em causa é fortemente criativo, apoiado no desenho e desenvolvimento de dispositivos de investigação sempre contextualizados e sempre preocupados com a criação de coerências entre as dimensões epistemológicas, teóricas e técnicas do processo de investigação.

A este propósito, é particularmente elucidativo o artigo *Génese e evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus. Uma investigação no cruzamento de várias disciplinas*, publicado em 1996. Na realidade, este texto, para além de constituir, juntamente com os trabalhos do Licínio Lima, um dos textos fundador e, creio, inspirador da fundação e desenvolvimento da área da Administração Escolar, pensada nas suas relações com a área das Políticas Educativas, é exemplar na afirmação do propósito de fazer emergir e desenvolver esta área de interface de forma consistente e rigorosa. Vejamos, então, os contributos deste texto para o desenvolvimento de uma pedagogia da investigação.

O processo de investigação aí adotado afirma-se, antes de mais, em contraponto às dinâmicas dominantes atualmente no campo da investigação educacional; neste os temas e projetos de investigação multiplicam-se com o propósito de aproveitar oportunidades que se apresentam sem cuidarem da sua relevância científica e da sua utilidade social.

Além do mais, apesar da sua vinculação à investigação histórica e de incidir sobre um campo empírico que, aparentemente, não tem atualidade política, este trabalho serve de pretexto para a abordagem de problemáticas que, do ponto de vista político e científico, são relevantes na contemporaneidade e daí que ele constitua, por isso, um exercício bem conseguido de uma das principais precauções da investigação em Ciências Sociais e Humanas que Pierre Bourdieu (1989) sintetiza nos seguintes termos:

para não se ser objeto dos problemas que se tomam para objeto é preciso fazer a história social da emergência desses problemas, da sua constituição progressiva, quer dizer do trabalho coletivo (...) que foi necessário para dar a conhecer e fazer reconhecer esses problemas como problemas legítimos. (p. 37)

Porém, o texto em causa constitui ainda um exemplo acabado do exercício de uma pedagogia da investigação, essencialmente por dois outros motivos. O primeiro decorre do facto de nele se assumir que a pedagogia da investigação se exerce no reconhecimento de que a pesquisa constitui uma atividade e uma reflexão sobre a coerência das decisões tomadas no seu interior. Estas decisões e a sua articulação são pautadas por um rigor e uma consistência que não são garantidas através da aplicação de regras ou de normas definidas do “exterior” do processo de investigação, sob pena desta se rotinizar e enrijecer. Como assinala ainda Bourdieu (1989, p. 26): “a pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o rigor” (p. 26).

Assim, para o autor da *Reprodução*, enquanto que a rigidez se confunde com o respeito burocrático-administrativo de procedimentos técnicos ritualizados e, aparentemente, aceites consensualmente por uma comunidade que não se questiona sobre eles, o rigor subentende o exercício de uma criatividade e de uma liberdade regulada pela coerência dos procedimentos.

O segundo motivo radica no facto de o texto que estou a seguir encarar a “ruptura com o senso comum” não como uma fase prévia e necessária ao labor investigativo, mas sim como um processo inacabado que o acompanha e regula; ou seja, a ruptura com o senso comum é praticada como um processo de objetivação e de reconversão do olhar. Esta reconversão, apoia-se, por sua vez, no reconhecimento de que “não basta romper com o senso comum vulgar nem com o senso comum douto da sua forma corrente; é preciso romper com os instrumentos de ruptura que anulam a própria existência contra a qual eles se construíram” (Bourdieu, 1989, p. 48). Para lá de constituir um exemplo esclarecedor do exercício das precauções referidas por Pierre Bourdieu, este artigo de João Barroso tem a

preocupação de explicitar também o exercício de tais precauções de uma forma particularmente consistente. O texto de João Barroso começa, com efeito, por assinalar que o trabalho de investigação se situa num campo pluridisciplinar, dando particular ênfase à História da Educação, à Sociologia das Organizações e à Administração Escolar. As questões relativas à Administração Escolar são associadas ao aparecimento do ensino em classe. Este modo de organização do ensino em classe, ao mesmo tempo que se insinua como uma tecnologia educativa, suscetível de dar resposta à questão de saber como se ensinam muitos como se fosse um só, constituiu uma espécie de arquétipo organizacional do ensino coletivo responsável pela criação de uma tensão entre uma dinâmica de pedagogização da burocracia administrativa e por uma burocratização da pedagogia.

Esta tensão parece ter contribuído para a amplificação do desfasamento entre a organização formal e a organização informal dos liceus e para o confronto entre uma racionalidade *a priori* e uma racionalidade *a posteriori*, sendo que esta última poderá ter tido uma grande influência no processo de ajustamento das decisões tomadas pela administração. Em parte, este desfasamento produz e é produzido no exercício de «*infidelidades normativas*» assinaladas por Licínio Lima (1992) como exprimindo a «*fidelidade dos atores aos seus objetivos, interesses e estratégias (...) em contraponto ao normativismo burocrático*» (p. 171).

Estas “infidelidades”, para João Barroso, não só constituem uma forma de “racionalidade *a posteriori*”, relativizando as próprias normas gerais aos contextos organizacionais e individuais, mas, por vezes, elas têm um efeito de retorno sobre o centro de decisão administrativa, conduzindo este a ajustar a sua própria “racionalidade”.

Compreende-se, por isso, que o confronto, as alianças, as articulações tensas e as retroações entre “racionalidades” e “ordens narrativas” constituíram as preocupações estruturantes da interpretação das séries legislativas analisadas por João Barroso, com o intuito de conhecer o “processo de construção das estruturas formais da organização e administração do liceu, e interpretar o sentido das linhas de continuidade e de rutura que se foram estabelecendo, neste domínio, ao longo da própria evolução do ensino liceal” (Barroso, 1996, p. 495)<sup>1</sup>. Importa também sublinhar que este dispositivo de interpretação não se situa na continuidade do paradigma dominante dos estudos da História das Políticas da Educação ou da Administração Escolar. Tal dispositivo interpretativo justifica-se antes pelo facto de as políticas educativas “serem resultado de «*estratégias plurais de actores sociais que são igualmente atores plurais*»” (Prost, 1992, p. 216,

<sup>1</sup> As citações de João Barroso referem-se sempre aos textos originalmente publicados, mesmo quando incluídos na presente colectânea.

citado por Barroso, 1996, p. 495) e estarem, por isso, sujeitas à retroação das estratégias dos atores individuais e coletivos sobre os quais elas deviam exercer-se (Barroso, 1996, p. 495). Esta foi, aliás, a razão para a investigação realizada não se ter centrado exclusivamente na produção legislativa. De facto, a investigação apresentada no texto em causa, apesar da relevância atribuída à produção legislativa, fez regularmente “um contraponto sistemático com as reações que essa legislação provocava nos professores e nos liceus e cujo eco era transmitido na imprensa e literatura pedagógicas, nas posições assumidas pelas associações de professores, nos Congressos pedagógicos e nos anuários dos liceus” (Barroso, 1996, p. 495).

De entre os diferentes atores que interferem na definição das políticas e na sua recontextualização, os Reitores constituem talvez aqueles que, embora praticando a infidelidade normativa, não a podem dar a conhecer e têm de ocultá-la e exprimi-la sempre no registo do exercício zeloso da normatividade jurídica. Os relatórios elaborados pelos Reitores, apesar das suas limitações heurísticas no acesso à caracterização do “*jogo organizacional da cooperação e do conflito*» dos membros de uma organização” (Barroso, 1996, p. 496), constituíram um campo empírico particularmente rico na caracterização da dinâmica organizacional, nos seus conflitos e tensões. O autor reconhece que a elaboração destes relatórios obedeceu a normas rígidas e mais ou menos codificadas, na medida em que eles se destinavam a servir de instrumento de controlo do funcionamento do liceu por parte da Direção Geral do Ensino Liceal e da Inspeção do Ensino Liceal (a partir de 1947), para além de que, sendo elaborados pelo reitor, traduzem normalmente o seu ponto de vista e a representação que ele tem da organização.

Apesar das limitações reconhecidas, os relatórios dos Reitores permitiram estabelecer um contraponto analítico entre a dinâmica organizacional e o “desenho organizacional” previsto legalmente. Esse contraponto fez-se a dois níveis:

– os ‘desvios’ que os reitores introduziam no modelo organizacional e administrativo, por sua iniciativa ou por força das circunstâncias, ou como resultado do jogo de forças que se estabelecia no interior do próprio liceu entre a sua ação e a de grupos de professores;

– a *quebra da coesão interna da própria organização* enquanto pressuposto fundamental de toda a filosofia de administração subjacente à aplicação do ‘regime de classes. (Barroso, 1996, p. 496)

Os relatórios dos reitores, com as devidas precauções e recorrendo a um trabalho minucioso, rigoroso e criativo, inseriram-se num dispositivo interpretativo como instrumentos de “normalização” (enquanto elemento de controlo externo) e de “distinção” (enquanto memória da instituição que



exprime a sua identidade). Este estatuto analítico atribuído aos relatórios possibilitou o acesso a uma informação imprescindível - a caracterização do processo de perda progressiva da coesão interna dos Liceus, a qual apesar de desejada pela administração, dificilmente era concretizada. Encarados como relatos sobre a vida dos liceus, os relatórios dos reitores tornaram-se assim, por vezes, testemunhos do confronto entre, por um lado, a visão que a administração tinha do liceu como organização “fortemente acoplada” - não só internamente, mas entre cada liceu e os próprios serviços da Administração central - e, por outro lado, a inevitável fragilidade das articulações que ligavam não só muitos dos seus elementos internos (professores e classes, por exemplo), mas o próprio liceu, ao sistema no seu conjunto” (Barroso, 1996, p. 497).

Não vou fazer uma referência pormenorizada às principais conclusões do trabalho de investigação de João Barroso que tem estado em foco na minha intervenção. O artigo exprime-as de uma forma particularmente clara. Não quero, no entanto, deixar de mencionar aquelas que ele transcreve das conclusões da sua tese de Doutoramento nos seguintes termos:

Suponho, assim, que aquilo que pode dar atualidade e utilidade à minha investigação sobre a organização pedagógica e a administração dos liceus é o seu eventual contributo para fazer com que, neste domínio, “o familiar pareça estranho”, ajudando em especial os professores a ganharem consistência na busca de modalidades alternativas que muitos deles já desenvolvem, no quadro da sua margem de autonomia. (Barroso, 1996, p. 503)

De seguida, o autor ainda acrescenta que as sucessivas intervenções que tem feito junto das escolas têm reforçado alguns dos núcleos estruturantes da sua investigação, nomeadamente:

i) a impossibilidade de introduzir mudanças substanciais no funcionamento das escolas, sem pôr em causa o “núcleo duro” da sua organização pedagógica que continua a ser a “classe”, enquanto modalidade de pedagogia coletiva e cujo objetivo é “ensinar a muitos como se fossem um só”; ii) as influências determinantes que o “modo de trabalho pedagógico” específico das situações educativas exerce na maneira como são organizadas e geridas as escolas e nas estratégias e ações dos seus diversos atores. (Barroso, 1996, p. 504)

A utilidade social da investigação, em particular as suas potencialidades em favorecer a produção de referenciais, suscetíveis de assegurar núcleos de coerências e de legitimidade acrescida às infidelidades normativas que os atores exercitam, deliberadamente ou por dever do ofício, constituiu uma preocupação sempre presente nos trabalhos posteriores de João Barroso. Nesta minha reflexão, tenho estado a procurar evidenciar fundamentalmente algumas dimensões do labor investigativo que João Barroso exercitou na investigação divulgada no artigo de 1996. Contudo, acentuo que

tais dimensões atravessam toda a sua obra, na medida em que tanto a reflexão epistemológica como o rigor metodológico são aí amplamente exercitados, estando presentes, por exemplo no texto *A história das instituições escolares: a escola como objeto de estudo* (2007). Neste caso, trata-se de uma meta-análise consistente e original de trabalhos realizados no âmbito da *História da Educação* e que tomam a escola como campo de estudo empírico e como pretexto de abordagens no campo da história das políticas educativas; ou seja, estudos em que o campo de estudos é mais amplo que o campo estudado. Esta possibilidade, corrente no domínio das Ciências Sociais e Humanas, não é argumentada, no entanto, recorrendo à noção de representatividade; esta sustenta-se, como se sabe, em argumentos estatísticos. Tal como Nóvoa afirma, a motivação para estes trabalhos de meta-análise

não é refazer a história das instituições, mas, pelo contrário, utilizar as escolas como ponto de entrada da história da educação. Neste sentido, a organização escolar é analisada como lugar social e simbólico onde se jogam os projetos dos diferentes grupos sociais e dos indivíduos, se concretizam os processos de produção e reprodução social, e se organizam as práticas de emancipação (mobilidade social) e de regulação (controlo social). (Nóvoa, 1997, p. 26)

Ora, é esta a perspetiva desenvolvida no texto em foco.

De facto, como sabemos, as metas- análises podem obedecer a dois modelos distintos. Um primeiro modelo, mais descritivo e aditivo, pretende dar conta dos conhecimentos produzidos pelo conjunto das investigações selecionadas. Este modelo é tributário de uma conceção cumulativa de Ciência – hoje fortemente questionado no campo das Ciências da Natureza – e, segundo vários autores, particularmente inadequado no domínio das Ciências da Educação.

O segundo modelo, mais analítico, estrutura-se em torno da preocupação de contribuir para o desenvolvimento e reconfiguração do campo, encarando as contribuições como desafios a protagonizar. É um modelo mais exigente e rigoroso do ponto de vista analítico, admitindo que este rigor não se confunde com rigidez. Ele apoia-se em modelos comparativos, admitindo uma clarificação prévia das condições de comparabilidade e pressupondo que a atitude comparativa não visa apenas realçar o que existe em comum, mas também e principalmente realçar as singularidades. O trabalho em causa é tributário e coerente com estas últimas preocupações.

De uma forma condensada, João Barroso refere que:

Hoje em dia, em Portugal, como em outros países, a escola enquanto organização tornou-se um objeto de estudo pertinente para uma análise histórica da dimensão institucional da educação.

Para isso, é preciso que, por um lado, a investigação neste domínio adote uma metodologia adequada para apreender, de uma maneira holística, a temporalidade e a pluridimensionalidade do desenvolvimento organizacional da escola. Por outro lado, torna-se necessário que os estudos históricos sobre as organizações escolares se reportem a problemáticas comuns que permitam a sua comparabilidade e que integrem a singularidade de cada organização na totalidade do programa institucional. da educação num determinado tempo histórico. (Barroso, 2007, p. 150)

A comparabilidade não visou, portanto, diluir as singularidades, mas antes realçá-las. A ênfase na autonomia das escolas, encaradas tanto como instituições como enquanto organizações, constitui uma preocupação que permite articular analiticamente duas vertentes aparentemente contraditórias. Uma vertente em que se enfatiza sobretudo a dimensão institucional da organização, ou seja,

o conjunto de princípios, valores, regras que determinam um quadro de ação comum para a aprendizagem e socialização das crianças e dos jovens, ainda que diferenciado em função de critérios como a idade, sexo, origem social, localização geográfica, etc (...), sendo que, nesta dimensão analítica o que está em causa é a 'Escola como instituição' (sistema normativo) e a 'universalidade' do seu programa. (Barroso, 2007, p. 155)

Uma segunda vertente particularmente atenta à

diversidade de contextos e modos de ação que operacionalizam esse programa institucional, pondo em destaque o trabalho de apropriação, reelaboração e reformulação que os atores executam sobre os princípios, valores e regras que regulam a função educativa no espaço escolar, (estando em causa) (...) as 'escolas como organizações' (ordem local) e a 'singularidade' da sua ação. (Barroso, 2007, p. 155)

João Barroso estabelece uma distinção entre instituição e organização, permitindo, assim, ultrapassar as conceções dominantes de legitimação dos estudos monográficos. Como afirmam Compère e Savoie,

ultrapassar a noção demasiado familiar do estabelecimento de ensino, tomar consciência da historicidade desta forma de organização e, portanto, fazer do estudo de caso a ocasião, não de uma contemplação mais ou menos cúmplice, mas de um questionamento histórico. Entre as grandes questões relativas ao estabelecimento de ensino secundário, algumas têm um carácter fundamental e existencial: a das relações da escola com o seu ambiente social e físico; a da sua identidade, isto é da sua unidade quando é constituída de partes heterogéneas, e da sua autonomia, da sua personalidade própria, se depende duma autoridade superior e pertence a uma rede donde retira apoio, subsídios, equipamentos e meios humanos; a das relações de concorrência ou de interdependência com outras escolas. (Compère & Savoie, 2011, pp. 16-17, citado por Barroso, 2007, p. 158)

De uma forma sintética, é reafirmado o caráter pluridimensional da escola como objeto de estudo, sendo que esta pluridimensionalidade é, por outro lado, acompanhada com a articulação analítica entre a dimensão do programa institucional e a da construção organizacional. O autor constrói, deste modo, as bases para o desenvolvimento de um trabalho de mestiçagem epistemológica.

A análise da tensão entre a autonomia da escola e a autonomia das escolas constitui, portanto, uma dimensão a privilegiar, num contexto em que, do ponto de vista político, a autonomia das escolas constitui uma ficção necessária, tal como nos é sugerido no título do texto publicado em 2004, *A autonomia das escolas: uma ficção necessária*. Esta autonomia da escola partilha do mesmo estatuto que Dubet atribuiu ao princípio da igualdade de oportunidades, ou seja, ambos constituem ficções, na medida em que são de realização improvável, e constituem também ficções necessárias, dado que não “é possível educar sem se acreditar nela” (Dubet, 2004, p. 38, citado por Barroso, 2004, p. 49).

A autonomia das escolas, sendo uma ficção, constitui também uma “mistificação legal, mais para ‘legitimar’ os objetivos de controlo por parte do governo e da administração” (Barroso, 2004, p. 50). Aceitando esta dimensão ficcional da autonomia da escola, João Barroso estuda-a de forma exímia, tanto no exercício do seu papel de investigador como no de especialista. Na realidade, enquanto investigador, no texto agora em foco, propõe-nos uma genealogia da construção política da problemática, distinguindo três momentos distintos com diferentes lógicas argumentativas e princípios de legitimação da “ficção necessária” (Ver Barroso 2004 de que se apresenta de seguida uma breve síntese desta genealogia nas páginas 51 a 64).

O primeiro momento ter-se-á desenvolvido no início do século passado. A defesa da autonomia das escolas foi aí legitimada por uma dupla argumentação: i) uma argumentação que realçava as mais-valias em termos de eficácia das decisões e de economia de recursos e ii) uma segunda argumentação, mais mobilizadora e ética, em que se acentuam outros ganhos “de ordem moral (na convicção de que) não menos benefícios irá produzir.” Assim, a autonomia da escola é justificada por associar ganhos em termos de eficácia com mais-valias de ordem moral e cívica.

O segundo momento emerge no final dos anos 90 do século passado e o aparecimento da problemática da autonomia é aí associada ao desenvolvimento da retórica neoliberal em educação, como modalidade do reconhecimento da pertinência das críticas que tinham sido formuladas ao Estado Educador. Tais críticas, como assinalam Boltanski e Chiapello (1999, citados por Barroso, 2004), foram essencialmente de duas ordens. Uma crítica social que acentuava a ideia de que o Estado, não só não

contribuiu para a redução das desigualdades sociais perante a escolarização, como foi ainda um instrumento para a sua reprodução. Esta crítica foi acompanhada por uma crítica artística onde se acentuava o papel nefasto do Estado Burocrático na promoção da criatividade e da expressividade dos atores educativos.

As políticas que, então, se desenvolveram tiveram em consideração a crítica artística, no pressuposto de que a sua intervenção neste domínio bastaria para resolver questões levantadas pela crítica social. Sabemos que, ao instituir o Mercado como referencial simbólico do funcionamento desejável dos sistemas educativos, persistiu e agravou-se o processo de reprodução social. A autonomia da escola como ficção necessária foi legitimada por um discurso que assinalava os problemas de governabilidade dos sistemas e a necessidade de proceder a uma redistribuição das responsabilidades sociais pelos fracassos da escolarização. Compreende-se, por isso, que ela tenha sido acompanhada por uma multiplicação de dispositivos de avaliação que permitissem apreciar essas responsabilidades.

O terceiro momento é mais recente, mais complexo, mais negociado e foi acompanhado pelo desenvolvimento de um conjunto de figuras de compromisso. A sua análise também é mais complexa dada a complexidade do processo e a complexidade dos papéis desempenhados por João Barroso: o papel de investigador, o papel de auditor e acompanhante, bem como o papel de “especialista” que se supõe disponibilizar informação credível e determinante para a decisão política. Daí a necessidade de João Barroso enquadrar devidamente estes diferentes papéis e os espaços socio-cognitivos onde eles são protagonizados. Daí também a riqueza do trabalho que permitiu a definição de modelos analíticos situados em diferentes níveis (Barroso, 2004, pp. 62 e 63).

O primeiro nível incide sobre o processo de decisão política em que se exprimem vários interesses e lógicas e coexistem vários modelos onde se produzem figuras de compromisso. Refiro-me, nomeadamente às quatro lógicas de decisão caracterizadas e cujo interesse científico transcende largamente o campo da construção política da autonomia da Escola. A primeira lógica - **a lógica estatal** - é ilustrativa dos processos em que o discurso da autonomia está subordinado aos ditames da modernização administrativa. Ela inscreve-se num processo de re-centralização do exercício do poder que substitui o “controlo directo, baseado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados” (Barroso, 2004, p. 63). Por sua vez, na **lógica do mercado**, a autonomia insere-se num processo de desregulação do Estado e de afirmação simbólica do mercado como regulador simbólico desejável para o sistema, em nome do respeito pelo princípio implicitamente aceite, mas nunca confirmado, de que “melhor estado é o que exerce menos o seu papel de estado”. A terceira lógica - **a lógica cooperativa** - é

protagonizada pelos representantes do corpo docente e pressupõe que a educação como “bem comum” seja interpretada exclusivamente pelos professores cuja liberdade pessoal importa preservar, mesmo que à custa da autonomia das escolas.

Finalmente, a **lógica sociocomunitária** admite que a escola e a sua autonomia, enquanto bens públicos, não constituem um estádio, mas um processo negocial socialmente construído por vários atores capazes de obterem compromissos para regularem a sua “ação coletiva (...) em torno de um projeto educativo e da prestação de um serviço público local de educação” (Barroso, 2004, p. 64). Tendo estado presente no processo de decisão política e, por via disso, na produção legislativa, estas lógicas não o influenciaram de igual forma, nomeadamente pelo facto de elas não serem igualmente congruentes com a regras do mundo jurídico. Esta copresença não assegurou, contudo, que o produto exprimisse uma dinâmica interativa. Na realidade, o produto final é considerado por Barroso (2004, p. 14), “uma amálgama de retóricas e medidas contraditórias que procuram traduzir um aparente compromisso entre essas lógicas, cuja incoerência constituirá, certamente, uma das principais ‘zonas de incerteza’ que os atores locais não deixarão de explorar, durante o processo de execução”.

Ora, se admitirmos que a implementação da decisão política não é apenas um processo de execução, ou de transcrição, mas um processo de recontextualização e de construção social, podemos também admitir que a lógica sociocomunitária poderia desempenhar um papel importante como referencial estruturante das injunções oriundas das restantes lógicas. Deste modo, a autonomia não seria apenas concebida como a resultante dos compromissos construídos na gestão das tensões entre as três primeiras lógicas, mas seria tendencialmente construída num registo da complexidade alternativo ao processo de simplificação inscritas em cada uma destas lógicas. Neste contexto, seria relevante estudar os contornos da decisão política que não a encerram em si, mas que podem favorecer a produção complexa da autonomia da escola, contribuindo para que ela não seja apenas uma ficção necessária, mas se pudesse inscrever em dinâmicas referenciadas ao mundo das utopias realizáveis, ou ao mundo das utopias reais. Este mundo, como sabemos, é um mundo da complexidade e habitado por “imagens criativas e complexas do futuro, construídas para resolver problemas do presente, e cuja concretização depende de uma visão otimista da sociedade e da sua capacidade de mudança” (Halpin, 2003, p. 60, citado por Barroso, 2004, p. 68). A abordagem “utópica dos problemas sociais opõe-se, por isso, quer ao simplismo determinista dos militantes do ‘pensamento único’, quer ao pessimismo cultural dos que só veem a decadência dos tempos modernos” (Barroso, 2004, p. 68).

A criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dessa utopia realizável, ou se quisermos de uma utopia realista, constitui uma das

preocupações estruturantes do trabalho do João Barroso. Esta preocupação vai moldar as suas pesquisas, nomeadamente aquelas que incidiram sobre o papel do conhecimento na decisão política em educação e o carácter transversal das regulações em educação.

Ambas as temáticas são abordadas no âmbito de projetos internacionais focados na comparação entre vários países europeus. A primeira temática estava, como vimos, anunciada no primeiro texto em foco, é analítica e retomada e abordada de uma forma sistemática no texto *“Conhecimento, actores e política”* (2010). Não vou fazer uma referência detalhada ao conteúdo deste artigo, mas apenas realçar alguns aspetos, tendo em conta os referenciais da minha abordagem.

O primeiro aspeto a salientar é de carácter metodológico e ele assume primordial importância para a investigação e para a superação (positiva) de algumas posições ingénuas e voluntaristas neste domínio. O artigo em causa (Barroso, 2010) propõe-nos um trabalho de tematização desenvolvido na crítica de duas evidências geralmente aceites e cujos pressupostos não são explicitados.

A primeira destas evidências está inscrita na atual corrente das “políticas baseadas na evidência” e em que estas evidências científicas deveriam supostamente desempenhar um papel importante na despolitização da decisão política, suportado num pragmatismo e inibindo o exercício do político como exercício das escolhas. O seu primeiro pressuposto é de que a relação entre conhecimento e política obedeceria a um modelo simples onde os especialistas e académicos produziram informação credível e o campo político seria um consumidor racional destas informações. A relação entre estes dois mundos seria assegurada por um conjunto de intermediários a quem competiria, através de complexas operações de “tradução”, assegurar o equilíbrio entre a “oferta e a procura”. O segundo pressuposto, mais duto, é o de que as decisões no campo político seriam decisões racionais, tendencialmente apoiadas em informações credíveis e úteis para a boa consecução de ações eficientes para a realização de um “bem comum da educação” que estaria previamente definido e seria inquestionável.

O modelo de análise adotado e construído por João Barroso é mais complexo e interacionista. Ele baseia-se na ideia de que a utilização do conhecimento na ação pública é seguramente um processo cognitivo, mas também um processo político e negocial que transforma tanto os conhecimentos disponíveis, como os próprios atores que intervêm no processo. O modelo complexo e interacionista, alternativa consistente à visão mecanicista, pressupõe que:

A política se baseia “mais em crenças do que em ideias” (Levin, 2001) e que, por isso, as evidências do conhecimento científico são sempre confrontadas (ignoradas ou utilizadas) em função do

pragmatismo da ação governativa. E esse pragmatismo leva a que muitas vezes, o conhecimento mobilizado não sirva para encontrar soluções para os problemas, mas, sim, para construir problemas ajustados às soluções disponíveis ou que previamente se pretendem implementar (Edelman, 1988, citado por Parsons, 2001, p. 180). Em contrapartida, mais do que uma ação direta sobre os decisores políticos, o conhecimento (e a investigação) exerce(m) uma influência indirecta no processo de acção pública, através das múltiplas aprendizagens (individuais e organizacionais) que os diversos actores realizam quer através da reflexão sobre as suas práticas, quer em quadros mais institucionalizados de formação. (Barroso, 2009, p. 991)

O texto em foco (Barroso, 2010) é esclarecedor relativamente à irrelevância da investigação científica na construção do posicionamento político dos diferentes intervenientes no campo. Pode-se admitir, no entanto, que o campo da investigação só poderá exercer uma ténue influência indirecta por três vias. A primeira resulta dos eventos irregulares e pouco frequentes que a comunidade académica organiza com o intuito de colaborar na construção de uma opinião pública esclarecida, proporcionando um debate sobre a investigação realizada. A segunda, exerce-se por via das formações pós-graduadas com influência dos atores no terreno. A terceira, através dos sindicatos e da opinião de académicos no exercício das suas funções de sindicalistas.

Ora, a relativa irrelevância do conhecimento científico e o reconhecimento dessa irrelevância não significou, contudo, que a implementação das políticas baseadas na evidência não tivesse desempenhado uma importante influência na estruturação do campo da investigação e nas modalidades privilegiadas para a produção do texto científico. Como assinala o autor,

essa influência exerceu-se na hierarquização “dos temas em estudo (avaliação da qualidade, efeitos da liderança, eficácia de modelos de gestão, boas práticas, comparações internacionais, etc.), nas metodologias adotadas (investigação operacional, análises de input-output, estudos extensivos, utilização de indicadores, etc.), na apresentação dos resultados (relatórios curtos, pouco “teóricos” e dirigidos à identificação e à resolução de problemas) (Barroso, 2010, p. 46),

Institucionalizando dispositivos argumentativos e regulações epistemológicas que, presumivelmente, assegurariam a sua aceitabilidade em outros mundos, mesmo que isto a conduza abandonar o seu próprio mundo.

Como é realçado em outro texto por João Barroso (2009, p. 1002):

(...) a influência do conhecimento (em especial do conhecimento académico disponível) na acção pública em estudo foi condicionada por três factores principais: exequibilidade (privilegiam-se os conhecimentos operacionais que são facilmente traduzíveis em acções); convergência (privilegiam-se os conhecimentos que são adequados às crenças pré-existentes); agenda (privilegiam-se os conhecimentos que se integram no “agenda setting”). Ou, como diz Delvaux (Delvaux & Mangez, 2008, pp. 79-80), baseado em



Kingdon, “certos tipos de conhecimento (os que estão incorporados em crenças ou que são postos em forma de linguagem) tendem a ser mobilizados através dos testes da factibilidade, da aceitabilidade e da relevância.

Finalmente, irei fazer uma breve alusão ao último bloco temático do trabalho de João Barroso, aqui ilustrado pelos artigos *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas* e *A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal* publicados respetivamente em 2005 e 2018. Gostaria de realçar a ideia de “breve alusão”, na medida em que o trabalho neste domínio é bem mais amplo e envolve uma equipa alargada com uma forte dimensão internacional e uma pluralidade de contextos e textos de investigação: relatórios de investigação, artigos e provas de Doutoramento, entre outros. Não vou, por isso, fazer considerações alargadas sobre o conteúdo das investigações em causa, mas apenas assinalar os traços da sua originalidade sobre a globalização dos modos de regulação dos Sistemas Educativos, bem como as suas produções conceptuais, os desafios protagonizados e aqueles que importa aprofundar.

Com as devidas precauções, por outro lado, vou sugerir que esses trabalhos constituem uma síntese desafiante e criativa da sua obra. O artigo *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas* (Barroso, 2005) é particularmente relevante no que diz respeito ao trabalho de conceptualização desenvolvido, nomeadamente em torno do conceito de regulação. Este trabalho envolve vários momentos. Num primeiro momento, procede-se a uma análise crítica do “discurso político” neste domínio. Esta análise é particularmente importante, na medida em que, se como alguém disse, em política aquilo que parece é, em princípio, na ciência aquilo que parece geralmente não é. A construção “científica” da noção subentende o questionamento daquilo que parece, introduzindo-lhe novas facetas e heterogeneizando aquilo que parece homogéneo; exige também que se debata o processo de transformação daquilo que parece naquilo que parece ser o que é. Neste caso, o que está em causa são as transformações das políticas públicas em educação, o reforço, material e simbólico, do mercado no campo, em suma, “imperativos de natureza política, de acordo com projectos neo-liberais e neo-conservadores, com o fim de ‘libertar a sociedade civil’ do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas)” (Barroso, 2005, p. 726). Neste contexto, a utilização da noção de regulação teria uma conotação emancipatória e constituiria uma resposta (positiva) à crítica artística dirigida ao Estado Educador e à sua burocracia, castradora da criatividade e hipercontroladora. A noção de regulação situar-se-ia na oposição à noção de

regulamentação. Ora, o trabalho analítico conduz ao reconhecimento de que a regulamentação não se opõe à regulação, mas seria antes um caso particular e extremo da regulação.

Ao associar o conceito de regulação “ao controlo de elementos autónomos mas interdependentes” (p. 728), João Barroso utiliza-o do mesmo modo que a Economia, ou seja, inclui tanto a intervenção normativa como as regras e os referenciais construídos para coordenar a ação de agentes sociais.

A digressão proposta sobre este conceito em vários domínios do saber contribui para uma primeira heterogeneização do conceito, através da distinção analítica entre regulações conservadoras e regulações transformadoras esta distinção não inibe, antes pelo contrário, pressupõe a possibilidade da sua articulação. Trata-se de um processo complexo de reprodução e mudança em que por vezes esta última é condição da preservação, da existência e da coerência do sistema. Não será, por isso, possível determinar, à partida, se um determinado dispositivo é reprodutor ou transformador. Perante esta impossibilidade, o trabalho interpretativo deve dar uma atenção particular ao desenvolvimento do dispositivo revelador mais do que à caracterização das suas qualidades substantivas. Admite-se, por isso, que o dispositivo de regulação não é uma coisa, mas uma relação entre sistemas de regulações em grande parte autónomos e estruturados por lógicas específicas. Compreende-se também que a regulação seja entendida «(...) no sentido activo de processo social de produção de “regras de jogo” permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação.» (Barroso, 2005, p. 730).

Convém também, neste contexto, realçar analiticamente a especificidade da regulação dos sistemas sociais e sistemas vivos, não a confundindo com a regulação dos sistemas mecânicos. Nos sistemas sociais, como é acentuado a partir dos trabalhos de Reynaud (1997, 2003), é útil distinguir a regulação institucional, tendencialmente normativa e visando assegurar o controlo do sistema, da regulação situacional, autónoma e tendencialmente produtora de relações sociais que não preexistiam ao processo de regulação.

Para a compreensão da regulação dos sistemas sociais complexos, torna-se analiticamente mais pertinente admitir que o processo de regulação é multipolar, ou seja, que o processo é multirregulado sendo que as diferentes lógicas e instâncias de regulação não convergem necessariamente para a reprodução e coerência do sistema. Estes sistemas são, portanto, sistemas multirregulados e importa reconhecer analiticamente esta plurirregulação. Como é afirmado por João Barroso, o que está em causa é a criação de novas perspetivas analíticas, na medida em que

se entendermos a “regulação do sistema educativo” como um “sistema de regulações” torna-se necessário valorizar o papel fundamental das instâncias (indivíduos, estruturas formais ou informais)

de mediação, tradução, passagem dos vários fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou se assegura a gestão dos conflitos entre as várias regulações existentes. Estas instâncias funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e dinâmica do sistema de regulação e seus resultados. (Barroso, 2005, pp. 734-735)

As potencialidades analíticas resultantes da crítica e superação das perspectivas que constroem oposições irreduzíveis entre polos contraditórios e, por via disso, o reconhecimento da possibilidade de encarar estas contradições como complementaridades contraditórias e tensas são amplamente exercitadas ao longo do artigo em causa. Em primeiro lugar, reconhece-se que a referência à regulação, por oposição à ação do Estado prescritivo e regulamentador, constitui um “efeito de moda”. Ao afirmar as virtudes do Estado regulador não se reconhece o papel desempenhado por um conjunto de unidades autónomas no sistema, bem como o processo de transformação do papel do Estado; este passou de um quadro normativo “baseado na obrigação dos meios para um outro baseado na obrigação dos resultados” (Demailly, 2001, citado por Barroso, 2005, p. 732). Não se assistiu, por isso, a uma diminuição da influência do Estado, mas a um “deslocamento”. O Estado passou, com efeito, a ter um peso excessivo na produção de um sistema de monitorização e avaliação, através da institucionalização de uma avaliocracia sem precedentes e no desenvolvimento de intervenções constantes, visando atenuar os efeitos fraturantes resultantes da utilização dos princípios do mercado como grande regulador simbólico do campo educativo. Em segundo lugar, a oposição entre o Estado e o Mercado não permitiu que se reconhecesse a importância dos processos de recriação e produção de novas instâncias de regulação onde a escola pública pode ser revalorizada no reconhecimento de que, como diz Whitty:

(...) nem o Estado, nem a sociedade civil constituem um contexto adequado para o exercício de uma cidadania activa e democrática, através da qual seja alcançada a justiça social. A reafirmação dos direitos dos cidadãos em educação parece exigir o desenvolvimento de uma nova esfera pública, algures entre o Estado e a sociedade civil mercantilizada, em que novas formas de associação coletiva possam ser desenvolvidas. O desafio reside em saber como sair de um processo de decisão atomizado, para o assumir de uma responsabilidade coletiva em educação, mas sem recriar um sistema de planificação supercentralizado (...). (Whitty, 2002, p. 20, citado por Barroso, 2005, p. 745)

No plano analítico, os desafios daqui resultantes subentendem que se atribua aos atores e instâncias de regulação qualidades que os habilitam a agir no interior de uma racionalidade comunicacional – que não é

apenas normativa nem estratégica – e que a investigação recrie o gosto de trabalhar na mestiçagem, hibridez e com a heterogeneidade.

As potencialidades heurísticas desta conceptualização da regulação são largamente evidenciadas no último artigo apresentado (Barroso, 2018). Trata-se de um trabalho de meta-análise incidindo sobre um conjunto de dispositivos e procedimentos de regulação que intervêm a vários níveis dos sistemas educativos e incidem sobre áreas específicas. Neste artigo é feita, antes de mais, uma distinção entre quatro níveis de regulação: transnacional, nacional, municipal e escola. Esta distinção é relevante porque ela não se limita apenas a distinguir, mas é fundamentalmente útil para produzir articulações. A regulação transnacional não se exerce diretamente através de imposições normativas, mas parece ser mais persuasiva recorrendo à comparabilidade como “instrumento de persuasão política e um critério para a formulação de juízos (de qualidade, eficácia, etc.)” (Barroso, 2018, p. 1084). O PISA constitui o exemplo mais acabado desta regulação e de um modelo de governação baseado na comparação dos resultados expressos através dos números. Tratando-se de uma prova de avaliação de conhecimentos incidindo sobre determinadas áreas cujos resultados são amplamente difundidos na imprensa, este teste internacional interfere, mesmo que implicitamente, na organização dos processos de ensino/aprendizagem. Mas como realça Luís Miguel Carvalho citado no artigo,

O PISA é alimentado por e sustenta um conjunto de preceitos sobre os processos de regulação transnacional. Destacam-se três que nos parecem centrais: (1) O primado de um modelo racional e “baseado em evidência” para a coordenação e controlo das acções no sector da educação (contrastando com uma coordenação baseada nas opiniões e/ou na ideologia). (...); (2) A “livre aquiescência” dos políticos – e sua adesão, envolvimento e apoio (material e simbólico) – à “mútua vigilância” como uma apropriada e eficaz prática de administração do social. (3) A avaliação sistemática do desempenho dos alunos em certos “domínios e competências de literacia” como um recurso útil e confiável para a pilotagem dos sistemas educativos. (Carvalho 2011, p. 164, citado por Barroso, 2018, p. 1085)

A utilização das plataformas eletrónicas constitui o dispositivo de análise dos processos de regulação nacional, ou seja, “no modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados” (Barroso, 2018, p. 1086). As plataformas eletrónicas exemplificam cabalmente o “governo digital da educação” e constituem um dispositivo de exercício “da política em tempo real” que tem por intenção quantificar os comportamentos humanos e sociais através da construção e alimentação de bases de dados recorrendo as tecnologias

digitais (Barroso, 2018, p. 1087). Neste caso, a regulação já não incide apenas sobre o controlo dos resultados, mas sobre o controlo dos processos humanos envolvidos, sendo responsável pela aceitação de estratégias de racionalização administrativa imunes às singularidades pessoais e organizacionais. Estas plataformas, pelas exigências materiais que comportam, mas também e, principalmente, pelos efeitos simbólicos que promovem, criam

uma situação de tripla dependência das escolas em relação à administração: por um lado, a vida escolar (sobretudo na sua dimensão mais administrativa) é formatada de modo a poder ser controlada pelas plataformas eletrónicas; por outro, mais do que os dados que são disponibilizados para administração é a possibilidade que esta tem de os consultar que conta; finalmente, a grande quantidade de plataformas existente e a exigência de as carregar e manter atualizadas condiciona o trabalho do gestor escolar e do seu *staff*. (Barroso, 2018, p. 1087)

As duas restantes medidas – a regulação municipal e a regulação na escola – não foram objeto de uma análise minuciosa, uma vez que ainda se encontram em fase de desenvolvimento. Importa referir que a regulação municipal pretende transferir para as Autarquias competências da administração central e competências exercidas pelas escolas. Por sua vez, o projeto de flexibilização curricular ainda se encontra em fase de experimentação. Para concluir, de uma forma sintética, gostaria de sublinhar a importância da noção de multirregulação, ou de regulação compósita. Esta noção admite um conjunto de centros de regulação localizados em diferentes níveis, sendo que a influência de cada um deles não depende exclusivamente da posição hierárquica que ele ocupa nos níveis do sistema. Torna-se ainda relevante assinalar que a regulação do sistema não é assegurada apenas por um centro, ela é policentrada, e que, do ponto de vista analítico, importa atribuir uma ênfase acrescida às interfaces entre os centros, ou seja, dar uma ênfase às fronteiras, numa dinâmica em que a separação entre o dentro e o fora se tende a diluir, a ser transgredida, a ser complexificada.

Se tivesse que fazer uma síntese da obra do João Barroso, ilustrada pelos textos que ele próprio selecionou como sendo representativos da sua obra, declarava logo que me encontrava perante uma missão impossível e que qualquer esforço de a tornar possível conduziria a um fechamento de um campo que é irredutivelmente aberto. Por esta razão, tal síntese não é possível de ser integrada no chamado *estado da arte*, tal como ele é hoje ritualizado no desenho dos projetos de investigação na área das Ciências da Educação. A sua obra é mais uma obra de problematização que se tem vindo a complexificar e que, portanto, não é suscetível de se confundir com um conjunto de saberes mais ou menos estabilizado. Estamos, com efeito, em face de um trabalho de problematização que incide na elaboração do desenho de investigação, procurando realçar que o trabalho

de investigação não se desenvolve no respeito de um conjunto de fases predefinidas, mas comporta um conjunto de momentos que não se sucedem necessariamente no tempo e que não constituem uma condição prévia do processo de investigação, mas, por vezes, o seu produto. A articulação entre os momentos, sendo rigorosa não é rígida, como não é rígido o trabalho que se reivindica de cada um dos momentos.

Ao longo da minha leitura dos textos de João Barroso, tive a preocupação de salientar alguns aspetos relevantes que agora evidencio. O primeiro é o de que a investigação é um processo e uma atividade e não uma sucessão de tarefas. Neste processo, o trabalho em torno da configuração da problemática, como convém realçar, não se reduz à identificação das hipóteses ou dos objetivos, sendo essencialmente um trabalho crítico. Uma crítica e tentativa de superação do que se convencionou designar de *senso comum* que mais do que negar a sua pertinência cognitiva é analisado nas suas diferentes facetas. Porém é também um trabalho crítico sobre o “senso comum científico”, tentando interrogá-lo, tendo em conta a sua historicidade e as facetas que ele omite por não serem relevantes para o campo teórico em que se situam.

O segundo aspeto incide sobre o trabalho de conceptualização ou de tematização. Por vezes, as Ciências Sociais e Humanas desenvolvem este trabalho de conceptualização de forma a estabilizarem os seus objetos de estudo, atribuindo-lhes um conjunto de traços empiricamente observáveis que os torna reconhecíveis como coisas. Trata-se de um processo de coisificação dos objetos de investigação, tornando-os acessíveis à observação “exterior”, no pressuposto de que que, só desta maneira, seriam suscetíveis de um estudo objetivo. Fica estabelecida, deste modo, uma correspondência entre os processos de coisificação e de objetivação. A perspetiva desenvolvida pelo João Barroso é substancialmente diferente, na medida em que integra um esforço intelectual apoiado numa definição de objeto, sendo este encarado como uma relação entre relações sociais e desenvolve dispositivos analíticos e procedimentos de objetivação que se ocupam mais da coerência e consistência dos objetos do que dos sistemas causais que os explicariam.

O terceiro e último aspeto serve para chamar a atenção para a diversidade de papéis assumida pelo autor ao longo da sua obra. Trata-se de papéis e de articulações complexas entre o investigador/docente universitário, o especialista e o consultor. O exercício destes diferentes papéis, apesar de ser exigente, não empobreceu o seu trabalho de investigação. Pelo contrário. Ele permitiu-lhe trabalhar em simultâneo na Ciência e na estruturação dos seus destinos sociais.

Lisboa, junho de 2019

## REFERÊNCIAS

- Barroso, J. (1996). Génese e evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus. Uma investigação no cruzamento de várias disciplinas. *Análise Psicológica*, 14, 487-506.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49-83.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade, Campinas*, 26(92), 725-751.
- Barroso, J. (2007). A história das instituições escolares: a escola como objecto de estudo. In J. Pintassilgo, L. Alves, L. Correia & M. Felgueiras (Orgs.), *A História da Educação em Portugal. Balanço e Perspectivas* (pp. 147-177. Porto: ASA.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade, Campinas*, 30(109), 987-1007.
- Barroso, J. (2010). Conhecimento, actores e política. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, 12, 37-50.
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade, Campinas*, 39(145), 1075-1097.
- Bourdieu, P. (1989). *O Poder Simbólico*. Lisboa/Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrand Brasil.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação.
- Nóvoa, A. (1997). La nouvelle histoire américaine de l'éducation. *Histoire de l'Éducation*, 73(janvier), 3-48.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. (troisième édition). Paris : Armand Colin.
- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (Dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris : Éditions La Découverte.

## CAPÍTULO 1

# **GÉNESE E EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA E DA ADMINISTRAÇÃO DOS LICEUS. UMA INVESTIGAÇÃO NO CRUZAMENTO DE VÁRIAS DISCIPLINAS**



# **GÉNESE E EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA E DA ADMINISTRAÇÃO DOS LICEUS. UMA INVESTIGAÇÃO NO CRUZAMENTO DE VÁRIAS DISCIPLINAS**

## **PUBLICAÇÃO ORIGINAL**

Barroso, J. (1996). Génese e evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus. Uma investigação no cruzamento de várias disciplinas. *Análise Psicológica*, 4(XIV), 487-506.

## **INTRODUÇÃO**

A construção de um conhecimento científico sobre o funcionamento interno da escola, constitui um objectivo recente da investigação em várias disciplinas, no domínio das Ciências da Educação.

Marcada inicialmente por uma perspectiva predominantemente sociológica, a investigação sobre a escola abriu-se, como nota Derouet (1995), a outros campos disciplinares, como o da Ciência Política e da Ciência Administrativa, e mais recentemente da História da Educação.

No que se refere a esta última disciplina é possível identificar, como sublinha António Nóvoa (1995a), diversas tendências de investigação que tentam aprofundar a análise da organização escolar e do currículo, das disciplinas e do dia-a-dia nas escolas, na linha do que Dominique Julia chama de “cultura escolar”:

conjunto de normas que definem saberes a ensinar e condutas a inculcar e um conjunto de práticas que permitem a transmissão desses saberes e a incorporação desses comportamentos, normas e práticas que são subordinadas a finalidades que podem variar segundo as épocas (finalidades religiosas, sociopolíticas ou simplesmente de socialização). (Julia, 1995, p. 354)

A investigação que realizei sobre *a organização pedagógica e a administração dos liceus, em Portugal, no período compreendido entre 1836-1960* (ver Barroso, 1995), de que este artigo procura dar conta, situa-se claramente neste campo de pesquisa.

Por um lado, trata-se de uma reconstrução histórica das origens, finalidades e processos que estão na base da criação de uma organização pedagógica específica para o ensino das diferentes disciplinas no liceu (o *regime de classes*) e do modo como se transitou de uma normatização pedagógica para uma normatização administrativa.

Por outro lado, trata-se de um exercício de recontextualização das normas relativas à organização e administração escolar que foram sendo fixadas pelo quadro legal, através da análise do relato das práticas dos reitores nos diferentes liceus, durante o período considerado.

A investigação desenvolveu-se, assim, segundo dois planos de análise: o plano das normas definidas pela legislação e o plano da sua aplicação prática.

No primeiro, procurei analisar a organização pedagógica como uma dimensão estruturante do próprio currículo e das suas didácticas, e a administração como o modo de governo que viabiliza essa organização e que tenta assegurar a subordinação dos diferentes actores às suas finalidades. Mas considerando, ao mesmo tempo, que uma e outra (organização e administração) são a expressão de princípios, ideais e políticas educativas, no seguimento, aliás, do que recomendava Dewey, em 1901:

É fácil cair no hábito de olhar para os mecanismos de organização escolar e da sua administração como algo de relativamente exterior e indiferente aos objectivos e ideais educativos. Temos tendência para pensar no agrupamento das crianças em classes, na estruturação dos níveis de ensino, nos dispositivos de progressão dos estudos e nos métodos que os concretizam, no sistema de selecção dos professores e de distribuição de serviço docente, de remuneração salarial e de promoção na carreira, como, num certo sentido, aspectos meramente práticos e utilitários. Esquecemo-nos que são precisamente este tipo de coisas que realmente controlam o conjunto do sistema, mesmo no que diz respeito às suas dimensões educacionais. (citado por Nóvoa, 1995b, p. xxi)

No segundo, centrei a minha análise no processo de aplicação dessas normas nas próprias organizações, a partir do relato que os reitores (seus principais executantes) faziam das suas práticas e dos dispositivos pedagógicos e administrativos que as enquadravam.

Este duplo plano de análise justificou a utilização de diferentes abordagens disciplinares, para além da própria História da Educação, em particular da Sociologia das Organizações e da Administração Educacional, com incidência na formulação dos próprios quadros conceptuais e na construção dos instrumentos metodológicos.

Neste artigo, irei debruçar-me essencialmente sobre esta dimensão pluridisciplinar da investigação que realizei sobre a génese e evolução da organização pedagógica e da administração do liceu e sobre o reflexo que ela teve nos resultados alcançados.

Assim, começarei por apresentar, de modo abreviado, a problemática que está na origem deste trabalho. Em seguida, porei em evidência os contributos das diferentes abordagens disciplinares e a sua influência na construção do quadro de análise e nas opções metodológicas utilizadas. Finalmente, identificarei aquilo que me parecem ter sido os resultados mais

significativos deste trabalho e os contributos que eles podem ter para o conhecimento da instituição escolar e do seu funcionamento.

## DEFINIÇÃO DE UMA PROBLEMÁTICA

A permanência e naturalização de um modo uniforme de organização pedagógica, cuja matriz essencial é “o ensino em classe”, constitui um dos factores mais estruturantes do “modelo escolar” que está na base do desenvolvimento da escola pública. É a persistência desse modelo, também, que explica muita das resistências organizacionais que se fizeram sentir, ao longo das várias tentativas de reforma, às mudanças dos currículos e das práticas pedagógicas na sala de aula.

É neste contexto da permanência de uma estrutura e organização pedagógica secular e da influência que ela exerceu como paradigma de referência para a organização e administração da escola, no quadro da evolução do sistema estatal de ensino, que se situa o meu trabalho de investigação.

Se quisesse reduzir a problemática que constitui o ponto de partida do meu trabalho, a uma formulação mais operacional diria que ela se traduziu em cinco questões fundamentais:

- Qual a génese da organização pedagógica da escola pública que foi criada em Portugal e em outros países da Europa ocidental e da América do Norte, a partir dos finais do século XVIII?
- Por que razão essa organização pedagógica, cuja matriz essencial é o “ensino em classe”, se manteve praticamente inalterável no domínio formal legal até à actualidade, pesem embora as múltiplas tentativas de a alterar?
- Em que medida a adopção desta organização pedagógica influenciou a definição legal da administração do próprio estabelecimento de ensino e a concepção do sistema escolar estatal (no caso particular do ensino liceal)?
- De que modo o processo de erosão desta matriz inicial da organização pedagógica, resultante da própria complexificação do estabelecimento de ensino liceal, e da diversidade dos contextos em que foi aplicada, é responsável pela formação de organizações informais (“liceu invisível”), contrárias às normas estabelecidas pelo quadro legal?
- Que influência teve na organização específica de cada liceu e nos seus processos de administração, o conflito de racionalidades (administrativa

e pedagógica) presente na tentativa de imposição do regime de classes e nos seus “disfuncionamentos”.

As respostas a estas questões, foram orientadas por nove hipóteses explicativas, cuja formulação permite identificar o “fio condutor” da própria investigação realizada:

- A construção de uma “pedagogia colectiva” necessária ao ensino simultâneo de um grupo de alunos tomou como arquétipo organizativo a relação educativa entre um mestre e o seu discípulo, própria do ensino individual, que se traduz na expressão *“ensinar a muitos como se fossem um só”*.
- A operacionalização desta “pedagogia colectiva” obrigou à “invenção” de uma tecnologia educativa específica que se traduziu na divisão dos alunos em “classes” (isto é, divisões graduadas por estádios ou níveis de conhecimentos de complexidade crescente, segundo a idade e os conhecimentos adquiridos pelos alunos).
- A tecnologia da “classe” (que pressupõe a homogeneidade do grupo de alunos que a frequenta) condicionou decisivamente a própria organização do estabelecimento de ensino: processos de divisão do trabalho docente e sua coordenação; divisão do tempo escolar; classificação e selecção dos alunos; programação serial dos espaços; etc.
- A “classe” constituiu, desde a sua origem, uma forma explícita do currículo, enquanto estrutura disciplinadora (Foucault, 1975) e inculcadora de “habitus” (Bourdieu & Passeron, 1970), integrada no paradigma educacional dominante na expansão da educação popular no início do século XIX (e aos factores económicos e políticos que condicionaram essa expansão). A sua permanência, mesmo para lá do desaparecimento das razões que estiveram na sua origem, tornaram-na um elemento essencial do “currículo escondido” e reforçaram a sua função mediatizadora da influência externa (reformas, mudanças pedagógicas, etc.) que visava alterar a organização pedagógica da escola e a sua administração.
- A imposição de uma organização com estas características a todos os estabelecimentos de ensino, com a criação de um sistema escolar estatal, a partir dos finais do século XVIII, tipifica o próprio conceito de “escola” (que passa a ser associado a esta organização e às suas estruturas derivadas, tomadas como “invariantes”) e explica muito do carácter centralizador de que se revestiu a sua administração formal.
- A transformação de uma organização pedagógica em organização administrativa que caracteriza o processo de evolução da “classe” (quer no ensino primário, com a “escola graduada”, quer no ensino secundário com o chamado “regime de classe”) cria as condições para que se

desenvolva nas escolas uma porosidade entre os domínios “pedagógico” e “administrativo” que se traduz muitas vezes na “pedagogização da administração”, ou na “burocratização da pedagogia”, ou ainda na existência do “administrador como profissional” que caracteriza o estatuto ambíguo dos reitores.

- A reconstituição da génese e evolução da organização e administração formallegal dos liceus em Portugal a partir da sua criação em 1836, por Passos Manuel, permite confirmar as hipóteses atrás formuladas. Essa confirmação, obriga a relativizar o determinismo dos factores externos na definição do próprio quadro legal que regulamenta a administração dos liceus, pela influência que os próprios factores endógenos inerentes à organização e manutenção do ensino em classes exerceram na sua evolução.
- O acesso a fontes documentais (Relatórios dos reitores) que relatam como em cada liceu, num determinado período, foram executadas as normas sobre a organização pedagógica (em particular o regime de classes), permite confirmar a existência de uma “organização real” que se distingue da “organização legal”. Essa “organização real” resulta de múltiplos factores que fazem a especificidade de cada liceu, e é um dos espaços privilegiados de afirmação das estratégias dos diferentes actores, e em particular dos reitores.
- Uma das principais características deste processo de construção de uma “organização real” nos liceus, no período em estudo, prende-se com a existência de dois movimentos contraditórios que orientam a organização e administração de cada estabelecimento de ensino: um movimento centrípeto e unificador que visava eliminar as diferenças entre os liceus, subordinando-os, uniformemente, a um quadro legal extremamente rígido, e a uma administração burocrática e centralizadora; um movimento centrífugo e desagregador, que isolava os professores e os alunos no interior das salas, das aulas e das disciplinas, transformando-as em espaços e tempos de distinção.

## DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

O desenvolvimento desta problemática fez-se tomando como objecto de estudo as “estruturas formais” que regulam a administração e organização pedagógica do liceu entre 1836 e 1960. Estas estruturas foram analisadas a três níveis: a organização pedagógica e seus antecedentes; a administração do liceu e sua evolução legal; as práticas dos reitores.

– No caso da *organização pedagógica do liceu e seus antecedentes*, a análise incidiu no processo de formalização das estruturas que regulam a organização pedagógica do liceu e que têm na *classe* (no seu duplo sentido de agrupamento de alunos e de disciplinas) o seu elemento predominante.

Deste modo, a “classe” foi identificada como arquétipo organizacional do ensino colectivo tendo sido descrito o processo que conduziu à sua normatização, em Portugal, quer no ensino primário, quer no ensino secundário.

Num primeiro momento, o objectivo consistiu em identificar o “genótipo” que está na origem de uma estrutura que é reconhecida como dominante na configuração histórica da escola como instituição educativa – a “classe” (entre outros: Chartier, Compère & Julia, 1976; Foucault, 1975; Giollito, 1983; Hamilton, 1991a, 1991b; Perrenoud, 1984; Petitat, 1982; Prost, 1968; Viñao, 1990; Vincent, 1980).

Este trabalho incidiu sobre dois processos significativos na clarificação dos fundamentos organizativos da escola primária pública, em Portugal, no século XIX: a “*querela dos modos de ensino*” que foi desencadeada a propósito da introdução do “ensino mútuo”; e a criação das “*escolas centrais*” (escolas graduadas em classes), nos finais do século, que, à semelhança do que aconteceu em outros países, começam a substituir nos grandes centros urbanos a escola do professor único (com ou sem auxiliar).

Num segundo momento, procedi à reconstituição da evolução das estruturas formais que asseguram a organização pedagógica dos estabelecimentos que em Portugal ministravam o ensino pósprimário identificando, para lá das suas evidentes diferenças, a permanência da matriz nuclear subjacente à criação da “classe”.

Para este estudo utilizei diversas fontes: por um lado a legislação que regulamentou as diversas formas de organização, e textos pedagógicos da época que me permitissem aperceber dos argumentos utilizados para defender as diferentes modalidades utilizadas; por outro lado, procurei “reler” muita da informação levantada a partir de fontes diversas, por diferentes autores e que fazem referências à evolução da organização da escola, em vários países, para encontrar indícios que confirmassem a minha hipótese de partida.

– Quanto à análise da *administração do liceu e sua evolução legal*, o meu estudo incidiu sobre a sua génese e evolução, entre 1836 e 1947.

Tratando-se de uma área pouco explorada e sobre a qual existia à partida pouca informação, foi necessário proceder a um estudo mais intensivo das fontes primárias relativas a este período, abordando numa perspectiva diacrónica a definição progressiva e não linear das normas que regulamentaram a administração do liceu, enquanto estabelecimento

de ensino público. O objecto de estudo foi definido, assim, pelas regras formais que determinaram os órgãos, as atribuições e as funções através das quais é assegurada a administração de cada liceu (individualmente considerado).

– Finalmente, quanto às *práticas dos reitores*, a abordagem incidiu sobre o processo de apropriação, reinterpretação e dissociação normativa, realizado nos diferentes liceus entre 1935/36 e 1959/60, a partir da análise de um corpus de 546 relatórios dos reitores dos liceus existentes no Arquivo Geral do Ministério da Educação.

A “descoberta” deste corpus documental permitiu-me proceder a uma rotação do plano de análise, deslocandome da perspectiva da administração central para a do administrador local (o reitor), da macroestrutura para a micro-estrutura, do plano das normas para plano da sua concretização prática.

## OS CONTRIBUTOS DE DIFERENTES DISCIPLINAS

Pela importância que é atribuída à temporalidade do fenómeno “organização e administração do liceu”, com a adopção de uma abordagem genealógica do processo de construção das estruturas definidas pelo quadro legal, a investigação situouse na confluência da História da Educação, em geral, e da História da Administração do Ensino, em particular, na acepção proposta por Guy Caplat (1984), isto é da “História entendida como geologia da ciência administrativa” (p. 29).

Contudo, ao tomar como objecto de estudo a dimensão local do sistema e da sua administração, ao nível da escola enquanto organização, tornou-se necessário recorrer a um quadro conceptual e analítico próprio das “teorias da organização e administração educacionais” (tributário da Ciência administrativa, da Análise organizacional e do que Derouet apelida de “sociologia das organizações educativas”).

– Quanto à dimensão “histórica” desta pesquisa ela está presente na reconstrução da génese e evolução das estruturas de administração dos liceus, em Portugal. Trata-se de um processo que só pode ser observado e compreendido numa perspectiva diacrónica de “longa duração” (Braudel, 1972, pp. 7-70) que tome como referência temporal não só a criação deste tipo de estabelecimento de ensino, mas também o processo de constituição das formas escolares de que é subsidiário.

Esta adopção de uma perspectiva histórica regressiva e comparativa em direcção a estádios anteriores do desenvolvimento da escolarização (primária e pós-primária), justificou-se, ainda, pelo facto de ter colocado

como hipótese central desta investigação a influência que a organização pedagógica teve na configuração da própria administração do liceu.

Daí a necessidade de ter alongado o meu estudo à organização pedagógica dos “colégios” dos jesuítas e das “aulas” dos estudos menores criadas pelo Marquês de Pombal, e à consolidação de uma organização pedagógica para escola primária pública, no século XIX.

Mas se o estudo das estruturas, sistemas da “longa duração”, consiste, como o afirmaram desde o início os primeiros historiadores dos “*Annales*”, na “busca das permanências que desafiam a mobilidade da história oficial” (Vovelle, 1982, p. 214), ele não pode limitar-se a esta perspectiva do “tempo longo”. Como propõe Vovelle (na linha de outros historiadores como Le Goff e Nora, 1974) é preciso estabelecer uma relação dialéctica entre o “tempo curto” e o “tempo longo”, indo da “estrutura ao acontecimento, passando pela longa duração” (Vovelle, 1982, p. 227). Por isso, simultaneamente com o estudo em profundidade na procura das invariantes estruturais que regulam a organização pedagógica do liceu e da sua administração, procurei identificar (e estudar com mais detalhe) os momentos de crise e de ruptura que estão na origem da proposta de novos modelos (como por exemplo, “reformas pombalinas dos estudos menores”, “reforma de Passos Manuel”, “reforma de Jaime Moniz”, “reforma de Sobral Cid”, “reforma de Carneiro Pacheco”, “reforma de Pires de Lima”). Estas reformas, para além do seu significado na continuidade do processo de evolução das estruturas de organização e administração dos estabelecimentos de ensino liceal, adquirem um significado próprio enquanto “acontecimento” (episódio) historicamente situado, na medida em que cristalizam determinados modelos organizativos e administrativos, cuja origem e sentido importa analisar para compreender as “resistências” que provocaram.

— No que se refere à utilização de uma abordagem teórica da organização e administração do liceu ela revelou-se essencial para a definição do quadro conceptual, em particular na interpretação que foi dada à “organização formal”, entendida como conjunto de princípios, estruturas e regras pré-definidas destinadas a assegurar a ordem e a coerência no funcionamento do liceu, bem como a relação que ela estabelece com a “organização informal”.

Apesar de a organização e administração do liceu não se reduzirem aos aspectos formais, eles podem, contudo, explicar muito dos comportamentos passados e actuais dos diferentes actores escolares, bem como contribuir para uma interpretação teórica das especificidades das organizações e das administrações escolares.



Como aliás a própria corrente interaccionista reconhece, a estrutura formal não se limita a ser um “pano de fundo” para a acção organizacional, mas é o principal recurso para as estratégias individuais dos seus membros.

Embora as organizações possam ser consideradas como “um construído humano e não tenham sentido fora da relação entre os seus membros” (Crozier & Friedberg, 1977, p. 43), isso não significa, como dizem os mesmos autores, “que o modelo oficial prescritivo não tenha qualquer influência. Ele determina em larga medida o contexto da acção e, portanto, os recursos dos actores” (p. 37).

Do mesmo modo (e este é um dos aspectos mais fecundos da abordagem da análise estratégica proposta por Crozier, e das relações entre estruturas formais e informais) o sistema oficial é igualmente influenciado e corrompido pelas pressões e manipulações dos actores:

Em vez de considerar as práticas informais unicamente como excepções ou acomodações no quadro da lógica tradicional, é preciso inverter a perspectiva para tentar compreender o próprio sistema oficial a partir de uma análise mais realista das dificuldades com que ele se depara, e indo mesmo um pouco mais longe, como uma resposta a estas práticas informais e como uma solução aos problemas que estas colocam. (Crozier & Friedberg, 1977, p. 38)

Como diz Friedberg (1993), no seu trabalho sobre as dinâmicas da acção organizada

a regulação que a estrutura formal opera nunca é total. Ela é constantemente ultrapassada por um conjunto de práticas que não respeitam as prescrições que ela estabelece. Através destas práticas, os participantes, em função da sua percepção dos constrangimentos como recursos da situação, procuram, e na maior parte das vezes conseguem, reduzir pouco a pouco a importância do quadro formal, e deslocar ou limitar a sua validade, ou até, mesmo, inverter completamente as sequências teóricas. (Friedberg, 1993, p. 145)

E isto é válido quer nas relações na macro-estrutura formal (o sistema de ensino e as escolas) quer na micro-estrutura formal de cada estabelecimento de ensino.

Na verdade, esta perspectiva interaccionista que se revela bastante eficaz para descrever as relações entre o formal e o informal ao nível de cada escola, bem como o facto de ela ser não só um “*locus de reprodução*”, mas também um “*locus de produção normativa*” (ver a este propósito Lima, 1992), pode ser utilizada igualmente para explicar a influência exercida pela acção dos actores organizacionais sobre a produção normativa emanada do centro de decisão que governa o sistema educativo.

A definição da organização formal das escolas pela administração pública processasse segundo um modelo de decisão que se assemelha ao que Lindblom (1965) chama de “*modelo sinóptico*”. Este modelo pressupõe uma

*"racionalidade a priori"* que é legitimada pelo facto de o legislador ser suposto tomar as suas decisões na defesa do interesse público e dispôr de uma autoridade legal (no sentido weberiano do termo) para "impor" essa racionalidade.

Mas, como advertem Crozier e Friedberg (1977) no seu comentário ao modelo de Lindblom,

os actos legislativos são compromissos cuja interpretação pode ter bastante latitude. As intenções do legislador podem prestar-se à discussão, e principalmente em cada caso concreto, ou para cada missão, podem entrar em oposição, directa ou indirectamente, com interesses legítimos, consagrados pela lei, ocasionando conflitos, e bloqueamentos administrativos e jurídicos. Donde a impressão de irracionalidade que suscitam as actividades públicas. (p. 268)

Nesta situação de aparente irracionalidade ocorre aquilo que Lindblom chama de *"racionalidade a posteriori"* e que resulta de um ajustamento mútuo que os actores e a administração fazem para vencer esses bloqueamentos e conflitos, ou por obra do próprio jogo democrático, ou porque a correlação de forças entre as partes em conflito a isso obriga. É o que acontece, por exemplo, nas escolas, com as *"infidelidades normativas"* assinaladas por Licínio Lima (1992) como *"fidelidade dos actores aos seus objectivos, interesses e estratégias (...)* e contraponto ao normativismo burocrático" (p. 171). Contudo, estas *"infidelidades"* não só constituem uma forma de *"racionalidade a posteriori"* que relativiza as próprias normas gerais aos contextos organizacionais e individuais, mas por vezes, elas têm um efeito de retorno sobre o centro de decisão administrativa levando-o a ajustar a sua própria *"racionalidade"*.

Esta interpretação dá um outro sentido (não substitutivo, mas complementar) à análise, normalmente unívoca, da evolução do quadro legal. A incoerência que se verifica, muitas vezes, na sucessão legislativa não é unicamente o resultado do mau funcionamento da administração central, ou da alteração de políticas dos diferentes partidos ou ministros, mas reflecte também o conflito de poder e a relação de forças entre os professores (em particular os seus membros mais influentes) e as suas organizações, por um lado, a Administração e o poder político.

Nesse sentido, uma investigação centrada na análise retrospectiva do *"corpus normativo"*, se apoiada em séries longas, não se limita a dar a visão unilateral dos diversos legisladores, dos seus valores e sistemas de decisão, mas é também, ao nível macro, de racionalidades conflituais que opõem os administradores aos pedagogos, os *"burocratas"* aos *"profissionais"*, a administração central às escolas, os *"teóricos"* aos *"práticos"*, etc.

Foi com esse fim que foram estudadas neste trabalho (numa perspectiva histórica e organizacional) as estruturas formais que regulam a administração e a organização pedagógica do liceu.

De registar ainda que a utilização destes dois campos disciplinares me permitiu estabelecer, tal como propõe Boudon (1979) uma relação dialéctica entre a “descrição” e a “explicação”, valorizando a função interpretativa que as teorias da organização e administração educacionais podem ter na análise secundária de dados recolhidos em outros estudos de história da educação, em Portugal, e na orientação da recolha e tratamento de dados produzidos pela investigação própria, quer no que se refere à legislação e à imprensa pedagógica, quer, em particular, no que se refere aos relatórios dos reitores.

## DAS FONTES E DA SUA METODOLOGIA DE ANÁLISE

A reconstituição do processo que está na origem da classe como modelo uniforme de escolarização, a descrição das suas características como “tecnologia da sala de aula” e a influência que tiveram nas formas escolares que precederam a criação dos liceus (colégios e “aulas”) baseiam-se, essencialmente, na informação e dados recolhidos nas principais fontes secundárias existentes em Portugal, e que não tinham sido tratados nesta perspectiva. Tratou-se, portanto, do ponto de vista metodológico de uma “análise secundária” de dados descritivos que tinham sido recolhidos com outro fim.

Quanto à investigação sobre o processo de organização e administração do liceu utilizei dois tipos de fontes:

- as séries legislativas que regularam, entre 1836 e 1960, a organização e a administração do liceu, cuja informação foi cruzada com os artigos que saíram na imprensa pedagógica da época, e que comentavam, a partir do ponto de vista dos professores, as principais medidas que iam sendo tomadas;
- um corpus constituído por 546 relatórios de reitores referentes ao período compreendido entre 1935/36 e 1959/60.

## AS FONTES LEGISLATIVAS

No quadro da renovação da agenda de investigação da História de Educação e da diversificação das suas fontes, das suas práticas de trabalho e dos seus instrumentos metodológicos, existe uma certa tendência para desvalorizar os estudos baseados na “hermenêutica doutrinal dos

textos oficiais ou dos projectos de Reforma” (Fernandes, 1988). É comum dizer-se, como faz Dominique Julia (1995) que “não há história da educação mais tradicional que a das normas” que tem por base os textos regulamentares, pois estes não nos permitem aceder à própria realidade das coisas.

Contudo, na investigação que conduzi sobre a administração do liceu o recurso a um levantamento sistemático das fontes normativas não tinha por pretensão reconstruir a partir delas a realidade das escolas e das suas práticas, mas antes constitui um objecto de estudo em si mesmo, ou seja, as estruturas formais definidas pelo quadro legal.

Estas estruturas correspondem ao que Lima (1992) chama de “*plano das orientações para a acção organizacional*” e têm as seguintes características:

São [estruturas] reguladas por regras formais legais (normas) com carácter impositivo, estruturadas e codificadas geralmente em linguagem jurídica (ou nela inspirada), e estão inscritas em suportes oficiais. São regras sempre em vigor, até serem substituídas por processos formais semelhantes aos utilizados no momento em que foram instituídas, e são obrigatoriamente do conhecimento dos actores (enquanto presunção). Constituem um quadro construído e fixado em torno de objectivos oficiais da organização (para a organização), são atribuidoras de significado normativo à acção organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências. Em termos de procura de racionalidade estamos perante o modelo racional legal, isto é, um modelo que toma por referência a racionalidade (a priori) do sistema, do ponto de vista da sua administração centralizada. As regras formais obrigam a um desempenho em conformidade, tendo como bases predominantes de legitimação a normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controlo e de fiscalização. (Lima, 1992, p. 160)

Estas estruturas fornecem assim “um retrato oficial” da administração dos liceus, embora não permitam reconstruir a diversidade (pessoal, temporal e local) dos modelos e práticas da administração e gestão dos liceus, no período em análise (1836/1947). Este retrato foi sistematicamente confrontado com as posições que os professores individualmente ou nas suas associações profissionais tomaram na imprensa pedagógica, bem como em obras que para tal tenham escrito.

A pertinência de uma abordagem deste tipo justificou-se, no quadro da minha investigação, por diferentes motivos:

- A evolução da organização pedagógica e o processo de estatização do ensino tornaram necessária uma administração específica para o serviço público de educação. Esta administração construiu-se através de uma “sedimentação progressiva” da legislação e foi-se especializando quer do ponto de vista funcional quer departamental. A análise da produção normativa que acompanhou a criação dos liceus e as diferentes

fases do seu desenvolvimento contribui, assim, para o conhecimento da génese e funções da própria administração escolar.

- O conhecimento das normas e das estruturas que são impostas para a administração dos liceus permite identificar qual o modelo (ou modelos) organizacional e administrativo que inspira a decisão política e a actuação administrativa, neste domínio, bem como a sua evolução. Ainda que este modelo possa representar uma ficção do que é cada liceu enquanto organização, nem por isso deixa de ter uma influência decisiva no seu processo histórico de desenvolvimento.
- A análise das continuidades e rupturas na definição do enquadramento legal que regulamenta a administração do liceu, bem como do debate público que lhes está muitas vezes associado, permite ter uma visão dinâmica da pluralidade de opiniões que se foram construindo ao longo deste processo e identificar os discursos dominantes.
- O conhecimento da produção normativa e da sua retórica contribui para esclarecer quer as estratégias dos decisores da administração central, na definição de uma organização específica para os liceus, quer as estratégias, muitas vezes autónomas, dos actores locais, sejam eles reitores, directores de classe, professores ou alunos. Neste sentido é possível estabelecer um confronto entre a “racionalidade a priori” e a “racionalidade a posteriori”, identificando a influência que a segunda teve, muitas vezes no “ajustamento” das decisões tomadas pela administração.

O recurso às fontes legislativas ganhou assim um outro sentido, no quadro desta investigação e é justificado pelos seguintes argumentos:

- O conhecimento das séries legislativas permite reconstituir “a trama histórica” (Caplat, 1984, p. 36) do processo de construção das estruturas formais da organização e administração do liceu, e interpretar o sentido das linhas de continuidade e de ruptura que se foram estabelecendo, neste domínio, ao longo da própria evolução do ensino liceal.
- A estratificação do “corpus” normativo constitui como que um património institucional que serve de quadro de referência simbólica aos professores, aos alunos, aos pais e à opinião pública e que condiciona as suas relações na e com a organização-liceu.
- O conhecimento das ideias e das normas que regulamentaram a administração interna do liceu, se perspectivado pelos próprios contributos das teorias da organização e administração educacionais, permite estabelecer relações pertinentes com outras dimensões da História da educação, como por exemplo a “história do currículo”, a “história das políticas de educação”, a “história das correntes e ideias pedagógicas”, a “história dos professores”, “a educação comparada”, etc. e outros

níveis da “história da administração escolar”, como seja a “história da administração central”, a “história da inspecção”, etc.

- Pelas suas características, os diplomas legais constituem um “corpus” documental imprescindível para o estudo da retórica oficial sobre a reforma educativa (neste caso sobre a reforma da administração dos liceus) não só pelas medidas que preconizam, mas também pelo discurso legitimador que acompanha a legislação de maior importância, onde são apresentados os fundamentos da racionalidade administrativa em que se baseiam.
- Se se situar a produção legislativa no contexto dos sistemas de decisão da administração pública (nos diferentes períodos em estudo) e aplicando a classificação de Lindblom (1965), atrás apresentada, sobre o “modelo sinóptico” e o “modelo de ajustamento”, é possível ver no normativo legal, não só a expressão da racionalidade “*a priori*” da administração (ou do legislador seu intérprete), mas também o reflexo das racionalidades “*a posteriori*” dos actores individuais ou colectivos, em particular, os reitores, os professores e as suas associações.

Além disso, a análise comparativa da sucessão legislativa permite pôr a descoberto (pelas omissões, pelas repetições, pelas reformulações, pelas alterações, de certas normas) não só a diversidade de estratégias dos decisores, mas igualmente os focos de conflito, os polos de interesses contraditórios, os campos de forças, que a aplicação dessas normas gerava. Como se depreende desta argumentação, ao contrário de muitos estudos baseados na análise da legislação, não me move qualquer concepção determinista do processo de decisão política na administração da educação.

A ruptura com este paradigma, dominante em muitos estudos de história das políticas de educação (ver Prost, 1992), ou de administração escolar (ver Caplat, 1984; Fridenson, 1989), justificase quer pelo facto de as políticas educativas serem resultado de “estratégias plurais de actores sociais que são igualmente actores plurais” (Prost, 1992, p. 216), quer pelo facto de elas estarem sujeitas à retroacção das estratégias dos actores individuais e colectivos sobre os quais elas deviam exercer-se.

É esta a razão porque não confinei o meu estudo à produção legislativa, mas procurei fazer um contraponto sistemático com as reacções que essa legislação provocava nos professores e nos liceus e cujo eco era transmitido na imprensa e literatura pedagógicas, nas posições assumidas pelas associações de professores, nos Congressos pedagógicos e nos anuários dos liceus.

O recurso a estas fontes permitiu-me não só identificar a natureza dos conflitos, de pontos de vista, de interesses e de estratégias, existentes

entre os decisores e entre estes e os actores locais, mas também encontrar um espaço pertinente para mobilizar os contributos das ciências da organização e da administração educacionais na explicação dos factos histórico-educativos.

À semelhança do que Prost (1992, p. 218) considera a propósito das relações entre a história e a sociologia no estudo das políticas de educação (“uma sociologia das organizações colocada numa perspectiva diacrónica”), a história da administração escolar torna-se assim uma aplicação da administração educacional e da análise organizacional à descrição e interpretação dos fenómenos educativos perspectivados diacronicamente. A transferência de teorias, conceitos, modelos e métodos da administração educacional à história da educação permitiu-me não só estruturar a recolha e tratamento dos dados das fontes primárias, mas também propôr uma interpretação teórica sobre a evolução da administração dos liceus em Portugal, no período em estudo.

Essa interpretação utiliza os contributos recentes das teorias das organizações e da administração para esclarecer os modelos subjacentes às diferentes medidas legislativas e identificar o sentido que o fluxo normativo foi dando à própria configuração legal do liceu, enquanto organização e administração, cuja forma final definida em 1947 se manteve até 1974.

## OS RELATÓRIOS DOS REITORES

O segundo tipo de fontes que utilizei foram os relatórios que os reitores elaboravam anualmente para darem conta do balanço das actividades desenvolvidas no liceu. A feitura destes relatórios constitui uma obrigação sistematicamente prevista nos Estatutos e Regulamentos desde a criação deste tipo de estabelecimento de ensino, mas o seu conteúdo só foi definido com precisão a partir da Reforma de Jaime Moniz (Regulamento de 14 de Agosto de 1895).

O corpus documental que serviu de base à minha investigação é constituído por um conjunto de 546 relatórios dos reitores do liceu, “descobertos” no Arquivo Geral do Ministério da Educação e abrangendo o período entre 1935/36 e 1959/60.

Estes relatórios correspondem a 54% do total possível, nesse período. Entre 1935 e 1946, período em que os relatórios eram enviados para a Direcção Geral do Ensino Liceal, foram encontrados 173 relatórios (36% do total possível). Entre 1947 e 1960, período em que os relatórios eram enviados para a Inspeccção do Ensino Liceal, a percentagem é de 69%, correspondendo a 373 relatórios.

Como já foi referido, a “descoberta” deste corpus documental permitiu-me proceder a uma rotação do plano de análise, deslocando-me da

perspectiva da administração central para a do administrador local (o reitor), da macro-estrutura para a micro-estrutura, do plano das normas para plano da sua concretização prática, ao mesmo tempo que me permitia indagar do processo de apropriação, reinterpretação e dissociação normativa, realizado nos diferentes liceus.

De registar, contudo, que as características documentais dos relatórios limitaram a sua utilização como fonte, para analisar de um modo sistemático o “jogo organizacional da cooperação e do conflito” dos membros de uma organização que, segundo Friedberg (1993), integra o próprio processo de formalização e endogeneização das suas estruturas.

Na verdade, a elaboração dos relatórios obedece a normas rígidas, e eles destinavam-se a servir de instrumento de controlo do funcionamento do liceu por parte da Direcção geral do ensino liceal e da Inspecção do ensino liceal (a partir de 1947), além de que, sendo elaborados pelo reitor, traduzem normalmente o seu ponto de vista e a representação que ele tem da organização.

Todavia, o carácter extensivo com que é descrito o funcionamento do liceu, num determinado ano, a importância que era atribuída pela Administração aos aspectos organizacionais, nomeadamente no que se refere à execução do regime de classes, e por vezes o próprio estilo de gestão dos reitores, permitiram utilizar os relatórios dos reitores para estabelecer um contraponto ao “desenho organizacional” traçado pelo quadro legal.

Esse contraponto fez-se a dois níveis:

- os “desvios” que os reitores introduziam no modelo organizacional e administrativo, por sua iniciativa, por força das circunstâncias, ou como resultado do jogo de forças que se estabelecia no interior do próprio liceu entre a sua acção e a de grupos de professores;
- a *quebra da coesão interna da própria organização* que era um dos pressupostos fundamentais de toda a filosofia de administração subjacente à aplicação do “regime de classes”.

No primeiro caso, os relatórios dão conta de múltiplos exemplos de “infidelidades” que fazem do liceu um *“locus de produção normativa”* (Lima, 1992) e permitem relativizar a influência centralizadora de uma administração burocrática, autoritária e fortemente ideologizada, como a que vigorou no período em estudo.

Sem pôr em causa o carácter heterodirigido da administração dos liceus e a sua modelação pela política educativa do Estado Novo, foi possível utilizar os relatórios dos reitores para identificar “outras” racionalidades (mais subjectivas e definidas “a posteriori”), que imprimiam, por vezes, um



carácter distintivo à organização do liceu ou às modalidades utilizadas na sua administração.

Atendendo ao papel chave que os reitores desempenhavam neste processo, a análise dos relatórios permitiu igualmente proceder a uma “análise funcional” mais fina do que a realizada a partir do quadro legal, dando conta da diversidade de estilos e de modalidades de acção que era possível encontrar.

No segundo caso, a análise dos relatórios permitiu mostrar como, contrariamente ao que uma análise da escola como burocracia levaria a supôr, os liceus, no período em análise, apresentam já características que os aproximam, em certos aspectos, dos modelos de “*sistemas debilmente acoplados*” definidos por Weick (1976) ou de “*anarquias organizadas*” apresentados por Cohen e March (1974).

Os relatórios dos reitores, no seu duplo registo de instrumento de “normalização” (enquanto elemento de controlo externo) e de “distinção” (enquanto memória da instituição que exprime a sua identidade), permitem analisar o processo de perda progressiva da sua coesão interna que, apesar de desejada pela administração, dificilmente era concretizada. Eles tornam-se assim, por vezes, testemunhos do confronto entre a visão que a administração tinha do liceu como organização “fortemente acoplada”, não só internamente, mas entre cada liceu e os próprios serviços da Administração central, e a inevitável fragilidade das articulações que ligavam não só muitos dos seus elementos internos (professores e classes, por exemplo), mas o próprio liceu, ao sistema no seu conjunto.

A metodologia utilizada para recolher e tratar os dados seguiu de perto este quadro de análise.

— Numa primeira fase, o conjunto dos 546 relatórios foram tratados de um modo essencialmente qualitativo, com o fim de reconstituir uma visão holística da organização do liceu, à semelhança do que é praticado nos estudos organizacionais dos actuais estabelecimentos de ensino. Trata-se, no fundo, de adoptar em relação aos relatórios, uma *atitude de escuta*, numa atitude “quaseetnográfica” face ao material escrito. Esta atitude tinha por finalidade permitir-me, enquanto observador-investigador, armado de um quadro conceptual que tem em conta os contributos das modernas teorias da administração e da organização educacionais, ter uma visão de conjunto do funcionamento do liceu, em particular no que se refere à aplicação do “regime de classe”.

Nesta fase, simultaneamente com a recolha de um número limitado de dados de estrutura e de funcionamento, tomei inúmeras notas e transcrevi ou fotocopiei os excertos mais significativos de relatórios, no sentido de recolher informação sobre a organização do tempo, dos espaços, dos agrupamentos, da coordenação dos professores, e da conexão do ensino.

Com base nestas “notas de campo” foi possível reconstituir o funcionamento do liceu naqueles domínios e identificar algumas das razões que explicam a sua eventual divergência com o que está legislado.

Para identificação dos processos utilizados na constituição de turmas, na coordenação de professores e conexão do ensino (elementos centrais da implementação do regime de classes) procedi a uma análise de conteúdo das rubricas dos relatórios onde eram referidos esses processos com a construção de categorias identificadoras das diferentes modalidades utilizadas e cálculo da frequência com que aparecem referidas nos relatórios.

— Numa segunda fase, seleccionei um conjunto mais restrito de relatórios referentes a anos que fossem significativos da evolução do próprio quadro legal sobre a administração dos liceus, no interior do período de tempo a que correspondem os relatórios (1935/1960). Foram seleccionados os anos de: 1937-38 (após a entrada em vigor do Estatuto de Carneiro Pacheco de 1936); 1947-48 (a seguir ao Estatuto de Pires de Lima, 1947); 1957-58 (para manter a mesma periodicidade, abrangendo um momento em que a maior parte dos liceus começa a entrar em rotura, pelo excesso de alunos e insuficiência de instalações).

Os relatórios destes anos foram analisados em função de uma grelha mais detalhada que descrevesse de um ponto de vista quantitativo o funcionamento do liceu nos domínios que interessavam ao meu estudo (edifício; titulares de cargos; distribuição do pessoal docente por diferentes categorias profissionais; pessoal não docente; alunos por ciclos e turmas; aulas previstas e dadas; absentismo de professores e alunos; orçamento e contas; resultados escolares; número e tipo de reuniões; principais assuntos tratados; actividades circum-escolares; visitas de estudo; festas e celebrações; filiação na mocidade portuguesa; associações; cantina).

Ao mesmo tempo procurei aprofundar a análise qualitativa realizada na primeira fase através de recolha de elementos sobre: organização pedagógica (turmas, horários, afectação de espaços, etc.); coordenação dos professores e conexão do ensino (supervisão pedagógica, visitas a aulas, reuniões, etc.); relação com a família; desempenho do cargo pelo reitor (projecto, estilo de gestão, representação da organização, etc.).

Apesar de muitos relatórios possuírem grandes lacunas de informação foi possível construir um conjunto significativo de *indicadores* que sistematizam a informação sobre o perfil profissional dos reitores, sobre a estrutura das receitas, das despesas e dos custos, sobre a qualificação do pessoal docente, o enquadramento dos alunos por pessoal docente e não docente, a dimensão das turmas e as faltas disciplinares.

Estas fases seguem de perto o processo de “condensação dos dados” descrito por Huberman e Miles (1991) e deram lugar a um conjunto de

escolhas analíticas cujas configurações correspondem às três dimensões com que foram reconstituídos os dados obtidos:

- *nível institucional*: contextualização da instituição liceu no quadro das políticas educativas do Estado Novo, no período em estudo (1935-1960);
- *nível organizacional*: modalidades de concretização da organização pedagógica definida pelo quadro legal (em particular no que se refere à aplicação do regime de classes);
- *nível pessoal (reitor)*: análise funcional do cargo e características do seu desempenho.

## ALGUNS RESULTADOS OBTIDOS

A síntese e reflexão que pretendi fazer neste artigo, sobre a minha investigação, ficariam incompletas se não tentasse pôr em evidência o contributo que ela teve quer para uma melhor compreensão do modo como se fixou e evoluiu, no período considerado, uma organização pedagógica e uma administração específica para os liceus, mas também as implicações que este conhecimento traz à compreensão actual da escola e do seu funcionamento.

São vários os aspectos que me parecem relevantes, neste domínio, como por exemplo:

- A verificação de que a administração das escolas, mesmo do ponto de vista do quadro legal, não é uma realidade homogénea, constante e unívoca. Ela foi-se constituindo através de um processo de sedimentação das normas e das estruturas, não só como resultado das dezenas de decretos, portarias e circulares que foram referenciados, mas também das rupturas e continuidades que determinam a ordem dessa acumulação e a manutenção, alteração ou anulação dos diferentes diplomas.
- É esta realidade multifacetada que permite identificar diferentes configurações extremas da organização do liceu que vão desde a organização predominantemente burocrática, à organização predominantemente não burocrática, conforme a sua estrutura é mais “mecânica” ou “orgânica”, ou se faz sentir mais a influência dos professores ou dos administradores, respectivamente.
- A existência de um campo de influências multipolar (política, administrativa, pedagógica e profissional) que determina as diferentes produções normativas ao longo do período em estudo. Estas múltiplas influências sobre a definição do quadro legal que rege a organização e administração dos liceus, permitem relativizar o determinismo político ou

administrativo de algumas das interpretações que têm sido feitas sobre esta evolução, pondo em evidência a pluralidade de influências que se fazem sentir (de maneira isolada ou conjunta) na configuração das estruturas formais-legais. Nomeadamente, as que decorrem da teoria educativa e da evolução da pedagogia, bem como as que são ditadas pela pressão dos professores e que reforçam o seu profissionalismo.

- A tensão que é visível, no processo de evolução da organização e administração do liceu, entre um aparelho administrativo, burocrático e centralizado, por um lado, e uma organização profissional e descentralizada, por outro. Esta tensão latente ou explícita que opõe os administradores aos professores, e a organização administrativa à organização pedagógica, traduz-se a nível legislativo, por avanços e recuos na imposição do regime de classes.
- A verificação, através da análise dos relatórios (entre 1936 e 1960), da diversidade de situações existente (em contradição com a imagem homogénea que a retórica oficial dá do sistema), bem como da construção progressiva de uma organização pedagógica divergente da que estava consagrada no quadro-legal. Quer no domínio da organização dos horários, da constituição das turmas e da distribuição dos espaços, é notória a distância que separa a “estrutura formal” da “estrutura informal”. É possível identificar, igualmente, um “liceu invisível”, muito menos homogéneo do que o previsto na legislação e onde as incoerências entre o modelo legislado e as suas condições de execução constituem espaços de improvisação de soluções e de tomada de decisões, ditadas por critérios de racionalidade diferente.
- Identificação, a partir dos mesmos relatórios, de zonas de conflitualidade do papel do professor na organização da escola e que se reflete na oposição entre os papéis de “operacionais” e “funcionais”, de “funcionários” e “especialistas”. Estas conflitualidades manifestam-se essencialmente na dificuldade que os reitores manifestam em realizarem a conexão do ensino e a coordenação dos professores.
- A sobreposição de papéis que o reitor desempenha entre o “administrador” (em que predominam as funções de delegado da administração central, enquanto responsável pela execução das normas que regem o funcionamento dos liceus) e o de “profissional” (com predomínio do seu perfil de professor, de líder pedagógico e educativo).

Estas e outras conclusões do meu trabalho justificariam um desenvolvimento que não cabe na economia do presente artigo. Por isso, e na impossibilidade de referir e resumir todos os aspectos que me parecem mais pertinentes, queria unicamente chamar a atenção para duas das dimensões do meu estudo que mais contribuem para desconstruir o

carácter “aparentemente natural” da organização pedagógica que, ainda hoje, estrutura as práticas escolares, bem como para a problematização dos processos de governo e de controlo que estão na base da administração da escola:

- a cultura da homogeneidade expressa na criação e manutenção de uma organização pedagógica baseada na “classe”;
- os fundamentos pedagógicos da administração escolar, traduzidos no modo como se faz a passagem de uma organização pedagógica para uma organização administrativa, quer na escola primária quer no liceu, e no modo como é definido o perfil funcional do reitor e dos outros órgãos de gestão.

### A CULTURA DA HOMOGENEIDADE

O princípio da homogeneidade (das normas, dos espaços, dos tempos, dos alunos, dos professores, dos saberes e dos processos de inculcação) constitui uma das marcas mais distintivas da “cultura escolar”.

A adopção deste princípio é visível desde a génese da organização pedagógica da escola primária pública e estendeu-se às escolas de outros graus de ensino, através de um processo complexo e de longa duração que é possível sintetizar (a partir da informação recolhida na minha investigação) do seguinte modo:

Quer a organização da escola primária, quer a organização do liceu, constituíram-se a partir de uma estrutura nuclear que tinha como referência a “classe”, enquanto grupo de alunos que recebiam simultaneamente o mesmo ensino.

A classe surgiu da necessidade de adaptar ao ensino colectivo, as modalidades de ensino que eram tradicionalmente adoptadas no ensino doméstico, baseadas na relação face a face entre um mestre e o seu discípulo.

A evolução que tracei da organização pedagógica do ensino primário público é elucidativa das características estruturais que a escola tem hoje enquanto organização.

Primeiro as crianças eram ensinadas pelo “modo individual”. O espaço e o tempo da “escola” era simultaneamente um espaço e um tempo de lazer, de trabalho e de ensino. O professor só controlava directamente este último, chamando um a um os alunos ao pé de si, para a lição. A organização da “escola” era fluida, sem sistemas de coordenação entre os seus elementos, sem especialização de funções, sem compartimentações rígidas quer de alunos, quer de matérias, quer de espaço, quer de tempo. A própria escolarização era vista como um processo contínuo, e

os alunos abandonavam a escola quando “estavam prontos” (na própria terminologia utilizada na época).

Este modo de ensino foi posto em causa com a adopção do “ensino simultâneo” (de que um dos primeiros difusores, no ensino das primeiras letras, foi J.-B. La Salle, no século XVIII), mas acabou por sobreviver até ao século XX, principalmente nas escolas de professor único, associado a práticas mais estruturadas introduzidas por outros modos.

A adopção do “modo simultâneo” (século XVIII) e do “modo mútuo” (século XIX) corresponde à introdução de critérios de racionalidade no trabalho pedagógico que são ditados por duas ordens de razão. Por um lado, o próprio crescimento de efectivos que eram escolarizados em conjunto, como resultante da difusão do ensino das primeiras letras. Por outro, a necessidade de fazer da organização da escola um instrumento de inculcação de valores e normas sociais que enquadrem o próprio processo de escolarização das classes populares, e a sua preparação para o trabalho fabril (com os primórdios da revolução industrial).

Num e noutro caso, a solução adoptada passa pela divisão do trabalho dos alunos, pela especialização de funções docentes (com recurso a monitores ou a auxiliares do professor), pela seriação do espaço (ainda que no interior de uma mesma sala), do tempo (horários detalhados), dos saberes (compartimentação das matérias), e dos alunos com a divisão em “classes” e secções, no ensino simultâneo, ou de “monitorias”, no ensino mútuo.

O processo de racionalização surge deste modo associado à imposição a todas as escolas primárias de um mesmo modo de organização pedagógica que se consubstancia no princípio de *“ensinar a muitos como se fossem um só”*.

O aumento do número de alunos, principalmente nas escolas urbanas, permitiu fazer evoluir a organização pedagógica no sentido de alcançar uma “maior homogeneidade” das divisões, fazendo corresponder a cada “classe”, um conjunto de alunos da mesma idade e nível de estudos, um espaço, um professor e um plano de estudos distintos. Era a “escola graduada” (que em Portugal se chamou de “escola central” e que aparece em Lisboa nos finais do século XIX).

A classe, que era inicialmente uma simples divisão de alunos, transformava-se progressivamente num “padrão” organizativo para departamentalizar o serviço dos professores e o próprio espaço escolar. Simultaneamente, adquire o valor de “medida” na progressão dos alunos (passar de “classe”) e na divisão temporal do percurso escolar (o termo “classe” vai tornando-se sinónimo de “ano” de escolaridade).

Como se vê nesta breve síntese, a organização pedagógica da escola primária evolui, principalmente a partir do século XVIII, de uma organização sincrética, debilmente acoplada, com estruturas rudimentares de

tipo “unicelular”, para uma organização complexa, departamentalizada em classes estanques, com uma estrutura pluricelular que exige que os seus elementos estejam fortemente acoplados (entre si e com os objectivos finais), com o fim de garantir a concentração do plano de estudos, a continuidade na progressão dos alunos, e a unidade da acção educativa. Esta evolução que obedece a princípios claros de racionalização (do modo de ensino, cujo paradigma continua a ser a relação face a face de um mestre com o seu discípulo) e de eficiência (procurando ensinar ao maior número com o menor dispêndio de meios), faz com que, desde cedo, a escola primária, enquanto organização, adquira um conjunto de características “burocráticas” (temporalmente “pré-burocráticas” se atendermos ao “ideal tipo” de organização definido, mais tarde, por Weber). É o caso, por exemplo, da existência de uma hierarquia de autoridade (entre o professor e os alunos, entre os diversos escalões de alunos-monitores e os alunos menos adiantados, entre os professores das últimas e das primeiras classes, entre o director e os professores), assente numa divisão funcional do trabalho (director, professores de cada classe, alunos), prescrita através de regulamentos escritos que possam ser postos em prática, qualquer que seja a escola e qualquer que seja o professor.

No que se refere ao ensino liceal, esta “cultura da homogeneidade” não está só presente na organização do tempo, dos espaços e dos alunos (como na escola primária), mas também na homogeneização dos professores e das disciplinas, a partir da instauração do “regime de classes” com a reforma de Jaime Moniz, em 1895.

As principais características deste tipo de organização curricular (que se opunha ao “liceu das disciplinas” que vigorara anteriormente) consistem na “concentração das disciplinas”, na “coordenação dos professores” e na “conexão do ensino”. Com o “regime de classes” pretende-se combater o “atomismo disciplinar” e desenvolver, a partir da articulação das diferentes disciplinas que compõem o plano de estudos (em cada ano e nos anos do mesmo ciclo), a “educação integral”, a “formatura do espírito” e a “ordem e a unidade do ensino”.

A integração horizontal das disciplinas (para combater a sua heterogeneidade) constitui assim um instrumento privilegiado para desenvolver o valor formativo da aprendizagem e a dimensão moral do acto educativo.

A “classe” liceal completa deste modo o sentido homogeneizador que esteve na base da sua instauração no ensino primário (“classe de alunos”) para se tornar igualmente numa “classe de professores e de saberes”.

## DOS MODOS DE ENSINAR, AOS MODOS DE ADMINISTRAR

A passagem de uma organização pedagógica para uma organização administrativa parece ser um dos traços mais específicos do processo constitutivo da administração escolar. A investigação que realizei permitiu pôr em evidência este processo de transferência no caso do ensino primário (com a adopção de um modelo de gestão específico para a “escola graduada”) e no caso do ensino liceal (com as transformações introduzidas na administração do liceu a partir da entrada em vigor do “regime de classes” com a reforma de Jaime Moniz, em 1895).

O significado desta evolução é importante para realçar, como iremos ver, o primado dos princípios e critérios pedagógicos e educativos na definição de modalidades da organização da escola, mas também para mostrar de que modo a complexidade organizacional da escola exigiu a adopção de processos administrativos específicos.

Esta mesma situação já se tinha verificado, aliás, com a organização dos colégios jesuítas e é visível nas diferenças existentes entre a primeira versão (1586) e a segunda versão (1591) da *Ratio Studiorum*, antes da elaboração do texto definitivo de 1599.

Como assinala Julia (1995), entre uma e outra “o plano foi completamente alterado”:

Na primeira, o plano desenvolve-se segundo as tarefas a cumprir, isto é segundo o currículo das diferentes classes: trata-se de um programa de lições e de exercícios graduados que parte do curso de teologia para terminar na “infima grammatica”, isto é na classe mais baixa de gramática. Na segunda, a de 1591, mas também no texto de 1599, o plano desenvolve-se segundo as funções de cada jesuíta no interior do dispositivo que regula os estudos, desde o papel do provincial ao do humilde porteiro, passando pelo prefeito dos estudos: tudo isto com recurso a uma hierarquia de funções e de poderes especializados que se imbricam uns nos outros, seguindo uma arquitectura complexa, mas extremamente precisa. (p. 363)

Para este autor esta alteração ficou a dever-se ao facto de

o colégio não ser unicamente um lugar de aprendizagem de saberes, mas ao mesmo tempo, um lugar de inculcação de comportamentos e de *habitus* que exige uma ciência do governo transcendente e dirigente segundo a sua própria finalidade, tanto de formação cristã como de aprendizagens disciplinares. (Julia, 1995, p. 364)

No caso da instalação da escola graduada em Portugal assiste-se a um fenómeno semelhante. Na verdade, a estrutura montada para a escola graduada, com uma mais acentuada divisão dos espaços, dos agrupamentos dos alunos e dos professores, representa do ponto de vista organizativo uma aproximação de modelos em vigor noutros graus de ensino



(liceus, universidades), embora isso se faça no quadro de uma evolução interna, muito particular.

Por isso, como afirma Viñao referindo-se à criação das escolas graduadas em Espanha:

Ao reunirem-se vários professores num grupo escolar pareceu necessário, de imediato, que algum deles devia dirigir, coordenar ou representar os restantes face ao exterior. Do mesmo modo, pareceu conveniente que esses professores se reunissem de forma periódica e estável. Surgiram assim os novos órgãos: o director e o “claustro” (conselho de professores). (1990, p. 62)

Em Portugal, a necessidade de designar um director para as escolas centrais surge logo nos primeiros diplomas que prevêem a possibilidade de abrir este tipo de escolas (Carta de Lei de 2 Maio de 1878). Todavia, só a partir dos princípios do século XX é que a organização das escolas centrais é encarada, do ponto de vista legal, como uma organização que exige uma administração específica que deva regular e potenciar a circunstância de estarem vários professores concentrados no mesmo edifício. Exemplo desta tomada de consciência sobre a necessidade de criar uma administração que se ajustasse às características da organização pedagógica das escolas centrais é o *“Regulamento da criação e funcionamento dos conselhos de professores nas escolas primárias centrais”*, de 24 de Fevereiro de 1910, publicado no Diário de Governo de 28 de Fevereiro que cria, pela primeira vez em Portugal, nas escolas primárias, o conselho escolar – “órgão formado pela reunião de todos os professores e presidido pelo regente” (designação dada ao director).

As atribuições do “conselho escolar” são bastante extensas (apesar de se confinarem aos aspectos pedagógicos) e, logicamente, afectam toda a “vida” da escola: desde *“tomar conhecimento de todas as necessidades educativas da escola e providenciar a seu respeito”* (artº 1), passando por *“deliberar sobre a aplicação e adopção dos programas”* (artº 2), *“estudar os métodos e processos de ensino”* (artº 3), organizar e administrar diferentes serviços e instalações (biblioteca, museu escolar, caixa económica, cantina, etc.); organizar a distribuição dos exercícios em cada classe, elaborar regulamentos internos, escolher entre os livros adoptados os que são adoptados pela escola, desempenhar funções consultivas junto do director, etc.

A transcrição é longa, mas justifica-se pelo facto de sintetizar de uma maneira feliz, alguns dos aspectos essenciais da definição de uma administração específica para o exercício do governo da escola primária, na sua forma organizativa mais evoluída – escola graduada de várias classes. Entre esses aspectos (que irão estar sempre presentes ao longo de todo o século XX) é importante destacar:

- A emergência de um poder profissional dos professores (nas questões técnico-pedagógicas), exercido colegialmente, que pretende recuperar o espaço de autonomia que era deixado aos professores individualmente, na sua aula (métodos e processos de ensino), antes da constituição da escola graduada. Este “poder profissional” ao nível da escola no seu conjunto, sobrepõe-se ao “poder individual” na sala de aula.
- Influência que o modo de organização pedagógica exerce no modo de organização administrativa: a divisão em classes e a divisão do trabalho dos professores obrigou a aumentar os mecanismos de coordenação, controlo e supervisão subjacentes à criação do “conselho de escola”.
- A afirmação de um conjunto de competências organizativas que os professores deverão possuir (planificação de programas e actividades escolares, gestão de instalações específicas) para o exercício da sua participação na administração e organização da escola;
- Tentativa de delimitar, na administração da escola, os campos pedagógico e administrativo, o que passa por uma partilha de poderes entre o director e o conselho dos professores.

Quanto à influência que a organização pedagógica teve no modelo de administração dos liceus ela é visível principalmente na criação do regime de classes, quando da reforma de Jaime Moniz, em 1895.

Na verdade, a tentativa de impôr o “regime de classes” está na origem do desenvolvimento de uma organização administrativa específica para o liceu que se caracteriza, do ponto de vista formal-legal, por: regulamentação minuciosa das tarefas e dos deveres dos professores, e responsáveis pelos diferentes cargos; criação de uma estrutura hierárquica para exercício do poder de decisão e controlo assente no reitor e nos seus “auxiliares”, com relevo para os “directores de classe”; diminuição da autonomia dos professores subordinados às decisões dos conselhos e à fiscalização das autoridades do liceu.

Estas características são particularmente visíveis nos 225 artigos do “Regulamento Geral do Ensino Secundário” de 14 de Agosto de 1895, abrangendo todas as actividades da escola, desde as que eram normalmente objecto de regulamentos anteriores (plano de estudos, matrículas, exames, exercício da actividade docente, disciplina, administração do liceu, etc.), até outras actividades que eram simplesmente ignoradas, pouco regulamentadas, ou deixadas ao livre arbítrio dos professores.

A responsabilidade pelo cumprimento destas normas e pelo normal funcionamento do estabelecimento de ensino é confiada ao reitor e aos seus órgãos delegados, os “directores de classe”.

O reitor é considerado como sendo “o chefe do liceu” e o processo adoptado para a sua nomeação retoma o estabelecido pelo decreto

de 14 de Junho de 1880, ao abrir a possibilidade de ser escolhido um elemento estranho ao professorado, mas vai mais longe ao precisar que se for professor, não pode pertencer ao quadro do liceu.

Em relação à evolução verificada anteriormente, a preocupação do legislador é a de reforçar o grau de dependência do reitor em relação à administração central, e furtá-lo à influência dos outros professores. Este processo de nomeação é acompanhado de atribuição de maiores responsabilidades funcionais, de uma maior autoridade sobre o pessoal docente, e de um aumento significativo da gratificação pelo exercício do cargo (passa de 200\$000 para 500\$000 réis, nos liceus centrais; e de 150\$000 para 400\$000 réis nos liceus nacionais).

O reforço da autoridade e prestígio do reitor são justificados pela própria necessidade de assegurar a unidade de ensino exigida pelo regime de classes:

Ao reitor, como director do instituto de ensino cuja administração literária, económica e disciplinar lhe está encarregada, incumbe velar incessantemente por que em cada classe, e entre todas, impere a unidade de espírito e de acção, que é uma das condições essenciais para a completa realização dos fins da instrução secundária. (artº 129)

Além destas funções genéricas o Regulamento enumera mais 21 “competências” e atribuições avulsas do reitor, com diferentes níveis de responsabilidade, em geral executiva, de fiscalização, ou de carácter administrativo.

Outra das influências que a criação do regime de classes vai ter na administração do liceu prende-se com as atribuições dos directores de classe, cargo criado pela primeira vez neste diploma.

Ao director de classe incumbe guardar e fazer guardar a conexão interna ou a unidade científica e disciplinar na classe confiada ao seu cuidado. Deve pois entender-se com os seus colegas de classe a fim de manterem juntos acção combinada no exercício do ensino, e desta arte se efectuarem os estudos pelo modo mais vantajoso em todas as disciplinas. (artº 53).

Este cargo de gestão intermédia funciona como um elo decisivo na cadeia hierárquica interna ao estabelecimento de ensino e constitui um instrumento fundamental para a administração do “regime de classes” no liceu, reforçando assim, por delegação, as competências do reitor nesta matéria.

## CONCLUSÃO

Quando em 1993 escrevi o “epílogo” com que encerrava a redacção da minha tese de doutoramento (cuja investigação produzida serviu de base ao presente artigo), perguntava-me, em jeito de balanço, qual a utilidade social que este trabalho podia ter para os que trabalham nas escolas e para os que decidem sobre a sua organização e administração.

A minha expectativa era que, apesar de tudo, esta investigação pudesse contribuir para a desconstrução de algumas “evidências” que, embora falsas, continuam a alimentar o conhecimento que temos do passado da escola e a condicionar a nossa visão do seu futuro, e a este propósito escrevia:

Suponho, assim, que aquilo que pode dar actualidade e utilidade à minha investigação sobre a organização pedagógica e a administração dos liceus é o seu eventual contributo para fazer com que, neste domínio, “o familiar pareça estranho”, ajudando em especial os professores a ganharem consistência na busca de modalidades alternativas que muitos deles já desenvolvem, no quadro da sua margem de autonomia.

Finalmente, em tempo de “reforma” em que, como acontece em outros processos de mudança, a excessiva focalização nos objectivos e no futuro, desencadeia um esforço de “racionalização a priori” que leva a ignorar o carácter contingente da acção organizada e a existência de outras racionalidades, espero que este “relembra” do passado possa conter referências bastante úteis. (Barroso, 1995)

Hoje, passados quase três anos sobre a conclusão da tese, ignoro se estas expectativas têm sido confirmadas ou não, pela reacção dos eventuais leitores do meu trabalho (só editado em 1995).

Contudo, as múltiplas intervenções que tenho feito junto dos professores e das escolas (que retomam algumas das ideias centrais da tese) e a investigação que entretanto tenho realizado sobre questões actuais da organização e gestão das escolas têm reforçado duas ideias nucleares que ressaltam daquela investigação:

- A impossibilidade de introduzir mudanças substanciais no funcionamento das escolas, sem pôr em causa o “núcleo duro” da sua organização pedagógica que continua a ser a “classe”, enquanto modalidade de pedagogia colectiva cujo objectivo é *“ensinar a muitos como se fossem um só”*.
- As influências determinantes que o “modo de trabalho pedagógico”, específico das situações educativas, exerce na maneira como são organizadas e geridas as escolas e nas estratégias e acções dos seus diversos actores.

Basta lembrar, a este propósito, que a “classe” (um agrupamento pré-definido de alunos que, face-a-face com um professor aprende, em simultâneo, um conjunto delimitado de conhecimentos) continua a ser o módulo de base de todos os arranjos organizacionais, espaciais, temporais, pedagógicos, disciplinares, etc. que estruturam a escola, definem as práticas dos professores e regulam as actividades dos alunos.

Por isso, todas as medidas que em Portugal (e o mesmo se poderá dizer de outros países) tentaram introduzir mudanças estruturais na organização pedagógica das escolas, falharam os seus objectivos, por nunca ter sido posto em causa, globalmente, o princípio do ensino em classe.

Foi o caso (e só para dar exemplos recentes):

- da introdução das escolas de “área aberta” (tipo P3) que, ao acabar com as divisórias entre as salas de aula, punha em causa a ordenação serial e segmentada do espaço escolar;
- da introdução do regime de fases no ensino primário que punha em causa a rotação anual das classes e a divisão homogénea dos alunos;
- da criação de um sistema de avaliação baseado no princípio da “progressão contínua” que punha em causa a função selectiva e distributiva das classificações anuais dos alunos;
- da criação da “área-escola” como unidade curricular transdisciplinar que punha em causa a seriação do saber e a compartimentação do trabalho docente.

Na verdade, estas e outras inovações não passaram de “enxertos”, pretensamente totalizantes, que não pegaram devido a fenómenos de rejeição não controlados.

Num livro recente, David Tyack e Larry Cuban (1995) analisam a ocorrência de fenómenos semelhantes nos Estados Unidos através do conceito de “gramática da escola” (que corresponde à organização pedagógica que tenho vindo a utilizar):

As bases da gramática da escola, como a própria configuração da classe, têm permanecido estáveis ao longo das últimas décadas. Poucas têm sido as mudanças na maneira como as escolas dividem o tempo e o espaço, classificam os alunos e os distribuem pelas classes, agrupam os conhecimentos em disciplinas e concedem graus e “créditos” como evidências da aprendizagem. (...)

A continuidade na gramática da instrução frustrou gerações de reformadores que sonharam alterar estas formas standardizadas. (p. 85)

Para estes autores a falência das reformas que têm sido tentadas, em vários domínios da educação, resultou, essencialmente, de elas terem

ficado de fora deste “núcleo central” que é a sala de aula. Isto ficou a dever-se, muitas vezes, à adopção de uma perspectiva a-histórica, por parte dos políticos e dos reformadores que os leva a ignorar o carácter construído das instituições escolares e a origem das suas especificidades. É esta aliás uma das razões da própria externalidade e voluntarismo, com que os reformadores abordam a educação e as escolas. Como dizem Tyack e Cuban (1995):

Trazer o desenvolvimento ao cerne da educação – a instrução na sala de aula, cuja forma é definida por esta “gramática” – constitui a mais difícil espécie de reforma, e ela resultará, no futuro, mais de mudanças internas criadas pelo conhecimento e perícia dos professores do que de medidas tomadas por decisores políticos externos. (p. 135)

E é para esse conhecimento e perícia que estudos como este podem contribuir.

## REFERÊNCIAS

- Barroso, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
- Boudon, R. (1979). *La Logique du Social*. Paris : Hachette.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (s.d.). *A Reprodução - Elementos para uma Teoria dos Sistemas de Ensino*. Lisboa: Vega.
- Braudel, F. (1972). *História e Ciências Sociais*. Lisboa: Presença.
- Caplat, G. (1984). Pour une Histoire de l'Administration de l'Enseignement en France. *Histoire de l'Éducation*, 22, 27-58.
- Chartier, R., Compère, M. M., & Julia, D. (1976). *L'éducation en France, du XVIe au XVIIIe siècle*. Paris: SEDES.
- Cohen, M. D., & March, J. G. (1989 [1974]). Leadership and Ambiguity. In T. Bush, *Managing Education: Theory and Practice* (pp. 118-130). Milton Keynes: Open University Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système*. Paris : Editions du Seuil.
- Derouet, J.-L. (1995). Le Fonctionnement des Etablissements Scolaires en France. Un objet scientifique en redéfinition. In A. Estrela, J. Barroso & J. Ferreira (Eds.), *A Escola: um objecto de estudo*. Lisboa: AFIRSE Portuguesa e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Fernandes, R. (1988). História da Educação, História das Mentalidades, História da Cultura. *1º Encontro de História da Educação em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la Prison*. Paris : Editions Gallimard.
- Fridenson, P. (1989). Les organisations, un nouvel objet. *Annales ESC*, 6, 1461-1477.
- Friedberg, E. (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamique de l'Action Organisée*. Paris : Editions du Seuil.
- Giollitto, P. (1983). *Histoire de l'Enseignement Primaire au XIXème Siècle. L'Organisation Pédagogique*. Paris : Nathan.
- Hamilton, D. (1991a). De la instrucción simultánea y el nacimiento de la clase en el aula. *Revista de Educación*, 296, 23-42.
- Hamilton, D. (1991b). Orígenes de los Términos "Clase" y "Currículum". *Revista de Educación*, 295, 187-206.
- Huberman, A. M., & Miles, M. B. (1991). *Analyse des Données Qualitatives. Recueil de Nouvelles Méthodes*. Bruxelles : De Boeck-Wesmael.

- Julia, D. (1995). La culture scolaire comme objet historique. [The Colonial Experience in Education. Historical Issues and Perspectives, edited by A. Nóvoa, M. Depaepe & E. V. Johanningmeier]. *Paedagogica Historica*, 31(supl), 353-382.
- Le Goff, J., & Nora, P. (1974). *Faire de l'Histoire*. (3 volume). Paris : Gallimard.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: McGraw Hill.
- Nóvoa, A. (1995a). On history, history of education, and history of colonial education. [The Colonial Experience in Education. Historical Issues and Perspectives, edited by A. Nóvoa, M. Depaepe & E. V. Johanningmeier]. *Paedagogica Historica*, 31(supl), 23-64.
- Nóvoa, A. (1995b). Prefácio. In J. Barroso, *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)* (pp. XVII-XXVII). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- Perrenoud, P. (1984). *La fabrication de l'excellence scolaire*. Genève : Librairie Droz.
- Petitot, A. (1982). *Production de l'École - Production de la Société. Analyse Socio-Historique de Quelques Moments Décisifs de l'Évolution Scolaire en Occident*. Genève : Librairie Droz.
- Prost, A. (1968). *Histoire de l'Enseignement en France, 1800-1967*. Paris : Armand Colin.
- Prost, A. (1992). *Education, Société et Politiques. Une Histoire de l'Enseignement en France de 1945 à nos Jour*. Paris : Seuil.
- Tyack, D., & Cuban, L. (1995). *Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Viñao, A. (1990). *Innovación Pedagógica y Racionalidad Científica. La Escuela Graduada Pública en España*. Madrid: Akal Universitária.
- Vincent, G. (1980). *L'École Primaire Française*. Lyon : Presses Universitaires.
- Vovelle, M. (1982). *Idéologies et Mentalités*. Paris : François Maspero.
- Weick, K. E. (1988 [1976]). Educational Organisations as Loosely Coupled Systems. In A. Westoby (Ed.), *Culture and Power in Educational Organization* (pp. 56-73). Philadelphia: Open University Press.



## CAPÍTULO 2

# **A AUTONOMIA DAS ESCOLAS: UMA FICÇÃO NECESSÁRIA**

## A AUTONOMIA DAS ESCOLAS: UMA FICÇÃO NECESSÁRIA

### PUBLICAÇÃO ORIGINAL

Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49-83.

Numa obra recente François Dubet (2004) falando da “igualdade de oportunidades” na escola afirma:

A igualdade de oportunidades é, portanto, uma ficção necessária. Uma ficção porque é pouco provável que ela se realize totalmente; necessária porque não é possível educar sem se acreditar nela. (p. 38)

Adaptando este conceito à administração e gestão das escolas em Portugal, é possível dizer, igualmente, que a “autonomia” tem sido uma ficção, na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efectiva das suas melhores expectativas. Mas ela tem sido uma “ficção necessária” porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é aos seus actores e aos seus órgãos de governo, uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos.

Contudo, se adoptarmos uma perspectiva “mais clínica” sobre a natureza e função desta “ficção” no contexto da estratégia política, podemos dizer que, em Portugal (como em outros países), a autonomia das escolas não se limitou a ser uma ficção, tornando-se muitas vezes, uma “mistificação” legal, mais para “legitimar” os objectivos de controlo por parte do governo e da sua administração, do que para “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão. No presente artigo<sup>1</sup>

<sup>1</sup> O presente artigo constitui uma adaptação, desenvolvida para as finalidades de publicação na *Revista Portuguesa de Educação*, da intervenção oral proferida no I Colóquio de Sociologia da Educação e Administração Educacional, sob o tema “30 anos de governo democrático das escolas em Portugal”, realizado na Universidade do Minho em 5 e 6 de Novembro de 2004.

irei relembrar, numa primeira parte, com base em investigação empírica produzida sobre este tema, alguns dos momentos fortes desta “ficção legal” na história recente da educação em Portugal. Numa segunda parte, proponho-me interrogar os desafios que se colocam hoje à política e acção educativas, em Portugal como em outros países, e no que concerne a “autonomia escolar”, com o fim de transformar a ficção em realidade e a sua necessidade numa emergência.

## A AUTONOMIA COMO FICÇÃO LEGAL

Nesta, como em outras matérias, o *Diário da República* parece um verdadeiro folhetim. Os decretos, portarias e outros normativos sucedem-se numa lógica aditiva que faz com que coexistam, sincrónica ou diacronicamente, medidas similares, contraditórias ou recorrentes num processo sedimentar de difícil elucidação. Embora, por este facto, fosse necessário fazer um tratamento exaustivo das diversas normas que directa ou indirectamente se relacionam com a autonomia das escolas, limitar-me-ei a assinalar aqui os três momentos em que, de um ponto de vista político, a “retórica” sobre a autonomia das escolas assume um claro protagonismo, numa estratégia mais ampla de reforma da organização escolar, tendo em vista, segundo os seus proponentes, melhorar o funcionamento da sua gestão e aumentar a qualidade e eficácia dos seus resultados.

O primeiro momento decorre durante a Primeira República e tem como um dos principais impulsionadores Sobral Cid que foi ministro da Instrução Pública entre Fevereiro e Maio de 1914. O segundo momento ocorre depois da aprovação da Lei de Bases de 1986 e tem como protagonista Roberto Carneiro que foi ministro da Educação do XI Governo Constitucional, entre 1987 e 1991. O terceiro momento ocorre com Marçal Grilo ministro da Educação do XIII Governo Constitucional, entre 1996 e 2000.

### ASCENSÃO E QUEDA DA “AUTONOMIA DOS LICEUS” (1914-1927)<sup>2</sup>

Apesar de algumas tentativas anteriores (não consumadas) de atribuir aos liceus verbas específicas para administração própria, foi preciso esperar pela legislação descentralizadora do ministro Sobral Cid, em 1914, para que, finalmente, fosse regulamentada a “capacidade de os liceus administrarem com relativa autonomia a dotação que anualmente lhes é consignada”. A introdução ao decreto nº 471 de 6 de Maio de 1914 é

<sup>2</sup> As referências à política de autonomia escolar, neste período, são extraídas da investigação que realizei sobre a evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus entre 1836 e 1960 (Barroso, 1995).

essencial para perceber os pressupostos que estão subjacentes a esta medida inovadora, quer no que respeita às relações entre a administração central e os liceus (no quadro de uma política de descentralização) quer quanto à organização e administração do estabelecimento de ensino que procura desenvolver.

Depois de criticar os “hábitos inveterados de centralização administrativa”, os autores do decreto põem em evidência aquilo que, no seu entender tinha sido a experiência destes últimos anos:

Nem sempre a rasgada iniciativa do Estado se substituiu com vantagem à das corporações docentes, antes pelo contrário, exercendo-se habitualmente a sua acção tutelar no sentido duma fiscalização tão minuciosa como inútil, nos actos mais insignificantes da vida administrativa dos liceus, tinha como consequência forçada, e a que todos se iam resignando, dilações e morosidades deses- peradoras na realização dos mais pequenos melhoramentos, ou na satisfação das mais urgentes necessidades do ensino.

O modelo adoptado é o de “estender aos liceus, ainda que com restrições, aquela autonomia administrativa que às universidades foi já concedida [Regulamento de 19 de Abril de 1911] e que tão salutares efeitos tem produzido”. O legislador, afirma em seguida que “o Estado entrega confiadamente aos professores dos liceus a administração da sua fazenda” porque estão melhor colocados para conhecer “as exigências supráveis” ou as “deficiências remediáveis” e para “administrar com desvelo a dotação que o Estado concede ao estabelecimento de ensino”. Mas o objectivo não é só económico:

Publicando esta medida espera o Governo que, além dos seus efeitos materiais, desembaraçando a administração dos liceus e arredando do seu caminho todos aqueles pequenos, mas numerosos obstáculos em que a cada instante tropeçam a iniciativa e o espírito progressivo dos professores, outros resultados de ordem moral não menos benéficos virá também a produzir. Com efeito, chamando os professores ao governo da fazenda liceal, tenderá naturalmente a interessá-los cada vez mais no desenvolvimento desses estabelecimentos, que será em grande parte a sua obra, e até prendê-los por laços efectivos ao liceu, que começará a ser verdadeiramente a sua casa.

Do ponto de vista da organização administrativa a inovação consiste na criação do “conselho administrativo” (constituído pelo reitor e dois professores eleitos pelo conselho escolar) que se manterá daqui em diante e na regulamentação do seu funcionamento.

Entre as várias normas de funcionamento que são definidas, devem ser destacadas as que consagram o envolvimento dos diversos órgãos do liceu, na elaboração do orçamento, as que permitem a transferência de verba entre as diversas rubricas, bem como a possibilidade de,

excepcionalmente, ser levantada uma importância maior que o duodécimo para fazer face a determinadas despesas (em função de proposta fundamentada e despacho ministerial).

Esta legislação foi acolhida com regozijo, em especial pelos reitores e a Sociedade de Estudos Pedagógicos, em reunião de 20 de Maio de 1914, aprovou por aclamação “um voto de congratulação pela autonomia do ensino secundário” (Revista de Educação Geral e Técnica, série III, nº2, Outubro de 1914, p. 228).

Os resultados positivos alcançados com esta medida (principalmente nos liceus de maiores dimensões, em que a dotação era maior), fazem com que uma das primeiras medidas tomadas pelo governo de Sidónio Pais a seguir ao golpe de 5 de Dezembro 1917, seja o de confirmar e alargar essa “autonomia administrativa” (decreto 3695 de 24 de Dezembro de 1917). Além da possibilidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e de passar para o ano seguinte os saldos do ano económico findo (excepto o de vencimentos), já conferidas, este decreto facilita a possibilidade de antecipar o levantamento de duodécimos (até três) para fazer face a aquisições mais dispendiosas, e declara que “pertence aos liceus a propriedade e posse dos edifícios em que funcionem, quando próprios, e é-lhes conferido o direito de receber doações e legados” (artº 11).

O regime de autonomia administrativa dos liceus (que entretanto passaram a contar na sua dotação orçamental com metade do dinheiro das propinas) mantém-se até 1927, ano em que a “lei orçamental” definida pelo decreto 13 872 de 1 de Julho, termina com esse regime.

Em 1928, o decreto 15 942 de 11 de Setembro, começa por elogiar as inúmeras obras que foram feitas graças à possibilidade que foi concedida aos liceus (através dos conselhos administrativos) de “arrecadarem metade da importância das propinas de matrículas e exames”. Como é dito na introdução a este decreto:

seja feita justiça às desveladas atenções de reitores e conselhos escolares que, em favor dos estabelecimentos de ensino que lhes estão confiados, muito conseguiram, no uso da autonomia administrativa que por lei lhes foi conferida, deixandolhes livres as iniciativas e proporcionandolhes a aplicação de receitas directamente cobradas.

Contudo a doutrina que prevalece no decreto é a de centralizar a construção, conclusão e grandes reparações numa Junta Administrativa que irá administrar um empréstimo de 40 000 contos (contraído para o efeito), bem como “as receitas liceais que passam a ser todas arrecadadas pelo Estado”.

Esta disposição é completada pelo decreto 15 947, de 12 de Setembro que define alterações no funcionamento dos conselhos administrativos e

determina que os liceus passam a só poder executar “pequenas reparações do edifício e melhoramentos das condições higiénicas e pedagógicas” (artº4).

Estas medidas não eram do agrado de muitos professores e a Direcção da Federação das Associações dos Professores dos Liceus Portugueses incluía, numa lista de 13 pontos que continha as principais reclamações apresentadas ao Ministro, “o regresso dos liceus ao regime anterior ao decreto 15 942 [ver atrás]” (*Labor*, nº17, Janeiro de 1929, p. 40).

Em 1929, a Comissão de reforma orçamental, criada pela portaria de 21 de Maio de 1928, propõe mesmo a extinção dos Conselhos Administrativos dos liceus e que “a verba proveniente das propinas de matrículas, continuando a pertencer aos liceus, seja repartida de harmonia com as necessidades de cada um, por uma comissão oficialmente disso encarregada” (*Arquivo Pedagógico*, vol. II, nº 4, 1929, p. 492).

Apesar de estas propostas não terem sido postas em prática, a margem de autonomia é bastante reduzida a partir da reforma de Cordeiro Ramos (decreto 20 741 de 18 de Dezembro de 1931) que consagra e amplia as decisões já tomadas neste domínio e a que já me referi.

As escolas deixam de contar com o dinheiro das propinas, passam a não poder fazer despesas ou aquisições superiores a 500\$00, sem autorização prévia, os saldos das contas são obrigatoriamente devolvidos ao Estado, e deixa de ser possível a transferência de verba entre rubricas.

Não admira portanto que numa Conferência pedagógica sobre “A administração económica dos liceus” realizada no liceu Pedro Nunes em 1934, o tom geral das intervenções seja o de lamentar a autonomia perdida, com argumentos que podem sintetizar-se na intervenção que o reitor Sá Oliveira fez sobre este assunto (e cujo resumo feito na acta da sessão transcrevo de seguida):

Sendo, como é, regionalista, manifesta-se partidário da descentralização administrativa, em todos os seus aspectos: a centralização, só a admite como medida transitória, num Estado em avaria. Julga a autonomia administrativa condição essencial para a autonomia pedagógica; as escolas superiores, que a si mesmas se negam se não souberem defender a sua autonomia pedagógica, não podem viver sem a autonomia administrativa; para a autonomia administrativa dos Liceus, as razões são de outra ordem e consistem principalmente nas vantagens que dela advêm e nos prejuízos a que a sua falta conduz. Os factos falam bem alto: como disse o senhor relator e acentuaram alguns senhores conferentes, a curva do atraso, do progresso e do retrocesso dos nossos liceus coincide com três delimitadas fases da administração liceal – o que deve dizer-se das pequenas obras de conservação e de reparação, das aquisições de material didáctico e das despesas de conservação de material e de consumo corrente. A parte certos erros que cumpria corrigir, os liceus mostraram-se capazes de se administrarem; não repetirá as razões, já expostas, de que as necessidades do

ensino só as conhece bem quem ensina ou dirige o ensino. (Acta da Conferência, *Boletim do Liceu Normal de Lisboa*, nº 6, ano III, 1934, p. 215)

### A “AUTONOMIA – PARTE I”: A REFORMA EDUCATIVA (1987-1991)

O regresso do tema da “autonomia das escolas” à ribalta do vocabulário político ocorre com o desenvolvimento da chamada “Reforma Educativa” que marcou a política educativa portuguesa na segunda metade da década de 80 do século XX. Os primeiros sinais são dados em 1986: a Comissão da Reforma do Sistema Educativo, no seu Plano Global de Actividades, denunciava a “inadequação dos esquemas de gestão do ensino superior e não superior, na perspectiva da autonomia das instituições, da eficiência e da participação dos agentes educativos” e propõe a “implementação de políticas de efectiva descentralização da administração educativa e da consagração legal e regulamentação do princípio da autonomia relativas das escolas e centros no domínio administrativo e financeiro”; por sua vez, a Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada no mesmo ano, embora não fale expressamente em “autonomia das escolas” defendia a “descentralização e desconcentração dos serviços”. Contudo, só com o ministério de Roberto Carneiro (iniciado em 1987) o tema da “autonomia das escolas” ganha projecção e ascende ao “estrelato” dos meios de comunicação social<sup>3</sup>.

Esta insistência no tema da autonomia e a sua função de “conceito” mobilizador para a reforma da administração da educação em geral são visíveis, desde logo, no próprio programa do governo:

A reforma da administração educacional, com ênfase claro no reforço da autonomia da escola, como lugar privilegiado onde se efectiva o processo educativo, nomeadamente no desenvolvimento de projectos pedagógicos próprios e na promoção de uma ampla descentralização e desconcentração de funções e de poderes, por forma a aproximar a administração dos protagonistas efectivos da acção educativa e torná-la mais permeável aos problemas humanos, aumentando, por essa via, os índices de eficiência e de eficácia dos meios colocados à disposição do sector educativo; assim, será enriquecido o papel da escola, como núcleo activo de promoção de alianças estratégicas entre os vários intervenientes da comunidade educativa, em ordem à rápida superação do modelo funcionalizado e tecno-burocrático da educação em Portugal e à mais intensa participação da comunidade na gestão da escola, com especial relevo para os pais, os empregadores, as autarquias e instituições locais; valorização e formação profissional

<sup>3</sup> Para uma análise crítica das políticas de reorganização da administração educativa neste período e, em particular, das relacionadas com a gestão e autonomia das escolas, consultar entre outros: Afonso (2002), Lima (1998), Lopes (1999), Formosinho e Machado (1999).

do pessoal técnico, administrativo e auxiliar a todos os escalões da Administração. (Portugal, 1987)

Esta orientação política acabou por ter expressão legal no Decreto-Lei 43/89 (conhecido na época pelo “decreto da autonomia”) e que Maria da Conceição Lopes (1999), na investigação que realizou sobre o processo de produção e difusão deste diploma<sup>4</sup>, considera constituir um “discurso fundador” (na acepção de Maingueneau e Cossuta, 1995) do tema da autonomia das escolas na política educativa em Portugal desse período<sup>5</sup>.

A análise que Maria da Conceição Lopes efectuou em 123 recortes de imprensa<sup>6</sup> (jornais de difusão nacional), entre 1987 e 1991, onde é feita uma menção expressa à “autonomia das escolas” é elucidativa da dimensão “sócio-mediática” que este conceito adquiriu nesta altura. Esta promoção discursiva é feita sobretudo a partir de declarações de responsáveis do Ministério da Educação (49% das 277 unidades de registo analisadas) ou dos próprios jornalistas (22%).

A retórica sobre a autonomia da escola pode ser ilustrada através de inúmeras declarações do Ministro da Educação e dos seus secretários de estado, como por exemplo<sup>7</sup>:

É preciso inverter a lógica do sistema. O nosso objectivo chama-se autonomia da escola. A escola deve ser um centro vivo, um organismo vivo, pelo que quando falo de autonomia falo de muito mais do que autonomia universitária. A escola preparatória e secundária, por exemplo, tem que ter uma vivência própria, o seu projecto, a capacidade para o realizar com responsabilidade. E tem que ser avaliada pelos seus méritos ou deméritos em função dos projectos. Terá de haver um quadro normativo geral - não estamos a falar de independência das escolas - regras gerais e critérios de fundo, para que cada escola seja capaz de dizer como quer realizar os seus objectivos, e como vai gerir os meios que possui (humanos, orçamentais e institucionais). É necessário como que resgatar a

**4** Trata-se de uma dissertação de mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional que a autora apresentou à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e que teve por base empírica um corpus documental constituído por 123 notícias publicadas em jornais portugueses, de difusão nacional, durante o ministério de Roberto Carneiro, com referência expressa à “autonomia das escolas”, bem como um conjunto significativo de documentação da Secretaria de Estado da Reforma Educativa, relacionada com a elaboração do Decreto-Lei 43/89 e com a sua aplicação.

**5** Para integrar esta produção legislativa no contexto mais vasto da política educativa em Portugal nesse período, consultar, entre outros Afonso, 1998, Lima, 1998 e Marques Cardoso, 2001.

**6** Os recortes que constituíram o “corpus documental” trabalhado pela autora encontram-se disponíveis no volume II (parte II) da sua dissertação de mestrado e a transcrição dos 277 segmentos de texto que foram objecto da análise de conteúdo encontram-se no volume II (parte III).

**7** Estes exemplos são extraídos do estudo de Maria Conceição Lopes (1999) a que temos vindo a fazer referência.



escola da pressão burocrática e administrativa a que tem sido submetida. (Entrevista do Ministro Roberto Carneiro ao *Expresso* em 12/12/1987)

É um Ministério [da Educação] ingovernável enquanto mantiver esta concentração de poderes e de funções na Administração Central. Temos vindo a combater sistematicamente isto, de há uns meses para cá. Essa descentralização tem a ver, em primeiro lugar, com a devolução de uma elevada cota de responsabilidade para a própria unidade escolar – o que esta semana discutimos na Assembleia da República: autonomia universitária, mas também as escolas básica e secundária devem poder decidir da sua vida e assumir responsabilidades pelo seu projecto educativo, o que hoje não acontece. (Entrevista do Ministro Roberto Carneiro ao *Expresso* em 10/6/1988)

A escola tem sido descaracterizada por ser um mero terminal cumpridor de normas e circulares do Ministério da Educação. Assim não pode ser. A escola tem que ter uma vida própria, uma autonomia própria, tem que ser capaz de formular o seu projecto, capaz de se afirmar num contexto e numa comunidade. (Entrevista do Ministro Roberto Carneiro ao *Jornal de Notícias* em 28/9/1988)

Apesar do tom grandiloquente destas e de muitas outras afirmações a autonomia decretada foi bastante reduzida e o diploma que a consagrou formalmente (o Decreto-Lei 43/89) não passa, no essencial, de uma declaração de intenções gerais sobre a necessidade de as escolas desenvolverem um “projecto educativo” e de um inventário de atribuições e competências avulsas que, nuns casos, já correspondiam à prática corrente da administração das escolas, e que, em outros casos, eram irrealizáveis por falta de meios. O único aspecto onde a sua acção inovadora se fez sentir foi na flexibilização da gestão financeira das escolas (através do alargamento de uma “experiência” que já se encontrava em curso). Como é sabido, este diploma não abrangia as escolas do primeiro ciclo e jardins-de-infância e, inicialmente, foi aplicado num número restrito de escolas posteriormente alargado a todas as escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, a partir do ano lectivo de 1990/91. Grande parte dos problemas com que este “processo” se veio a confrontar estavam presentes logo no final do primeiro ano da “experiência”, como é possível ler nos relatórios realizados pelas equipas de acompanhamento das diferentes direcções regionais (ver Lopes, 1999, p. 147). Eis alguns exemplos do diagnóstico feito na altura:

De um modo geral as escolas são de opinião que não existe grande diferença entre a situação anterior e a actual, relativamente à experiência de autonomia;

As escolas referem falta de meios financeiros e de recursos humanos;

Falta de estímulos diversificados para implementação da experiência;

Timidez e insegurança em assumir processos inovadores, no espírito da autonomia;

Falta de formação em geral (professores, pessoal auxiliar e administrativos), que são impedimentos à apropriação, por parte da escola e da comunidade educativa, da experiência da autonomia.

Dez anos após as promessas do Ministro Roberto Carneiro e oito anos depois da publicação do Decreto-Lei 43/89, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do regime de administração escolar definido pelo Decreto-Lei nº 172/91, no seu relatório final, não tem uma visão muito diferente do diagnóstico que foi feito no termo do primeiro ano:

Como foi anteriormente referido, constatou-se uma frequente desmotivação dos conselhos de escola/área escolar, pela impossibilidade de assumirem uma perspectiva política da função direção, face ao centralismo da administração educativa. [...] Não obstante a constatação do insuficiente grau de autonomia concedido à escola, a análise avaliativa permite referir que a autonomia já formalmente atribuída é aproveitada, por esta, de formas diferentes consoante o dinamismo dos seus dirigentes. (CAA, 1997, p. 69)

Não admira, por isso, que Licínio Lima (1998) no importante estudo que realizou sobre a evolução da administração educativa neste período afirmasse, em jeito de balanço:

Do ponto de vista da lógica reformista, iniciada em 1986, parecerá difícil não concluir que a “reforma da administração do sistema educativo e das escolas” terá sido uma reforma fracassada. Com efeito, a análise aqui conduzida revela como o paradigma da administração centralizada tem persistido, como do ponto de vista normativo o “modelo” de 1976 continuou, de facto, e generalizadamente, a vigorar, como as promessas e as expectativas em torno da autonomia das escolas permaneceram por cumprir. (p. 80)

#### A “AUTONOMIA - PARTE II”: O PACTO EDUCATIVO (1995-2000)

Tal como acontece nos filmes, também na legislação há certos temas que têm direito a “remake”. Foi o que aconteceu com a autonomia das escolas principalmente durante o ministério de Marçal Grilo. De novo a questão é trazida ao primeiro plano das declarações programáticas e a “retórica autonomista” aumenta de intensidade e densidade, ao longo do processo de preparação, elaboração, discussão, aprovação e aplicação de um “novo” diploma relativo à gestão e autonomias das escolas.

Sobre a origem e desenvolvimento deste processo, bem como o debate a que deu origem, existe já, felizmente, uma abundante literatura apoiada, em muitos casos, em investigação empírica produzida quer no âmbito do “processo de avaliação externa do Decreto-Lei 115-A/98” que coordenei, quer no âmbito de dissertações de mestrado nas várias universidades com cursos de pós-graduação em Administração Educacional.<sup>8</sup>

Atendendo, contudo, ao meu envolvimento directo na fase do “estudo prévio” que antecedeu o processo de decisão política, bem como no processo de “avaliação externa” que se lhe seguiu, parece-me oportuno relembrar aqui, com mais detalhe, alguns dos aspectos mais significativos da cronologia, lógicas e resultados deste processo.<sup>9</sup>

#### A cronologia de um processo

O tema da autonomia das escolas reaparece no *Programa* do XIII Governo constitucional e no documento apresentado em Junho de 1996 à Assembleia da República, o “*Pacto Educativo para o Futuro*”:

No primeiro caso (*Programa de Governo*) são de destacar as seguintes orientações e medidas:

h) Entender a gestão da educação como uma questão de sociedade, envolvendo todos os parceiros, sem prejuízo da responsabilidade inequívoca do Estado, descentralizando competências na construção de respostas adequadas à diversidade de situações, valorizando a inovação a nível local e a ligação da educação e formação aos seus territórios geográficos e sociais; (p. 223)

e) Reforço da autonomia das escolas valorizando a sua identidade e os seus projectos educativos, a organização pedagógica flexível e a sua adequação à diversidade dos alunos e dos territórios educativos, criando as condições materiais, profissionais e administrativas necessárias a uma verdadeira autonomia; (p. 225)

No segundo caso (*Pacto Educativo* – consultar Teodoro, coord., 1996), a autonomia da escola aparece consagrada no *quarto objectivo estratégico*:

<sup>8</sup> A título de exemplo e como marcos mais significativos das reflexões e das investigações produzidas sobre a autonomia das escolas (nomeadamente no contexto da elaboração e aplicação do Decreto-Lei 115-A/98), são de referir: Afonso, Almerindo, 1998, 2002; Afonso, Natércio, 1999a e 1999b; Barroso, João, 1996, 1997, 1999 e 2000; Canário, Rui, 1999; Correia, José Alberto, 1999; Dias, Mariana, 1999; Estêvão, Carlos, 1998 e 1999; Formosinho, João et alii, 2000; Formosinho, João e Machado, Joaquim, 1999; Lima, Licínio, 1999a, 1999b e 2000; Lopes, Maria Conceição, 1999; Marques Cardoso, Clementina, 2004; Sanches, Maria de Fátima, 1998; Sarmiento, Manuel, 1999a, 1999b, Silva, Leonel, 2004.

<sup>9</sup> Para um maior desenvolvimento consultar o estudo prévio encomendado pelo Ministro Marçal Grilo (Barroso, 1997), o artigo publicado na revista *Inovação* onde é feita uma primeira “história crítica” do meu envolvimento no processo (Barroso, 1999), bem como os relatórios do programa de avaliação externa disponíveis em [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola), em especial o *Relatório global* (Barroso, 2001).

3.4. Fazer do sistema educativo um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação, no sentido de:

3.4.1. Colocar a escola no centro das preocupações e do interesse das populações a todos os níveis;

3.4.2. Territorializar as políticas educativas dinamizando e apoiando formas diversificadas de gestão integrada de recursos e favorecendo a sua adaptação às especificidades locais;

3.4.3. Desenvolver os níveis de autonomia das escolas;

3.4.4. Privilegiar as funções de acompanhamento e apoio técnico às escolas no âmbito do ensino básico. (p. 92)

Deste objectivo decorre o “compromisso de acção” – “Fazer da Escola o centro privilegiado das políticas educativas”, bem como as seguintes “acções prioritárias”:

- Aprovação das linhas de orientação estratégica para o desenvolvimento dos processos de autonomia (...);

- Celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação (...);

- Aperfeiçoamento dos modelos de gestão escolar que favoreçam a participação dos professores, dos pais, dos estudantes e das instituições locais na direcção dos estabelecimentos de ensino (...); (p. 94)

Estas orientações correspondiam, na sua generalidade, a um aparente consenso existente nos diversos sectores relacionados com a educação escolar (administração, associações sindicais e profissionais, comunidade científica). O próprio Conselho de Acompanhamento e Avaliação do novo regime de administração escolar definido pelo Decreto-Lei nº 172/91, no seu relatório final, propunha entre outras medidas e no que se refere à autonomia, as seguintes recomendações:

A prática da autonomia escolar numa perspectiva de adesão voluntária (por parte das escolas) e contratual (entre as escolas e a Administração), em moldes a definir e a aplicar gradualmente. (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997, p. 90)

[E acrescentava mais adiante:]

Como conclusão e recomendação final, importa sublinhar que as orientações preconizadas no presente relatório, no sentido de uma descentralização estatal e de uma correspondente maior autonomia para as escolas, não poderão ser entendidas como o “abandono” destas por parte da administração educativa. Pelo contrário, o seu apoio terá de ser incrementado, designadamente para que sejam rapidamente eliminadas as fortes assimetrias existentes

nas condições de funcionamento das escolas de modo que todas possam usufruir, igualmente, dos benefícios de uma verdadeira autonomia. (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997, p. 91)

Tomando como ponto de partida estes princípios programáticos o Ministro da Educação inicia um processo de tomada de decisão conducente à aprovação de um diploma enquadrador dos princípios e normas a que deve obedecer a autonomia e a gestão das escolas do ensino não superior e que eu resumo de seguida em quatro fases.

– *Primeira fase* – O Ministro da Educação convida-me para realizar um estudo prévio com a finalidade de: *“Identificar os princípios que devem orientar o processo de transferência de competências nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro às escolas, no quadro do reforço dos seus níveis de autonomia; Analisar as implicações que este reforço dos níveis de autonomia das escolas deve ter no processo de descentralização administrativa (...) e propor um programa de execução que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua gradualização”*. O relatório referente a este estudo é entregue ao Ministro da Educação em *Dezembro de 1996*, tendo sido editado pelo Ministério da Educação em *Fevereiro de 1997*. A minha intervenção no processo termina em *Março* do mesmo ano, com a apresentação do relatório e suas conclusões numa reunião com o Ministro, Secretários de Estado, assessores e altos funcionários da administração central e regional.

– *Segunda fase* – O Ministro aprova os princípios e a orientação geral das propostas apresentadas e nomeia uma comissão de dirigentes dos diversos serviços da administração central e regional, coordenada pela subdirectora do Departamento de Planeamento e Gestão Financeira, com o fim de proceder à sua operacionalização e programar a sua execução. Em *Junho de 1997*, esta comissão apresenta o seu relatório que, no essencial, respeita o estudo prévio e propõe um programa de desenvolvimento com propostas dos respectivos diplomas legais estruturantes do processo. Este relatório “é congelado” na sequência de objecções e divergências vindas da parte dos gabinetes dos secretários de estado respectivos.

– *Terceira fase* – Os assessores chamam a si a condução do processo que passa a ter uma forte componente política. As lógicas “científica” e “administrativa” das propostas iniciais vão sendo preteridas pelo “pragmatismo político” no quadro de uma estratégia global do governo para o sector e em função dos múltiplos arranjos e acordos com os parceiros sociais (sindicatos, associações de pais e de municípios, partidos políticos, etc.). Este processo leva à elaboração de uma proposta de diploma sobre a “autonomia e gestão das escolas” que é apresentada, em *Outubro de 1997*, para discussão no Conselho Nacional de Educação e depois para debate. Esta proposta retoma, no seu preâmbulo, muitos dos princípios

constantemente do meu estudo prévio, mas afasta-se dele, substancialmente, em muitas das medidas concretas e da sua regulamentação, nomeadamente no domínio das estratégias de mudança e pilotagem do processo, das reformas da gestão das escolas e do próprio conceito e práticas da “autonomia”. Isto mesmo é reconhecido no parecer do Conselho Nacional de Educação onde se afirma:

Contendo este estudo [prévio] o fundamento das propostas que são submetidas a parecer torna-se necessária e conveniente uma análise cuidada dos princípios e orientações gerais que o enforçam e do conjunto de propostas que preconiza, as quais nem sempre são coincidentes com as soluções adoptadas nos textos em análise [diplomas propostos pelo governo]. (Conselho Nacional de Educação, 1998, p. 91)

– *Quarta fase* – Após o debate público que terminou em *Fevereiro de 1998*, a proposta de diploma sofre ainda algumas alterações de pormenor para satisfazer os grupos de pressão mais activos e é finalmente aprovada em Maio de 1998<sup>10</sup>. Em seguida é nomeada uma “comissão de acompanhamento” composta de representantes dos diversos serviços da administração central e regional e é iniciada a sua execução pelas escolas, no ano lectivo de 1998/99, com a elaboração e aprovação dos respectivos Regulamentos internos e a eleição dos novos órgãos de gestão.

#### O processo de decisão política

A análise do processo político que, em Portugal, esteve na origem da elaboração e aprovação do decreto-lei nº 115 A/98 (*Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas*) permite exemplificar a diversidade de interesses e lógicas que estiveram presentes nesta decisão. Na verdade, ao contrário do que comentários e tomadas de posição mais simplistas quiseram fazer crer, nem todos estavam de acordo quanto ao significado, vantagens e modalidades de execução de uma política de “reforço da autonomia da escola”, nem a oposição se resumia aos que queriam, com a autonomia, “entregar a escola pública ao mercado”, ou os que juravam a pés juntos defender essa mesma escola pública, recusando “esta autonomia”.

Na verdade, o processo foi menos linear e muito mais plural, sendo visível o confronto entre várias racionalidades e interesses resultantes quer de posicionamentos político-ideológicos, quer de ligações pessoais ou de grupo. Este confronto afectou necessariamente a legislação que foi adoptada, mas também o modo como ela é aplicada pela administração e o modo como as escolas se apropriam dela. Isto significa que a análise

<sup>10</sup> De referir, ainda, que o próprio decreto do governo foi posteriormente alterado pela Assembleia da República através da Lei nº 24/99 de 22 de Abril.

(e necessariamente a avaliação) do processo de construção da autonomia pelas escolas e seus actores tem que ter em conta a diversidade de interesses e de pontos de vista, não só para compreender as suas condicionantes e limitações, mas também para compreender as suas potencialidades.

No caso da decisão sobre o processo de reforço da autonomia das escolas, em Portugal, é possível agrupar os diferentes interesses e opiniões em presença (no interior e exterior do próprio Ministério da Educação) em torno das seguintes lógicas: *estatal*, *de mercado*, *corporativa* e *socio-comunitária*.

- No primeiro caso – *lógica estatal* – situavam-se todos os que reduziam o processo em curso a uma simples “modernização administrativa” destinada a aliviar a administração central dos problemas de execução que não consegue resolver, reforçando e melhorando, ao mesmo tempo, os mecanismos de planeamento e controlo. Neste sentido, aquilo que de um ponto de vista retórico era apresentado como um reforço do poder e das competências dos órgãos de gestão das escolas, não passaria, na prática e nesta perspectiva, de um ardiloso processo de “re-centralização” administrativa: substituía-se um controlo directo, baseado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados.
- No segundo caso – *lógica de mercado* – situavam-se todos os que defendiam a autonomia como um instrumento para a construção de um mercado educativo, descentralizado, concorrencial e autónomo. Neste caso, as medidas tomadas pelo governo sobre a autonomia das escolas teriam como principal finalidade a desregulação da intervenção do Estado, com a conseqüente redução e perda de coesão do sistema público de educação nacional e agravamento das clivagens actualmente existentes entre os recursos das escolas e os percursos escolares dos seus alunos.
- No terceiro caso – *lógica corporativa* – situavam-se todos os que privilegiavam a concepção da autonomia como um “bem exclusivo” do corpo docente e não como um “bem público”. Neste sentido, só a autonomia individual dos professores é reconhecida e toda a tentativa de instaurar processos de decisão colectiva é vista como uma ameaça pessoal. É isso que faz com que, sob os mais diversos pretextos, se conteste uma política de reforço das competências das escolas, com a conseqüente participação e responsabilização cívicas, pois preferem que a escola seja “menos autónoma”, para os professores poderem ser “mais livres”!
- No último caso – *lógica socio-comunitária* – situavam-se os que defendiam a “autonomia” das escolas como um processo social pelo qual

os professores, os pais, os alunos e outros cidadãos se mobilizam, numa determinada escola, para, num quadro das orientações gerais de um sistema público nacional de ensino obterem um compromisso e empreenderem uma acção colectiva – a construção de um projecto educativo e a prestação de um serviço público local de educação.

Embora estas lógicas tivessem estado presentes ao longo de todo o processo de decisão, elas acabaram por influenciar de maneira diferente a produção legislativa e o quadro normativo decorrente. O produto obtido é uma amálgama de retóricas e medidas contraditórias que procuram traduzir um aparente compromisso entre essas lógicas, cuja incoerência constituirá, certamente, uma das principais “zonas de incerteza” que os actores locais não deixarão de explorar, durante o processo de execução.

#### Os resultados da avaliação externa

O programa de avaliação externa do “*Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*” decorreu de um Protocolo acordado entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, assinado em 28/4/1999. Este programa previa duas fases:

- A primeira fase tinha como objecto de estudo o *próprio processo de aplicação* do decreto-lei nº 115-A/98. Por um lado, pretendia-se descrever o modo como as diferentes estruturas da administração educativa tinham garantido a execução, regulação e pilotagem das mudanças previstas neste normativo. Por outro lado, pretendia-se conhecer o modo como essas mudanças estavam a ser operadas nas escolas em particular no que se refere à alteração das estruturas e processos de gestão.
- A segunda fase tinha como objecto de estudo os efeitos que estas mudanças de estrutura e de “regime” produziram no funcionamento das escolas e nas práticas dos actores, em particular, no que se refere ao exercício de uma efectiva autonomia, tal qual era prevista nos pressupostos políticos, administrativos e pedagógicos que sustentaram as medidas legisladas.

Por vicissitudes decorrentes da substituição de vários ministros da educação durante o processo<sup>11</sup>, só foi realizada a primeira fase do programa

<sup>11</sup> O protocolo que encomendou a avaliação externa foi assinado pelo Ministro Eduardo Marçal Grilo, o “plano de actividades” previsto para a avaliação foi apresentado ao Ministro Guilherme Oliveira Martins, os relatórios da primeira fase da avaliação externa foram entregues ao Ministro Augusto Santos Silva (que poucos meses depois cessou funções no Ministério da Educação), não tendo sido efectuada qualquer diligência para a realização da segunda fase do programa.



que abrangeu o período entre Julho de 1999 e Dezembro de 2000. Foram produzidos oito relatórios cujos títulos e conteúdo se especificam a seguir<sup>12</sup>:

- *Relatório Global* da primeira fase do Programa de Avaliação Externa (Julho de 1999 - Dezembro de 2000).
- *Relatório Sectorial 1 - Imagens em confronto*. A opinião de representantes das direcções regionais de educação, de associações sindicais, de pais e encarregados de educação e de alunos.
- *Relatório Sectorial 2 - "FORUM/RAAG": da informação à regulação*. Análise de conteúdo das mensagens do FORUM/RAAG na Internet.
- *Relatório Sectorial 3 - Tempos, ritmos e processos: da comissão executiva instaladora à direcção executiva*. Diagnóstico sobre o processo de aplicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, no ano lectivo 1998/99.
- *Relatório Sectorial 4 - A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário: estudo extensivo*. Inquérito por questionário a uma amostra representativa de presidentes de conselhos executivos de escolas ou agrupamentos do Continente.
- *Relatório Sectorial 5 - Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias*. Inquérito a uma amostra representativa dos presidentes e membros das Assembleias de escolas e agrupamentos do Continente.
- *Relatório Sectorial 6 - A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão*. Inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente.
- *Relatório Sectorial 7 - As Assembleias de Escola em discurso directo*. Painéis de opinião de representantes de Assembleias de Escolas de 5 concelhos das zonas centro e sul do país.

Não é possível sintetizar aqui a diversidade de resultados obtidos quer no domínio da regulação e pilotagem do processo conducente à aplicação do Decreto-Lei nº 115-A/98 quer no domínio da reconfiguração das estruturas de gestão e processos de participação. Contudo, tendo em conta os objectivos com que este processo é invocado no presente artigo - a autonomia das escolas como ficção - basta recordar, de maneira sintética o modo como terminei a apresentação do enunciado global das conclusões e recomendações do estudo efectuado:

<sup>12</sup> Estes relatórios não foram objecto de qualquer divulgação por parte do Ministério da Educação, mas estão disponíveis no sítio do Centros de Estudos da Escola da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa - [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola) - desde Maio de 2001, tendo sido objecto de divulgação oral e escrita por diversos elementos da equipa que os realizaram.

O balanço final que se pode tirar do conjunto dos estudos efectuados é que do ponto de vista formal, o processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98, conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura da gestão que estava previsto. Embora com atrasos e algumas situações de bloqueio (comissões provisórias, jardins de infância e escolas do 1º ciclo ainda não integrados), o processo realizado, neste domínio (mudança formal da gestão) revela um relativo sucesso, tendo estes resultados sido alcançados, sem conflitos de maior e sem grandes sobressaltos no funcionamento das escolas e do serviço educativo.

Contudo, para quem imaginava que o decreto-lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais.

Por isso, as recomendações que são possíveis fazer agora, não diferem muito das que formulei no estudo prévio realizado para o Ministério da Educação em 1996 e que se podem consubstanciar nos princípios de reforço de autonomia então definidos (ver Barroso, 1997).

No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os “contratos de autonomia” podem ser decisivos. Contudo não podem ser cometidos os mesmos erros que foram cometidos até agora, o que passa por uma clarificação dos objectivos políticos, um reforço das competências e da perícia técnica dos serviços da administração, a criação de efectivos serviços de apoio às escolas, e uma progressão cautelosa e sustentada (Barroso, 2001, p. 21).

De registar, finalmente, que quase quatro anos depois de escritas estas “conclusões” a situação não melhorou. Nenhum dos governos que se seguiram deu continuidade aos “contratos de autonomia” (peça essencial de todo o processo)<sup>13</sup> e mesmo alguns dos aspectos formais que pretendiam consagrar alguma substância ao processo de “reforço da autonomia das escolas” – como é o caso do “crédito horário global” – ficaram aquém das expectativas e foram sendo progressivamente cerceados. E isto é tanto mais grave quanto, como afirma Leonel Silva (2004) nas conclusões do

<sup>13</sup> De referir a este propósito que o recente relatório elaborado em França, na sequência do debate nacional sobre o futuro da escola (Thélot, 2004) propõe expressamente que a “política das escolas seja definida” por um “contrato tripartido entre a escola, a autoridade académica [estrutura desconcentrada da administração educativa] e a colectividades local” (pp. 103-104).

significativo estudo que consagrou à utilização pelas escolas do Algarve deste dispositivo<sup>14</sup>:

(...) o CHG [crédito horário global] favorecendo a criação de mecanismos de regulação autónoma que individualizam as escolas e lhes dão uma identidade própria, apesar da exígua margem de liberdade que o quadro legal lhes confere (uma autonomia residual) é percebido, interpretado e usado pelas escolas como um instrumento fundamental para a conquista de um maior espaço de intervenção e de decisão na óptica de uma autonomia construída. (p. 227)

## A AUTONOMIA COMO UTOPIA NECESSÁRIA

A breve resenha histórica apresentada na primeira parte deste artigo permitiu pôr em evidência o carácter ficcional das políticas de reforço de autonomia das escolas desenvolvidas em Portugal. Mais do que uma função instrumental para resolução efectiva de problemas, estas políticas tiveram, sobretudo, uma função simbólica de mobilização para as mudanças a introduzir pelo centro do poder político, e de legitimação de novas modalidades de controlo (ver a este propósito Bolívar Botía, 2004).

A dissonância cognitiva existente entre os discursos, as normas e a realidade agravou o carácter híbrido do sistema e tornou a realidade mais complexa e ambígua. De registar que, no caso da aplicação das medidas de reforço da autonomia das escolas em Portugal, este hibridismo resultou de diferentes processos:

- uma estratégia política que combina um discurso inovador inspirado nas propostas de modernização da gestão pública e de territorialização das políticas educativas, com uma prática conservadora baseada numa administração burocrática e centralizadora;
- a coexistência (e por vezes sobreposição) de um modelo de coordenação e controlo baseado na “obrigação de meios” para um outro, baseado na “obrigação de resultados” (Demailly, 2001).

<sup>14</sup> Trata-se da edição da dissertação de mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional que o autor apresentou à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, em 2003. Na sua investigação foram inquiridos os responsáveis pela gestão de todas as escolas e agrupamentos abrangidos pela Direcção Regional do Algarve onde foi aplicado o Decreto-Lei 115-A/98, nos anos de 1999 a 2002. Trata-se de um estudo extensivo de grande qualidade, ainda que reportando-se a uma única Direcção Regional, cujos resultados, centrados na descrição e análise dos processos de utilização do “crédito horário global”, constituem um analisador importante das transformações ocorridas na gestão e autonomia das escolas na sequência da entrada em vigor do referido diploma.

- a emergência ou desenvolvimento de estruturas intermédias de coordenação (serviços desconcentrados do ministério da educação, ou agências locais) que, supostamente, deveriam apoiar as escolas no processo de devolução de competências resultante do “reforço da sua autonomia” e que acabam por assumir um apertado controlo da sua execução<sup>15</sup>.
- erosão dos dispositivos de regulação institucional por força do jogo e da acção estratégica dos actores nas organizações que adaptam, alteram e anulam (de modos e com resultados diferentes) as normas que lhes são impostas, substituindo, assim, um processo, aparentemente homogéneo, de racionalização “*a priori*”, por uma diversidade de processos e racionalidades “*a posteriori*”.

O efeito deste hibridismo na regulação e funcionamento do sistema educativo português, não é muito diferente do verificado em outros países europeus, como assinala Afonso (2003) no seu estudo comparativo sobre a situação existente na Inglaterra e País de Gales, Portugal, Bélgica (comunidade francófona), França e Hungria: “diversidade dos dispositivos e níveis de controlo; reforço da regulação mercantil; erosão da profissionalidade docente; intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola; flexibilização da provisão de recursos financeiros; promoção da participação social no governo da escola pública.”

Como vimos, este hibridismo é resultado de uma lógica aditiva de introdução de mudanças nos princípios e normas que regulam o sistema educativo. Mas ele é também a expressão de uma indefinição típica dos períodos de transição, na tentativa de conciliar o antigo e o novo, limitando as incertezas e evitando rupturas bruscas e incontroladas. É o que acontece com a emergência de novos modos de regulação das políticas educativas e com a configuração dos modelos “pós-burocráticos” de coordenação (ver a este propósito os relatórios produzidos no âmbito do “Project Reguleducnetwork”<sup>16</sup>).

**15** Este fenómeno é recorrente nos processos de criação de estruturas de administração desconcentrada que supostamente deveriam beneficiar os processos de descentralização, mas que acabam por constituir um obstáculo a esse processo. É o que se verificou em Portugal com as Direcções Regionais de Educação (órgãos desconcentrados do Ministério da Educação), no processo de aplicação da legislação sobre a autonomia das escolas (ver Barroso & Almeida, 2001).

**16** O projecto *Reguleducnetwork* (“*Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison*”) teve como principal objectivo realizar um estudo comparativo dos processos de regulação (a nível central, regional e local) de cinco países europeus: Bélgica, França, Hungria, Portugal e Reino Unido. O projecto decorreu entre Outubro de 2001 e Outubro de 2004 e foi subsidiado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa “Improving the Socio-economic Knowledge Base”. Os diversos relatórios produzidos estão disponíveis na página web do Centro de Estudos da Escola [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola). Ver em particular o relatório final do projecto (Maroy, 2004) e o relatório final referente ao estudo realizado em Portugal (Barroso & Viseu, 2004).

Mas a “autonomia das escolas” pode ter um sentido menos ficcional e mais utópico. Referimo-nos aqui ao conceito de “*utopias reais*” – isto é, imagens criativas e complexas do futuro, construídas para resolver problemas do presente, e cuja concretização depende de uma visão otimista da sociedade e da sua capacidade de mudança (Halpin, 2003, p. 60). A abordagem utópica dos problemas sociais, opõe-se, por isso, quer ao simplismo determinista dos militantes do “pensamento único”, quer ao pessimismo cultural dos que só vêem a decadência dos tempos modernos. Transferindo isto para o contexto educativo, uma visão utópica da autonomia escolar, vai muito para lá da simples alteração administrativa e normativa das competências e dos modos de gestão das escolas, como era patente no estudo prévio que realizei (Barroso, 1997) onde defendia o modelo da “autonomia construída” em oposição ao de “autonomia decretada” (Barroso, 1996).

#### PRINCÍPIOS DE UMA “AUTONOMIA CONSTRUÍDA”

As propostas que apresentei em 1997 (no estudo encomendado pelo Ministro Marçal Grilo) baseavam-se em sete princípios programáticos que acabaram por estar em grande parte ausentes nas medidas propostas pelo governo e que foram formalizadas no Decreto-Lei nº 115-A/98<sup>17</sup>.

**1º Princípio:** *O reforço da autonomia da escola não pode ser definido de um modo isolado, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas.*

Isto significa que o processo de transferência de competências para as escolas, no quadro do reforço da sua autonomia, deve ser articulado com as medidas a tomar nos seguintes domínios: reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, a nível central e regional; processo de transferência de competências para as autarquias; co-responsabilização da sociedade local na prestação do serviço público de educação nacional, através de múltiplas parcerias de natureza socio-educativa.

Entre essas medidas são de destacar:

- Necessidade de ajustar a organização da administração central e regional ao desempenho de funções de acompanhamento e regulação, em particular no que se refere ao processo de planeamento (informação, pilotagem e prospectiva), ao apoio e assessoria das escolas e à avaliação do sistema.

<sup>17</sup> Os sete princípios que a seguir se transcrevem com a respectiva fundamentação são extraídos do estudo prévio que realizei a solicitação do Ministro Marçal Grilo e foram incluídos no relatório editado pelo Ministério da Educação (Barroso, 1997). Tratou-se de uma edição limitada de difusão restrita que se encontra esgotada, o que justifica a transcrição deste excerto no presente artigo.

- Necessidade de transferir para as autarquias locais e regionais (quando estas forem constituídas) competências (e respectivos meios) no domínio do planeamento, financiamento e gestão de políticas e sistemas locais de recursos educativos, com particular destaque para a rede escolar, os equipamentos, as actividades de complemento curricular e sócio-educativas, de formação profissional e de educação de adultos.
- Necessidade de promover medidas concretas de incentivo e apoio à constituição de “parcerias sócio-educativas”, com o fim de formalizar a participação da sociedade local. Estas parcerias devem constituir um processo de contratualização que co-responsabilize diversos organismos e entidades (entre elas a escola) na concretização de interesses comuns, no quadro de desenvolvimento de uma política educativa local.

**2º Princípio:** *No quadro do sistema público de ensino, a “autonomia das escolas” é sempre uma autonomia relativa, uma vez que é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública quer do poder local, no quadro de um processo de descentralização.*

Isto significa que o reforço da autonomia das escolas exige que seja preservado e aumentado o papel regulador do Estado e da sua administração, com o fim de evitar que a criação de novos espaços de intervenção social, resultantes da autonomia das escolas e das medidas de territorialização, se transforme numa segmentação e pulverização do sistema de ensino, pondo em causa a coerência nacional dos seus princípios, a equidade do serviço prestado e a democraticidade do seu funcionamento.

Neste sentido, o reforço da autonomia das escolas não deve ser encarado como uma forma de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas sim o reconhecimento de que, em determinadas situações e mediante certas condições, os órgãos representativos das escolas (reunindo professores, outros funcionários, alunos, pais e outros elementos da comunidade) podem gerir melhor que a administração central ou regional, certos recursos.

A transferência de maiores competências para as escolas deve, por isso, realizar-se no quadro de um processo de mudança sustentada, quer através da acção directa de serviços especializados da administração central e regional quer no âmbito de protocolos elaborados entre as escolas e outras instituições com competências neste domínio, nomeadamente, instituições do ensino superior.

**3º Princípio:** *Uma política destinada a “reforçar a autonomia das escolas” não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, “libertar”*

*as autonomias individuais e dar-lhes um sentido colectivo, na prossecução dos objectivos organizadores do serviço público de educação nacional, claramente consagrados na Lei Fundamental.*

O reforço da autonomia das escolas deve traduzir-se necessariamente num conjunto de competências e de meios que os órgãos próprios de gestão devem dispor para decidirem sobre matérias relevantes, ligadas à definição de objectivos, às modalidades de organização, à programação de actividades e à gestão de recursos.

Contudo, não basta “regulamentar” a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja “construída”, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino.

Na verdade, a autonomia, enquanto expressão da unidade social que é a escola, não pré-existe à acção dos indivíduos. Isto significa que a “autonomia da escola” é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola. Não existe uma “autonomia decretada”. O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou comprometer a “autonomia da escola”, mas são, só por si (como a experiência nos demonstra todos os dias) incapazes de criar ou destruir a “autonomia”.

**4º Princípio:** *O reforço da “autonomia” não pode ser considerado como uma “obrigação” para as escolas, mas sim como uma “possibilidade” que se pretende venha a concretizar-se no maior número possível de casos.*

Não se pode impor a autonomia às escolas, o que é paradoxal com o próprio significado deste conceito. É preciso, portanto, que sejam as escolas, através dos seus órgãos próprios, a exprimirem a vontade de aceder a um estatuto superior de autonomia. É este o sentido dos “contratos de autonomia”, a partir dos quais as escolas seleccionam das diversas atribuições, competências e recursos de que podem passar a dispor as que se adaptam às suas condições específicas, ao tipo de autonomia de que já dispõem, ao desejo de autonomia que querem ter e às condições necessárias para o seu exercício.

**5º Princípio:** *O reforço da autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público de educação.*

Para que tal seja possível é necessário que o processo de reforço da autonomia das escolas garanta as seguintes condições:

- subordinação da autonomia da escola aos interesses da formação das crianças e dos jovens de acordo com os princípios constitucionalmente definidos e em função das especificidades locais;
- controlo social da escola através da adequada participação dos professores e outros funcionários, dos alunos, dos pais e de outros elementos da comunidade no exercício das competências previstas no exercício da autonomia, com especial ênfase no que se relaciona com a definição da missão da escola, normas de funcionamento e avaliação dos resultados;
- respeito pelo campo profissional dos professores, em particular no que se refere à tecnicidade dos seus saberes e à responsabilidade que devem ter sobre os “meios de produção” escolar, nomeadamente ao nível da organização pedagógica e dos métodos de ensino;
- reforço do sentido de gestão no governo da escola, o que passa pela utilização de técnicas adequadas de planeamento, organização, coordenação, afectação de recursos e controlo de resultados, bem como, pela formação e qualificação dos diferentes intervenientes (ao nível da gestão de topo e da gestão intermédia), e desenvolvimento de formas diversificadas de liderança (individual e colectiva);
- adequação dos recursos disponibilizados às escolas quer pelo orçamento do Estado, quer por outros meios, às suas condições específicas e dos projectos que pretendem desenvolver, no quadro da sua autonomia, com especial atenção (e mecanismos de compensação) para as que se encontram situadas em zonas social e economicamente degradadas.

**6º Princípio:** *A autonomia é um investimento nas escolas, pelo que tem custos, baseia-se em compromissos e tem de traduzir-se em benefícios.*

A autonomia tem custos e consome recursos, pelo que o seu desenvolvimento tem de ser acompanhado não só da transferência de novos meios mas, também, da capacidade de gerir melhor e gerar mais recursos.

Para isso, é preciso que se estabeleça entre a administração e as escolas uma relação de confiança, baseada em compromissos claros e com objectivos definidos. Não se pode querer reforçar a autonomia, por um lado, e, por outro lado, retirar na prática essa autonomia, através de sistemáticos e opressivos sistemas de controlo.

Isto não significa que a autonomia não esteja vinculada à obtenção de resultados e que, como tal, deva ser avaliada.

É preciso que as escolas (os responsáveis pela gestão, o pessoal docente e não docente, os alunos, os pais), a administração, a comunidade sintam benefícios, com o reforço da autonomia. Este reforço não deve ser visto como um “jogo de soma nula” em que aquilo que uns ganham



corresponde ao que os outros perderam. Neste processo é preciso que “todos ganhem”, ainda que “ganhem” coisas diferentes.

**7º Princípio:** *A autonomia também se aprende.*

O reforço da autonomia das escolas, pela sua dimensão organizacional, implica “mudanças culturais” profundas. Por isso, é preciso desenvolver uma pedagogia da autonomia, a todos os níveis, a começar na administração central e a acabar nas escolas (ou vice-versa). Na verdade, a autonomia também se aprende e essa aprendizagem é o primeiro passo para ela se tornar uma necessidade. Daí que o processo de reforço da autonomia das escolas para além de ter de introduzir alterações nas normas e nas estruturas, deva igualmente, e com maior acuidade, introduzir mudanças nas pessoas e na cultura das organizações em que trabalham. E aqui a formação tem um papel central.

#### PARA UMA DIMENSÃO SÓCIO-COMUNITÁRIA DA AUTONOMIA ESCOLAR

As políticas de reforço da autonomia das escolas relevam evidentes preocupações gestionárias que se integram no que é correntemente designado por “nova administração pública”. As medidas propostas visam, assim, modernizar a gestão do sistema e das escolas, aliviando a administração central das tarefas de execução, introduzindo procedimentos menos burocráticos, inspirados na moderna gestão empresarial e permitindo formas mais eficazes de controlo, através de processos de contratualização e avaliação.

Ao mesmo tempo, o reforço da autonomia das escolas constitui uma necessidade essencial para a revitalização da sua democracia interna. Na verdade, embora nem toda a autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia. Só a autonomia garante o poder, os recursos e capacidade de decisão colectiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização. Sem autonomia, a democracia não passa de uma ideologia.

Em abstracto, poderíamos dizer que as duas preocupações não são antagónicas. Isto é, nada obrigaria (antes pelo contrário) a que o desejo de uma maior eficácia e qualidade do serviço público prestado pela escola fosse incompatível com a democraticidade do seu funcionamento e a equidade da sua acção. Contudo, a análise política e a investigação empírica têm mostrado (nos mais diversos países e contextos) que as medidas de “modernização da administração pública”, não passam muitas vezes de uma simples recomposição do poder e controlos perdidos pela administração, sem que em nada se alterem as relações de dependência entre administradores e administrados e, pior ainda, muitas vezes à custa do próprio funcionamento democrático das instituições e da lógica de serviço público.

Por isso, estas duas situações (potencialmente antagónicas) são ilustrativas dos dilemas e da tensão que se vive em Portugal, como em outros países<sup>18</sup>:

Como evitar os efeitos perversos (ou escondidos) das preocupações (e soluções) gestionárias que estão presentes nas iniciativas governamentais, sem, em contrapartida, rejeitar o potencial democrático que advém da própria construção e alargamento da autonomia e das novas formas organizativas que ela propicia? Ou, dito de outra maneira, como é possível dispor de boas formas de coordenação da acção pública sem que isso ponha em causa o funcionamento democrático das organizações?

Como afirma Licínio Lima, na sua análise da perspectiva organizativa e administrativa da obra e do pensamento de Paulo Freire:

Uma escola (mais) democrática é, por definição, uma escola (mais) autónoma, em graus e extensão variáveis e sempre em processo. É através do processo de democratização do governo das escolas, em direcção ao seu autogoverno, tal como a democratização das práticas educativas/pedagógicas, envolvendo professores e alunos mais livres e responsáveis que se torna possível uma educação comprometida com a “autonomia do ser dos educandos” (como dizia Paulo Freire). (Lima, 2000, p. 75)

A construção do “bem comum” é, no caso da relação entre autonomia e democracia, um processo fundamental.

O que está em causa, neste processo, é a possibilidade de evoluir de uma situação em que a escola é vista, unicamente, como um lugar de confrontação de interesses, uma “arena política” (perspectiva política), para uma situação em que a escola é vista como um lugar social, como uma “cidade política” (na acepção de Ballion, 1998), onde, como diz este autor, os professores, os alunos e outros membros constroem a sua identidade (ou pelo menos uma parte dela) pela pertença ao grupo a que estão unidos, por laços de solidariedade, resultantes da partilha de um bem comum. A construção de uma democracia política requer, assim, a afirmação de um sentido de comunidade de modo a que as escolas funcionem, claramente, como lugares de construção do colectivo (p. 59).

Para que tal seja possível torna-se necessário que as escolas disponham de espaços de mediação e de regulação dos diferentes interesses e expressão de diferentes legitimidades que se podem consubstanciar em três grandes categorias de intervenientes e intervenções:

<sup>18</sup> Para uma panorâmica das questões que se colocam, a este propósito, em vários países, consultar o importante dossier organizado por António Bolívar Botía para a *Revista de Educación*, nº 333, enero-abril, 2004, editada pelo Ministerio de educación, cultura y deporte de Espanha. O dossier inclui a colaboração de diversos autores e abrange a situação existente em países europeus (Espanha, França, Itália, Portugal, Reino Unido), bem como nos Estados Unidos e diversos países da América Latina, em especial o Chile. Para o caso francês consultar igualmente Meuret, Broccolichi e Duru-Bellat (2001).

- O *Estado e a sua administração (central e autárquica)*, com base na legitimidade democrática da sua constituição, atribuições, competências e modos de funcionamento, têm como principal finalidade garantir, de modo activo, a democraticidade, a igualdade, a equidade e a eficácia do serviço público de educação, através das seguintes funções: definição, execução e controlo de políticas nacionais e locais; afectação global de recursos; regulação de processos; estímulos ao desenvolvimento e mudança; avaliação de resultados; compensação das desigualdades.
- Os *alunos e suas famílias*, com base na legitimidade dos seus direitos de cidadãos e utilizadores directamente interessados e afectados pelo serviço público de educação, têm como principal finalidade exercer o controlo social sobre a escola, no sentido de assegurarem a sua democraticidade, igualdade, equidade e eficácia. Isso faz-se, não só, através de mecanismos de prestação de contas por parte dos diferentes níveis da administração, mas também, através da responsabilização e participação directa, dos alunos e suas famílias, nos debates, acordos, compromissos e decisões, necessários à definição, construção, execução e avaliação de um projecto educativo comum de escola.
- Os *professores*, com base na legitimidade das suas competências profissionais, mas também enquanto cidadãos responsáveis pela prestação de um serviço público, têm como principal finalidade assegurar as actividades e tarefas necessárias à realização da missão educativa da escola, no quadro das suas atribuições próprias. Estas exercem-se quer em contextos pedagógicos, principalmente em relações de face-a-face com os alunos, mas também no quadro de intervenções de carácter social, cultural e cívico, quer com os alunos e suas famílias, quer com a comunidade local no seu conjunto.

É neste equilíbrio entre a intervenção do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores (Barroso, 1999 e 2000), que podemos encontrar formas de regulação local da escola pública que não fiquem prisioneiras da dicotomia Estado – Mercado.

Isto é tanto mais importante quanto a proliferação de espaços de decisão no domínio das políticas (com a descentralização e o reforço da autonomia das escolas e com o alargamento à participação da “sociedade civil”) pode conduzir à sua atomização e conseqüente fragmentação e polarização do serviço educativo. Torna-se por isso necessário também, como adverte Whitty (2002, p. 92), criar novos contextos para determinar mudanças curriculares e institucionais que estejam ao serviço da sociedade no seu conjunto. Isto passa, segundo este mesmo autor, por novas formas de associação na esfera pública nos quais os direitos dos cidadãos sejam reafirmados (e defendidos) face às actuais tendências para a constituição de uma versão reduzida do estado e para a mercantilização da sociedade civil.

Por tudo quanto foi dito, podemos concluir que a repolitização da educação, a multiplicação das instâncias e momentos de decisão, a diversificação das formas de associação no interior dos espaços públicos e o envolvimento de um maior número de actores confere ao sistema de regulação da educação uma complexidade crescente. Esta complexidade exige um papel renovado para a acção do estado, com o fim de compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e individualidade dos cidadãos, com a prossecução de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade - de que a educação é um instrumento essencial.

Essa compatibilização só é possível com o reforço das formas democráticas de participação e decisão o que, nas sociedades contemporâneas, exige: uma qualificada e ampla informação; a diversidade de instâncias locais e intermédias de decisão; uma plena inclusão de todos os cidadãos (particularmente dos que até aqui têm sido sistematicamente excluídos, no interior e no exterior da escola). É neste contexto que deve ser encontrado um sentido para a autonomia das escolas e para uma necessária alteração da intervenção do Estado e da sua administração que sejam alternativas às propostas de “modernização conservadora” (Dale, 1990) que a difusão mundial das políticas neo-liberais tem vindo a querer impor como únicas.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (1998). *Políticas Educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (2002). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. In L. C. Lima & A. J. Afonso, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 75-90). Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, N. (1999a). A Autonomia e a Avaliação do Desempenho das Escolas Públicas. *Aprender*, 23(Dezembro), 41-52.
- Afonso, N. (1999b). A Autonomia das Escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise da Política Educativa. *Inovação*, 12(3), 45-64.
- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola pública. In J. Barroso (Org), *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições ASA.
- Ballion, R. (1998). *La démocratie au lycée*. Paris : ESF éditeur.
- Barroso, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (Org.), *O Estudo da Escola* (pp. 167-189). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). Regulação e Autonomia da Escola Pública: O Papel do Estado, dos Professores e dos Pais. *Inovação*, 12(3), 9-33.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Révue Française de Pédagogie*, 130(janvier, février, mars), 57-71.
- Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio. Retirado de: <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>
- Barroso, J., & Almeida, A. (2001). *Relatório Sectorial 1 - Imagens em confronto*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio. Retirado de: <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>
- Barroso, J., & Viseu, S. (2004). *Regulação do sistema educativo português. Monografia Nacional. Projecto Reguleducnetwork*. Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa. Retirado de: <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>

- Bolívar Botía, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladoras. *Revista de Educación*, 333(enero-abril), 91-116.
- Canário, R. (1999). A Escola, a Autonomia e a Territorialização da Acção Educativa. *Aprender*, 23(Dezembro), 25-31.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação. (1997). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei nº 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Conselho Nacional de Educação. (1998). *Pareceres e recomendações. 1997*. Lisboa: CNE.
- Correia, J. A. (1999). As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos. *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 81-110.
- Dale, R. (1990). The Thatcherite project in education: the case of the city technology colleges. *Critical Social Policy*, 9(3), 4-19.
- Demailly, L. (2001). Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In L. Demailly (Ed.), *Évaluer les politiques éducatives* (pp. 13-30). Bruxelles : DeBoeck Université.
- Dias, M. (1999). A Autonomia da Escola em Portugal: Igualdade e Diversidade. *Inovação*, 12(3), 105-120.
- Dubet, F. (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?* Paris : Éditions du seuil et La République des Idées.
- Estêvão, C. A. V. (1998). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga: Universidade do Minho.
- Estêvão, C. V. (1999). Escola, Justiça e Autonomia. *Inovação*, 12(3), 139-155.
- Formosinho, J., & Machado, J. (1999). A administração das escolas no Portugal democrático. In A. Lafond et al., *Autonomia, gestão e avaliação das escolas* (pp. 99-124). Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J., Ferreira, F. I., & Machado, J. (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Halpin, D. (2003). *Hope and Education. The Role of the Utopian Imagination*. London: RoutledgeFalmer.
- Lima, L. C. (1998). A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996). In AAVV, *A evolução do sistema educativo e o PRODEP. Estudos temáticos* (Vol. I, pp. 15-95). Lisboa: DAPP. Ministério da Educação.
- Lima, L. C. (1999a). Autonomia da Pedagogia da Autonomia. *Inovação*, 12(3), 65-84.
- Lima, L. C. (1999b). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e Periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 57-80.
- Lima, L. C. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez Editora.

- Lopes, M. C. (1999). *Autonomia das escolas (Decreto-Lei nº 43/89). Estudo retrospectivo (1987-1991)*. (Dissertação de mestrado policopiada, 4 volumes). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Maingueneau, D., & Cossuta, F. (1995). L'analyse des discours constituants. *Languages*, 117, 112-124.
- Maroy, C. (2004). *Final Report. Regulation and Inequalities in European Education Systems*. Louvain-la-Neuve: Université Catholique de Louvain. Girsef. Retirado de: <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>
- Marques Cardoso, C. (2001). *Decentralization, school autonomy and the state in England and Portugal: 1986-1996*. (PhD Thesis). London School of Economics and Political Science, University of London, London, United Kingdom.
- Marques Cardoso, C. (2004). La autonomía, los mecanismos de mercado del mercado y la democracia local: los centros educativos entre gobernanza pública y privada. *Revista de Educación*, 333(enero-abril), 59-90.
- Meuret, D., Broccolichi, S., & Duru-Bellat, M. (2001). Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets. *Les Cahiers de l'Iredu*, Février 2001. Retirado de: <http://www.u-bourgogne.fr/iredu>
- Sanches, M. F. (1998). Comentário. I Escola e Parcerias Educativas. *Colóquio/Educação e Sociedade - Revista nº 4 - Educação e Sociedade*, 63-75.
- Sarmiento, M. (1999a). Agrupamentos Educativos, Territorialização e Autonomia: Raízes Estruturais e Efeitos de Superfície. *Aprender*, 23(Dezembro), 18-24.
- Sarmiento, M. (1999b). Contratos de Autonomia e Aprendizagem Organizacional nas Escolas. In A. Carvalho, J. Alves, & M. Sarmiento, *Contratos de Autonomia, Aprendizagem Organizacional e Liderança* (pp. 33-45). Porto: Edições Asa.
- Silva, L. (2004). *Um crédito para a construção da autonomia. Estudo nas escolas do Algarve (1999-2002)*. Loulé: Câmara Municipal de Loulé.
- Teodoro, A. (Coord.) (1996). *Pacto educativo. Aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.
- Thélot, C. (2004). *Pour la réussite de tous les élèves. Rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École*. Paris : La Documentation Française.
- Whitty, G. (2002). *Making Sense of Education Policy*. London: Paul Chapman Publishing.

## CAPÍTULO 3

# **O ESTADO, A EDUCAÇÃO E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



## O ESTADO, A EDUCAÇÃO E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### PUBLICAÇÃO ORIGINAL

Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade, Campinas, 26(92), 725-751.*

A problemática da reforma e reestruturação do Estado constitui, principalmente a partir dos anos 80 do século XX, um tema central do debate político, num conjunto alargado de países, em todos os continentes, e está na origem de medidas políticas e legislativas, muito diversas, que afectaram a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação. É o caso, por exemplo: da descentralização; da autonomia das escolas; da livre escolha da escola pelos pais; do reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas; da diversificação da oferta escolar (cada “público” sua escola); da contratualização da gestão escolar e da prestação de determinados serviços; etc.

É no contexto deste debate que, na educação, se promovem, se discutem e se aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo privilegiado da intervenção do Estado. Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (“new public management”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neo-liberais e neo-conservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas).

No presente artigo, irei analisar o sentido que estas e outras medidas tomaram à luz do conceito de regulação.

*Numa primeira parte*, irei explicitar o conceito de regulação e identificar os sentidos com que ele é usado, habitualmente, nos estudos internacionais sobre as políticas educativas.

*Numa segunda parte*, tomando como referência os resultados de um projecto de investigação sobre a emergência de novos modos de regulação das políticas educativas em cinco países europeus, irei apresentar uma breve síntese das principais transformações que ocorrem em Portugal e na Europa, bem como das principais convergências e divergências existentes neste domínio.

*Numa terceira parte*, procurarei retirar algumas ilações sobre o sentido destas transformações, questionando qual deve ser o papel do Estado na regulação da educação, nomeadamente no que se refere à manutenção do ideal da escola pública e ao seu compromisso com a distribuição equitativa do bem comum educativo.

## O CONCEITO DE REGULAÇÃO APLICADO À EDUCAÇÃO

A actual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados).

Apesar de amplamente divulgada, esta distinção não é rigorosa e não traduz quer o significado original do termo regulação, quer o sentido com que é utilizado na linguagem científica.

### A POLISSEMIA DE UM CONCEITO

Conforme definição consagrada nos dicionários, a regulação enquanto acto de regular significa o modo como se ajusta a acção (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzidas sob a forma de regras e normas previamente definidas. Neste sentido, a diferença entre regulação e regulamentação não tem que ver com a sua finalidade (uma

e outra visam a definição e cumprimento das regras que operacionalizam objectivos), mas com o facto de a regulamentação ser um caso particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas (fixadas) sob a forma de regulamentos, acabando, muitas vezes, por terem um valor em si mesmas, independente do seu uso.

Algumas acepções particulares ajudam a clarificar o uso corrente deste conceito. Por exemplo, na doutrina militar a regulação traduz “as operações que permitem, na utilização de material ou numa operação com tropa, o melhor resultado a melhor utilização e combinação dos esforços conjuntos, perante um objectivo, para o atingir nas melhores condições e com o menor esforço” (*Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*).

O conceito de regulação está igualmente associado ao controlo de elementos autónomos, mas interdependentes e, neste sentido, é usado, por exemplo, em economia, para identificar a intervenção de instâncias com autoridade legítima (normalmente estatais) para orientarem e coordenarem a acção dos agentes económicos (a regulação dos preços, a regulação do comércio, da energia, etc.).

Para lá destas acepções mais correntes, a elucidação do significado de regulação conheceu um notável incremento com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. De um modo geral, a regulação é vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada aos processos de retroacção (positiva ou negativa). É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores.

Se a regulação cibernética é vista como um conjunto de “reacções de reajustamento do equilíbrio do sistema” (Rosnay, 1975, p. 30), ela pode ser alargada, segundo alguns autores, ao próprio processo de transformação do sistema. É o que defende, por exemplo, Diebolt (2001) que, baseado na classificação hierárquica de níveis de regulação estabelecida por Piaget (1977, pp. I-XIII), estabelece a distinção entre dois tipos de regulação complementares: as regulações conservadoras e as regulações transformadoras. No primeiro caso, “elas têm por única função assegurar a coerência, o equilíbrio e a reprodução idêntica do sistema” (p. 9). No segundo caso, elas desempenham uma tripla função: compreender como um sistema dá lugar a novas formas de organização; de que modo um processo de regulação dá origem ao seu sucessor; que interdependência se estabelece entre diferentes modos de regulação. Para Diebolt, que trabalha na área da economia da educação, a regulação define-se assim como:

(..) o conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento dum determinado sistema, através de um processo complexo de

reprodução e transformação. Neste sentido, a regulação postula que a transformação de um sistema é a condição indispensável à manutenção da sua existência e coerência. (Diebolt, 2001, p. 10)

O reconhecimento da existência, no interior do mesmo sistema, de vários dispositivos de regulação, com finalidades distintas, é igualmente proposta por Lucien Mehel (1974) que aplica a teoria dos sistemas à “análise científica dos fenómenos administrativo e educativo”. Para este autor, nos sistemas complexos finalizados verifica-se uma “tripla regulação”: uma pré-regulação e uma pós-regulação centralizadas e uma multi-regulação descentralizada que se pode chamar de co-regulação:

Nos regimes políticos centralizados, a pré-regulação estatal é privilegiada. Os regimes “burocráticos” correspondem a uma hipertrofia da pré-regulação. A desconcentração (desenvolvimento dos sub-transdutores) e a descentralização (desenvolvimento dos sub-selectores) tendem a desenvolver a co-regulação. Por fim, os mecanismos de pós-regulação são ilustrados por medidas conjunturais, como a adaptação do plano em curso de execução, a função jurisdicional, etc. (Mehel, 1974, p. 36)

## A REGULAÇÃO DOS SISTEMAS SOCIAIS

Importa ter em atenção que, apesar do enorme potencial descritivo e explicativo que a abordagem sistémica trouxe à compreensão dos sistemas sociais, é preciso evitar uma transposição automática das leis da cibernética construídas sobre sistemas físicos e biológicos para os sistemas sociais. Crozier e Friedberg (1977), que utilizam este tipo de abordagem para descrever a acção colectiva nas organizações (sistemas concretos de acção), advertem que o modelo subjacente à analogia cibernética é um modelo que ignora a dimensão estratégica, portanto, irreduzivelmente imprevisível, do comportamento humano. Segundo estes autores, um sistema humano não obedece a regras precisas saídas de mecanismos automáticos de reajustamento, como acontece com os outros sistemas:

(...) nos sistemas humanos que chamamos de sistemas concretos de acção, a regulação não se opera, de facto, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício dum constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos por mecanismos automáticos de ajustamento mútuo, ela opera-se por mecanismo de jogos através dos quais os cálculos racionais “estratégicos” dos actores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. Não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos. (Crozier & Friedberg, 1977, p. 244)

É este, igualmente, o sentido dado por Bauby que, reportando-se aos sistemas sociais, define regulação como:

Modos de ajustamento permanentes de uma pluralidade de acções e seus efeitos que permitem assegurar o equilíbrio dinâmico de sistemas instáveis (...). A regulação resulta do facto de que as regras não podem prever tudo e por isso devem ser interpretadas, postas em causa (numa adaptação perpétua em função das situações e dos objectivos). A regulação de um grupo social corresponde, assim, às interacções entre os interesses particulares de cada componente do grupo e o interesse comum ou geral do mesmo. (Bauby, 2002, p. 15)

Posição semelhante é defendida por Christian Maroy e Vincent Dupriez (2000) a propósito da regulação dos sistemas escolares. Estes autores consideram que, quando aplicada às organizações ou sistemas de acção organizada

a regulação é a resultante da articulação (ou da transacção) entre uma ou várias regulações de controlo e processos “horizontais” de produção de normas na organização. A regulação é entendida no sentido activo de processo social de produção de “regras de jogo” permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação. (p. 76)

Se tomarmos em consideração os trabalhos de Reynaud (1997 e 2003), é possível identificar três dimensões complementares do processo de regulação dos sistemas sociais: a regulação institucional, normativa e de controlo; a regulação situacional, activa e autónoma; e a “regulação conjunta”.

No primeiro caso, a regulação pode ser definida como “o conjunto de acções decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade” (Maroy & Dupriez, 2000). Esta definição põe em evidência, no conceito de regulação, as dimensões de coordenação, controlo e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima, sendo por isso próxima da acepção que prevalece na literatura americana (no domínio da economia, mas também da educação) enquanto intervenção das autoridades públicas para introduzir “regras” e “constrangimentos” no mercado ou na acção social.

No segundo caso, a regulação é vista, sobretudo, como um processo activo de produção de “regras de jogo” (Reynaud, 1997) que compreende, não só, a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras. De acordo com esta abordagem, num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias (Barroso, 2000).

No terceiro caso, a “regulação conjunta” significa a interação entre a regulação de controlo e a regulação autónoma tendo em vista a produção de regras comuns (Reynaud, 2003).

Idêntica distinção é feita por Dubet que fala de “regulação normativa” (produção de normas pelo Estado tendo em vista mudanças voluntárias através da interiorização e socialização dessas mesmas normas pelos indivíduos) e “regulação sistémica” (processo pelo qual o sistema social se reproduz e transforma, através de efeitos não necessariamente intencionais, como por exemplo efeitos de composição).<sup>1</sup>

De referir, finalmente, que, como afirma Bettencourt (2004):

Nas ciências sociais, as teorias não conflituais, veem no ajustamento [entre os diferentes actores envolvidos no processo de regulação] a procura de um equilíbrio social óptimo. Elas reforçam a ideia corrente de regulação como a obtenção de um funcionamento “correcto”. Pelo contrário, segundo as abordagens políticas, a regulação não assegura nem a harmonia, nem a estabilização rigorosa, nem a optimização, porque a elaboração e a aplicação das regras é uma disputa social e dá lugar a conflitos, quer abertos e violentos, quer instituídos quer escondidos. (p. 53)

## CONTEXTOS LINGUÍSTICOS

Além desta diversidade de acepções, aqui brevemente sumariada, é importante ter em conta que a utilização do termo “regulação” nos estudos internacionais sobre políticas educativas varia muito conforme os contextos linguístico e administrativo dominantes.

Num primeiro contexto, a ocorrência do termo regulação aparece principalmente associada ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização. Isto acontece, sobretudo, num contexto linguístico francófono e em países onde ainda predomina uma administração muito centralizada e burocratizada. A referência à “regulação” aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controlo directo e “a priori” sobre os processos, por um controlo remoto e “a posteriori” baseado nos resultados. A referência a um “Estado regulador” pressupõe, nesta perspectiva, o reconhecimento e a existência de unidades autónomas no sistema e é utilizada como expressão de uma certa modernização da administração da educação pública que evolui, como sublinha Demailly (2001) falando do caso francês, de

<sup>1</sup> Citado por Demailly, 2001 que aplica esta distinção à análise da avaliação como sistema de regulação.

um quadro normativo baseado na “obrigação de meios” para um outro, baseado na “obrigação de resultados”. Um exemplo típico desta utilização do conceito de “regulação” encontra-se na citação seguinte retirada das conclusões de um estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas no Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido (Lessard, Brassard, & Lusignan, 2002):

O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo. (p. 35)

Num segundo contexto, a ocorrência do termo regulação aparece predominantemente associada, por oposição, ao conceito de “desregulação”. Neste caso, a oposição regulação / desregulação, pretende sublinhar uma ruptura com os modelos “tradicionais” de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação. Isto ocorre sobretudo num contexto linguístico anglo-saxónico e, principalmente, em países, onde se verificaram mudanças políticas de cariz conservador e neo-liberal. Nestes países o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais. Trata-se, como escreve Gintis (1995), de substituir um “governo apostado na produção directa de bens e serviços”, por um governo que visa, preferencialmente, a regulação da produção e da distribuição desses bens e serviços, que são fornecidos, no quadro de um sistema competitivo, por outras entidades. Como afirma o mesmo autor, “o uso do mercado tem, neste contexto, um sentido mais *instrumental*, do que *alternativo* a um processo de decisão democrática” (p. 19). Neste sentido, a “regulação” (entendida como a intervenção das autoridades governamentais na prestação de um serviço público) é vista como um “movimento” oposto à “privatização” (entendida como a transferência para autoridades não-governamentais, com fins ou sem fins lucrativos, do controlo e prestação desses mesmos serviços).

### UM MODELO INTERPRETATIVO

Tendo em conta a revisão que fiz sobre a pluralidade de significados que o conceito de regulação adquire conforme os contextos disciplinares e linguísticos importa, agora, sistematizar de um ponto de vista mais

interpretativo em que consiste a regulação enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos (ver a este propósito Barroso, 2005):

- A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também, a transformação desse mesmo sistema.
- O processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o (re) ajustamento da diversidade de acções dos actores em função dessas mesmas regras.
- Num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes (centro/periferia, interno/externo, actor A/ actor B, etc.), de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias.
- A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos “regulados”.
- Embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem, por vezes, a mais decisiva nos resultados finais obtidos. Nesse sentido, não parecem inteiramente adequados os comentários produzidos por muitos autores, oriundos da sociologia crítica, quando afirmam, que vivemos um período de “des-regulação” do sistema educativo, ou como defende Ball (2001) de simples “re-regulação”. Na verdade, essa é uma visão parcial do processo que ignora as múltiplas regulações (por vezes contraditórias) a que o sistema está sujeito (por parte dos professores, dos pais, da comunicação social, e de outros agentes sociais) e que torna imprevisível o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração.
- A diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interacção dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político. Por isso, mais do que falar de regulação seria melhor falar de “multi-regulação” já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou, pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar, não resultam de um qualquer imperativo (político,



ideológico, ético) definido a priori, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes.

- Se entendermos a “regulação do sistema educativo” como um “sistema de regulações” torna-se necessário valorizar, no funcionamento desse sistema, o papel fundamental das instâncias (indivíduos, estruturas formais ou informais) de mediação, tradução, passagem dos vários fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes. Estas instâncias funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e dinâmica do sistema de regulação e seus resultados.
- Esta verificação da complexidade dos processos de regulação do funcionamento do sistema educativo, bem como da dificuldade de prever (e orientar) com um mínimo de segurança e de certeza a direcção que ele vai tomar, tornam bastante improvável o sucesso de qualquer estratégia de transformação baseada num processo normativo de mudança, como são as reformas. De registar ainda que essa improbabilidade é tanto maior quanto não existe hoje qualquer consenso quanto aos princípios e normas (no sentido lato) que devem orientar o funcionamento do sistema, nem a sua transformação.
- Como é evidente, a multiplicidade de processos de regulação e a sua difícil compatibilização tornam, não só, problemáticas as próprias noções de “equilíbrio” e “coerência”, intrínsecas a qualquer sistema, como põem em causa a própria possibilidade de existência de “um sistema nacional” de ensino. A tentativa de superar esta situação está na origem de diferentes propostas ou medidas de política educativa, que se podem consubstanciar nas seguintes modalidades (de natureza e propósitos políticos diferentes): segmentação do sistema nacional de ensino em subsistemas locais relativamente independentes; substituição da regulação das estruturas e dos processos pela auto-regulação das pessoas; construção de acordos ou compromissos sobre a natureza e finalidades do bem comum educativo que permitam a convergência dos diversos processos de regulação.

## OS NOVOS MODOS DE REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Como já foi referido, assistimos hoje a uma transformação profunda no modo como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas, no contexto de uma alteração mais ampla relacionada com a própria concepção, reforma e reestruturação do Estado e da sua administração (Barroso, 2003a, 2004b, 2005).

Nesta secção irei apresentar, de modo muito sumário, as principais conclusões de um projecto europeu de investigação (cuja equipa portuguesa coordenei) e que teve como principal objectivo realizar um estudo comparado sobre a emergência de novos modos de regulação das políticas educativas e a sua relação com os processos de produção local de desigualdades e de segregação escolares.

Este projecto, intitulado *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison* e designado pelo acrónimo Reguleducnetwork, decorreu entre Outubro de 2001 e Outubro de 2004 e abrangeu cinco países europeus: Bélgica (francófona), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (só a Inglaterra e País de Gales)<sup>2</sup>.

Os trabalhos de investigação incidiram, progressivamente, na descrição e análise dos diferentes modos de regulação dos sistemas educativos dos países envolvidos, em três níveis: nível nacional, centrado o estudo na regulação de carácter institucional; nível intermédio, incidindo sobre as instâncias de regulação que operam em territórios intermédios do sistema educativo (entre o nacional e o local); e, finalmente, o nível local que se refere ao estudo dos modos de regulação interna das escolas.

## CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Os estudos realizados, primeiro em cada país e depois numa perspectiva comparada, permitiram identificar um conjunto de convergências significativas na emergência de novos modos de regulação das políticas educativas, ainda que essas convergências se traduzissem, por vezes, em políticas não totalmente coincidentes ou até, mesmo, divergentes<sup>3</sup>. De um

**2** O projecto Reguleducnetwork foi subsidiado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa "Improving the Socio-economic Knowledge Base" e os seus relatórios parcelares e final podem ser consultados em [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola) ou em [www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm](http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm). Nos números 82 e 84 da revista *Educação & Sociedade* foram publicados dois artigos com resultados parcelares deste projecto (Barroso, 2003b; Barroso & Viseu, 2003).

**3** A apresentação destes resultados baseia-se no relatório final do projecto coordenado por Christian Maroy (2004) e que se encontra disponível em [www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm](http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm)

modo esquemático podemos resumir as principais conclusões sobre esta matéria nos seguintes pontos:

- Apesar de diferenças importantes nas características dos seus sistemas escolares e modos de coordenação, os cinco países estudados tiveram, até à década de oitenta do século passado, um modelo de regulação das políticas educativas comum. Esse modelo, designado por burocrático-profissional, baseava-se numa “aliança” entre o Estado e os professores, combinado uma regulação “estatal, burocrática e administrativa” com uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica” (ver a este propósito Barroso 2000 e 2002).
- As políticas actuais caracterizam-se por uma oposição a este modelo burocrático-profissional e convergem parcialmente em trajectórias que tendem a impulsionar modelos de governança e de regulação que se podem designar por pós-burocráticos. Estes modelos organizam-se em torno de dois referenciais principais: o do “Estado avaliador” e o do “quase-mercado”.
- Contudo, estas convergências parciais nos modelos de referência não implicam, necessariamente, políticas totalmente idênticas. Por um lado, porque as políticas se referem a estes modelos em proporções diferentes; por outro lado, porque estas políticas se desenvolvem a partir de contextos de partida diferentes.

A figura 1 apresenta uma síntese das principais convergências detectadas e que vão no sentido da construção de um modelo pós-burocrático de regulação.



Figura 1.

Estas convergências resultam de diversos factores, em particular: o desenvolvimento da globalização económica e do pós-fordismo; crise da legitimidade e da racionalidade do Estado Providência e emergência de referenciais políticos neo-liberais; procura crescente por parte de diferentes grupos sociais de percursos educativos individualizados e de possibilidade de escolha para a escolarização dos seus filhos; contaminação e externalização das políticas nacionais (Afonso, 2003; Barroso, 2003c).

Apesar desta convergência em direcção a um modelo de regulação pós-burocrática verifica-se que na realidade dos sistemas escolares dos países estudados se encontram diferentes cambiantes deste processo (visíveis sobretudo na investigação realizada em unidades específicas ao nível intermédio ou local), conforme se sintetiza na figura 2.



Figura 2

Estas divergências resultam, sobretudo: dos diferentes contextos de partida em cada país (político, económico, histórico, etc.); da hibridação dos novos modos de regulação com a situação existente; dos processos de sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas.

### ALGUMAS ESPECIFICIDADES NACIONAIS

As tendências assinaladas na figura 1 (convergências) abrangem, como vimos, o conjunto dos cinco países em estudo, embora com especificidades que decorrem dos diferentes contextos nacionais. Assim, por exemplo, em Portugal e na França, as transformações processam-se mais lentamente e de maneira menos radical. Em contrapartida, na Inglaterra e na Bélgica (francófona) a evolução para modelos de regulação pós-burocráticos é mais acentuada, encontrando-se a Hungria numa posição intermédia. De registar ainda que a situação específica de Portugal e da França se fica a dever, em certa medida, à importância que continua a ter, nestes países, o referencial tradicional da "escola pública" e ao peso que a administração central preserva na estrutura do poder do Estado.

Do mesmo modo, no que se refere à tentativa de equilíbrio centralização/descentralização, verifica-se que nos países de tradição centralista (França, Hungria, Portugal) a evolução faz-se no sentido de aumentar o poder de decisão ao nível intermédio ou local, ao passo que na Inglaterra e Bélgica francófona (países tradicionalmente descentralizados) se assiste, principalmente no primeiro caso, a um reforço dos mecanismos de controlo centrais (sobretudo ao nível do currículo e da avaliação) e à perda de influência das autoridades municipais.

A França e a Inglaterra são os países onde os processos de avaliação externa das escolas e do sistema estão mais desenvolvidos e são mais sofisticados. Contudo, no primeiro caso, isso é feito através de um departamento central do Ministério da Educação (DEP) e, no caso inglês, através de uma agência nacional independente (OfSTED). É também na Inglaterra onde os efeitos da avaliação têm mais incidência no funcionamento das escolas (que podem encerrar ou serem sujeitas a programas especiais de reconversão). Ao passo que nos outros países, incluindo a França, a incidência da avaliação como mecanismo de correção é muito menor e, por vezes, tem um efeito meramente simbólico.

Quanto à “livre escolha” da escola pelos pais ela é praticada desde há muito na Bélgica francófona (originariamente por motivos religiosos) e tem vindo a aumentar grandemente na Inglaterra através de uma política estatal voluntarista de criação de um “quase mercado” escolar. Em França e em Portugal ainda subsiste a “carta escolar” (com obrigação de frequência da escola em função do local de residência) mas ela é atenuada na prática, devido à pressão de pais oriundos da classe média que aproveitam a baixa demográfica e a maior disponibilidade da oferta, para desenvolverem estratégias de individualização dos percursos escolares dos seus filhos (ver a este propósito Barroso e Viseu, 2003). De registar, contudo, que nestes dois países o abrandamento dos critérios de “sectorização” escolar parece não pôr em causa uma vontade política de preservar a natureza igualitária da oferta educativa. Na Hungria coexistem os dois sistemas com uma clara elitização do sistema de escolha que privilegia grupos sociais mais favorecidos.

## EM SÍNTESE

Como é assinalado no Relatório Final do Projecto Reguleducnetwork (Maroy, 2004) as políticas educativas dos cinco países estudados inspiram-se de um modo geral nos modelos pós-burocráticos, em particular do “Estado avaliador”. Contudo, o grau de intensidade das políticas postas em prática e a dosagem entre os diversos modelos é muito variada.

A situação mais radical encontra-se na Inglaterra onde se verifica uma política voluntarista de criação de um “quase-mercado” educativo. O controlo central e a lógica mercantil reforçaram-se em detrimento da capacidade de intervenção das autoridades locais. Neste país, a partir do início dos anos 80 do século passado, por iniciativa dos governos conservadores, retomada pelos governos trabalhistas, o poder central desenvolveu uma política substancial de intervencionismo incitando a competição entre as escolas e favorecendo a “livre escolha” pelos pais, nomeadamente através do alargamento dos dispositivos de avaliação externa e maior informação dos resultados às famílias.

Os outros países conhecem evoluções menos radicais e menos dependentes de políticas voluntaristas. Eles são também menos influenciados pelo modelo do “quase-mercado”. A avaliação externa é embrionária ou sem consequências e a escolha da escola é mais tolerada do que promovida. Apesar de prevalecer uma política oficial que privilegia a “modernização” da administração escolar sem pôr em causa os valores da igualdade de oportunidades, o certo é que muitas das medidas tomadas favorecem a introdução de uma lógica de mercado na prestação do serviço educativo, cujos efeitos contrariam claramente esses princípios. Além disso, a crítica ao centralismo, à burocracia e ao défice de qualidade dos serviços públicos é aproveitada pelos defensores das políticas neo-liberais para reclamarem a diminuição da intervenção do Estado e a privatização da prestação do serviço educativo, como única solução para os problemas com que se debate actualmente a escola pública.

### **DA CRISE DO ESTADO, À DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA**

O século XX foi dominado, como refere Fukuyama (2004), por uma controvérsia política permanente em torno das questões da natureza, poder, dimensão e campo de acção do Estado. Iniciou-se sob os auspícios do “liberalismo” britânico (com a ausência quase total da intervenção do Estado). Em seguida, principalmente após a segunda guerra mundial assistiu-se a um crescente aumento do poder e intervenção do Estado (quer sob a forma perversa dos totalitarismos, quer sob a forma protectora e desenvolvimentista do Estado Providência). Finalmente, a partir dos anos 80, através do tatcherismo e do regganismo, assistiu-se ao surgimento das chamadas “políticas neo-liberais” (com a redução do papel do Estado e a criação de mercados, ou quase-mercados, nos sectores tradicionalmente públicos – saúde, educação, transportes, etc.). Estas “políticas neo-liberais” afectaram directamente muitos outros países e foram adoptadas como referenciais para os programas de desenvolvimento conduzidos pelas grandes organizações internacionais (FMI, Banco Mundial, OCDE, etc.) no que foi designado por “consenso de Washington”, cujas principais “receitas” passavam por: disciplina orçamental, reforma fiscal, eliminação das barreiras às trocas internacionais, privatização e desregulamentação, com o conseqüente apagamento da intervenção do Estado. Com o virar do milénio assiste-se a um recuo das teorias mais radicais do neo-liberalismo e à emergência de propostas alternativas que vão no sentido de procurar um equilíbrio entre o “Estado” e o “mercado” ou, mesmo, no sentido de

superar esta dicotomia pela reactivação de formas de intervenção sócio-comunitária na gestão da coisa pública.

### O NEO-LIBERALISMO EDUCATIVO

No domínio da educação a influência das ideias neo-liberais fez-se sentir quer através de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer através de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”.

Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente económica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência, etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização.

Como afirma Nóvoa (1998) falando das “racionalidades” do discurso educativo da Comissão Europeia, na década de 1990:

A racionalidade económica acompanha-se duma orientação neo-liberal que serve de enquadramento ao discurso da privatização, da liberdade de escolha e mesmo da participação. No livro branco “Crescimento, competitividade e emprego” defende-se a necessidade duma maior implicação do sector privado nos sistemas de educação e/ou formação profissional e na formulação das políticas de educação para ter em conta as necessidades do mercado de trabalho e as circunstâncias locais. (p. 108)

Assiste-se, por isso, à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos transformando a ideia de “serviço público” em “serviços para clientes”, onde o “bem comum educativo” para todos é substituído por “bens” diversos, desigualmente acessíveis. Sob a aparência de um mercado único, funcionam diferentes sub-mercados onde os “consumidores” de educação e formação, socialmente diferenciados, vêm-lhes serem propostos produtos de natureza e qualidade desiguais. Para estimular a criação destes mercados o financiamento da educação (mesmo se à custa do erário público) é dirigido às famílias pelo sistema de “vouchers”, ou equivalente, e procede-se à privatização parcial ou total da propriedade ou da gestão das escolas (ver a este propósito Barroso, 2003b). O objectivo central já não é adequar a educação e o emprego, mas articular o “mercado da educação” com o “mercado de emprego”, nem que para isso seja necessário criar um “mercado dos excluídos” (para utilizar a expressão de Dominique Glassman).

Neste contexto de incertezas os critérios e opções de financiamento deixam de ser objecto de uma planificação que traduza escolhas políticas definidas pelo Estado e passam a ser confiados à “mão invisível” do mercado em função de objectivos de eficácia, qualidade e excelência definidos de maneira unívoca pelas regras da concorrência. Depois do “tudo Estado” passou-se para o “tudo mercado”!

Como dizem Tyack e Cuban (1995) a propósito da situação existente nos Estados Unidos:

Nesta última geração, o discurso sobre a escola pública tornou-se extremamente limitado. Passou a estar centrado na competição económica internacional, nos resultados dos testes, e na “escolha” individual da escola. Mas, em contrapartida, negligenciou por completo o tipo de escolhas que são essenciais para o bem-estar cívico: escolhas colectivas sobre um futuro comum, escolhas feitas, através de processos democráticos, sobre os valores e os conhecimentos que os cidadãos querem passar para a próxima geração. (p. 142)

#### A CRISE DO MODELO NEO-LIBERAL

Com o início do século XXI a euforia “neo-liberal” dos anos 1980 e princípios dos anos 1990 parece estar a empalidecer mesmo entre os seus defensores e promotores, nomeadamente no seio das grandes organizações internacionais (Banco Mundial, OCDE, etc.). As receitas do “consenso de Washington” começam a ser postas em causa com as experiências dolorosas dos países europeus do “antigo bloco de leste” ou dos “tigres” asiáticos ou das “economias emergentes” da América Latina. É neste contexto que se começa a assistir a uma redefinição das relações entre economia e política no quadro dos processos de desenvolvimento em geral. Como afirma a este propósito Boyer (2001) fazendo uma síntese do que considera ser um modelo emergente no início do século XXI para superar a “crise do consenso de Washington” e a dicotomia Estado/mercado, de acordo com o que chama de uma “concepção de desenvolvimento fundada na inovação institucional”:

Por um lado, sabemos hoje, o sucesso do desenvolvimento resulta da complementaridade destas duas lógicas [estado/mercado] e não, na afirmação de uma delas. É preciso lembrar que o mercado é uma construção social cuja emergência e viabilidade supõem um conjunto rico e complexo de regras jurídicas, códigos e autoridades encarregadas do seu bom funcionamento. Por outro lado, as investigações institucionalistas contemporâneas sublinham que formas institucionais intermédias entre o Estado e o mercado, como as associações, as comunidades, os partenariados, (...) podem desempenhar um papel determinante na conciliação dos imperativos de eficácia dinâmica, isto é, um crescimento da produtividade e do



nível de vida, com os imperativos de justiça social, na ocorrência de uma repartição não excessivamente desigual dos dividendos do crescimento. (pp. 49-50)

No mesmo sentido parece ir a Comissão Europeia quando procura definir e regulamentar aquilo que designa por “*serviços de interesse geral*” e que visa “atingir objectivos de serviço público no seio de mercados abertos e concorrenciais” (Livro Branco). Estes serviços abrangem serviços de interesse económico e não-económico (energia, serviços postais, transportes e telecomunicações, saúde, educação, serviços sociais) e a este propósito pode ler-se no “*Livro Verde sobre os Serviços Gerais*” (Comissão das Comunidades Europeias, 2003), que esteve recentemente em discussão:

Os serviços de interesse geral encontram-se no cerne do debate político. Com efeito, eles dizem respeito à questão central do papel desempenhado pelas autoridades públicas numa economia de mercado, a saber: por um lado, vigiar pelo bom funcionamento do mercado e pelo respeito das regras de jogo por todos os actores; por outro, garantir o interesse geral, especialmente no que se refere à satisfação das necessidades essenciais dos cidadãos e a preservação dos bens públicos no caso em que o mercado é incapaz de o fazer. (p. 3)

Este movimento contra os “excessos de liberalismo” e a favor da necessidade de preservar a existência de um Estado forte (ainda que com um campo de acção mais limitado) surge igualmente entre os defensores das posições mais ortodoxas do “consenso de Washington”, como é o caso de Francis Fukuyama (principalmente conhecido no início dos anos 90 pelo seu livro “*O fim da história*”) e que agora (em 2004) escreve num livro sugestivamente chamado “*State building – governance and world order*”:

(..) se é certo que era preciso reduzir o peso do Estado em certos domínios [como propunha o “consenso de Washington”], era preciso, ao mesmo tempo, reforçá-lo em outros. Os economistas que defenderam as reformas liberais compreendiam isto em teoria, mas a tónica foi posta, neste período, na redução das actividades do Estado, o que se podia confundir facilmente (ou ser voluntariamente mal interpretado) com um esforço para reduzir as capacidades e as competências do Estado. Deste modo, foi descurada a reflexão e a atenção ao programa de “construção do Estado” [state building] que era, pelo menos, tão importante como o programa que visava a sua redução. O resultado foi que a reforma económica de tendência liberal fracassou na concretização das suas promessas, em inúmeros países. Em alguns deles, a ausência de um quadro institucional apropriado pô-los numa situação ainda pior do que antes da “liberalização”. (p. 23)

Importa, ainda, assinalar que, para além deste recuo dos defensores do neo-liberalismo (perante o insucesso das suas receitas) e da tentativa de encontrar a “justa medida” entre Estado e Mercado como estas tendências

indiciam, há os que defendem (como eu tenho feito desde há muito, na educação) que não podemos ficar prisioneiros da falsa dicotomia entre estes dois modelos. Por isso é preciso revitalizar outras modalidades de regulação da acção pública. Como diz Whitty a este propósito:

(...) nem o Estado, nem a sociedade civil constituem um contexto adequado para o exercício de uma cidadania activa e democrática, através da qual seja alcançada a justiça social. A reafirmação dos direitos dos cidadãos em educação parece exigir o desenvolvimento de uma nova esfera pública, algures entre o Estado e a sociedade civil mercantilizada, em que novas formas de associação colectiva possam ser desenvolvidas. O desafio reside em saber como sair de um processo de decisão atomizado, para o assumir de uma responsabilidade colectiva em educação, mas sem recriar um sistema de planificação supercentralizado (...). (2002, p. 20)

## DEFENDER E PROMOVER A ESCOLA PÚBLICA

Como se vê, estamos em pleno processo de recomposição das relações entre Estado e Mercado, no que se refere ao fornecimento e financiamento dos serviços públicos, incluindo, no caso vertente, a educação. Contudo, por muito estimulantes que sejam as teorias e as estratégias da complementaridade dos modelos e da variedade de situações em que podem ser aplicados, é importante não esquecer que para lá das soluções técnicas há sempre que saber colocar as questões políticas. Isso obriga como afirma Rui Canário (2002, p. 150) a “pensar a escola a partir de um projecto de sociedade” e, para isso, precisamos de aprender a pensar ao contrário do que a “vulgata” economicista recomenda, ou seja, “pensar a partir não dos meios disponíveis, mas das finalidades a atingir” (Canário, 2002, p. 151), ou como recomenda Paulo Freire a “problematizar o futuro” sem o considerar como “inexorável”.

É por isso que, independentemente da alteração das formas de regulação e da variação do peso relativo dos vários níveis e actores, qualquer mudança neste domínio não pode ser vista independentemente de um projecto político nacional, que neste caso, tem de passar pela promoção e defesa dos princípios fundadores da “escola pública” (enquanto garante da aquisição e distribuição equitativa de um bem comum educativo).

Entre esses princípios quero destacar: a universalidade do acesso, a igualdade de oportunidades e a continuidade dos percursos escolares. Estes princípios obrigam a que escola seja *sábia* para educar (permitindo a emancipação pelo saber), *recta* para integrar as crianças e os jovens na vida social (através da partilha de uma cultura comum) e *justa* (participando na função social de distribuição de competências).

É certo que, em muitos casos, estes princípios não tiveram correspondência nas políticas, nas formas de organização, no currículo e nos métodos pedagógicos, em que assenta a escola de massas, ao longo da sua evolução histórica e no seu processo de expansão à escala planetária. Contudo, há que reconhecer, o desenvolvimento da humanidade, principalmente neste último século, ficou a dever muito à expansão da escola pública, e a sua crise actual não deve servir para negar a validade dos seus princípios e do ideal de educação que lhes estão subjacentes, nem justifica o recurso ao modelo do mercado como alternativa para a regulação e provisão do serviço público educativo.

Por um lado, falta ao mercado (entre outras coisas) a sensibilidade social que permita atender aos que, pelas mais diversas razões, exigem mais tempo, mais dinheiro, e melhores recursos para obterem o sucesso educativo a que têm direito. Por outro lado, o Estado social não pode estar limitado (como querem os defensores de políticas neo-liberais neste domínio) a cumprir as funções de “carro-vassoura” dos excluídos que o mercado enjeita (por questões de rentabilidade e eficácia). E aqui, o recurso à metáfora do “carro-vassoura” justifica-se plenamente se nos recordarmos que esta designação é dada, nas corridas de ciclismo, ao carro que vai na cauda do pelotão para recolher os ciclistas que são obrigados a desistir, por não conseguirem acompanhar o andamento dos outros corredores.

Defendo por isso que, no contexto actual da crise do Estado Providência (e do modelo social a que deu origem), se torna necessário reforçar a dimensão pública da escola pública, o que obriga a reafirmar os seus valores fundadores, perante a difusão transnacional de uma vulgata neo-liberal que vê no serviço público a origem de todos os males da educação e na sua privatização a única alternativa (Barroso, 2004a).

Mas defendo, igualmente, que a falência actual do modelo de regulação burocrático-profissional que serviu de base à expansão da escola pública no passado, obriga a procurar novas formas organizativas (pedagógicas e educativas) e novas modalidades de regulação e de intervenção que permitam:

- a recriação da escola como espaço público de decisão colectiva, baseada numa nova concepção de cidadania que, como diz Whitty, “vise criar a unidade sem negar a diversidade”;
- que o Estado continue a assegurar, como lhe compete, a “manutenção da escola num espaço de justificação política” (Derouet, 2003), sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade dessa justificação.

É este o grande desafio que se coloca a todos os que continuam a acreditar na necessidade de provermos colectivamente um serviço público que garanta o pleno direito à educação e o acesso a uma cultura comum,

para todas crianças e jovens, em condições de equidade, de igualdade de oportunidades e de justiça social.

Neste sentido, a “defesa da escola pública” passa, por um lado, em desmontar o carácter pretensamente “neutro” da introdução de uma lógica de mercado na educação, denunciando a sua “ética” perversa e a sua intencionalidade política e, por outro, fazer da definição e regulação das políticas educativas um processo de construção colectiva do bem comum que à educação cabe oferecer, em condições de igualdade e justiça social, a todos os cidadãos.

Por tudo quanto foi dito, podemos concluir que a repolitização da educação, a multiplicação das instâncias e momentos de decisão, a diversificação das formas de associação no interior dos espaços públicos e o envolvimento de um maior número de actores confere ao sistema de regulação da educação uma complexidade crescente. Esta complexidade exige um papel renovado para a acção do Estado, com o fim de compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e individualidade dos cidadãos, com a prossecução de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade – de que a educação é um instrumento essencial.

Essa compatibilização só é possível com o reforço das formas democráticas de participação e decisão o que, nas sociedades contemporâneas, exige cada vez mais uma qualificada e ampla informação, a difusão de instâncias locais e intermédias de decisão, uma plena inclusão de todos os cidadãos (particularmente dos que até aqui têm sido sistematicamente excluídos, do interior e do exterior). Só assim é possível “estabelecer um acordo sobre uma base comum suficientemente generosa, atractiva e plausível que possa unificar os cidadãos no apoio à escola pública” e que Tyack e Cuban (1995) consideram ser “uma necessidade crucial do nosso tempo” (p. 142).

## REFERÊNCIAS

- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola pública. In J. Barroso (Org.), *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições ASA.
- Ball, S. (2001). Reforming schools/reforming teachers and the terrors of performativity. In *Política e Administração da Educação. Investigação, Formação e Práticas. II Congresso Luso-brasileiro de Política e Administração da Educação*. Centro de Investigação em Educação Universidade do Minho, Braga, Portugal (CDrom).
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, 130(janvier, février, mars), 57-71.
- Barroso, J. (2002). Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva. In L. Machado & N. Ferreira (Orgs.), *Política e Gestão da Educação: dois olhares* (pp. 173-197). Rio de Janeiro: DP&A Editora e ANPAE.
- Barroso, J. (Org.) (2003a). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2003b). A “escolha da escola” como processo de regulação: integração ou selecção social. In J. Barroso (Org.), *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 79-109). Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2003c). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade. Revista de Ciências da Educação*, 82, 63-92.
- Barroso, J. (2004a). Escola da Ponte: defender, debater e promover a escola pública. In R. Canário, F. Matos & R. Trindade (Orgs.), *Escola da Ponte. Defender a Escola Pública* (pp. 11-25). Porto: Profedições.
- Barroso, J. (2004b). Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*, 39(1), 19-28.
- Barroso, J. (2005). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations. In Y. Dutercoq (Dir.), *Les régulations des politiques d'éducation* (pp. 151-171). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Barroso, J., & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade. Revista de Ciências da Educação*, 84, 897-921.
- Bauby, P. (2002). L'Europe des services publics : entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. *Politique et management public*, 1, 15.
- Bettencourt, M. B. (2004). *L'évaluation des établissements d'enseignement en tant que mode de régulation. Une étude de cas en enseignement collégial*. (302f. Thèse de doctorat). Faculté des Études Supérieures, Montréal, Canada.

- Boyer, R. (2001). L'après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ? In Association Recherche et Regulation, *L'année de la régulation. Economie, Institutions, Pouvoirs*, n° 5, 2001-2002. (pp. 13-56). Paris : Presses de Sciences PO.
- Canário, R. (2002). Escola – crise ou mutação. In A. Prost et al., *Espaços de educação tempos de formação* (pp. 141-151). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Commission des Communautés Europeennes. (2003). *Livre vert sur les services d'intérêt général – COM 270 final*. Bruxelles (mimeogr.).
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Éditions du Seuil.
- Demaillly, L. (2001). Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In L. Demaillly (Ed.), *Évaluer les politiques éducatives* (pp. 13-30). Bruxelles : DeBoeck Université.
- Derouet, J.-L. (2003). L'avenir d'une illusion ou Comment refonder le projet du collège unique dans une société postmoderne. In J.-L. Derouet (Dir.), *Le collège unique en question* (pp. 1-28). Paris : PUF.
- Diebolt, C. (2001). Education, Système et régulation. In *Journées d'Etudes la Régulation du Système Éducatif*. Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 26-27 mars. Retirado de: [www.u-bourgogne.fr/IREDU](http://www.u-bourgogne.fr/IREDU)
- Fukuyama, F. (2004). *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXI siècle*. Paris : La table Ronde. (Traduzido da edição americana).
- Gintis, H. (1995). The political economy of school choice. *Teachers College Record*, 96(3), 10-11.
- Lessard, C., Brassard, A., & Lusignan, J. (2002). *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes. Les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni*. Montréal : LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal.
- Maroy, C. (2004). *Regulations and inequalities in European Education Systems. Final Report*. Bruxelles. Retirado de: <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>
- Maroy, C., & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130(janvier-février-mars), 73-87.
- Mehel, L. (1974). Phénomène administratif et phénomène éducatif. In AAVV, *Formation 2. Administration, langage et formation* (pp. 11-69). Paris : Petite Bibliothèque Payot.
- Nóvoa, A. (1998). *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisboa: EDUCA.
- Piaget, J. (1977). L'épistémologie des régulations. In G. Gadoffre, A. Lichnerowicz & F. Perroux (Eds.), *L'idée de régulation dans les sciences* (pp. I-XIII). Paris : Maloine-Doin.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. (troisième édition). Paris : Armand Colin.

- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (Dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris : Éditions La Découverte.
- Rosnay, J. (1975). *Le macroscope. Vers une vision globale*. Paris : Éditions du Seuil.
- Tyack, D., & Cuban, L. (1995). *Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Whitty, G. (2002). *Making Sense of Education Policy*. London: Paul Chapman Publishing.

## CAPÍTULO 4

# **A HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES: A ESCOLA COMO OBJECTO DE ESTUDO**



## **A HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES: A ESCOLA COMO OBJECTO DE ESTUDO**

### **PUBLICAÇÃO ORIGINAL**

Barroso, J. (2007). A história das instituições escolares: a escola como objecto de estudo. In J. Pintassilgo, L. A. Alves, L. G. Correia & M. L. Felgueiras (Orgs.), *A História da Educação em Portugal. Balanço e Perspectivas* (pp. 147-177). Porto: ASA.

### **INTRODUÇÃO**

A emergência dos “estudos da escola”, no âmbito de diferentes disciplinas das Ciências da Educação, em especial a partir da década de oitenta do século passado, veio alterar o quadro conceptual e metodológico da chamada “história das instituições escolares”. Podemos dizer que, até então, esta subárea da História da Educação era dominada por dois tipos de estudos: os que, adoptando uma perspectiva jurídico-administrativa, privilegiavam as regras e os órgãos responsáveis pela política, governação e administração do sistema educativo nacional; os que, adoptando uma perspectiva monográfica, se ficavam pelas descrições singulares e (muitas vezes pitorescas) de estabelecimentos de ensino específicos.

As influências da “nova” sociologia da educação e da análise organizacional no estudo da escola, bem como a visibilidade que os novos modos de regulação política e de administração escolar conferiram ao estabelecimento de ensino, individualmente considerado, ajudaram a pôr em causa o “determinismo” (da perspectiva jurídica) e o “atomismo” (da perspectiva monográfica), dominantes na história das instituições escolares. Hoje em dia, em Portugal, como em outros países, a escola enquanto organização tornou-se um objecto de estudo pertinente para uma análise histórica da dimensão institucional da educação. Para isso, é preciso que, por um lado, a investigação neste domínio adopte uma metodologia adequada para apreender, de uma maneira holística, a temporalidade e a pluridimensionalidade do desenvolvimento organizacional da escola. Por outro lado, torna-se necessário que os estudos históricos sobre as organizações escolares se reportem a problemáticas comuns que permitam a sua comparabilidade e que integrem a singularidade de cada organização na totalidade do programa institucional da educação num determinado tempo histórico.

É com base na análise de alguns estudos que têm sido realizados recentemente, em Portugal, neste domínio que irei analisar o contributo que a “história das escolas” pode dar à “história da instituição-educação”.

*Numa primeira parte* irei discutir o conceito de “história das instituições escolares”, tendo em conta a ambiguidade que resulta do conceito de instituição que é, frequentemente, utilizado como equivalente de “organização”. Recorrendo, sobretudo ao contributo da sociologia procurarei mostrar as diferenças entre os dois termos para pôr em evidência o facto de “instituição” remeter para os constrangimentos externos (princípios, orientações, normas) que regem a Escola/Educação nacional e o termo “organização” para as dinâmicas internas que configuram os sistemas de acção dos actores. A relação/interacção dialéctica entre estes dois termos é importante (pois a “instituição” organiza e a “organização” institui) e ela é equivalente às relações clássicas, na sociologia, entre: estruturas-actores; formal-informal; regulação de controlo-regulação autónoma. Estas considerações são importantes para defender que o principal objectivo da “história das instituições escolares” deve ser o de pôr em evidência a dimensão institucional do processo histórico de desenvolvimento das organizações escolares. Isto é necessário para passar do singular ao universal (ou do concreto ao abstracto; do caso ao todo; do elemento ao sistema). Isto é necessário para evitar duas derivas que estes estudos normalmente têm (quer numa abordagem sincrónica/sociológica quer numa abordagem diacrónica-histórica), ou seja: reduzir o universal ao singular (a Escola/sistema é a escola/unidade); ou reduzir o singular ao universal (a escola/unidade é a Escola/sistema).

*Numa segunda parte*, e a partir de um conjunto de trabalhos produzidos em Portugal que tomam a escola como objecto de estudo histórico, tentarei identificar algumas das características destes estudos pondo em evidência a diversidade de abordagens que decorrem do facto de serem realizados num conjunto variado de áreas de especialização científica, bem como a dispersão existente no tempo e no tipo de organizações investigadas. Em seguida, irei deter-me com mais pormenor num conjunto reduzido de trabalhos de investigação que conheço melhor (portanto a selecção é feita unicamente com critérios de “proximidade”) para analisar o modo como a escola, enquanto objecto de estudo, é “olhada” em cada um deles, como se faz a articulação entre a dimensão organizacional e institucional e qual a relevância da abordagem monográfica.

## HISTÓRIA “DAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES” OU “DA INSTITUIÇÃO ESCOLAR”?

A designação “história das instituições escolares”, para identificar um “ramo” ou um “campo de estudo” específico da História da Educação, é ambígua nos seus propósitos classificatórios e presta-se a confusões quanto aos seus objectivos e objecto de estudo. Ela começou a ser usada por analogia com a designação, já antiga, de “história das instituições”, mas nesta transposição semântica para o campo educativo acabou por se perder o sentido original que o conceito “instituição” tinha na delimitação de uma sub-área da História geral.

A “história das instituições” sempre esteve associada à história política e, como afirma Mendes (1996), privilegiava, tradicionalmente, “as instituições públicas, de índole nacional - Estado e organizações afectas - tais como as de carácter político, militar e educativo” (p. 403). Contudo, com a evolução da própria historiografia o conceito foi-se alargando a diferentes domínios sociais e a diferentes níveis de governação e administração, abrangendo assim “instituições” públicas e privadas, nacionais e locais, políticas, económicas, religiosas, ou com quaisquer outros fins. Mas apesar desta dispersão o termo referia-se sempre a um conjunto de princípios agregadores e de regras imperativas que legitimavam e davam forma a um mesmo modo de organização colectiva tendo em vista a realização de fins sociais.

Neste sentido, a “história das instituições”, na sua pluralidade, incluía a “história da instituição escolar” na sua singularidade. O que estava em causa não era o estudo das diferentes organizações (escolas), individualmente consideradas, mas os princípios, regras e quadros de acção que precediam essas mesmas organizações (fosse qual fosse a sua especificidade).

Ora, falar de “história das instituições escolares” pressupõe a atomização do próprio conceito de “instituição” e a sua sobreposição ao conceito de “organização”. É como se a “história da instituição escolar em geral” pudesse ser apreendida pelo somatório de “histórias” de cada escola em particular. Importa por isso analisar as diferenças de sentido entre estes dois termos (instituição e organização) para perceber de que falamos, quando falamos de “história das instituições escolares”.

### INSTITUIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Não vou fazer aqui uma síntese da diversidade de acepções que os termos “instituição” e “organização” têm nas ciências sociais, mas parece-me importante exprimir com alguma clareza a argumentação que, do meu ponto de vista, deve levar a não confundir as duas coisas.

Uma das definições mais concordantes, no domínio da sociologia é dada por Philippe Bernoux (2004) quando se refere a instituição como

um conjunto humano que desempenha uma função reconhecida na sociedade (a família, a escola, as Igrejas, os sistemas jurídicos, etc.), que possui uma certa autonomia, que tem uma certa duração, que é produtor duma certa ordem social e cujos valores estão mais ou menos expressos e cujos membros estão submetidos a regras comuns. (p. 118)

Neste sentido, a instituição tem uma função de “regulação social global” estruturada por “quadros cognitivos (que impõem categorias de observação e de percepção), normativos (que impõem valores e deveres) e simbólicos. Estes quadros são influenciados pelas sociedades em que se inserem” (Bernoux, 2004, p. 118).

A instituição constitui, por isso, uma forma de coordenação da vida social, um quadro que pré-existe à acção dos indivíduos, sem que isso signifique que ela é totalmente regulada por ele (ver a este propósito a distinção entre “regulação de controlo” e “regulação autónoma” proposta por Reynaud (1997).

A instituição aparece associada, igualmente, à ideia de “constrangimento” sobre os indivíduos, constrangimento não tanto definido pelas regras em si mesmas, mas antes, como diz Ogien (1995) pelos “procedimentos cognitivos a que um agente deve recorrer com o fim de aplicar uma regra” (p. 164).

Como se percebe a definição que defendo aqui afasta-se de outro tipo de definições mais extensivas que na linha de Durkheim (1963) incluem “todas as crenças e todos os modos de conduta instituídos pela colectividade” e que tornam a instituição “um equivalente geral da cultura e da vida social porque ela designa tudo o que não é natural” (Dubet, 2002).

Ela afasta-se, igualmente, de uma interpretação menos precisa e estreita que tende a confundir “instituição” e “organização”. Como afirma a este propósito Dubet (2002):

É nesta confusão entre instituição e organização que residirá, sem dúvida, o maior dos mal entendidos, porque se a maior parte das instituições podem ser organizadas, isso não significa que todas as organizações sejam instituições, isto é, organizações que engendram uma forma particular de socialização. Pelo contrário, defendo a tese segundo a qual o crescimento e a complexidade das organizações participam do enfraquecimento das instituições. (p. 23)

Aplicando esta distinção ao campo educativo verificamos que a escola, cada escola em particular, constitui uma organização específica sujeita a constrangimentos externos e dinâmicas internas que por um lado a inscrevem num “programa institucional” comum (a educação como forma de socialização, conversão da criança e do jovem em aluno e cidadão)

e, por outro lado, as diferenciam em função dos diversos contextos locais e do jogo estratégico dos actores. Nesta definição há que rejeitar, por um lado, uma visão reificada de organização como entidade totalmente heterodirigida pelo processo de racionalização subjacente ao modelo burocrático e, por outro lado, uma visão interaccionista que reduz a organização às diferentes modalidades de acção organizada (Friedberg, 1993) que os actores desenvolvem no jogo sempre contingente da negociação e compromisso das suas estratégias individuais.

Neste sentido, a “história das instituições escolares” define-se em função de dois grandes objectivos, aparentemente contraditórios:

- Pôr em evidência a dimensão institucional das organizações escolares, isto é, o conjunto de princípios, valores, regras que determinam um quadro de acção comum para a aprendizagem e socialização das crianças e dos jovens, ainda que diferenciado em função de critérios como a idade, sexo, origem social, localização geográfica, etc. Neste caso, o que está em causa é a “Escola como instituição” (sistema normativo) e a “universalidade” do seu programa.
- Identificar a diversidade de contextos e modos de acção que operacionalizam esse programa institucional, pondo em destaque o trabalho de apropriação, reelaboração e reformulação que os actores executam sobre os princípios, valores e regras que regulam a função educativa no espaço escolar. Neste caso, o que está em causa são as “escolas como organizações” (ordem local) e a “singularidade” da sua acção.

Estas duas dimensões não devem ser vistas como contraditórias mas como complementares constituindo as duas faces da realidade organizacional da escola e uma forma própria de superar a contradição fundamental ou os paradoxos inerentes a qualquer tipo de organização: racionalidade “a priori” – racionalidade “a posteriori”; regulação de controlo – regulação autónoma; interesses colectivos – interesses individuais; socialização – liberdade.

## A ESCOLA COMO OBJECTO DE ESTUDO DA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO

De um modo geral pode-se dizer que a escola sempre esteve presente (com maior ou menor visibilidade) na diversidade de estudos realizados no âmbito das ciências da educação, fossem eles sobre o currículo, os professores, os alunos ou sobre o sistema educativo em geral e suas relações como outros sistemas sociais. Contudo, nestes estudos, a escola não constituía um objecto de investigação, em si mesma. Ela era vista, quando muito, como um lugar de aplicação ou reprodução, relativamente neutro, de determinantes macro-políticas, económicas ou sociais, ou então, como

um contexto físico e administrativo de micro-interacções que decorriam na sala de aula, ou nas relações bi-polares professor-aluno ou alunos entre si. Aquilo que faz, actualmente, a especificidade dos “estudos sobre a escola” (na sociologia, na história, na administração) é, portanto, o facto de ser individualmente considerada como um objecto social, com a sua identidade, cuja estrutura, funções, processos e resultados não se limitam a serem deduzidos do sistema social mais amplo em que se integram, nem a serem vistos como um mero somatório de acções individuais e grupais que se desenrolam no interior das suas fronteiras físicas.

Contudo, como adverte Rui Canário (1996), não basta o reconhecimento social da escola, para que ela se torne num objecto científico. Como diz este autor, inspirando-se em Popper (1989), só por uma espécie de “realismo ingénuo” se pode imaginar existir “uma adequação, ou uma correspondência directa entre o mundo da realidade objectiva e o mundo dos objectos teóricos e conceptuais, criados a partir da percepção, mas dela se autonomizando” (Canário, 1996, p. 126).

Para que a escola se torne um objecto científico é preciso, por isso, que haja um processo de transformação da representação do real, a partir de uma interrogação sistemática fundada num corpo articulado de teorias e conceitos:

É a partir deste modo de conceber a actividade investigativa, encarando-a como um processo de transformação de objectos sociais em objectos científicos, que é possível afirmar que a escola enquanto objecto de estudo não corresponde a “uma escolha”, nem a “uma descoberta”, nem sequer a “uma emergência”, mas sim a um processo de construção realizado pelo investigador. É ainda esta distinção entre objecto social e objecto científico, bem como a compreensão do processo que preside à passagem de um para outro, que ajuda a clarificar, ou a equacionar, uma outra dimensão importante: a escola, enquanto objecto social, não corresponde a um objecto de estudo, mas sim a múltiplos objectos de estudo, consoante a multiplicidade de olhares teóricos de que for alvo. (Canário, 1996, p. 127)

Apesar da escola admitir, no seu estudo, diferentes olhares e referentes teóricos e possuir, como nota Rui Canário, “uma transversalidade que não permite encerrá-la no domínio específico de uma disciplina científica, ou mesmo de uma área disciplinar das ciências da educação” (1996, p. 140), isso não significa que se possa falar de uma “mestiçagem” epistemológica que ignore a especificidade e a evolução do quadro teórico e metodológico das diferentes disciplinas, em particular das que privilegiam na sua actividade investigativa, este tipo de estudos.

No caso da História da Educação, assistimos, igualmente, a um “novo olhar” sobre a escola e a sua construção como “objecto científico”. Como afirma a este propósito António Nóvoa:

A motivação não é refazer a história das instituições, mas, pelo contrário, utilizar as escolas como ponto de entrada da história da educação. Neste sentido, a organização escolar é analisada como lugar social e simbólico onde se jogam os projectos dos diferentes grupos sociais e dos indivíduos, se concretizam os processos de produção e reprodução social, e se organizam as práticas de emancipação (mobilidade social) e de regulação (controlo social). (Nóvoa, 1997, p. 26)

Esta mudança de “referencial teórico” e de visão sobre a escola como objecto de reflexão histórica tem dado lugar a um questionamento da abordagem de tipo monográfico prevalecente na “história das instituições educativas”.

Por um lado, como afirma Justino Magalhães:

(...) a história das instituições educativas, muito embora se desenvolva sob uma lógica de estudo monográfico não pode deixar de estruturar-se, como se referiu, em torno de uma problemática que corresponde a esta complexa matriz relacional das instituições educativas, enquanto estruturas abertas ao exterior e enquanto estruturas, organismos e “locus” humanos com relações de poder e de comunicação no plano interno. (Magalhães, 1999, p. 70)

Por outro lado, como afirmam Marie-Madeleine Compère e Philippe Savoie:

Ultrapassar a monografia é, por isso, ultrapassar a noção demasiado familiar do estabelecimento de ensino, é tomar consciência da historicidade desta forma de organização e, portanto, fazer do estudo de caso a ocasião, não de uma contemplação mais ou menos cúmplice, mas de um questionamento histórico. Entre as grandes questões relativas ao estabelecimento de ensino secundário, algumas têm um carácter fundamental e existencial: a das relações da escola com o seu ambiente social e físico; a da sua identidade, isto é da sua unidade quando é constituída de partes heterogéneas, e da sua autonomia, da sua personalidade própria, se depende duma autoridade superior e pertence a uma rede donde retira apoio, subsídios, equipamentos e meios humanos; a das relações de concorrência ou de interdependência com outras escolas. (Compère & Savoie, 2001, pp. 16-17)

Este “novo olhar” sobre a escola e este questionar da monografia estão igualmente presentes em alguns dos estudos que, em Portugal, se podem integrar neste domínio da “história das instituições educativas”, como iremos ver a seguir.

## OS ESTUDOS HISTÓRICOS SOBRE AS ESCOLAS, EM PORTUGAL

Se compararmos a produção referenciada nas Actas do I Encontro de História da Educação realizado em 1988 (ver em particular Nóvoa, 1988, pp. 49-51) com a listagem de dissertações de mestrado ou teses de doutoramento identificadas na base de dados disponibilizada, actualmente, pela secção da História da Educação da Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação<sup>1</sup>, verificamos um assinalável incremento dos estudos que podem ser inseridos no âmbito da história das instituições educativas. Num levantamento sumário das características destas investigações, a partir das fichas bibliográficas contidas na base de dados, foi possível identificar 45 trabalhos que tomaram como objecto de estudo uma organização escolar específica<sup>2</sup>. Os quadros seguintes apresentam alguns dados muito elementares sobre: as características do objecto de estudo (tipo de estabelecimento, tipo de ensino, grau de ensino, período cronológico abrangido); a origem académica dos trabalhos produzidos (grau, área de especialização, e estabelecimento de ensino superior que confere o grau).

QUADRO 1. TIPO DE ORGANIZAÇÃO ESTUDADA E PERÍODO ABRANGIDO

Tipo de estabelecimento	Escola	36
	Outro	9
Tipo de ensino	Público	33
	Privado	12
Grau de ensino	Primário	1
	Liceal	10
	Técnico	9
	Superior	5
	Diversos	20
Período cronológico	Século 17	2
	Século 18	9
	Século 19	16
	Século 20	32

<sup>1</sup> Consultada em 12-03-2005 em <http://bluemediadyndns.org/historiaeducacao/online/obraprocurar2.asp>

<sup>2</sup> Existem outros trabalhos académicos que embora podendo ser inseridos igualmente no âmbito da “história das instituições educativas” não incidem sobre uma organização escolar singular, mas sim sobre “instituições” mais amplas (como por exemplo: o “Movimento da Escola Moderna”, a “Obra da Rua”, a “Educação Nova”, a “Telescola”) ou sobre “tipos” de estabelecimentos de ensino em geral (liceus, universidades populares, etc.). Tendo em vista os objectivos desta reflexão só se consideraram os que se centraram numa organização educativa específica, individualmente considerada.



QUADRO 2. CONTEXTO ACADÉMICO ONDE FOI REALIZADO O ESTUDO

Grau académico	Mestrado	38
	Doutoramento	7
Estabelecimento de ensino (que confere o grau)	FPCE - UC	1
	FPCE - UL	10
	FPCE - UP	2
	FLetras - UC	8
	FLetras - UL	1
	FLetras - UP	3
	U.Minho	7
	FCSH-U.Nova	3
	Outros	10
	Área de especialização	História
CE - História da Educação		17
CE - Administração Edu. Ou afim		4
Ciências sociais e humanas		3
Outras		6

Como comentário global a estes dados, é de assinalar, sobretudo, a grande diversidade de organizações que são estudadas, embora sejam predominantes: as escolas, públicas, do ensino secundário, no século XX. Por outro lado, é de assinalar o facto de, embora sejam dominantes as dissertações e teses feitas em cursos de pós-graduação de História ou de História da Educação, existir um número significativo (quase 30%) que é originário de outras áreas científicas, com destaque para a Administração Educacional. Como é evidente, num outro contexto, seria importante fazer uma análise mais aprofundada de cada um dos trabalhos tendo em vista recolher informação sobre os referenciais teóricos e metodológicos utilizados e sobre os resultados alcançados. Contudo, no âmbito deste artigo o objectivo deste levantamento teve em vista unicamente dar alguma visibilidade à produção existente neste domínio e sugerir algumas pistas de reflexão tendo em conta a problemática assinalada no ponto anterior.

Nesse sentido, procedi a uma selecção de seis teses de doutoramento e uma dissertação de mestrado que conhecia bem para fazer um exercício de análise mais fina centrada na definição do objecto de estudo e na metodologia utilizada, em particular no que se refere à utilização de uma abordagem monográfica da escola e ao modo como é posta em perspectiva a dimensão institucional da organização estudada.

## SETE ESTUDOS EM CONFRONTO

Apresentam-se de seguida, de uma maneira sucinta, e para cada um dos trabalhos, os principais resultados da análise efectuada nas duas dimensões já referidas: como é vista a escola enquanto objecto de estudo; dimensão monográfica do estudo efectuada.

CANDEIAS, António (1993). *Educar de outra forma. A Escola Oficina nº1 de Lisboa (1905-1930)*. (Tese de doutoramento em Ciências da Educação, área de especialização História da Educação). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto.

Organização estudada: *A Escola Oficina nº1 de Lisboa (1905-1930)*

Objecto de estudo: Análise e descrição problematizada da vida de uma escola nascida no princípio do século em Lisboa, com a designação de “Escola Oficina nº 1” incidindo sobre o conteúdo explícito e o funcionamento na prática pedagógica do dia a dia, das regras, das prescrições pedagógicas e da estrutura de poder institucional que consubstanciam um Modelo Educativo Libertário. Como o próprio autor refere: “(...) a parte central da nossa tese (...) será constituída pela análise do que se passou nesta escola entre 1905 e 1930” (p. 32) tendo como principal preocupação “(...) o estudo das ‘práticas’ pedagógicas e da vida escolar, em detrimento da história institucional desta mesma escola (...)” (p. 43)

Metodologia: Influência clara de uma abordagem de tipo etnometodológico expressa no posicionamento (e envolvimento) do investigador com o seu objecto de estudo, e na intencionalidade descritiva da recolha de dados:

(...) o espírito de curiosidades e de descoberta que esteve na origem deste trabalho [traduziu-se] na descrição sempre problematizada, mas também descritiva, e por vezes pormenorizadamente descritiva de como era esta escola, de como nela se vivia, e de como nela se tentava educar e ensinar (...) (p. 4)

(...) por mais discutível que, à luz das actuais concepções sobre a História este propósito possa ser, um dos objectivos essenciais desta aventura foi o de reconstruir esta experiência educativa datada de há quase um século. Reconstruí-la na sua alma, de modo a que o produto acabado fosse reconhecível e nos pudesse ele próprio pôr as questões que a pouco e pouco se foram tornando centrais na tese que deu origem a este livro (p. 4)

ALVES, Luís Alberto Marques (1998). *Contributos para o ensino industrial em Portugal (1851-1910)*. (Tese de doutoramento, área de especialização História Moderna e Contemporânea). Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto.

Organização estudada: *Escola Industrial Infante D. Henrique – Porto (1885-1910)*

Objecto de estudo: Estudo focalizado (“memória da escola”) centrando-se sobretudo na “população escolar” (composição, origens geográficas, idades, profissões, rendimento escolar, etc.).

Metodologia: O autor afirma expressamente (p. 264) que não pretendeu “fazer uma monografia da escola” (embora achasse útil fazê-lo e essa dúvida perpassa todo o seu trabalho de investigação). O estudo da Escola Infante D. Henrique é justificado pela necessidade de a utilizar como “exemplo” para verificar com mais pormenor algumas das hipóteses que foi colocando ao longo da análise do enquadramento jurídico e estatístico sobre a emergência do ensino industrial em Portugal, no século XIX.

MOGARRO, Maria João (2001). *A formação de professores no Portugal contemporâneo – A Escola do Magistério Primário de Portalegre*. (Tesis doctoral, área de especialização Formação de Professores). Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad de Extremadura.

Organização estudada: *Escola do Magistério Primário de Portalegre (1959-1989)*

Objecto de estudo: A globalidade da escola, mas enquanto “instituição” de formação de professores: “A instituição escolar em análise constitui o eixo de referência fundamental do trabalho, subordinando-se à compreensão do seu papel e das dinâmicas internas que nela se foram desenvolvendo os limites cronológicos ou a natureza as fontes de informação” (p. XXXII). A “história da escola” é vista, simultaneamente, como ilustração e compreensão de um “dos caminhos possíveis que se trilhou nos últimos anos” no domínio da formação de professores, mas também um olhar mais aprofundado sobre as instituições escolares, os professores e a sua identidade profissional (p. 755)

Metodologia: O trabalho assume características monográficas com vista a descrever “o funcionamento interno da escola” para “compreender melhor os conflitos, as solidariedades, as dinâmicas e as permanências ou rupturas que atravessam as instituições educativas em cada momento histórico. Está-se perante uma atenção renovada pelo trabalho interno de produção de uma cultura escolar...” (p. XVIII). Como afirma a autora:

Relativamente ao itinerário que se reconstituiu da Escola do Magistério Primário de Portalegre, esta abordagem permitiu elucidar as formas de concretização das orientações sobre a formação de professores, do estabelecido nos textos legais e, principalmente, da afirmação de uma identidade própria que se traduziu na sua organização, nas actividades desenvolvidas e nas produções dos seus actores educativos. (p. 754)

PAIVA, José Castanheira de (2001). *Escola António Arroio 1919-1969: uma escola artística entre escolas técnicas*. (Dissertação de mestrado em Ciências da Educação, área de especialização Administração Educacional). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa.

Organização estudada: *Escola António Arroio (1919-1969)*

Objecto de estudo: A escola enquanto unidade de gestão. A acção e influência dos directores (5 directores no período em estudo), mas com

especial enfoque nos dois últimos e de entre estes na figura carismática de Lino António (1953-1969). Como afirma o autor:

[o objectivo da pesquisa arquivística foi] o de reconstituir uma visão o mais holística possível da evolução da organização e dos modos de funcionamento da escola ao longo do período em estudo. Para tal fui (re)construindo alguns dos domínios que me apareceram mais pertinentes de serem trabalhados e que se reportavam, na sua maior parte, ao desenvolvimento de dinâmicas organizativas, por certo enquadradas pela acção de liderança dos directores e que se relacionavam essencialmente com: as dimensões curriculares (enquadradas pelas dimensões de tempo e de espaço), a gestão dos recursos humanos (da admissão de pessoal e distribuição do serviço docente à classificação e recondução), a conexão do ensino e o esforço de coordenação, a implementação de actividades de natureza circum-escolar, o desenvolvimento de estratégias de promoção da imagem pública da escola e sua articulação com o exterior. (p. 49)

Metodologia: O autor pretendeu demarcar-se das perspectivas monográficas de uma “história da escola” pautada pela sequencialidade de uma narrativa factual cronologicamente estruturada, preferindo a perspectiva “foucautiana” de uma “história dos problemas”:

Partindo da identificação de alguns marcos da história “institucional” da Escola António Arroio num determinado período de tempo (1919/1969), pretende-se no presente trabalho de investigação, destacar aquilo que nela se configurou como verdadeiramente único e distinto, através da análise das práticas educativas e organizacionais ocorridas no seu contexto singular. Tomada a concepção das finalidades educativas traçadas para o subsistema do Ensino Técnico e para a escola nela inserida e considerada a interacção estabelecida com o sistema de valores, crenças e assunções eventualmente configuradoras da sua cultura organizacional, procura-se descrever, interpretar e explicar o processo de desenvolvimento das dinâmicas educativas produzidas em contexto escolar. (p. 134)

CORREIA, Luís Antunes Grosso (2002). *Récita do Liceu Rodrigues de Freitas/ D. Manuel II, 1932-1973*. (Tese de doutoramento, área de especialização História). Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto.

Organização estudada: *Liceu Rodrigues de Freitas / D. Manuel II (1932-1973)*

Objecto de estudo: A globalidade da escola enquanto organização vista pelos seus elementos formais (espaço, normas, estruturas, etc.) e elementos sócio culturais (alunos, professores, reitores, pessoal não docente), com o objectivo de “surpreender a vida íntima do liceu” através de uma abordagem sócio-cultural das fontes. Neste sentido o autor afirma o propósito deliberado de estudar “a identidade específica do liceu Rodrigues de Freitas / D. Manuel II no período do Estado Novo segundo a sua cultura organizacional interna”.

Metodologia: Assume claramente as características monográficas do seu trabalho, mas procura demarcar-se das “monografias” da “história local” assumindo a perspectiva de Revel da “micro-história”:

O presente estudo é um estudo monográfico de história local, de micro-história ou um estudo de caso, se o preferirem, pelo que não tem qualquer presunção nomotética de se constituir como a chave para a decifração dos liceus portugueses à época. Trata-se de uma pesquisa que, do ponto de vista epistemológico, pretende contribuir para a consolidação de um objecto científico na área dos estudos históricos e educacionais: a escola. (p. 17)

Ó, Jorge Ramos do (2002). *O governo de si mesmo. Modernidade pedagógica e encenações disciplinares do aluno liceal (último quartel do século XIX - meados do século XX)*. (Tese de doutoramento em Ciências da Educação, área de especialização História da Educação). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa.

Organização estudada: *O Liceu Pedro Nunes (primeira metade do século XX)*

Objecto de estudo: O aluno (do Liceu Pedro Nunes) enquanto objecto de subjectivação e a organização do liceu enquanto discurso e instrumento de governabilidade. O trabalho sobre o Liceu Pedro Nunes é integrado na mobilização de diferentes “documentos-factos” destinados a inventariar “ferramentas discursivas relacionadas com a subjectivação” do aluno. Neste caso a organização-liceu é vista como “um discurso” de um “liceu governamentalizado”.

Metodologia: Sem negar a atracção da monografia – “Também eu me senti tentado a escrever uma monografia [a propósito da cultura da inovação pedagógica] (p. 725) – o autor demarca-se da sua perspectiva mais descritiva:

Procurei justificar, o mais amplamente possível, ao longo do último capítulo, que uma análise das relações de poder, quando feita através da perspectiva da governamentalidade e no quadro de construção do liceu em Portugal, durante a primeira metade do século XX, não nos remete para a velha questão de procurar saber o que aconteceu. Como referi desde o início, o meu objectivo está muito longe de apontar para o inventário e a descrição de instituições e estruturas, em ordem a validar uma teoria geral ou a aceder a uma explicação completa. Mas se em lugar de uma História do ensino liceal optei por uma posição de pendor nominalista, nem por isso me desobriguei de estabelecer uma metodologia de recolha e tratamento documental muito alargada. (p. 523)

TORRES, Leonor Maria de Lima (2003). *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. (Tese de doutoramento em Educação, área de especialização Organização e Administração Escolar). Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Braga.

Organização estudada: *Liceu da Póvoa do Varzim (1912-2000)*

Objecto de estudo: Numa primeira fase, é a escola enquanto organização (estruturas, actores, instituição), globalmente considerada. Numa segunda fase, são “os processos de construção e reconstrução da cultura de uma organização” (o Liceu da Póvoa de Varzim). Como afirma a este propósito a autora:

A compreensão sociológica dos processos de construção e reconstrução da cultura de uma organização, pressupõe a sua recontextualização histórica, social e política, de forma a podermos captar a morfologia das continuidades e discontinuidades. (p. 300)

Metodologia: Num primeiro tempo, o estudo assume claramente características monográficas, estando centrado na “*análise da vida do liceu*”: actores, estruturas e a instituição. “Neste estudo, optámos pela adopção de um registo essencialmente monográfico, se bem que, por vezes, se tente a aproximação a um registo analítico-interpretativo, com a preocupação de realçar alguns aspectos mais específicos da vida deste Liceu” (p. 305). Num segundo tempo, os dados são remobilizados tendo em vista a interpretação do *processo de “sedimento” de diferentes “culturas escolares”* que foi possível identificar ao longo da “*história do liceu*” – de acordo com o quadro teórico e indicadores construídos pela autora na primeira parte do trabalho.

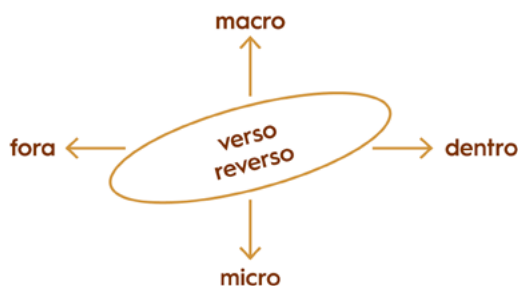
## DIMENSÕES ANALÍTICAS DO ESTUDO HISTÓRICO DA ESCOLA

A análise efectuada nos sete trabalhos de investigação atrás referidos, apesar do seu reduzido número, permite identificar diferentes modos de abordagem da escola enquanto objecto de estudo histórico. Esses modos de abordagem são condicionados naturalmente, pelos diferentes contextos académicos e disciplinares<sup>3</sup> em que se integram os autores destes estudos, mas as suas diferenças resultam, fundamentalmente, dos referenciais teóricos que são mobilizados e do lugar que o estudo de uma determinada organização educativa ocupa na economia do projecto de investigação em que está inserido.

Se centrarmos a nossa atenção na problemática identificada no início deste texto – a dimensão institucional e organizacional do estudo histórico

<sup>3</sup> Recorde-se a este propósito que duas das investigações se realizam no âmbito de doutoramentos em História da Educação (Candeias, 1993; Ó, 2002); outras duas no âmbito de doutoramentos em História (Alves, 1998; Correia, 2002); uma no âmbito de um doutoramento em Formação de Professores (Mogarro, 2001); uma no âmbito de um doutoramento em Organização e Administração Escolar (Torres, 2003); e, finalmente, uma outra no âmbito de um curso de mestrado em Administração Educacional (Paiva, 2001). Esta diversidade levanta questões interessantes sobre as fronteiras disciplinares no interior das Ciências da Educação e entre a História e a História da Educação, mas também sobre a identidade da própria disciplina “História da Educação”, que não cabem no âmbito do presente artigo.

da escola – verificamos que os trabalhos analisados permitem identificar três eixos estruturantes da diversidade de olhares com que a escola é vista (e investigada) neste contexto<sup>4</sup>.



JBarroso – 2005

Figura 1. Dimensões do estudo da escola

O primeiro eixo “*macro-micro*” remete para uma oposição entre uma “lógica de exterioridade” e uma “lógica de interioridade” no estudo da escola. No primeiro caso, a escola é vista essencialmente como reprodutora de um “programa institucional” que é definido ao nível macro, o que legitima a utilização do seu estudo para “ilustrar” um processo histórico mais vasto que é analisado na sua globalidade e que transcende a própria especificidade dos contextos locais. No segundo caso, a escola é vista como um locus de produção instituinte que se distingue do programa institucional definido nacionalmente. Neste sentido, o estudo de uma organização escolar específica é utilizado para pôr em evidência a sua singularidade e a sua relativa autonomia em relação ao sistema educativo em geral.

O segundo eixo “*fora-dentro*” remete, igualmente, para uma oposição entre uma “lógica de exterioridade” e uma “lógica de interioridade”, mas na relação entre a escola e o meio social local em que se integra. No primeiro caso, a escola é vista essencialmente como uma instituição local (mesmo que nacionalmente regulada) que se define pelas relações que estabelece com o “exterior” das suas fronteiras físicas e cuja “história” reflecte as dinâmicas socio-políticas do território a que pertence. No segundo caso, a escola é vista sobretudo como um microcosmos social definido pelas suas regras internas, pelas suas estruturas e modos de funcionamento, pelas estratégias e acção organizada dos seus actores.

O terceiro eixo “*verso-reverso*” remete para a oposição entre uma abordagem da escola que procura pôr em evidência a imagem de unidade organizacional (o verso) e uma abordagem que procura ir “para lá” dessa

<sup>4</sup> O esquema proposto é, evidentemente redutor, da complexidade do processo de construção da escola como objecto de estudo da história das instituições escolares. Ele é apresentado aqui como ilustração da diversidade de abordagens presentes nas sete investigações analisadas e como uma aproximação interpretativa, ainda provisória, da pluralidade de sentidos que a escola assume neste tipo de estudos.

aparente “unidade”, descobrindo a diversidade de “mundos” e de “sistemas de acção” que organizam o jogo estratégico dos actores (o reverso). No primeiro caso, a escola é vista sobretudo como uma estrutura, sendo dada primazia aos processos de regulação institucional, às normas, às regras, aos decisores, e no segundo caso como uma “acção organizada”, sendo dada primazia à micro-política interna, aos processos informais, às lógicas de acção dos diversos actores.

Como é evidente, os pólos destes eixos não se excluem mutuamente e as investigações produzidas combinam, embora de maneiras diferentes, várias das dimensões referenciadas. Contudo, de um ponto de vista analítico, é possível situá-las em lugares diferentes da linha contínua definida por cada um dos eixos.

Assim, por exemplo, a “lógica da interioridade” é claramente assumida nos trabalhos de Candeias (1993), Paiva (2001) e Correia (2002), ao passo que nos trabalhos de Alves (1998) e Ó (2002) podemos dizer que predomina uma “lógica de exterioridade”, na medida em que as organizações estudadas têm um efeito demonstrativo de um processo de institucionalização mais amplo. Quanto à oposição “fora-dentro”, é de destacar que, apesar da descrição dos processos organizacionais endógenos ser dominante no conjunto das investigações analisadas, o trabalho sobre a Escola do Magistério Primário de Portalegre (Mogarro, 2001) destaca-se por consagrar uma parte importante da investigação ao impacto local da criação da escola e à imagem que ela transmite para o exterior através das suas publicações. Do mesmo modo, o trabalho sobre a Escola Industrial Infante D. Henrique (Alves, 1998), ao centrar-se sobretudo na sua população escolar (a “comunidade” dentro da escola), valoriza o contributo que os dados recolhidos sobre os alunos (composição, origens geográficas, idades, profissões, etc.) fornecem para a caracterização de processos sociais mais amplos, na própria cidade onde a escola se situa. Finalmente, no que se refere à oposição “verso-reverso”, é de assinalar que a dimensão estrutural está presente na maioria dos estudos referidos, mas que, em nenhum deles, a organização escolar é reduzida às suas estruturas. Pelo contrário, assiste-se a um esforço descritivo e analítico das práticas quotidianas e dos pontos de vista dos actores. De registar, ainda, a importância que assume, em alguns desses trabalhos, a identificação da cultura organizacional, em especial, nos casos das investigações conduzidas por Luís Grosso Correia (2002) e Leonor Lima Torres (2003).

Um dos casos onde o carácter compósito destas múltiplas abordagens é particularmente evidente é o da investigação conduzida por Maria João Mogarro sobre a Escola do Magistério Primário de Portalegre. A sobreposição dos três eixos de análise atrás referidos é visível no próprio desenho metodológico da tese:



– *“Macro-micro”* – “Levantamento sistemático da legislação produzida sobre a formação de professores e que tivesse incidência sobre o funcionamento das escolas do magistério primário, nomeadamente a de Portalegre” (entre 1940-1980) o que permitiu a “construção de um quadro teórico de referência” para a “abordagem das realidades internas à escola do Magistério Primário de Portalegre” (Mogarro, 2001, pp. XXXII e XXXIII).

– *“Fora-dentro”* – “A condição da escola coloca-a num lugar de charneira entre o poder central (de que depende) e a comunidade local, mantendo a própria escola, os seus professores, alunos e funcionários relações quotidianas com os espaços e as pessoas dessa comunidade, em que estão inseridos, participando regularmente na sua vida social, cultural e educativa” (Mogarro, 2001, p. XXXIV).

– *“Verso-reverso”* – “A instituição escolar apresentava-se articulada com os seus contextos e constituía um microcosmos organizacional que possuía uma identidade própria. A apreensão desta especificidade, na sua pluri-dimensionalidade, foi uma aspiração central da investigação desenvolvida (...)” (Mogarro, 2001, p. XXXV).

## CONCLUSÃO

A análise efectuada sobre alguns dos trabalhos realizados em Portugal no domínio da “história das instituições educativas” é elucidativa de um movimento de deslocalização do estudo do sistema escolar para o estudo das escolas individualmente consideradas a que António Nóvoa se refere na sua síntese sobre a “nova história americana da educação”, a partir dos finais dos anos 80 do século XX:

Em vez dos inquéritos extensivos e dos olhares deterministas sobre a evolução dos sistemas escolares estes autores viram-se para análises mais finas, localizadas na vida e no funcionamento das escolas. Sem ficar prisioneiros dos lugares institucionais, procuram esclarecer os processos de inovação escolar, de mobilidade social, de certificação dos alunos ou de passagem à vida activa, entre outros. A análise consagra, em geral, uma atenção especial à inserção local da escola, quer do ponto de vista social, quer político e económico. (Nóvoa, 1997, p. 26)

Do mesmo modo, a reflexão produzida pôs em evidência a coexistência, nestes estudos, de vários olhares sobre as escolas que valorizam de maneira diferente as “externalidades” e as “internalidades” dos processos de institucionalização, as articulações com os processos socio-políticos locais, a importância relativa das estruturas e dos actores organizacionais. Esta diversidade recomenda a utilização de um quadro teórico e de um

aparelho metodológico compósitos que contemplem a pluridimensionalidade da escola enquanto objecto de estudo.

Esta pluralidade de olhares e de métodos é particularmente aconselhada no que se refere à distinção que é necessário fazer, nestes estudos, entre a “dimensão institucional” e a “dimensão organizacional” da escola, a que me referi no início deste texto. A importância de conciliar o estudo destas duas dimensões é, aliás, assumida de um modo particularmente elucidativo no estudo que Leonor Torres realizou sobre o Liceu da Póvoa de Varzim e na distinção que faz entre “cultura escolar” e “cultura organizacional de escola” e que serviu para estruturar toda a sua investigação. A primeira, refere-se “(...) às disposições normativas institucionalizadas a partir do centro político, com uma natureza perene porque também ela enraizada nas próprias especificidades da cultura portuguesa” (Torres, 2003, p. 539). A segunda, refere-se aos “(...) fenómenos organizacionalmente instituídos, tais como as práticas escolares tradicionalmente ancoradas, os valores e crenças enraizados nas lógicas de acção educativa, as manifestações identitárias com reflexo no funcionamento quotidiano da escola (...)” (Torres, 2003, p. 541).

Finalmente, como última nota desta conclusão, queria chamar a atenção para o importante contributo que estes estudos sobre as organizações educativas podem dar para a elucidação do processo de construção do “programa institucional” (Dubet, 2002) no domínio da educação em Portugal. Se, como propõe este autor, entendermos por programa institucional “o processo social que transforma valores e princípios em acção e em subjectividade através dum trabalho profissional específico e orientado” (Dubet, 2002, p. 24) vemos bem a relevância da “história das instituições educativas” para a compreensão do modo como esse processo se constituiu e se desenvolveu. Para isso é preciso que os historiadores da educação que realizam estudos neste domínio disponham de quadros teóricos e metodológicos que permitam, por um lado, apreender a “instituição escolar” na universalidade, exterioridade e homogeneidade dos valores e princípios que estruturam a educação, e, por outro lado, compreender o modo como a “instituição” se materializa em contextos organizacionais específicos, dominados pela singularidade, internalidade e heterogeneidade das formas de acção concreta dos actores que as constituem.

## REFERÊNCIAS

- Alves, L. A. M. (1998). *Contributos para o ensino industrial em Portugal (1851-1910)*. (Tese de doutoramento policopiada). Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, Portugal.
- Bernoux, P. (2004). *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*. Paris : Seuil.
- Canário, R. (1996). Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In J. Barroso, *O Estudo da Escola* (pp. 121-150). Porto: Porto Editora.
- Candeias, A. (1993). *Educar de outra forma. A Escola Oficina nº1 de Lisboa (1905-1930)*. (Tese de doutoramento policopiada). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, Porto, Portugal.
- Compère, M.-M., & Savoie, P. (2001). L'établissement secondaire et l'histoire de l'éducation. *Histoire de l'Éducation*, 90(mai), 5-20.
- Correia, L. A. G. (2002). *Récita do Liceu Rodrigues de Freitas/ D. Manuel II, 1932-1973*. (Tese de doutoramento policopiada). Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, Portugal.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Éditions du Seuil.
- Durkheim, É. (1963). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris : PUF.
- Friedberg, E. (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamique de l'Action Organisée*. Paris : Éditions du Seuil.
- Magalhães, J. (1999). Contributo para a história das instituições educativas – entre a memória e o arquivo. In R. Fernandes & J. Magalhães (Orgs.), *Para a História do Ensino Liceal em Portugal. Actas dos Colóquios do I Centenário da Reforma de Jaime Moniz (1894-1895)* (pp. 63-77). Braga: Universidade do Minho.
- Mendes, J. A. (1996). Caminhos e problemas da historiografia portuguesa. In L. R. Torgal, J. A. Mendes & F. Catroga, *História da História em Portugal sécs. XIX-XX* (pp. 373-429). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Mogarro, M. J. (2001). *A formação de professores no Portugal contemporâneo – A Escola do Magistério Primário de Portalegre*. (Tesis doctoral, policopiada). Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Extremadura, Badajoz, Espanha.
- Nóvoa, A. (1988). A história do ensino primário em Portugal: balanço da investigação realizada nas últimas décadas". In 1º Encontro de História da Educação em Portugal (pp. 45-73). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Nóvoa, A. (1997). La nouvelle histoire américaine de l'éducation. *Histoire de l'Éducation*, 73(janvier), 3-48.
- Ó, J. R. do (2002). *O governo de si mesmo. Modernidade pedagógica e encenações disciplinares do aluno liceal (último quartel do século XIX – meados do século XX)*. (Tese de doutoramento policopiada). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Ogien, A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris : Éditions de l'École des hautes Études en Sciences Sociales.

Paiva, J. C. de (2001). *Escola António Arroio 1919-1969: uma escola artística entre escolas técnicas*. Lisboa: Universidade de Lisboa. (Dissertação de mestrado policopiada). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Popper, K. (1989). *Em busca de um mundo melhor*. Lisboa: Fragmentos.

Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. (Troisième édition). Paris : Armand Colin.

Torres, L. M. de L. (2003). *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. (Tese de doutoramento policopiada). Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, Braga, Portugal.

## CAPÍTULO 5

# **CONHECIMENTO, ACTORES E POLÍTICA**

## CONHECIMENTO, ACTORES E POLÍTICA

### PUBLICAÇÃO ORIGINAL

Barroso, J. (2010). Conhecimento, actores e política. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 12, 37-50.

### INTRODUÇÃO

A relação entre conhecimento e política tende a ser vista como uma relação entre “produtores” (académicos e especialistas) e “consumidores” (decisores políticos) feita directamente, ou através de mediadores “passadores” que circulam e trabalham nos dois “mundos”. De acordo com este ponto de vista, torna-se necessário que os políticos baseiem as suas decisões em evidências (*evidence based policy*) e que os cientistas produzam conhecimento útil para acção, promovendo, muitas vezes, aquilo que Correia (2001, p. 31), no caso da educação, chama de “simplificação metodológica da complexidade ontológica da acção educativa”. O insucesso desta relação é atribuído geralmente aos seguintes factores: défice de racionalidade (por parte dos políticos); défice de pertinência (por parte dos investigadores); deficiências no processo de difusão e captação do conhecimento, por parte de uns e de outros.

A existência de uma relação linear, causal e de sentido único que está subjacente às abordagens atrás referidas é um dos pressupostos dos estudos tradicionais da “*knowledge based policy*” em que o conhecimento é considerado como um recurso, um apoio, ou uma forma de legitimação da decisão política, com o fim de “racionalizar” as relações de trabalho entre produtores de conhecimento e produtores de políticas (Callon et al., 2001).

A perspectiva que se defende neste artigo é distinta destas. O “conhecimento” é visto, antes, como uma componente essencial da “política” (e vice-versa) pelo que o que está em causa é, sobretudo, a sua recíproca produção de sentido e o uso do conhecimento como instrumento de regulação (“*knowledge based regulation tools*”).<sup>1</sup> Por isso, mais do que falar em “política baseada no conhecimento” deveríamos falar em

■  
1 Ver entre outros, a este propósito, Pons e van Zanten (2007).

“conhecimentos transformados pela (em) política”, o que, numa perspectiva de “acção pública”, significa os conhecimentos que resultam da interacção de diferentes actores, em diferentes níveis de actuação. Os conhecimentos não “pairam” sobre as políticas à espera de serem “capturados” pelos “decisores”. Eles são produzidos, aprendidos, transformados, deslocados, aplicados, por actores que estão comprometidos numa acção pública concreta. A incorporação dos conhecimentos na acção pública é assim, simultaneamente, um processo cognitivo, político e social que implica uma transformação dos próprios conhecimentos e dos próprios actores nas diversas cenas em que actuam.

Esta perspectiva teórica é tributária da reflexão produzida no âmbito do projecto de investigação Knowandpol<sup>2</sup> que tem como principal finalidade descrever e analisar o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas públicas de educação e de saúde, na Europa. No âmbito do referido projecto foi realizado um estudo, pela equipa portuguesa, sobre as políticas de gestão escolar e de reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário, em Portugal, entre 1986 e 2009<sup>3</sup>. A análise adoptou o quadro conceptual de referência do projecto Knowandpol, através da abordagem da política numa perspectiva de acção pública que não se centra exclusivamente na intervenção do Estado e da sua administração, mas tem em conta a diversidade de cenas e actores envolvidos no processo político, em diferentes níveis, bem como as suas múltiplas interdependências. O objectivo central do estudo incidiu na articulação entre conhecimento e acção pública e desenvolveu-se através das seguintes dimensões analíticas: os actores e as suas narrativas (quem são, o que dizem, em que cenas actuam, como intervêm, de que modo descrevem as políticas, o que sabem, ou dizem saber, que ideias circulam, são adoptadas ou rejeitadas, onde e por quem, etc.); a interacção entre conhecimento e acção pública (de que modo as diferentes

**2** O projecto *KNOWandPOL - “The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors”* - é um projecto de investigação financiado pela União Europeia no âmbito do “Sixth Framework Programme Research, Technological Development and Demonstration - Priority 7 - Citizens and governance e integra 12 equipas de investigação de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido, Roménia), distribuídas pelos sectores da saúde e da educação. A equipa portuguesa é coordenada por João Barroso, professor catedrático do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, e inclui os professores Luís Miguel Carvalho, Natércio Afonso, do mesmo Instituto, as bolsistas de investigação Estela Costa (doutoranda) e Carla Menitra (mestre), contando ainda com a colaboração dos professores António Nóvoa e Rui Canário. Os estudantes que frequentaram o 1º curso (2005/06), o 2º curso (2007/08) e o 3º curso (2009/10) de Formação Avançada de Doutoramento em Educação, área de especialização em Administração e Política Educacional, do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, desenvolvem os seus projectos de investigação na mesma temática e em articulação com o projecto KNOWandPOL.

**3** O estudo deu lugar a um relatório (Barroso & Menitra, 2009), cuja versão em inglês se encontra disponível no sítio do projecto em [www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu). Uma síntese deste estudo e dos seus principais resultados foram publicados em Barroso, 2009.

ideias e conhecimentos, científicos e não científicos, circulam e estruturam a formulação e implementação das políticas, e qual a influência das relações de poder nesse processo, qual o papel do conhecimento na regulação das políticas).

De acordo com este quadro de referência, e no caso da acção pública em estudo, a metodologia adoptada combinou a abordagem extensiva e intensiva, com recurso fundamentalmente às técnicas de análise documental e de entrevistas.

A abordagem extensiva foi utilizada, sobretudo, para proceder a uma caracterização geral da emergência e desenvolvimento das políticas relacionadas com a autonomia e gestão escolar em Portugal, numa perspectiva holística e diacrónica.

A abordagem intensiva foi utilizada para a análise de casos ou episódios críticos, com o fim de compreender a especificidade, nesta acção pública, da articulação entre conhecimento e política e da intervenção de determinadas categorias de actores, localizados em diferentes cenas e instâncias de decisão: o debate parlamentar entre 1986 e 2008<sup>4</sup>; o debate no jornal *Público* sobre o processo legislativo que está na origem da aprovação do Decreto-Lei 75/2008; a implementação e a negociação com as escolas dos contratos de autonomia<sup>5</sup>.

No presente artigo apresenta-se uma síntese interpretativa sobre os tipos de conhecimento utilizados por diversos actores neste processo e, em particular, a articulação entre o conhecimento académico produzido no âmbito das Ciências da Educação no processo de decisão política.<sup>6</sup>

## CONHECIMENTOS UTILIZADOS PELOS ACTORES

O conhecimento académico e em particular o “research knowledge” parecem ter tido um reduzido impacto no processo de acção pública sobre a autonomia e a gestão escolar. À semelhança do que acontece com as Ciências da Educação em geral, isso deve-se, como assinala van

**4** A análise do debate parlamentar foi realizada por Carla Menitra (bolseira de investigação do projecto) e deu origem a uma dissertação de mestrado (Menitra, 2009).

**5** O estudo sobre a implementação e negociação dos contratos de autonomia foi realizado por José Hipólito no âmbito da preparação da sua tese de doutoramento em Educação, na área de especialização em Administração e Política Educacional, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

**6** Os dados foram recolhidos através da análise de conteúdo de 624 unidades de registo seleccionadas em excertos de 86 sessões plenárias da Assembleia da República e da análise de conteúdo das 18 entrevistas efectuadas (4 ministros da educação; 4 elementos de grupos de trabalho; 4 participantes diversos; 6 intervenientes directos no processo de negociação dos contratos de autonomia). Para mais informações consultar o anexo metodológico inserido no Relatório do estudo (Barroso & Menitra, 2009).



Zanten (2006), ao “estatuto problemático, do ponto de vista científico, da investigação conduzida neste campo” (p. 261). Além disso, a investigação em educação é vista como pouco adequada quer às necessidades dos decisores políticos quer dos práticos, devido, nomeadamente, “aos baixos níveis de capacidade de investigação, em particular na investigação quantitativa, e nas fracas ligações entre investigação, política e inovação” (OECD/CERI, 2007).

Não é de surpreender, por isso, que, na análise dos debates parlamentares, ou do discurso dos diferentes actores entrevistados, ou da informação difundida nos media, se verifiquem poucas referências aos estudos efectuados neste domínio em Portugal, ou no estrangeiro. Por um lado, grande parte da argumentação que é utilizada, para justificar ou criticar as medidas políticas que foram tomadas neste domínio, recorre sobretudo a opiniões, mais sustentadas em crenças do que em evidências. Por outro lado, em função das diferentes tipologias de actores e das cenas em que actuam, o conhecimento expresso remete para fontes diferentes, nomeadamente, o “conhecimento estatal” e o “conhecimento prático”.

Apresentamos de seguida uma breve caracterização da presença destes diferentes tipos de conhecimento e outras modalidades de justificação que é possível identificar nos diversos actores e cenas de acção pública analisadas: deputados; ministros; sindicatos; grupos de trabalho; imprensa; escolas.

## OS DEPUTADOS

A análise de conteúdo das diversas intervenções no debate parlamentar sobre autonomia e gestão escolar não permite encontrar evidências directas dos conhecimentos específicos que os deputados utilizam para orientar/determinar a sua acção política nesta matéria. Contudo, tomando como base as unidades de registo onde os deputados procuram argumentar a favor ou contra as medidas ou propostas em debate, é possível identificar diferentes tipos de justificação:

- *Jurídica*, quando os parlamentares remetem a justificação para a adequação ou não à legislação em vigor (p. ex: LBSE, Constituição da República).
- *Ideológica*, quando remetem a justificação para valores ou princípios político-ideológicos (p. ex: respeito pela democracia, importância da participação, igualdade de oportunidades).
- *“Boas práticas”*, quando remetem a justificação para a necessidade de seguir bons exemplos estrangeiros (“países democráticos”, “países anglo-saxónicos”, LODE, etc.) ou nacionais.

- *Técnico-científica*, quando remetem a justificação para estudos e conclusões de natureza técnica e/ou científica (p. ex: melhoria, qualidade, eficácia, etc.).
- *Truísmos*, quando remetem a justificação para generalidades de “senso comum” e evidências não demonstradas (p. ex: “bom senso”, “evidências”, etc.).
- *Experiência*, quando remetem a justificação para a experiência, concreta ou geral, dos práticos, dos profissionais ou dos cidadãos.

Estas justificações assumem normalmente a forma de um “conhecimento tácito”, intuitivo, baseado muitas vezes na experiência profissional dos deputados que foram professores, ou das suas redes de relações com outros profissionais do sector (em particular militantes do seu partido) e, por vezes, especialistas das universidades.

Por vezes, as justificações remetem para um conhecimento jurídico especializado, em particular no que se refere à hermenêutica dos textos legislativos e à sua compatibilidade com os diversos diplomas afins. Este facto é reforçado pela presença em grande número de licenciados em direito, entre os deputados, que muitas vezes leva a criticar as escolhas políticas com argumentos técnicos.

A influência de modelos estrangeiros (e o reforço de uma regulação transnacional) é visível na referência ao que se passa em outros países. Contudo, o recurso a esses exemplos não se baseia em dados concretos e explicitados, nem em conhecimento dedutivo (baseado na racionalização de factos), mas sim em argumentos de autoridade, pela relevância dos países utilizados como exemplo. Mais raramente, são feitas referências a estudos mandados realizar pelo governo, e, mais raramente ainda, com menção dos seus autores. Tratam-se, em geral, de invocações muito genéricas, com funções retóricas, para reforçar ou legitimar uma suposta racionalidade das decisões tomadas ou das posições defendidas.

*Em síntese*, pode dizer-se que o debate parlamentar decorre num registo pouco propício à mobilização de conhecimentos “racionais”, cientificamente fundamentados. A retórica parlamentar privilegia as dimensões ideológicas, a conjuntura macro-política, os conflitos de interesses e os efeitos na comunicação social. Mesmo quando são mobilizados conhecimentos académicos ou científicos, eles não são traduzidos, no discurso dos deputados, em conhecimentos explícitos, mas sim, em referenciais gerais para a construção de uma opinião, para defesa ou ataque de uma política. O pensamento dominante é mais especulativo que reflexivo, mais intuitivo que racional. Contudo, este discurso contrasta com a crítica constante e recorrente, feita por deputados de vários partidos, de os governos decidirem alterar um “modelo de gestão” sem terem feito a avaliação da aplicação do modelo anterior. Esta crítica traduz, igualmente, a percepção,

por parte dos decisores, da existência de um défice, na investigação científica, de estudos de avaliação (sobretudo de natureza quantitativa) que permitam “medir” o efeito das políticas sobre o funcionamento do sistema educativo.

## OS MINISTROS DA EDUCAÇÃO

A relação entre conhecimento e política é vista pelos ministros entrevistados de um modo instrumental, na perspectiva do “knowledge based policy” (política baseada no conhecimento). Neste contexto, os problemas existentes neste domínio são vistos sempre como que resultando, sobretudo, de um desajustamento entre a oferta e a procura. Como diz o Ministro David Justino: “(...) digamos que há uma parte da decisão política que carece de sustentação e que vai muito por intuição, ou seja, porque os próprios estudos existentes ou batem ao lado ou não dão resposta adequada.”

Esta concepção binária da relação entre conhecimento e política está na origem das críticas generalizadas que os ministros entrevistados fazem à produção científica existente, em particular no que se refere às Ciências da Educação. Como se pode perceber pelas declarações que a seguir se transcrevem o que está em causa, não é tanto o mérito ou demérito da produção científica (embora isso também seja referido), mas sim a sua utilidade.

Para o Ministro Júlio Pedrosa, este défice resulta, principalmente, do facto de as universidades não serem “uma voz autónoma, independente, livre, sabedora, que a opinião pública reconheça quando fala”. E acrescenta: “sofremos da falta de um discurso sabedor, informado, coerente, consistente que nos diga o sentido das coisas.” Posição idêntica tem o Ministro David Justino que, a propósito do conhecimento existente sobre autonomia escolar, afirma que “é muito escasso” e que “é necessário produzir mais, nomeadamente em termos de investigação empírica”. Considera, contudo, que “ao nível da análise do discurso político, há coisas que são conhecidas” e “avanços muito grandes”, mas “é necessário fazer investigação.”

Mas este défice é agravado, ainda segundo David Justino, pela falta de qualidade e de utilidade de muita da produção académica existente neste domínio. Para ilustrar este facto refere que, um dia, solicitou que lhe enviassem uma colecção de todos os livros editados pelo Instituto de Inovação Educacional.

Apareceram-me 3 caixotes de livros e eu durante o fim-de-semana levei aquilo para casa e comecei a tirar do caixote, um a um, e a dar uma vista de olhos. Ia ao índice, à conclusão, ver do que é que aquilo era feito, qual era a metodologia. Daqueles três caixotes eu tirei 3 ou 4 livros como deve ser, ou seja, daquilo que era importante.

Segundo o ministro o problema não tinha a ver “com a qualidade científica ou académica”, mas sim com os contributos que aquela literatura dava à decisão política: “o que é que isto me vai esclarecer, qual é o contributo e a relevância que isto tem para eu poder pensar as coisas? Devo dizer que apanhei uma desilusão enorme.”

Já no que se refere especificamente às Ciências da Educação, a Ministra Maria de Lurdes Rodrigues considera que um dos principais aspectos negativos resulta de os textos produzidos nesta área serem, em geral, “uma coisa hiper-crítica, hiper-destrutiva, hiper-corrosiva”. Anda-se à “procura do argumento mais chocante”, mas simultaneamente existe “uma total insensibilidade para os factos”, como se os factos fossem irrelevantes. Ora, “quando o facto é irrelevante já não estamos a falar de Ciências Sociais, estamos a falar de uma outra coisa”. Em todo o caso, confessa que, apesar disso, estas ciências continuam a inspirá-la “e sempre vão chegando contributos e textos” úteis. Finalmente, regista a grande discrepância com o que se passa “lá fora” pois “nós temos, ainda, uma massa crítica, de reduzida dimensão.” Esta crítica é extensiva ao facto de as Ciências da Educação, ao contrário do que acontece, por exemplo, na Sociologia, demonstrarem falta de “disponibilidade para o apoio à definição de políticas públicas.” Isso deve-se, segundo a entrevistada, ao predomínio de um “espírito crítico” que considera ser importante existir, para garantir o distanciamento, mas que, quando cultivado “sempre e por princípio, significa que se é totalmente inconsequente para a atribuição de políticas públicas” e “no limite, não há nenhuma utilidade.”

Quanto ao Ministro Marçal Grilo, embora não se tenha referido a este facto na entrevista, em várias declarações públicas também procurou distanciar-se desta área disciplinar: “Não sou um grande adepto das Ciências da Educação e as pessoas dessa área sabem que digo isto, sempre disse isto e insisto nisso” (Grilo, 2004, p. 116).

Finalmente, importa sublinhar duas inferências que é possível retirar sobre o sentido que as críticas atrás mencionadas têm sobre a circulação do conhecimento entre campo político e o campo académico:

- Existe um desejo manifesto pelos ministros entrevistados para que a agenda da investigação, no domínio da educação, esteja mais subordinada, ao nível do objecto de estudo, dos métodos e dos resultados, às necessidades e exigências da agenda política. Este desajustamento entre as duas agendas está na origem de uma tendência crescente de utilização de encomendas específicas de estudos por parte do poder político (privilegiando certos temas e autores), bem como, ao reforço de unidades de recolha e tratamento de dados no interior da própria administração ou sob seu controlo.

- Apesar de existir uma abundante literatura na especialidade, nomeadamente no âmbito da acção pública em estudo, o conhecimento inscrito nesses textos não é, em geral, considerado útil pelos decisores políticos. Se, por um lado, isso pode ter a ver com a “qualidade” dos trabalhos produzidos (que é variável e muitas vezes objecto de crítica no próprio campo das Ciências da Educação), o principal argumento invocado tem que ver com o facto de essa investigação utilizar sobretudo métodos qualitativos, de adoptar uma epistemologia crítica e de não contribuir para a “resolução de problemas”. Este facto permite pressupor que existe um “conhecimento académico” importante que não é utilizado pela decisão política (ao nível dos ministros da educação), por não se ajustar aos seus modelos de procedimento ou aos problemas que considera mais importantes.

## OS SINDICATOS

Os elementos recolhidos sobre a intervenção dos sindicatos na acção pública em estudo não são ainda suficientes para caracterizar com rigor as modalidades de conhecimento inscritas na sua acção, embora seja evidente o facto de a intervenção dos sindicatos neste processo ser marcada, sobretudo, pelas diferentes concepções político-ideológicas que dividem as duas federações sindicais. De salientar, contudo, num e noutro caso, o peso importante que têm os professores na construção dos referenciais que pautam a intervenção sindical, quer dos que exercem cargos de gestão, quer dos que a eles estão subordinados.

A utilização do conhecimento académico é visível na participação de diferentes investigadores e professores do ensino superior, com trabalho produzido nesta área, em vários eventos promovidos pelas federações sindicais para discutir a questão da autonomia e gestão escolar. Esta presença é igualmente visível na imprensa sindical (particularmente da FENPROF) que recorre, por vezes, a estudos feitos por esses especialistas para reforçar as opiniões que defende. Muito destes investigadores e professores participaram igualmente, em diferentes momentos e com diferentes governos, em comissões ou grupos de trabalho para apoio à decisão política, nesta matéria. Como é evidente, num caso e noutro, o recurso a este tipo de conhecimento especializado faz-se sempre em função da congruência com as posições previamente assumidas pelas respectivas direcções sindicais. Contudo, ainda que em dimensões menos significativas, são, por vezes, perceptíveis, ao longo do processo, algumas inflexões e ajustamentos que reflectem a influência de estudos ou posições assumidas por alguns desses académicos. Como diz a este propósito, uma das sindicalistas entrevistadas:

(...) nós também temos incorporado nas posições, nas propostas, parte dessa investigação que é feita. Até porque muitas vezes sentimos necessidade de que haja alguma credibilização científica de algumas coisas que podemos defender, mas não tem a mesma força se não houver também um investigador a sustentá-las a outro nível, não é?

Além deste conhecimento académico, as organizações sindicais promovem inquéritos junto dos professores e dos gestores escolares procurando justificar com os seus resultados as posições defendidas.

De assinalar ainda que, por vezes, as federações sindicais promovem cursos de formação para os seus militantes ou professores em geral, sendo o caso mais significativo o da FNE que tem associado um instituto de formação superior com esse fim. A presença do conhecimento académico na acção sindical é ainda visível pela própria formação pós-graduada no domínio das Ciências da Educação (ao nível de doutoramento e mestrado) de alguns dirigentes e activistas sindicais, o que para além do contributo de saberes teóricos específicos, permite criar redes entre professores do ensino superior e esses activistas com efeitos a médio e longo prazo.

Uma última nota sobre o conhecimento que os sindicatos adquiriram ao longo destas duas dezenas de anos no que se refere aos aspectos jurídicos e práticos da gestão escolar. Isto faz com que, muitas vezes, e independentemente da oposição existente com as propostas do ministério, eles sejam um “recurso” importante na produção legislativa. Na verdade, durante o processo negocial, os representantes dos sindicatos (cuja continuidade no processo é muito superior à dos membros do governo e seus assessores) asseguram um “know how” sobre as questões jurídicas e práticas que se revela decisivo para a feitura dos vários decretos-lei, mesmo se a versão final não merece o seu apoio.

## OS GRUPOS DE TRABALHO

Os grupos de trabalho criados por iniciativa dos ministros da educação, no âmbito da acção pública em estudo, tinham como principal objectivo produzir conhecimento que pudesse ser mobilizado no processo de decisão política. Esse conhecimento tanto podia dizer respeito ao “diagnóstico da situação”, para identificação de problemas e propostas de soluções, como “à preparação de normativos”, como à avaliação da execução de diplomas, ou ao acompanhamento de experiências ou situações inovadoras. Para esse efeito os grupos de trabalho reúnem em geral três tipos de actores: professores com experiência de gestão escolar; quadros superiores da administração educativa; professores do ensino superior com trabalho de investigação na área da administração educacional. Esta tipologia de actores pressupõe a valorização de três modalidades distintas

de conhecimento, respectivamente: conhecimento prático, conhecimento estatal; conhecimento científico. De assinalar, contudo, que não existe uma transposição automática entre os resultados destes grupos de trabalho e os diplomas finais que são produzidos. Na verdade, em todas as situações analisadas a decisão política desenrola-se numa cena diferente, circunscrita aos membros do governo e seus assessores, a quem cabe o trabalho de negociação com as diferentes forças sociais (sindicatos, partidos, grupos de interesses) e a compatibilização entre as propostas apresentadas pelos grupos de trabalho e os objectivos e estratégias políticas do governo. Isto significa que, em relação ao conhecimento disponível, se verificam dois dispositivos de filtragem nesta relação entre conhecimento e política. O primeiro decorre dos próprios critérios de selecção dos grupos de trabalho (baseados na confiança pessoal ou política, e/ou na convergência de opiniões). O segundo resulta da depuração que os membros do gabinete dos ministros ou secretários de estado fazem das várias propostas em função das crenças, ideias e interesses do governo para o sector.

Independentemente do maior ou menor contributo que estes grupos de trabalho prestam à decisão final é importante reconhecer que a sua função se reparte fundamentalmente por dois domínios: a experiência prática e a credibilidade científica. No primeiro caso busca-se um conhecimento especializado que garanta a congruência das soluções com a “realidade do terreno” (da administração e das escolas). No segundo caso procura-se garantir a legitimidade das soluções porque baseadas no conhecimento académico e científico. Num e noutro caso, está subjacente a concepção de uma racionalidade política baseada na ideia de que é preciso recolher primeiro a informação para depois decidir, mesmo que a decisão já esteja, no essencial, previamente tomada e só se tenha em conta a informação que é congruente com o que se quer decidir.

Como é patente nos resultados obtidos sobre a actividade dos diferentes grupos de trabalho que foram objecto de análise, existe uma influência importante do contributo do conhecimento produzido por investigadores e professores do ensino superior, quer directamente, porque participam nos grupos de trabalho, quer indirectamente, porque a função atribuída aos grupos de trabalho consiste, no essencial, em operacionalizar as propostas previamente elaboradas por esses especialistas. Uma das razões para a coexistência, nos grupos de trabalho, de actores e conhecimentos diferentes pode resultar do objectivo de antecipar e resolver potenciais conflitos de perspectivas e de abordagens (como a “oposição” entre a teoria e a prática), em busca de soluções mais “consensuais” e adaptadas à diversidade de situações existentes.

## A IMPRENSA

Os dados recolhidos no estudo efectuado sobre o jornal *Público* a propósito do Decreto-Lei nº 75/2008, permitem perceber a diversidade de conhecimentos e de actores que circulam neste domínio, na comunicação social. Por um lado, estes conhecimentos resultam do papel privilegiado que é atribuído aos dirigentes do Ministério da Educação e dos Sindicatos de Professores como fonte de informação e voz pública sobre este processo. Por outro lado, os conhecimentos mobilizados decorrem da própria linha editorial do jornal (que, neste caso, toma partido formal sobre esta matéria contra as propostas do governo) e que se traduz não só nos editoriais do seu director, mas também nas posições dos comentaristas permanentes que intervieram sobre esta matéria. A abertura a outro tipo de actores e de conhecimentos só se verifica nas “cartas ao director”, em algumas recolhas de opinião sobre o projecto de diploma, junto de diversos especialistas, ou na auscultação do presidente do Conselho Nacional de Educação.

Importa referir que, de um modo geral, o tratamento jornalístico que foi dado à elaboração deste diploma legislativo foi pouco informado por conhecimentos explícitos fundados quer na prática dos profissionais (nas escolas ou na administração), quer nos conhecimentos académicos, quer em experiências de outros países. Na maior parte dos casos, o que predominam são opiniões inspiradas em concepções políticas ou ideológicas sobre os fins da educação e os princípios da sua governabilidade de que a autonomia e a gestão das escolas seriam meros instrumentos de execução. De assinalar, ainda, a presença em alguns editoriais e artigos de opinião, de uma crítica recorrente às “ciências da educação” e à influência que especialistas desta área teriam nas políticas do ministério da educação, bem como a invocação do “exemplo estrangeiro” para criticar as medidas propostas pelo governo.

## AS ESCOLAS

O processo de negociação dos contratos de autonomia entre técnicos das direcções regionais de educação (estruturas desconcentradas do Ministério da Educação) e a direcção das escolas constituiu um momento de confronto de ideias e de conhecimentos sobre os limites e meios da autonomia das escolas. Por parte do Ministério da Educação, o conhecimento mobilizado era sobretudo de carácter jurídico e tinha por finalidade identificar os limites que o quadro legal impunha às pretensões autonomistas das escolas. Por parte das escolas, o conhecimento mobilizado tinha por base a experiência prática dos gestores escolares e tinha por finalidade demonstrar a necessidade de serem adoptadas soluções originais



e flexíveis, mesmo contra o quadro legal existente. Como é evidente e foi reconhecido por diferentes entrevistados, as diferenças entre conhecimentos correspondiam também a diferenças de poderes e acabaram por ser resolvidas, não em função de critérios de racionalidade, mas sim em função de critérios de autoridade.

O processo de contratualização teve também uma forte participação de alguns especialistas oriundos de instituições do ensino superior que constituíram o Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas, coordenado pelo professor da Universidade do Minho João Formosinho. Este grupo foi responsável pela introdução de algumas questões teóricas de enquadramento dos contratos, relativas à missão de serviço público das escolas, bem como questões de metodologia sobre a elaboração do diagnóstico ou sobre a planificação por objectivos. Este é um dos principais domínios em que os contratos de autonomia se afirmam como instrumentos de regulação baseados no conhecimento. A realização dos contratos de autonomia obrigou a direcção das escolas a alterar muitas das práticas intuitivas em que se baseava a elaboração dos projectos educativos e a introdução da inovação e da mudança nas escolas. A conceptualização e a modelização dos contratos pelo Grupo de Trabalho, em articulação com o próprio gabinete da Ministra da Educação e dos Secretários de Estado, obrigou a direcção das escolas a adoptar metodologias de planeamento, a utilizar dados estatísticos (fornecidos pela própria administração central), a definir critérios de prioridades, a definir regras de gestão de recursos que, no geral, remetem para conhecimentos sobre o serviço público educativo, sobre a organização e gestão escolar, que não existiam nas escolas.

Paradoxalmente, os contratos, previstos para consagrar a autonomia, transformaram-se num instrumento de controlo (jurídico e processual) que, em muitos casos, constituiu uma fonte de constrangimento à iniciativa das escolas. Os contratos obrigaram as escolas a adoptarem uma racionalidade “técnica” e “jurídica” que não lhes era habitual e a efectuarem aprendizagens colectivas nesses domínios, substituindo o “que quero fazer” (da “autonomia clandestina”) pelo que “tenho de fazer” (da “autonomia contratualizada”).

A análise efectuada sobre o processo de contratualização é elucidativa da circulação de conhecimentos gerada por este processo, quer no seio das equipas multidisciplinares criadas nas Direcções Regionais de Educação, quer no interior do próprio grupo de trabalho, entre especialistas e técnicos, quer nas relações com as próprias escolas, entre especialistas, técnicos e práticos. Esta circulação de conhecimentos é facilitada (e condicionada) pela alteração pontual dos próprios processos de regulação burocrática, ainda prevaletentes na administração, através da criação de estruturas pós-burocráticas (as “equipas de projecto”), da substituição da “regulação pelas

normas” pela “regulação pelos resultados” (avaliação dos contratos), e pelo alargamento do processo de decisão a uma maior diversidade de actores. Neste aspecto particular é de sublinhar o facto de o conhecimento dos especialistas ser mais evidente e influente no início do processo de contractualização, quando as escolas definem um quadro geral de diagnóstico e de intenções sobre o que se propõem fazer, no quadro da sua autonomia. Contudo, à medida que o processo se formaliza em direcção a um contrato para ser assinado pela administração, o conhecimento jurídico dos técnicos da direcção regional de educação ganha maior protagonismo. Porém, a última palavra cabe ao poder político (Ministra da Educação e seus assessores) que, em última instância, decide em função de critérios de racionalidade que podem não ter que ver com os conhecimentos científicos ou técnicos anteriormente mobilizados.

## EM CONCLUSÃO

O envolvimento de diferentes actores e de diferentes tipos de conhecimentos, em diferentes cenas, constitui uma das características de toda a acção pública. Neste processo é natural que actores com diferentes interesses e pontos de vista e actuando em “cenários distintos” não produzam e não utilizem os mesmos conhecimentos. Esta diversidade é, muitas vezes, fonte de conflito e de disputa, como se verificou no caso da acção pública sobre a autonomia e a gestão escolar, em Portugal.

Como vimos, um dos principais conflitos, no domínio do conhecimento que é mobilizado e inscrito pelos diferentes actores no caso em estudo, resulta do desfasamento entre a “oferta” existente no meio académico das Ciências da Educação, na área da Administração Educacional e a “procura”, por parte dos responsáveis do Ministério da Educação, de conhecimento “útil” para orientar a decisão política. Por um lado, a produção académica é dominada por uma perspectiva crítica, muito influenciada pela sociologia das organizações (“sociologia da escola”) e pela abordagem política dos fenómenos educativos. Por outro lado, os ministros da educação apelam sobretudo à realização de estudos de “investigação avaliativa”, com o fim de identificar “problemas” e preparar a decisão política. Este desfasamento (fonte de potenciais conflitos) é ainda agravado pelo facto de o “tempo” da investigação académica não ser, muitas vezes, compatível com o “tempo” da decisão política, o que provoca insatisfações como as que foram descritas no relatório, sobre esta matéria.

Como é evidente, nem sempre estas clivagens (potencialmente antagónicas) se transformam em conflitos expressos, assistindo-se, por vezes, à tentativa de convergência (ou pelo menos de mobilização conjunta)

dos conhecimentos inscritos em diferentes cenas da acção pública. É o caso, por exemplo, da criação (por iniciativa dos ministros da educação) de comissões ou grupos de trabalho para apoio à decisão política que reúnem diferentes tipos de actores (académicos, responsáveis pela gestão das escolas e funcionários da administração educativa, ao nível central ou regional). Destes grupos de trabalho resulta por vezes um “conhecimento híbrido” que mistura abordagens científicas inspiradas no “new public management”, na “burocracia”, na “pedagogia”, na “análise organizacional”, nos “estudos sobre as escolas eficazes”, etc., e que, simultaneamente, cruzam esses conhecimentos “académicos” com os conhecimentos que derivam das práticas dos actores, das determinantes políticas, e do quadro jurídico-administrativo, como foi particularmente visível na negociação dos “contratos de autonomia”.

Se estes conflitos de conhecimento foram evidentes ao nível da articulação entre o meio académico e os decisores do Ministério da Educação, eles também se manifestaram em outras cenas (deliberativas e não deliberativas) onde se gerou o debate público sobre a autonomia e a gestão escolar, com particular destaque para o Parlamento, para os jornais, para os “talk events” e para as instituições de ensino superior. Este debate contou com a mobilização de conhecimentos e de actores diversificados, embora fosse frequente a participação dos mesmos actores (sobretudo certos académicos e especialistas) em debates diferentes e em cenas distintas.

Como vimos, os tipos de conhecimentos que foram mobilizados nestes debates são variados mas é muita reduzida a utilização de conhecimento científico. No caso do Parlamento, os deputados (que intervieram nas sessões plenárias onde este tema foi abordado) só muito raramente fazem referências genéricas a estudos ou a nome de especialistas para sustentar as suas críticas ou propostas e nunca apresentam informações ou dados resultantes de estudos de natureza científica ou produzidos por especialistas. As suas intervenções são apoiadas maioritariamente em crenças e ideias geradas pelas suas convicções ideológicas ou pelas estratégias político-partidárias. A argumentação em favor ou contra as propostas dos vários governos e dos vários partidos baseia-se, por vezes, em exemplos estrangeiros, ou em experiências dos professores e das escolas, mas sem qualquer referência a dados ou evidências de natureza empírica.

No caso da imprensa, o caso do jornal que foi estudado mostra a existência de uma “advocacy coalition” que defende posições favoráveis à “liberdade de escolha” das escolas pelas famílias, aos “vouchers”, à criação de “mercados educativos”, à gestão profissionalizada, etc. que se expressam através de editoriais, artigos de opinião, entrevistas, reportagens, cartas ao director. Neste tipo de textos a argumentação utilizada remete, genericamente, para uma racionalidade técnica (supostamente

neutra do ponto de vista político) que separaria, à partida, o “certo” do “errado”, a “boa política” da “má política”. Contudo, também neste caso, o recurso a estudos e informações fundadas na investigação ou em conhecimento académico é reduzido e muito menos se for proveniente das “ciências da educação”.

Quanto aos “talk events” é o espaço público onde, pela sua natureza, é possível encontrar maior número de referências a estudos e investigações produzidas no meio académico ou por especialistas. É também frequente a presença de “testemunhos” de responsáveis pela gestão das escolas quer recorrendo ao conhecimento prático das suas experiências pessoais, quer ao conhecimento produzido no quadro dos seus estudos de pós-graduação.

Finalmente é de referir que o debate público promovido pelas instituições de ensino superior (por si ou em articulação com associações profissionais e científicas) é relevante, embora naturalmente com um número reduzido de iniciativas (tendo em conta as poucas instituições existentes). É neste tipo de eventos que se encontra a maior concentração de pessoas e de textos ligados à investigação e à produção de conhecimento especializado nesta área. Contudo, não se pode falar propriamente em debate (o confronto de ideias no interior desta comunidade académica e científica é reduzido), mas mais na exposição conjunta de estudos, resultados e pontos de vista distintos.

Uma palavra final sobre a influência que o crescente recurso “à evidência científica” como fonte de legitimação ou de informação para a decisão política (“knowledge or evidence base policy”) provoca no aumento do condicionamento político da própria produção científica. Este condicionamento exerce a sua influência nos temas em estudo (avaliação da qualidade, efeitos da liderança, eficácia de modelos de gestão, boas práticas, comparações internacionais, etc.), nas metodologias adoptadas (investigação operacional, análises de input-output, estudos extensivos, utilização de indicadores, etc.), na apresentação dos resultados (relatórios curtos, pouco “teóricos” e dirigidos à identificação e à resolução de problemas).

Contudo, como declararam os ministros entrevistados, as características da produção académica em Ciências da Educação, na área da Administração Educacional, não se têm revelado “adequadas” aos problemas que eles consideram existir e pretendem resolver. Daí que, após uma primeira fase, em que a elaboração da legislação era precedida da elaboração de estudos prévios por especialistas e docentes universitários (ainda que com a colaboração de dirigentes da administração) se assista, recentemente, à tentativa de criação, no próprio Ministério da Educação de uma “tecnoestrutura” capaz de produzir um “conhecimento estatal” próprio, compatível com as “necessidades” do Ministério da Educação (ver Barroso et al., 2008). Este conhecimento é baseado, sobretudo, na “investigação avaliativa” e no

reconhecimento das “boas práticas” (Lessard, 2008, pp. 562-563) e apela, muitas vezes, a áreas disciplinares diferentes das Ciências da Educação (estatística, gestão de empresas, psicologia social, etc.). Neste processo já não estamos em presença de uma mera “transferência de conhecimentos”, mas sim, na criação de conhecimentos transdisciplinares aplicados. Ou, como diz Nassehi (2008): “Temos cada vez mais consciência de que estamos perante um processo de transformação (transformation process), mais do que um processo de transporte (transportation process)”.

Verifica-se assim, por um lado, que há conhecimento científico produzido que não é utilizado pelos decisores políticos ao nível do Ministério da Educação (ou porque não “converge” com as orientações políticas, ou porque é excessivamente crítico ou porque não é suficientemente operacional). Contudo este mesmo conhecimento pode ser utilizado para orientar a intervenção dos sindicatos, das escolas, dos especialistas, no processo de acção pública. Por outro lado, existe “conhecimento em falta” que está na origem de encomendas específicas por parte do Ministério (mas também por parte dos sindicatos e outras associações) e que está na origem da criação de centros próprios de produção de conhecimento no interior da tecnoestrutura do Ministério da Educação.

## REFERÊNCIAS

- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação e Sociedade, Campinas*, 30(109), 987-1007. Retirado de: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Barroso, J., & Menitra, C. (2009). *Knowledge and public action. School autonomy and management (1986-2009). Final report, 2009*. Retirado de: [www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)
- Barroso, J. et al. (2008). *The social and cognitive mapping of policy: the education sector in Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Retirado de: [http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific\\_reports/Orientation/OI\\_Final\\_Report\\_Portugal\\_educl.pdf](http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation/OI_Final_Report_Portugal_educl.pdf)
- Callon, M. et al. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Editions du Seuil.
- Correia, J. A. (2001). A construção científica do político em educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 15, 19-43.
- Grilo, E. M. (2004). Potencialidades e Limitações da Educação em Portugal. In Conselho Nacional de Educação, *As Bases da Educação* (pp. 109-119). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lessard, C. (2008). Recherche et Politiques Éducatives. In A. van Zanten (Dir.), *Dictionnaire de l'Éducation* (pp. 560-564). Paris : PUF.
- Menitra, C. (2009). *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português (1986-2008)*. (Dissertação de mestrado policopiada). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Nassehi, A. (2008). *Making knowledge observable. Short considerations about the practice of "doing knowledge"*, paper for Knowandpol, not published.
- OECD/CERI (2007). *Evidence in Education: Linking Research and Policy*. Paris: OECD.
- Pons, X., & van Zanten, A. (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. In B. Delvaux & E. Mangez, *Literature review on knowledge and policy* (pp. 104-137). Retirado de: [http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific\\_reports/Literature review/KnowPol literature review.pdf](http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature%20review/KnowPol%20literature%20review.pdf) .
- van Zanten, A. (2006). Competition and interaction between research knowledge and state knowledge in policy steering in France. National trends and recent effects of decentralization and globalization. In D. Coulby, J. Ozga, T. Popkewitz & T. Seddon (Eds.), *World Yearbook of education 2006: education research and policy* (pp. 259-269). London: Routledge.

## CAPÍTULO 6

# **A TRANSVERSALIDADE DAS REGULAÇÕES EM EDUCAÇÃO: MODELO DE ANÁLISE PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL**

# A TRANSVERSALIDADE DAS REGULAÇÕES EM EDUCAÇÃO: MODELO DE ANÁLISE PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL

## PUBLICAÇÃO ORIGINAL

Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade, Campinas*, 39(145), 1075-1097.

## INTRODUÇÃO

O estudo da regulação das políticas e da ação pública no domínio educativo, em Portugal, realizou-se, pela primeira vez, de uma forma sistemática, no âmbito de dois projetos europeus de investigação, através da pesquisa efetuada por duas equipas da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (atual Instituto de Educação), da Universidade de Lisboa, que coordenei.

O primeiro projeto, intitulava-se *Reguleducnetwork – Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*.<sup>1</sup> Este projeto teve início em outubro de 2001 e terminou em outubro de 2004, tendo integrado equipas de cinco países europeus: Bélgica (só a Comunidade francesa), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (só a Inglaterra e País de Gales). Foi subsidiado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa “*Improving the socio-economic knowledge Base*” (Contrato nº HPSE-CT-2001-00086). Em 2006 foi editada por mim em colaboração com Sofia Viseu (Barroso, Org., 2006) uma obra onde, para além de uma reflexão teórica sobre o quadro conceptual do projeto, eram apresentados diversos textos com a síntese dos principais resultados obtidos<sup>2</sup>. Na revista *Educação e Sociedade* tive a oportunidade de editar três textos sobre este projeto: o primeiro no número 82, em abril de 2003, inserido num *dossier* sobre políticas educativas em Portugal e no Brasil (Barroso, 2003); o segundo, em colaboração com Sofia Viseu, no número 84, igualmente em 2003, sobre o planeamento da rede escolar (Barroso & Viseu, 2003); o terceiro, em 2005, no número 92, onde tratava da regulação e da relação entre o Estado e a educação (Barroso, 2005).

1 Ver relatório final em [https://cordis.europa.eu/docs/publications/1001/100123981-6\\_en.pdf](https://cordis.europa.eu/docs/publications/1001/100123981-6_en.pdf)

2 Ver também Marois (2006) onde são apresentadas sínteses finais de todos os países participantes.



O segundo projeto, intitulava-se *Knowandpol – The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*. Este projeto teve início em outubro de 2006 e terminou em dezembro de 2011, tendo integrado doze equipas de investigação de oito países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido, Roménia), distribuídas pelos sectores da saúde e da educação. Foi um projeto financiado pela União Europeia no âmbito do “*Sixth Framework Programme Research, Technological Development and Demonstration – Priority 7 – Citizens and governance in a knowledge based society*”<sup>3</sup>. Em 2011 foram editadas duas obras que apresentam os principais resultados obtidos pela equipa portuguesa (Barroso & Afonso, Orgs., 2011 e Carvalho, Org., 2011). Em 2009, organizei um *dossier* sobre a relação entre conhecimento e política, para o nº 209 da revista *Educação e Sociedade* que incluiu artigos sobre temas tratados neste projeto da autoria de Delvaux (2009), de Barroso (2009), de Carvalho (2009) e de Costa e Afonso (2009).

A participação nestes dois projetos europeus deu lugar ao desenvolvimento de uma linha de pesquisa específica no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (antiga Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da mesma universidade) sobre a regulação da ação pública e a fabricação de instrumentos baseados no conhecimento.<sup>4</sup> Esta linha de pesquisa tornou-se, igualmente, no tema central dos cursos de doutoramento em *Administração e Política Educacional*, desta instituição, tendo sido elaboradas diversas teses que abordavam esta temática.

Eu próprio tenho vindo a desenvolver trabalhos sobre a regulação das políticas educativas, na continuidade dos estudos sobre a descentralização e o reforço da autonomia da escola (ver Barroso, 2013, 2014, 2017, 2018, entre outros).

No presente artigo, com base na investigação realizada ao longo destes anos, irei apresentar, num primeiro momento, uma síntese sobre a evolução recente dos processos de governança em educação nos países da OCDE; num segundo momento, utilizarei alguns exemplos que ilustram a influência transnacional, nacional, municipal e da escola na produção de políticas educativas específicas em Portugal; finalmente fundamentarei, a partir dos exemplos utilizados, a necessidade de ter em conta, na análise das políticas educativas, a transversalidade das regulações e a interação entre os diferentes níveis de influência.

<sup>3</sup> Consultar [https://cordis.europa.eu/project/rcn/86459\\_en.html](https://cordis.europa.eu/project/rcn/86459_en.html)

<sup>4</sup> Merece particular destaque as pesquisas que Luís Miguel Carvalho desenvolveu sobre o PISA, na continuidade da investigação realizada no Knowandpol e de que existe um dossiê publicado na revista *Educação & Sociedade* nº 136 (Carvalho, 2016), entre outras publicações.

## A GOVERNANÇA DOS SISTEMAS DE ENSINO

A influência dos diferentes níveis de administração na governança<sup>5</sup> dos sistemas de ensino tem evoluído nos últimos tempos, nomeadamente com o reforço da descentralização administrativa e da autonomia dos estabelecimentos de ensino. Contudo, como alerta um documento recente publicado pela OCDE (2017), a partir de informação recolhida quando da aplicação do PISA 2015, a complexidade crescente dos sistemas de ensino faz com que a delegação de poderes não possa ser vista de maneira linear, sem ter em conta a interdependência entre os diversos atores e as redes em que se situam. Como se afirma neste documento (OCDE, 2017, p. 119) não basta determinar a delegação do poder para as autoridades locais para melhorar o funcionamento do sistema. É preciso conceder uma atenção especial às conexões e à interatividade, uma vez que elas podem gerar efeitos positivos ou negativos em diferentes partes do sistema. As soluções simples para problemas complexos estão condenadas ao fracasso. Por isso, a governança pública deve permanecer suficientemente flexível, adaptando-se ao dinamismo e à complexidade do sistema e prossequindo os objetivos estabelecidos, dentro de um orçamento limitado. Neste sentido, o documento a que temos vindo a fazer referência afirma que uma governança moderna e eficaz em matéria de educação apresenta as características seguintes:

- Concentra-se nos processos e não nas estruturas. (...) - É flexível e capaz de se adaptar à mudança e a acontecimentos imprevistos.
- (...) - Apoia-se no reforço das suas capacidades, na implicação das partes e num diálogo aberto. (...) - Requer uma abordagem global à escala do sistema. (...) - Tira partido de dados probatórios e de trabalhos de investigação com o fim de sustentar a aplicação das políticas e das reformas. (...). (OCDE, 2017, p. 119)

De acordo com o mesmo relatório, verifica-se em muitos sistemas de ensino (Austrália, Canadá, Espanha, Finlândia, Hong-Kong (China), Israel, Reino Unido, Singapura e Suécia, por exemplo) um aumento das responsabilidades dos estabelecimentos de ensino na tomada de decisão sobre os programas escolares e a afetação de recursos.

Esta gestão à escala dos estabelecimentos de ensino torna necessário aumentar a responsabilidade dos diretores e, em certos casos, as responsabilidades dos professores ou dos diretores de departamento em matérias de gestão. (OCDE, 2017, p. 120)

**5** O termo governança é utilizado no sentido que é dado pela Comissão Europeia: “regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade” ou, como refere o *Dicionário da Língua Portuguesa*, da Porto Editora: “2. (União Europeia) forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, ao nível local, nacional e internacional (Do francês antigo *gouvernance*, «idem»).”

O aumento da responsabilidade dos estabelecimentos de ensino, em particular dos diretores, foi identificado no relatório que temos estado a seguir:

Em média, nos países da OCDE, a definição do salário inicial dos professores e dos aumentos posteriores releva principalmente da responsabilidade das autoridades nacionais enquanto a definição do conteúdo pedagógico dos diversos cursos e a escolha dos manuais escolares releva da responsabilidade dos professores. As políticas em matéria de avaliação e a disciplina são estabelecidas conjuntamente pela direção da escola e pelos professores. Todas as outras responsabilidades incumbem principalmente aos diretores, incluindo o recrutamento e o despedimento dos professores, a supervisão das questões orçamentais, a definição das políticas em matéria de admissão de alunos e a definição dos cursos propostos pela escola. (OCDE, 2017, p. 123)

Na tentativa de aferir melhor a distribuição das responsabilidades pelos diferentes intervenientes, os autores do relatório propõem uma representação numérica em que atribuem o valor 100 quando um determinado interveniente detém a responsabilidade exclusiva e, no outro extremo, o valor 0 quando não detém qualquer responsabilidade. Os valores intermédios significam que a responsabilidade é partilhada. O quadro seguinte (na figura 1)<sup>6</sup> resume a distribuição de responsabilidades (no conjunto de países que respondeu ao inquérito) por cinco categoria de atores: os diretores, os professores, os conselhos de direção das escolas, as autoridades locais/regionais e as autoridades nacionais.

<b>RESPONSABILIDADES</b>	<b>a)</b>	<b>b)</b>	<b>c)</b>	<b>d)</b>	<b>e)</b>
Recursos	39%	3%	12%	23%	23%
Programas escolares	22%	44%	8%	n.d.	n.d.
Disciplina dos alunos	39%	29%	22%	n.d.	n.d.
Políticas de avaliação dos alunos	32%	36%	n.d.	n.d.	n.d.
Políticas de admissão dos alunos	61%	n.d.	n.d.	14%	7%

**a)** Diretores - **b)** Professores - **c)** Conselhos de direção - **d)** Autoridades locais/regionais - **e)** Autoridades nacionais - n.d. sem dados expressivos

Figura 1. Distribuição das responsabilidades pelos atores

O relatório que temos estado a seguir salienta contudo que existe uma grande variedade de situações, relativamente à autonomia da escola, entre os diferentes países da OCDE estudados (foram analisados 32 sistemas de educação). Em média, os estabelecimentos que se situam em meios mais desenvolvidos economicamente, bem como as escolas do

<sup>6</sup> Quadro construído pelo autor a partir dos dados apresentados em OCDE, 2017, p. 124.

meio urbano, beneficiam de mais autonomia. Contudo a correlação positiva entre a autonomia da escola e os resultados escolares nem sempre é evidente. Como referem Weidmann e Farmer, citados no relatório (OCDE, 2017, p. 129), os estudos mostram que só em certa medida o aumento da autonomia melhora os resultados escolares e isso só em alguns países. E mais à frente acrescenta:

Aliás, vários estudos mostram que para tirar plenamente partido da autonomia escolar, os sistemas de educação têm necessidade de disporem de sistemas de responsabilização eficazes, a fim de desencorajar qualquer comportamento oportunista da parte do pessoal, bem como disporem de pessoal docente altamente qualificado para elaborarem avaliações internas, assim como programas escolares rigorosos. (OCDE, 2017, p. 129)

Esta ausência de “automatismo”, na ligação entre mais autonomia e melhores resultados, faz com que a atenção seja posta mais nas características da governança do que nos seus protagonistas.

Como o quadro seguinte mostra (figura 2), existem as situações mais variadas entre os diferentes países da OCDE, no que se refere ao tipo de governança e seus mecanismos.

### TIPOS DE GOVERNANÇA ENTRE OS PAÍSES DA OCDE

OCDE (2015). *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les réformes en marche*, p.123

Governança central	Governança central e local	Governança central e escolas	Governança central em concertação com as autoridades regionais	Governança descentralizada
Áustria	Chile	Irlanda	Espanha	Alemanha
França	Coreia	Nova Zelândia	México	Áustria
Grécia	Dinamarca	Países Baixos		Bélgica
Hungria	Estónia			Canadá
Israel	Finlândia			Estados Unidos
Itália	Islândia			Reino Unido
Luxemburgo	Japão			Suíça
Portugal	Noruega			
República checa	Polónia			
Turquia	República eslovaca			
	Eslovénia			
	Suécia			

© JBarroso 2018

Figura 2. Tipos de governança entre os países da OCDE

Como resulta da análise efetuada é

(..) o grau de descentralização da tomada de decisão e a maior complexidade do processo de elaboração das políticas que ocupam doravante um lugar central entre as problemáticas ligadas à governança. Em vários países, o aumento da descentralização traduziu-se numa transferência de competências para as autoridades

regionais e locais, enquanto o papel das escolas e dos ministérios da educação passou a ser de orientação e acompanhamento. (...) Quanto aos países mais centralizados é necessário conceder uma maior autonomia para que se dê numa melhor adaptação às necessidades locais e para garantir uma boa coordenação entre os decisores locais, regionais e nacionais. Paralelamente, numa altura em que a responsabilidade em relação aos resultados da educação aumenta, as instituições nacionais devem encontrar a estratégia mais adaptada para guiar as políticas educativas em ambientes complexos ou descentralizado. (OCDE, 2015, p. 125)

A deslocação de poderes e de recursos entre os diferentes níveis de administração a que vimos assistindo um pouco por todo o mundo, para ser eficaz, tem de encontrar um equilíbrio entre o escalão nacional e o escalão regional e local. Como é referido em OCDE (2015, pp. 120-121), os países com melhores *performances* têm objetivos claros para o seu sistema educativo, dispõem de instituições preparadas para os atingir, com implicação das diferentes partes em presença e com um justo equilíbrio entre o governo central e o governo local. Os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser adequados aos objetivos, garantido a coerência entre as estratégias de governança e o financiamento, para melhorar o rendimento do sistema educativo.

Este equilíbrio entre os diferentes de administração é um dos fatores que é mais valorizado na definição de políticas que visam a melhoria dos sistemas educativos. Como a figura em baixo ilustra (figura 3) o equilíbrio de poderes deve ser procurado entre o Estado (central), o município e a escola.



Figura 3. Equilíbrio de poderes entre o Estado, o município e a escola.

No primeiro caso, o Estado, através da *centralização*, define o modo de regulação política, estabelece a garantia de equidade e define o controlo de adequação e de qualidade.

No segundo caso, o município, através da *descentralização*, procede à gestão administrativa e financeira, com base num “bolo” financiado pelo Estado, eventualmente reforçado por outras fontes.

No terceiro caso, a escola, através da *autonomia*, estabelece a definição e a aplicação dos procedimentos pedagógicos específicos num quadro delineado pelo Estado.

Este equilíbrio de poderes deve realizar-se no quadro de uma multirregulação que inclui igualmente a regulação transnacional e que pode afetar de maneira distinta os diferentes níveis de administração no interior de cada país, como veremos a seguir.

## A MULTIRREGULAÇÃO

As políticas educativas foram influenciadas, desde sempre, por decisões tomadas em diferentes níveis político-administrativos que costumamos identificar como transnacional, nacional e local, distinguindo neste caso os municípios (e freguesias) por um lado e as escolas por outro.

A variação do poder de influência de cada um destes níveis, em cada momento, determina as características mais peculiares da administração educativa.

Por isso, quando analisamos retrospectivamente a política educativa levada a cabo no território nacional não basta ter em conta as normas oriundas do ministério (nível nacional), mas igualmente o modo como elas incorporam abordagens de instâncias (países, agências ou investigadores) internacionais (nível transnacional), ou estão sujeitas a derivas locais, resultantes do poder formal ou informal dos municípios (nível municipal) e das escolas (nível escola).

A história da educação feita pelo diário da república ou pelos discursos oficiais é como sabemos um embuste e não tem em conta o efeito que as decisões tomam em cada ação concreta e o modo particular como afetam, em cada situação, os diversos atores educativos.

Por isso, no presente artigo, e como é mostrado na figura 4, para cada um dos níveis atrás mencionados (transnacional, nacional, municipal, escola), irei selecionar uma política que seja paradigmática da influência que pode ser exercida nesse nível sobre o conjunto do sistema educativo. Depois de descrita sumariamente a política e analisados os seus efeitos principais,

iremos ver como interagem as diferentes políticas e como podem, por essa razão, variar, localmente e no tempo, os seus efeitos.

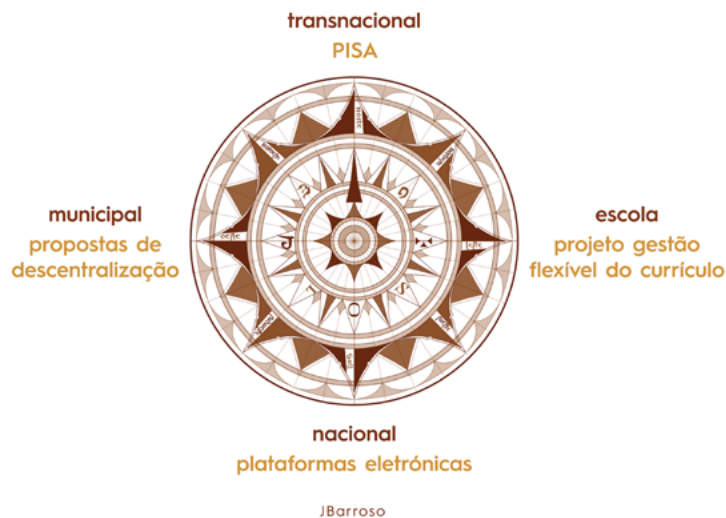


Figura 47. Exemplo de diferentes políticas educativas por níveis de decisão, em Portugal.

A *nível transnacional*, irei referir-me ao PISA (*Programme for International Student Assessment*), um estudo internacional que se iniciou em 2000 e que é feito de três em três anos, pela OCDE e que avalia a literacia dos alunos de 15 anos de idade em Ciências, Leitura e Matemática.

A *nível nacional* (Portugal) irei referir-me à política de utilização de plataformas eletrónicas pelo ministério da educação para registo e/ou operacionalização das mais diversas operações feitas pelas escolas quer no domínio administrativo quer pedagógico quer de avaliação.

A *nível municipal* irei referir-me às recentes medidas de descentralização propostas pelo governo português e que previstas, numa primeira fase, para serem aprovadas pela Assembleia da República antes do verão de 2017, foram objeto de um acordo entre os dois principais partidos portugueses (partido socialista e partido social-democrata) e aprovadas na generalidade na Assembleia da República, em julho de 2018.

Finalmente, a *nível das escolas* irei referir-me ao projeto de gestão flexível do currículo que, depois de ter estado em experiência, vai ser generalizado, no ano letivo de 2018/2019 ao conjunto das unidades orgânicas de educação, públicas e privadas existentes em Portugal.

Como se pode ver cada um dos exemplos envolve políticas que afetam sobretudo o nível para que são formuladas, mas têm um efeito abrangente sobre os outros níveis. É essa transversalidade que estabelece o equilíbrio de poderes entre o Estado, o município e a escola (atrás referida) e que será analisada no final deste artigo.

7 Réplica de uma Rosa-dos-ventos de um mapa de Jorge de Aguiar de 1492. Por I, Alvesgaspar, CC BY 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=2268766>

## A REGULACO TRANSNACIONAL – PISA

A regulaco transnacional não se faz diretamente e por um processo impositivo sobre os decisores, mas de maneira mais difusa através de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educao, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigao ou legitimao, para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo (Barroso, 2006).

As agências transnacionais não atuam através de um poder soberano (por falta de fundamento e legitimidade democrática), mas sim, através de programas técnicos que sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, práticas, solues (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por constituir uma espécie de “pronto-a-vestir” a que recorrem os especialistas dos diferentes países sempre que são solicitados (pelas autoridades ou opinião pública nacionais) a pronunciarem-se sobre os mais diversos problemas ou a apresentarem solues.

Verifica-se, hoje em dia, uma naturalizao destes processos (já não são vistos como estranhos nem desajustados às especificidades nacionais) e um aumento significativo das instâncias produtoras de conhecimento especializado e de uma grande intensidade e facilidade de difusão (sobretudo através pelas redes informáticas) de estudos, práticas, projetos, políticas.

A comparabilidade torna-se um instrumento de persuasão política e um critério para a formulao de juízos (de qualidade, eficácia, etc.).

Existem vários exemplos de políticas educativas que resultam deste tipo de regulaco e que se traduzem na adoo de medidas e de procedimentos semelhantes em vários países no que se refere  descentralizao,  privatizao da oferta educativa,  gestão centrada nas escolas, aos testes estandardizados,  avaliao dos professores e das escolas, etc. Mas o caso atual mais significativo desta regulaco transnacional  o PISA (*Programme for International Student Assessment*) já referido.

Luís Miguel Carvalho (professor do Instituto de Educao da Universidade de Lisboa), autor que em Portugal mais tem escrito sobre uma leitura crítica do PISA enquanto instrumento de regulaco transnacional (e a que já fizemos referência na Introduo do presente artigo), mostra como o PISA  utilizado nos espaços nacionais por diferentes atores na investigao, na política, na administrao, na comunicao social, etc., com diferentes finalidades:

(..) para elaborar análises de políticas em curso; para justificar questões específicas de agenda política; como fonte para realizao de estudos sobre as “realidades nacionais”; ou para construir (ou desenvolver) instrumentos de regulaco autóctones (designadamente



no âmbito das políticas de prestação de contas e/ou de garantia de qualidade). (Carvalho, 2013, p. 70)

Como diz, em Carvalho, 2011, p. 164:

O PISA é alimentado por e sustenta um conjunto de preceitos sobre os processos de regulação transnacional. Destacamos três, que nos parecem centrais. (1) O primado de um modelo racional e “baseado em evidência” para a coordenação e controlo das acções no sector da educação (contrastando com uma coordenação baseada nas opiniões e/ou na ideologia). (...) (2) A “livre aquiescência” dos políticos – e sua adesão, envolvimento e apoio (material e simbólico) – à “mútua vigilância” como uma apropriada e eficaz prática de administração do social. (3) A avaliação sistemática do desempenho dos alunos em certos “domínios e competências de literacia” como um recurso útil e confiável para a pilotagem dos sistemas educativos.

Por sua vez, Estela Costa (professora no mesmo Instituto de Educação) deixou claro na sua tese de doutoramento (Costa, 2011) o modo como o PISA é elaborado pela OCDE e utilizado em Portugal pelas diversas entidades. As conclusões do seu trabalho mostram claramente o papel fundamental do PISA na regulação transnacional e sua influência nas políticas nacionais: o PISA coloniza diferentes universos do conhecimento e da sociedade e é ajustado pelos diferentes contextos e atores; o PISA instaura uma atmosfera de debate e reflexão, concorrendo para a tecnificação e despolitização da ação pública; o conhecimento “dirige-se” para os políticos e os políticos “dirigem-se” para o conhecimento; as relações entre os atores envolvidos no PISA são multidirecionais e assimétricas; a imagem credível é uma construção da OCDE, sendo a atribuição de credibilidade uma construção da ação pública; documentos e reuniões fazem a interface entre os diferentes espaços e atores.

Como esta autora refere ainda, na sua tese (Costa, 2011):

Neste processo, que envolve momentos de produção, de recepção e de troca de conhecimento, os documentos e os eventos emergem como cruciais, enquanto mecanismos de coordenação das acções, permitindo fixar os actores ao Programa, com base em relações de reciprocidade e de influência mútua. E, deste modo, a regulação dá-se pelo conhecimento incorporado no PISA, mas também na perspectiva do local onde esse conhecimento é produzido e do modo como é mobilizado, partindo de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e de tradução que ocorrem entre os diferentes níveis, e que lhe conferem uma natureza multidimensional. (p. 290)

Deste modo, o governo da educação “pela comparação” e “pelos números” torna-se um dos casos mais flagrantes dos efeitos desta regulação transnacional através do PISA:

Para quem dirige o Programa, o que mais importa é que este seja reconhecido como ponto de passagem obrigatório para um debate e uma decisão política centrados em evidências científicas – criando ‘novos’ problemas e disponibilizando novas informações ‘baseadas em evidências’ – e, não tanto, ser uma instância que resolve problemas (ver Carvalho, 2009). Os surveys e os relatórios PISA são parte fundamental da exibição – pela OCDE – de uma capacidade constante de produção de inovação nos discursos políticos nacionais, de introdução de rupturas com os estereótipos da acção pública e de diferenciação face às ideias políticas nacionais. (Carvalho, 2009, p. 1029)

Contudo, importa salientar que a incorporação nas políticas nacionais destas orientações internacionais é, muitas vezes, unicamente discursiva e serve, sobretudo, para sossegar a opinião pública como garantia de racionalidade. Além disso, a transferência de conhecimentos, exemplos e práticas, de um país para outro, ou das agências internacionais para os diferentes países, não é um processo linear e automático. Esse processo é influenciado, sobretudo, pelo contexto histórico e político de cada país e condiciona as escolhas que são feitas.

#### A REGULAÇÃO NACIONAL – PLATAFORMAS ELETRÓNICAS

Como dizia (Barroso, 2006), a regulação nacional consiste no modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados.

Hoje, uma das maneiras mais comuns de orientar o contexto da ação dos diferentes atores sociais e os seus resultados é através do que se costuma chamar de instrumentos de regulação, entendidos como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social através do qual a ação coletiva é estruturada com o fim de resolver um problema de natureza pública (Lascoumes & Le Galès, 2004; Salamon, 2002).

Quer se tratem de instrumentos legislativos, económicos, informativos, comunicacionais, de gestão ou outros, estes dispositivos configuram sempre, para além dos seus efeitos próprios, uma determinada conceção da ação pública (do seu sentido, do seu quadro cognitivo e normativo) e um modo específico de materializar e operacionalizar a ação governamental. “Cada instrumento é, por isso, uma forma condensada de saber sobre o poder social e as formas de o exercer” (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 29).

Na educação grande parte destes instrumentos são baseados em conhecimentos produzidos especificamente para exercerem um efeito de regulação, como sejam, por exemplo, os dispositivos de avaliação, os referenciais de competências, os contratos de autonomia, as metas de aprendizagem,

as “boas práticas”, as “plataformas eletrónicas”, etc. Estes instrumentos estão associados ao que Williamson (2015) chama de “*digital education governance*” (governo digital da educação). Segundo este autor, o governo da educação é fortemente condicionado pelo “objetivo de quantificação de toda a espécie de comportamentos humanos e sociais” (p. 2). Isto traduz-se na construção e alimentação sistemática de grandes bases de dados, com recurso às tecnologias digitais e a que Williamson chama de “instrumentos de política em tempo real” (2015, p. 2).

É o que acontece nas nossas escolas, onde os professores e os diretores gastam cada vez mais tempo a alimentar as mais diversas plataformas informáticas de recolha e visualização de dados *on-line*, no domínio da avaliação, da gestão de recursos, da organização de horários, etc.

Esta “regulação pelos instrumentos” permite, assim, um controlo indireto e, muitas vezes, à distância das políticas educativas sendo responsável pelo fortalecimento de tendências burocráticas ou neo-burocráticas na administração.

Como afirma Meira (2017) na sua importante tese de doutoramento sobre o uso em Portugal de diversas plataformas eletrónicas pela administração escolar e sua influência determinante na preservação da burocracia (ou neo-burocracia) educacional:

Foi apurado que os meios electrónicos favorecem a importância dos actos de microgestão quotidiana decorrente dos imperativos de traduzir electronicamente leis e procedimentos, incorporando nas funcionalidades das plataformas electrónicas intervenções normativas imperceptíveis através das quais a administração educativa expande as suas competências conformadoras da lei e condiciona a operacionalidade e viabilidade das decisões políticas e as dos actores da periferia. (Meira, 2017, p. 395)

Na verdade a utilização de plataformas eletrónicas cria uma situação de tripla dependência das escolas em relação à administração: por um lado, a vida escolar (sobretudo na sua dimensão mais administrativa) é formatada de modo a poder ser controlada pelas plataformas eletrónicas; por outro, mais do que os dados que são disponibilizados para administração é a possibilidade que esta tem de os consultar que conta; finalmente, a grande quantidade de plataformas existente e a exigência de as carregar e manter atualizadas condiciona o trabalho do gestor escolar e do seu *staff*.

As plataformas eletrónicas inserem-se assim numa estratégia de racionalização da administração educativa “favorecendo a despersonalização e a indiferença de tipo mecânico às singularidades pessoais e organizacionais” (Meira, 2017, p. 394).

Em síntese e como o autor afirma no resumo das conclusões do seu estudo:

As plataformas electrónicas proporcionam à Administração a possibilidade de novas formas de controlo, a aceleração das tarefas

administrativas, o aumento exponencial das capacidades de cálculo e o exagero do registo minucioso, automático e retrospectivo. A investigação veio comprovar que na administração por via electrónica assumem especial importância os pequenos actos de gestão baseados nos conhecimentos especializados de carácter tecnológico que proporcionam à cúpula da burocracia electrónica o poder de condicionar esferas cada vez mais relevantes do funcionamento quotidiano do sistema organizacional. (Meira, 2017, p. VIII)

### A REGULAÇÃO MUNICIPAL - A DESCENTRALIZAÇÃO

A regulação municipal foi objeto de uma tentativa de regulamentação a partir da discussão de uma proposta de lei, aprovada pelo Conselho de Ministros em fevereiro de 2017, onde era definido o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Este assim denominado “pacote de descentralização”, previsto no programa de governo, “(...) é encarado como pedra angular da reforma do Estado, tem em vista reforçar e aprofundar a autonomia local, através da transferência de competências da administração direta e indireta do estado para órgãos mais próximos das pessoas”.

Esta legislação tinha sido antecedida por uma experiência aprovada pelo XIX governo, iniciada em 2015, *Aproximar Educação*, abrangendo 14 autarquias (inicialmente 15) que celebraram contratos interadministrativos num processo de delegação de competências.

A discussão pública da proposta de lei que decorreu entretanto deverá dar lugar à discussão e votação na Assembleia da República de um diploma sobre a matéria na sessão legislativa agora iniciada.

Segundo essa proposta<sup>8</sup>

(...) existe um reforço das competências das autarquias que passam a assumir todas as funções de recrutamento e gestão do pessoal não docente (algumas das quais eram partilhadas anteriormente com as escolas), a gestão exclusiva dos refeitórios e das refeições escolares, o apoio a beneficiários da ação social escolar, a participação na organização da segurança escolar e a construção, o planeamento, a gestão e o investimento em todas as escolas do ensino não superior incluindo as escolas profissionais. (Presidência do Conselho de Ministros, 2017)

A questão global que é colocada nos diversos quadrantes é saber como é garantida, na Lei das Finanças Locais, a transferência de verbas para as autarquias fazerem face às novas competências. Questão que o governo

<sup>8</sup> Proposta de lei, aprovada pelo Conselho de Ministros em fevereiro de 2017, onde era definido o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais.

diz que só poderá responder quando estiverem estabilizadas as competências a transferir depois do processo de consulta que está a decorrer.

De registar ainda o receio manifestado pelos responsáveis de várias associações de dirigentes escolares de a escola perder as margens de autonomia que dispõe o que se traduz na manutenção da crítica a uma eventual “municipalização” oriunda da Federação Nacional de Professores (FENPROF) e da falta de fundamentação global da proposta por parte do Conselho Económico e Social.

Entretanto, em 22 de junho de 2017, o Conselho das Escolas<sup>9</sup> divulgou o seu parecer aprovado por unanimidade dos membros presentes (Parecer nº 2/2017, Projeto de Decreto-Lei sobre descentralização-educação)<sup>10</sup>.

Embora considere que “o atual sistema educativo está excessivamente centralizado e dependente de uma administração educativa volumosa” (p. 1), o Conselho das Escolas considera “erráticas” as várias medidas de “combate ao centralismo” tomadas pelos diversos governos e manifesta uma oposição global à Proposta de Lei posta à discussão. A argumentação utilizada põe em evidência o que considera ser o “esvaziamento da autonomia das escolas” elencando um conjunto de competências (p. 6 e 7) que “estando hoje na esfera das Escolas e dos seus órgãos de Administração e Gestão, passarão para a esfera das autarquias caso venha a ser implementado o modelo de descentralização em apreciação”. Como é dito no parecer (p. 5):

“O processo de perda de competências das escolas para as autarquias poderá ser lento, mas será irreversível” principalmente nos seguintes domínios: “a autonomia das Escolas ficará acantonada, apenas, às áreas pedagógica e curricular”; “as instalações e equipamentos serão geridos pelas escolas, apenas, durante o decorrer das atividades letivas”; “as escolas perderão fontes de receitas e as despesas serão assumidas pelas autarquias”.

Embora existam outros aspetos em que o Conselho das Escolas manifesta discordância com a proposta do governo (plano de transporte escolar, ação social escolar, pessoal não docente, conselho municipal de educação), o aspeto central da oposição prende-se com os critérios da partilha de competências que são propostos (curricular e pedagógico para a escola; administrativo e financeiro para a autarquia) e com o receio de perda da dimensão institucional da escola.

Curiosamente, apesar de serem conhecidas as dissensões entre o Conselho das Escolas e a FENPROF, e nunca no parecer ser referida a ameaça da

<sup>9</sup> Conselho representativo dos diretores das escolas.

<sup>10</sup> Ver em [http://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2017/06/Parecer\\_02\\_2017\\_Descentralizacao.pdf](http://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2017/06/Parecer_02_2017_Descentralizacao.pdf)

“municipalização”, verifica-se uma grande semelhança nos argumentos invocados, em particular, no que se refere ao excessivo poder das autarquias. O parecer do Conselho das Escolas levanta esta questão, principalmente no ponto IX intitulado “escola instituição ou escola serviço”, quando lamenta que não existam na proposta referências às competências e aos meios à disposição das escolas, como se pode ver particularmente no último ponto da conclusão (p. 14):

11. Os maiores problemas e os maiores perigos para a Escola pública e para a Educação, decorrentes deste processo de descentralização, advirão da circunstância de o mesmo favorecer o esvaziamento do carácter institucional das Escolas e abrir portas a que estas se transformem em meros serviços municipalizados, subordinados ao poder autárquico do momento e podendo ser utilizadas como peças do jogo político autárquico, em prejuízo da sua nobre missão.

Importa por último assinalar que entre fevereiro e junho de 2017 funcionou na Assembleia da República um grupo de trabalho da 11ª comissão para fazer o Acompanhamento das Transferências de Competências na Educação, coordenado pela deputada Susana Amador (Partido Socialista). Este Grupo de Trabalho realizou entre 16/2/2017 e 14/7/2017 catorze audições sobre a Proposta de lei elaborada pelo governo tendo ouvido entre outros, membros de governos, presidente do conselho de escola, associação nacional de municípios portugueses e associação nacional de freguesias, confederação nacional das associações de pais, vários sindicatos de professores e de inspetores da educação. Terminou a sua função em junho<sup>11</sup>.

Entretanto, em abril de 2018, o governo (do Partido Socialista) e o Partido Social-democrata (principal partido da oposição) celebraram um acordo para a aprovação da “lei-quadro da descentralização de competências do estado central para as autarquias locais e entidades intermunicipais” que entrara no Parlamento em março de 2017 (e a que temos estado a fazer referência). Essa legislação mereceu também uma deliberação favorável (na generalidade) das associações representativas dos municípios e das freguesias e foi aprovada pelo Parlamento. Apesar de não ter sido possível concluir toda a legislação prevista na presente legislatura (que terminou em julho do corrente ano) prevê-se concluir o processo até final de setembro o que permitiria que já fosse tido em conta no orçamento do próximo ano (2019), nomeadamente o Fundo para a Descentralização, com valor calculado em 889,7 milhões de euros.

Em 2 de agosto de 2018, o presidente da república aprovou a Lei-quadro da descentralização e a Lei das Finanças Locais, embora tenha posto

<sup>11</sup> Os relatos das diversas reuniões estão disponíveis na Internet, na página do parlamento e a sua leitura ou visualização é muito interessante para perceber o que está em jogo (para os diversos intervenientes) nesta legislação.

algumas reservas (nomeadamente por considerar a sua formulação demasiado geral) declarando esperar que os vários diplomas complementares venham a esclarecer as suas dvidas. Conforme declarações que a imprensa refere, o presidente exprimiu a sua

preocupaco com o não agravamento das desigualdades entre autarquias locais; a exequibilidade do aprovado sem riscos de indefinição, com incidência mediata no rigor das finanças públicas; o não afastamento excessivo e irreversível do Estado de áreas específicas em que seja essencial o seu papel, sobretudo olhando à escala exigida para o sucesso de intervenções públicas.

Neste momento, no que se refere à educação, está previsto que autarquias venham a assumir diversas responsabilidades abrangendo 43.262 funcionários não docentes, 996 agrupamentos e escolas, em 3.552 edifícios. De um modo geral essas responsabilidades referem-se ao planeamento, gestão e realização de investimentos nos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclo do ensino básico, secundário, incluindo o profissional. Além disso, as autarquias asseguram para todo o ensino não superior e educação pré-escolar o transporte escolar, as refeições escolares e a gestão dos refeitórios, devendo ainda, apoiar beneficiários da ação social escolar e recrutar e gerir o pessoal não docente.

O processo de transferência de competências que se desenrola faseadamente até às próximas eleições autárquicas (em 2021) irá ser acompanhado por uma comissão aprovada pelo parlamento e constituída por representantes dos grupos parlamentares, governo, Associação Nacional de Municípios e a Associação Nacional de Freguesias.

## REGULAÇÃO NA ESCOLA - PROJETO FLEXÍVEL DO CURRÍCULO

Finalmente ao nível da escola irei referir-me  experiência que se iniciou no ano letivo de 2017-2018, em 235 agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, públicas e privadas, incluindo escolas profissionais e quatro escolas portuguesas no estrangeiro. De acordo com o próprio ministério (Direção-Geral de Educação):

[O projeto de flexibilização curricular] visa a promoção de melhores aprendizagens indutoras do desenvolvimento de competências de nível mais elevado, assumindo a centralidade das escolas, dos seus alunos e professores, e permitindo a gestão do currículo de forma flexível e contextualizada, reconhecendo que o exercício efetivo de autonomia em educação são  plenamente garantido se o objeto dessa autonomia for o currículo<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Consultar em <http://www.dge.mec.pt/autonomia-e-flexibilidade-curricular>

As escolas e agrupamentos são obrigados a respeitar as “aprendizagens essenciais” que, construídas a partir dos programas em vigor, elencam os conhecimentos, as capacidades e atitudes a desenvolver por todos os alunos, de acordo com o “Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória”.

A flexibilização curricular tem essencialmente os seguintes objetivos: consolidar aprendizagens de forma efetiva; desenvolver competências que requerem mais tempo (realização de trabalhos que envolvem pesquisa, análise, debate e reflexão); permitir efetiva diferenciação pedagógica na sala de aula. Para Filinto Lima, presidente da Associação Nacional dos Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas, trata-se de um voto de confiança numa maior autonomia das escolas na gestão curricular, já que, atualmente, as cerca de 300 escolas com contrato “apenas têm autonomia para cumprir as decisões do ministério” (*Diário de Notícias*, de 23.03.2017). De acordo com o próprio ministério não há revogação de documentos em vigor, nem a conseqüente adoção de novos manuais.

As “aprendizagens essenciais” são o Denominador Curricular Comum para todos os alunos, mas não esgotam o que um aluno deve fazer ao longo do ano letivo.

Não são os mínimos a atingir para a aprovação de um aluno, são a base comum de referência. Permitem libertar espaço curricular para que, em cada escola, se possa promover trabalho articulado entre as aprendizagens essenciais e as outras aprendizagens previstas nos demais documentos curriculares, com aprofundamento de temas, explorações interdisciplinares diversificadas, mobilização de componentes locais do currículo, entre outras opções, no âmbito dos domínios de autonomia curricular. A aprovação do aluno dependerá sempre das aprendizagens realizadas, decorrentes da articulação entre a base comum de referência e o aprofundamento de outros contúdos e temas, articulação que é orientada pelas áreas das competências inscritas no perfil do aluno.

As escolas deverão elaborar a construção do seu próprio currículo tendo em conta as aprendizagens essenciais e o perfil do aluno, tendo o ministério disponibilizado um documento auxiliar elaborado por três especialistas (Maria do Céu Roldão, Helena Peralta e Isabel P. Martins) intitulado “*Currículo do ensino básico e do ensino secundário - para a construção de aprendizagens essenciais baseadas no perfil dos alunos*” (agosto de 2017)<sup>13</sup>.

De acordo com este documento:

Estes passos iniciais de um currículo que forme cidadãos para as décadas próximas do século XXI implicarão, a prazo, uma reformulação global do currículo nestes moldes, integrando ou

<sup>13</sup> Consultar [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Currículo/Projeto\\_Autonomia\\_e\\_Flexibilidade/ae\\_documento\\_enquadrador.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Currículo/Projeto_Autonomia_e_Flexibilidade/ae_documento_enquadrador.pdf)



reconvertendo gradualmente os múltiplos e sobrepostos referentes que se têm acumulado, dificultando uma melhor racionalização do trabalho dos professores e escolas e a mais efetiva aprendizagem de todos os alunos. Esta transformação no plano curricular assume-se como gradual e participada, existindo o cuidado de manter os referentes curriculares existentes enquanto se processa uma reconstrução curricular a prazo. (p. 4)

No próximo ano letivo (2018-2019) está previsto generalizar a todos os agrupamentos e escolas isoladas esta experiência de flexibilização curricular.

## A TRANSVERSALIDADE DAS REGULAÇÕES

Os exemplos utilizados mostram como um dispositivo definido para um determinado nível de regulação pode influenciar o conjunto do sistema educativo: o PISA a nível internacional, as plataformas eletrónicas a nível nacional, a política de descentralização a nível dos municípios e a gestão flexível do currículo, a nível das escolas. Contudo, apesar deste eventual efeito conjunto, cada uma das medidas exemplifica bem a especificidade da regulação exercida nos diferentes níveis e a complementaridade existente entre elas.

Os exemplos utilizados servem para ilustrar um modelo de funcionamento do sistema educativo com diferentes níveis de centralidade que combina regulações de controlo e regulações autónomas, cujo equilíbrio determinará mecanismos de regulação compósita.

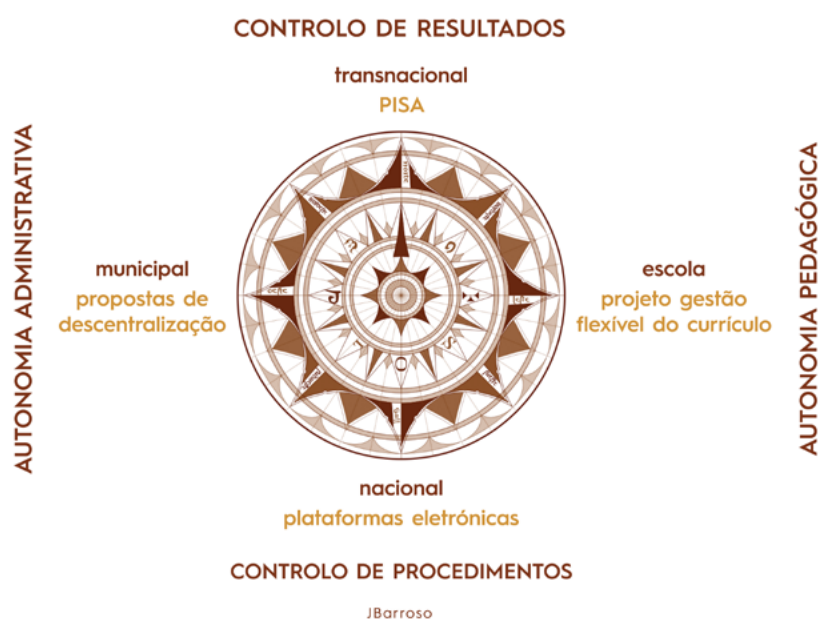


Figura 5<sup>14</sup>. Transversalidade das regulações e multirregulação

<sup>14</sup> Réplica de uma Rosa-dos-ventos de um mapa de Jorge de Aguiar de 1492. Por I, Alvesgaspar, CC BY 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=2268766>

Como a figura 5 ilustra, exerce-se uma regulação que visa o “controlo de resultados” a nível transnacional, o “controlo de procedimentos” a nível nacional, a “autonomia administrativa” a nível municipal e a “autonomia pedagógica” a nível da escola.

O efeito conjunto destas regulações dará lugar a uma multirregulação cujo efeito se constrói de maneira compósita.

Contudo, se isto é assim a nível de um modelo teórico de regulação, na prática, as coisas passam-se de modo mais variável, em função da correlação de forças que se estabelece ente os vários níveis de regulação.

Falando da situação portuguesa, podemos dizer que o Ministério da Educação, a nível nacional, mantém a primazia de facto, embora proceduralmente tenha que conceder mais poder aos outros níveis.

A situação existente configura um misto de dimensões emergentes de regulação pós-burocrática e de regulação neo-burocrática que se fazem sentir sobre formas tradicionais de regulação burocrática e regulação burocrático-profissional.

No primeiro caso, a regulação pós-burocrática caracteriza-se, sobretudo, pelo facto de não se basear, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fonte de valores. A racionalidade continua a ser valorizada, mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental. O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados (Barroso, 2006).

No segundo caso, na regulação neo-burocrática a alteração das formas de governo são orientadas para melhorarem o funcionamento burocrático da administração, face ao aumento da complexidade e diversidade do sistema. Isto significa que é preciso mudar qualquer coisa (os aspetos morfológicos) para preservar a essência do poder e da autoridade do Estado e dos seus sistemas de controlo. Muitas vezes, as transformações da gestão justificadas pelo “new public management” não passam de uma “modernização cosmética” da administração pública ao serviço dos mesmos fins e do mesmo modelo de funcionamento (Barroso, 2006).

Para finalizar, importa destacar que uma das principais conclusões que se pode tirar sobre a transversalidade das regulações consiste na coexistência de diferentes modalidades de regulação quer quanto ao nível onde se exerce (transnacional, nacional, municipal, escola), quer quanto às suas finalidades (controlo de resultados, controlo de procedimentos, autonomia administrativa, autonomia pedagógica), quer quanto à sua forma (burocrática, pós-burocrática, neo-burocrática). Isto significa que existe sempre uma tensão entre diferentes variedades e que a regulação é sempre compósita, com índices de preponderância diferente, em função das políticas e das dinâmicas existentes em cada situação e em cada momento.

Por isso, se queremos encontrar uma alternativa ao modo como tem sido gerida a educação em Portugal, e nos outros países em geral, devemos ser capazes de construir uma nova ordem educativa local, tendo em conta a pluralidade de atores institucionais, coletivos ou individuais, envolvidos nos processos educativos. Isso obriga à prática de uma regulação composta articulando diferentes modalidades, incidindo sobre diferentes campos e mobilizando diferentes atores, numa espécie de “geometria variável” ajustada à pluralidade de condições e de necessidades existentes.

## REFERÊNCIAS

- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade, Campinas*, 24(82), 63-92. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000100004>
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade, Campinas*, 26(92), 725-751. Retirado de: [https://www.researchgate.net/profile/Joao\\_Barroso2/contributions](https://www.researchgate.net/profile/Joao_Barroso2/contributions) <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>
- Barroso, J. (Org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação. Retirado de: <http://hdl.handle.net/10451/5761>
- Barroso, J. (2006). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.), *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação. Retirado de: <http://hdl.handle.net/10451/5761>
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade, Campinas*, 30(109), 987-1007. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400004>
- Barroso, J. (2013). Autonomia das escolas: entre público e privado. In V. M. V. Peroni (Org.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação* (pp. 48-57). Brasília: Liber Livro.
- Barroso, J. (2014). Autonomia, contratos e direção de escolas. In J. Machado & J. M. Alves (Coords.), *Escola para Todos: Igualdade, Diversidade e Autonomia* (pp. 91-111). Porto: Universidade Católica Editora [e-book]. Retirado de: [http://www.uce- editora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/EscolaParaTodos\\_e-Book.pdf](http://www.uce- editora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/EscolaParaTodos_e-Book.pdf)
- Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo. A regulação vitruviana. In L. Lima & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas* (pp. 23-40). Braga: Húmus.
- Barroso, J. (2018, abril). Descentralização, territorialização e regulação sociocomunitária da educação. *RAEP, Revista de Administração e Emprego Público*, 4, 7-29.
- Barroso, J., & Afonso, N. (Orgs.) (2011). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J., & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade, Campinas*, 24(84), 897-921. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000300008>
- Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade, Campinas*, 30(109), 1009-1036. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400005>

- Carvalho, L. M. (Coord.) (2011). *O espelho do perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2013). Mútua vigilância organizada. *Educação – Temas e Problemas*, 6(12-13), 61-74.
- Carvalho, L. M. (2016). Apresentação. PISA, política e conhecimento em educação. *Educação & Sociedade, Campinas*, 37(136), 601-607.
- Costa, E. (2011). *O 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas*. (Doutoramento em Educação. Especialidade em administração e política educacional). Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Portugal. Retirado de: <http://hdl.handle.net/10451/3002>
- Costa, E., & Afonso, N. (2009). Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do Programme for International Student Assessment (PISA). *Educação & Sociedade, Campinas*, 30(109), 1037-1055. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400006>
- Delvaux, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na ação pública? *Educação & Sociedade, Campinas*, 30(109), 959-985. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400003>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Marois, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- Meira, M. (2017). *A Burocracia Electrónica: Um Estudo sobre as Plataformas Electrónicas na Administração Escolar*. (Tese de doutoramento). Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, Portugal. Retirado de: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/50877/1/Manuel%20do%20Vale%20Fernandes%20Meira.pdf>
- OCDE (2015). *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les réformes en marche*. OCDE.
- OCDE (2017). *Résultats du PISA 2015 (volume II): Politiques et pratiques pour des établissements performants*. OCDE.
- Salamon, L. (Ed.) (2002). *The Tools of Government. A guide to the new governance*. Oxford: University Press.
- Williamson, B. (2015). Digital education governance: data visualization, predictive analytics, and 'real-time' policy instruments. *Journal of Education Policy*, 31(2), 1-19. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2015.1035758>

## FICHA TÉCNICA

### TÍTULO

Administração e política educacional.  
Um percurso de investigação

### AUTOR

João Barroso

### COMENTÁRIO

José Alberto Correia

### COLEÇÃO

Trajetos de Investigação Educacional

### EDIÇÃO

© Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Portugal  
[www.ie.ulisboa.pt](http://www.ie.ulisboa.pt)

### PROJETO GRÁFICO E PAGINAÇÃO

Francisca José

### ISBN

978-989-8753-68-7

2022

### FORMA DE REFERENCIAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Barroso, J. (2022). *Administração e política educacional. Um percurso de investigação*. (Coleção Trajetos de Investigação Educacional). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa [ebook]



Este livro é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP, no âmbito da UIDEF – Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação, Referência UIDB/04107/2020.



INSTITUTO DE  
EDUCAÇÃO  
ULISBOA

**FCT**  
Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

Este livro é financiado por fundos nacionais através da FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP, no âmbito da UIDEF — Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação, Referência UIDB/04107/2020.