

O Governo das escolas

*Democracia, controlo e
performatividade*

LICÍNIO C. LIMA
VIRGÍNIO SÁ
(Orgs.)

COLECCÃO
Ciências Sociais da Educação

Universidade do Minho
Instituto de Educação
Departamento de Ciências Sociais da Educação



O GOVERNO DAS ESCOLAS

Democracia, controlo e performatividade

Organização: Licínio C. Lima | Virgínio Sá

Edição do Departamento de Ciências Sociais da Educação
Instituto da Educação da Universidade do Minho

© EDIÇÕES HÚMUS, 2017

End. postal: Apartado 7081 – 4764-908 Ribeirão, V. N. Famalicão

Tel. 926 375 305

E-mail: humus@humus.com.pt

Impressão: Papelmunde, SMG, Lda. – V. N. Famalicão

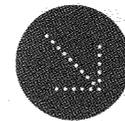
1.ª edição: Julho de 2017

Depósito legal: 429429/17

ISBN 978-989-755-265-6

ÍNDICE

7	<i>Introdução</i> Sobre o governo das escolas Licínio C. Lima Virgínio Sá
23	Centralização, descentralização, autonomia e controlo João Barroso
41	Em volta do governo das escolas as autonomias são credíveis? Elisabete Ferreira
61	O governo das escolas e a nova gestão pública Dalila Andrade Oliveira
87	Diretoras e diretores de escolas públicas em Portugal e no Brasil Maria Custódia J. Rocha Tânia Suely Antonelli M. Brabo
135	Gerencialismo, escola pública e desigualdades em educação Sofia Viseu
151	El liderazgo pedagógico de la dirección escolar en España Antonio Bolívar
173	Desigualdades intraescolares no Brasil Romualdo Portela de Oliveira Adriana Bauer
195	Democracia em crise na escola pública portuguesa? Maria João de Carvalho
213	O que é a democracia na “gestão democrática das escolas”? Licínio C. Lima Virgínio Sá Guilherme Rego Silva



INTRODUÇÃO
**SOBRE O GOVERNO DAS
ESCOLAS**

Licínio C. Lima | Virgínio Sá

Universidade do Minho

A modernização conservadora que, ao longo das últimas décadas, vem inspirando as reformas da governação das escolas em diversas geografias sociopolíticas, adota como matriz de referência os cânones da Nova Gestão Pública, os quais impõem uma nova narrativa gerencialista que, além de denegar especificidade às organizações educativas, tende a reduzir a complexidade dos problemas educativos a simples problemas de gestão, despolitizando as decisões e as ações organizacionais. Esta nova ideologia gestionária, ativamente promovida pelos organismos e agências internacionais, supostamente neutros, com destaque para a OCDE, o FMI, o BM, a UNESCO e, para o espaço europeu, a EU, oferece uma carteira universal de “soluções” para os problemas que afetam os sistemas educativos dos diferentes países, independentemente das suas circunstâncias. Este pacote de soluções padronizadas para os problemas “planetarizados”, graças à ação diligente de *think tanks* diversos e dos *mass media*, tem-se vindo a converter paulatinamente num novo “senso comum universal” (Bourdieu e Wacquant, 1999).

Do conjunto de soluções oferecidas merecem destaque as propostas da “gestão centrada nas escolas”, acompanhada de uma deslocalização das decisões estratégicas para o centro, recentralização facilitada pela proliferação de múltiplas plataformas informáticas; a difusão de novos “símbolos condensados” (Edelman, 1964) capazes de atraírem fleis de diferentes credos, mas que se revelam retórica sem miolo quando submetidos a um escrutínio crítico, de que constitui um bom exemplo a recorrente invocação da autonomia das escolas; a regulação pelos resultados, acompanhada pela “avaliacionite” que contamina os diversos espaços do território educativo; a substituição do controlo democrático pela mão (pouco) invisível do mercado; e, por fim, mas não menos importante, particularmente no caso português, a imposição da gestão unipessoal, personificada na figura do diretor, rosto hipervisibilizado e, por isso, mais facilmente responsabilizável pelos sacrossantos resultados escolares, assim motivado para intermediar e alimentar a “cadeia de cobranças” que liga a direção atópica das escolas (Lima, 2007) ao interior de cada sala de aula.

Chamadas a representar este novo guião, as escolas, enquanto arenas onde se travam persistentes lutas concorrenciais pela raridade dos

diplomas (Antunes e Sá, 2010), se não estão condenadas a meras respostas isomórficas em relação ao seu ambiente institucional, não deixarão de sofrer os efeitos de uma exposição prolongada aos “terrores da performatividade” (Ball, 2002), com consequências, já documentadas em alguns dos capítulos que compõem esta obra, que podem comprometer a sua sobrevivência como espaço público promotor de deliberações e convivência democráticas, de construção de “um bem comum educativo” e de diálogo construtivo entre distintos “regimes de verdade”.

Sob a orientação genérica expressa através das palavras antes apresentadas, se reuniram algumas vozes académicas, de distinta proveniência teórica, cultural e linguística para debater o governo das escolas, no *II Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação* que, entre 1 e 3 de outubro de 2015, se reuniu em Braga, no Instituto de Educação da Universidade do Minho, numa organização da responsabilidade do Departamento de Ciências Sociais da Educação daquela instituição. Dessa reunião académica resultou a publicação das respetivas Atas (Sá, Torres, Silva, Silva, 2015), tendo-se desde logo pensado num projeto editorial menos imediato, a partir do desenvolvimento de algumas das intervenções apresentadas na ocasião sob a forma de conferências e painéis temáticos, e também da colaboração de outros autores que, entretanto, viriam a ser associados à produção de um conjunto de capítulos que agora integra o presente livro.

Em torno do governo das escolas, e partindo da análise da situação em diferentes países, os autores adotam aqui distintos olhares teóricos e metodológicos, registos variados, mas em geral incidindo sobre: 1) os fenómenos de erosão democrática no governo e na administração das escolas; 2) os impactos que as políticas públicas inspiradas nas abordagens gerencialistas têm conhecido em contextos diversos; 3) os discursos e conceitos de autonomia, descentralização e participação, hoje sujeitos a abordagens que chegam a ser antagónicas quanto aos seus pressupostos políticos e educativos; 4) a revalorização da figura de diretor ou gestor escolar, seja numa perspetiva política de governo das escolas através de um “rosto” bem identificado e do seu *direito de gerir*, seja a partir de uma justificação de tipo técnico-instrumental, ou seja, ainda, com base na defesa da necessidade de uma mais forte

liderança pedagógica das escolas e dos professores; 5) a gestão pela produção, medição e controlo dos resultados escolares em ambiente crescentemente competitivo, através de avaliações em grande escala, da elaboração de *rankings* e de outros processos que só raramente contribuem para a compreensão dos fatores que influenciam a desigualdade de resultados escolares no interior da mesma escola.

No texto “Centralização, descentralização, autonomia e controlo: a regulação vitruviana”, João Barroso procura, por um lado, denunciar o reductionismo subjacente à “lógica dicotómica” do dualismo centralização/descentralização, Estado/mercado na análise das políticas de regulação da educação e, por outro lado, argumentar em favor de uma “regulação vitruviana” capaz de realizar a justa medida e o equilíbrio “entre diversos atores e entre diversas modalidades de coordenação da ação pública”.

O autor sustenta que apesar da “(aparente) convergência transnacional sobre as vantagens da descentralização e da autonomia na provisão e funcionamento do serviço público de educação”, há diferenças substantivas no modo como essas orientações políticas têm sido apropriadas e recontextualizadas nos vários países. Se, nuns casos, o discurso da descentralização tem servido para justificar a subordinação da escola aos imperativos do mercado e à livre concorrência, noutros casos, a descentralização tem-se resumido a uma retórica discursiva e de legitimação da transferência de encargos, com (re)centralização do controlo e da decisão política e, noutros ainda, porventura mais raros, tem alimentado processos de construção de um bem comum local e de uma regulação sociocomunitária através da procura de compromissos e da construção de consensos entre os vários implicados no processo educativo. Como alternativa à referida lógica dualista (mercado e Estado), o autor defende uma conceção do sistema educativo como uma “rede policentrada” capaz de dar conta da diversidade de lugares, modalidades e domínios de regulação e capaz de balancear controlo e autonomia, deslocando o foco da descentralização administrativa para a “territorialização da ação pública”, esta entendida como uma construção social que ensaia a articulação entre os vários atores e centros de decisão que compõem a arena educativa.

A proposta de uma regulação vitruviana visa precisamente captar a densidade do equilíbrio instável da rede que articula os vários centros de decisão, sem ignorar o potencial conflito de interesses entre eles (e no interior de cada um deles), mas, num registo de “otimismo e propositura”, acreditando numa regulação conjunta que articule “*poderes locais fortes*”, “*escolas fortes*”; “*professores profissionais e militantes*”; “*cidadãos participativos*”; e um “*Estado regulador, vigilante e interveniente*” que não se demita da sua responsabilidade de assegurar a coesão nacional, a equidade e a justiça social.

Elisabete Ferreira, inspirando-se no trabalho de José Alberto Correia adota uma “epistemologia da controvérsia” através da qual procura discutir as (im)possibilidades da autonomia em tempos de hiperburocracia, articulando essa discussão com a defesa de uma “política de confiança” e de relação dialógica e de ética do cuidado. Assumindo uma postura que designa de “lucidez pertinente e otimista”, reconhece os constrangimentos decorrentes das medidas de política educativa, mas recusa uma visão determinista e imperativa dos normativos legais, sustentando antes a possibilidade de resistência e de transgressão criativa capazes de alimentarem outras possibilidades. Tomando por referência os discursos dos dirigentes escolares, sustenta a ideia de que os mesmos “enfatizam a dupla contraditória da importância do constrangimento e da liberdade”. Apesar de as escolas viverem uma “*autonomia crítica*” (simultaneidade da génese e crise da autonomia), a autora sustenta o argumento de que nas escolas há espaço para a recontextualização e recriação dos normativos legais, através de processos de “mediação e tradução”, e, por essa via, será possível devolver a escola aos seus autores. Assume-se, portanto, que a(s) autonomia(s) não se decreta(m), sendo antes o produto da implicação e da ação quotidiana dos atores escolares. Argumenta-se em defesa de outros modos de governar e destaca-se a possibilidade de fazer diferente, de contrariar a lógica adaptativa, de explorar as margens de liberdade, de transgredir, mas uma transgressão com propósito: responder aos desafios da igualdade, da equidade e da justiça social.

Partindo da constatação da ampla difusão da agenda gerencialista no contexto educativo brasileiro, Dalila Oliveira, no texto intitulado

“O governo das escolas e a nova gestão pública: atores, políticas e práticas”, discute, a partir das falas de diretores e professores, o modo de apropriação e incorporação da agenda e da racionalidade da Nova Gestão Pública (NGP) no cotidiano destes atores educativos. A autora começa por destacar o gigantismo e a grande heterogeneidade que caracteriza a realidade educativa do Brasil, marcada por profundas assimetrias entre as várias regiões do país, heterogeneidade e assimetrias agravadas pela desigualdade de salários e de condições de trabalho entre os vários estados, e até entre os municípios, a que acresce uma rede de estabelecimentos de ensino igualmente diversa em termos de qualidade da infraestrutura física e de condições de acesso. É neste contexto que, a partir da década de 90 do século passado, emergem com particular vigor as pressões performativas sobre os serviços públicos, acompanhadas pela receita neoliberal de subordinação da educação às regras do mercado e aos modos de governação de extração empresarial, com refundação dos modos de regulação, maior autonomia de execução e responsabilização pelos resultados, soluções patrocinadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, a Unesco, a OEI e a OCDE. Neste cenário de “governança por resultados” ganha particular protagonismo a avaliação (dos resultados académicos, do desempenho docente e das próprias escolas) enquanto componente essencial dos novos dispositivos de *accountability*. A produção de diversos tipos de indicadores e de estatísticas, e os vários relatórios disponibilizados pelas agências internacionais, têm contribuído para a “tecnicização da política”, e para a naturalização e o sequestro da(s) “qualidade(s)” pela sua versão hegemónica de inspiração mercantilista, conferindo-lhe o poder de recrutar fiéis mesmo entre alguns “setores críticos e defensores de outras pedagogias”.

Considerando que as reformas em curso conferiram um renovado protagonismo aos órgãos de gestão das escolas, com destaque para o papel do diretor, a autora partilha os resultados de um estudo, desenvolvido pelo Grupo de pesquisa sobre política educacional e trabalho docente da Universidade Federal de Minas Gerais (Gestrado/UFMG), cujo principal objetivo foi “discutir o processo de apropriação da racionalidade da NGP” por parte destes atores escolares e, mais especificamente,

como se posicionam perante “as políticas de resultados”. Inspirando-se nas teorizações de Pierre Bourdieu sobre a produção discursiva e o “mercado linguístico”, a autora interpreta os efeitos doutrinadores da retórica discursiva da NGP assumindo com Bourdieu que, para o discurso ser eficaz, não basta dizer as “palavras gramaticalmente corretas”, é preciso ainda dizer as “palavras socialmente aceitas”.

Os dados mobilizados foram recolhidos através da observação, de entrevistas semiestruturadas e da realização de grupos focais. Dos discursos dos professores sobressai a ideia da intensificação do seu trabalho, sem acompanhamento das condições necessárias para que esse acrescido investimento se traduza em melhoria na prestação do serviço educativo. Por outro lado denunciam as pressões performativas e o modo como estas os induzem a estreitar o currículo e a instrumentalizar a sua ação pedagógica, pressionando-os a orientarem-se para o *teach to the test*. Autorrepresentam-se como o elo frágil de uma extensa “cadeia de cobranças” que começa nas secretarias da educação e termina na sala de aula. Da fala dos diretores emerge uma tensão entre a fidelidade a uma agenda democratizadora e de promoção de igualdade de oportunidades e o representar o papel do *gestor eficaz*, mimetizando os discursos da eficiência e da eficácia e de adesão, aparentemente acrítica, ao guião que lhes prescreveram, seja por convicção, seja por “profissionalismo”.

Custódia Rocha e Tânia Brabo, no trabalho intitulado “Diretoras e Diretores de Escolas Públicas em Portugal e no Brasil: esboço de uma Análise Interseccional”, propõem-nos uma reflexão em torno da problemática das relações de género em contextos de direção e gestão escolar no Brasil e em Portugal. Tendo como referencial empírico os dados de um inquérito por questionário aplicado via e-mail a uma amostra de diretores e diretoras em cada um dos contextos nacionais, amostra que consideram representativa dos universos estudados, as autoras, mobilizando um referencial teórico plural, em que a “análise interseccional” ocupa um lugar central, propõem-se discutir os processos de produção e da reprodução do género e, complementarmente, contribuir para a sua desconstrução (“desgenerização”). Adotando uma perspetiva crítica, as autoras denunciam as análises tradicionais sobre as relações de

género, pondo em evidência que essa focalização, ao “sinalizar e exacerbar ‘o que há de diferente’, entre os géneros”, acaba por contribuir para naturalizar essas diferenças e, por essa via, reforçar a *generização*. Em alternativa, Rocha e Brabo, assumindo que as “masculinidades e as feminilidades são construções sociais”, propõem que as relações de género sejam perspetivadas a partir de uma “análise interseccional flexível” capaz de captar as “configurações organizacionais múltiplas” em que aquelas relações se podem materializar e, desse modo, contribuir para a desconstrução das identidades *generizadas* no contexto da direção/gestão das escolas.

No texto “Gerencialismo, escola pública e desigualdades em educação: reflexões de académica e dilemas de mãe”, Sofia Viseu, convocando o seu duplo estatuto de investigadora e de mãe, a propósito do dilema da escolha da escola, questiona-se, e questiona-nos, sobre o carácter redutor do debate em torno do *público* e do *privado* em educação, propondo, em alternativa, a urgência de reorientar a discussão, libertando-a do “pensamento dicotómico” para a recentrar nos elementos constitutivos da escola pública.

Num primeiro momento a autora põe em evidência a difusão, à escala transnacional, das políticas educativas de inspiração gerencialista, destacando alguns países em que se verificaram realizações mais radicais da regulação pelo mercado. Partindo dos dados de investigações sobre os efeitos das políticas indexadas ao cânone gerencialista, desenvolvidas em diferentes contextos nacionais, a autora refere a existência de resultados pouco consistentes, embora uma parte dos estudos denuncie a ausência de comprovação empírica dos sucessos prometidos pelos defensores da regulação pelo mercado. Contudo, realça também a persistência da produção de desigualdades nos países e sistemas educativos que não aderiram à cartilha neoliberal. Conclui, por isso a autora, na esteira de Nihad Bunar que nem o “centralismo do estado”, nem o “generalismo do mercado” proporcionam uma resposta adequada ao desafio de promover uma escola de qualidade para todos. Em alternativa ao dualismo redutor “mercado” *versus* “Estado”, propõe-se então que se repense o modelo escolar e se recentre o debate nos “princípios orientadores” a que deve subordinar-se a reinvenção da escola pública.

De entre esses “princípios”, Sofia Viseu destaca a devolução do estatuto de sujeito aos membros da comunidade educativa, reconhecendo-os como atores sociais competentes, a concetualização da educação como trabalho relacional, portanto, não mercadorizável, e, na linha de João Barroso, a recriação das escolas como “lugares de produção de políticas”, onde se aprende e exercita quotidianamente a democracia.

Antonio Bolívar, no capítulo intitulado “El liderazgo pedagógico de la dirección escolar en España: limitaciones y acciones”, foca a sua análise na *liderança pedagógica* dos centros educativos como “fator de primeira ordem” para a promoção do sucesso educativo de todos os alunos. Contudo, sustenta o autor, a cultura escolar dominante nas escolas em Espanha, bem como algumas barreiras estruturais do sistema educativo, não só não favorecem, como, por vezes, impedem o desenvolvimento de lideranças capazes de contribuir para a melhoria da educação. Bolívar argumenta que, apesar da abundância da literatura sobre a liderança em contexto escolar, são poucos os estudos que, no caso espanhol, “planteen la conexión crítica de ejercicio del liderazgo y mejora de la educación de su alumnado”. Baseando-se num estudo da OCDE, o autor informa que, comparativamente com outros países, a Espanha apresenta um dos mais baixos índices de liderança pedagógica. Para este autor, a liderança nos centros educativos em Espanha, ao longo das últimas décadas, tem-se caracterizado pela sua dimensão *transaccional*, com foco nas questões administrativas, orientando-se por uma “*lógica colegial* de natureza corporativa”. Na perspetiva do autor, estas características têm impedido a afirmação de lideranças pedagógicas e de lideranças distribuídas capazes de implicarem o pessoal docente num projeto educativo comum. As mudanças ocorridas no plano legislativo ao longo dos últimos anos, quer a nível nacional quer a nível das regiões, têm vindo a incorporar um novo papel para o diretor, incluindo a sua responsabilização pela intervenção ao nível da liderança pedagógica, embora com um impacto limitado no “plano da ação”. Contudo, segundo Bolívar, a última lei educativa (LOMCE, 2013), da responsabilidade de um governo conservador, representa uma “*contradictio in terminis*”, uma vez que, ao mesmo tempo que promete conceder maior autonomia às escolas, adota orientações legislativas

que, no conjunto, representam uma clara recentralização do poder no topo do sistema.

Numa linha de argumentação que, pelo menos em parte, diverge das “teses” defendidas noutros textos deste livro, Bolívar sustenta a necessidade de políticas de reforço do órgão de administração e gestão das escolas, de substituição do modelo “colegial” por uma “direção pedagógica”, argumentando que o modelo colegial, pela sua natureza corporativa, constitui um obstáculo à afirmação de lideranças pedagógicas fortes com capacidade de intervir nos processos de ensino ao nível da sala de aula. Para conferir eficácia a essa “liderança educativa” será necessário, nas palavras de Bolívar, “mejorar el *status* de la función directiva, lo que implica ampliar las atribuciones, responsabilidades y remuneración”. Além disso, para ter “bons diretores”, será necessário ainda investir na sua formação inicial e contínua. Contudo, argumenta ainda Bolívar, este reforço do poder e do saber dos líderes não surtirá efeitos na melhoria da prestação do serviço educativo se não se “redesenhar a cultura organizativa das escolas”. Este “redesenho” pressupõe, por um lado, desafiar o “individualismo” e o “corporativismo dos professores” e, por outro, reconectar o “sistema debilmente articulado”, fazendo de cada escola uma comunidade de aprendizagem e “un proyecto colectivo de acción”.

Romualdo Portela e Adriana Bauer, tomando por referência a pesquisa denominada “Análise das desigualdades intraescolares no Brasil”, exploram um objeto de estudo que tem merecido pouca atenção, quer no Brasil, quer em Portugal: a compreensão dos fatores que influenciam a desigualdade de resultados escolares em avaliações em larga escala no interior da mesma escola. Apesar de a pesquisa em apreço mobilizar uma metodologia mista de natureza quantoqualitativa, neste texto os autores fazem um recorte no seu referencial empírico, focando a atenção nas bases de dados relativas à Prova Brasil (resultados a matemática dos alunos da 4ª série/5º ano, no ano de 2009), complementadas pela análise dos resultados de um “survey eletrônico” a que responderam 250 diretores.

Partindo da revisão da literatura que explora as desigualdades educacionais, com particular destaque para a que foca as desigualdades

no interior das escolas, os autores construíram dois “índices”: i) Índice de Homogeneidade entre Escolas (IHEE), definido como “a razão entre a variância das notas em matemática de cada escola e a variância das notas do conjunto das escolas”; ii) Índice de Homogeneidade Intra Escola (IHIE), definido como “a razão entre a variância das notas [em matemática] entre as turmas e a variância total das notas na escola”. A partir dos referidos índices, os autores arrumaram as escolas em categorias organizadas em função do seu grau de homogeneidade e do nível de desempenho dos alunos, cruzando os dados com diversas variáveis, tendo sido realizados diversos testes estatísticos na procura de associações significativas.

Pela sua natureza interpelativa, das conclusões da análise dos dados mobilizados merece destaque a constatação de que a elevação do nível médio de desempenho global dos alunos de uma escola ocorre em paralelo com o reforço das desigualdades nessa mesma escola, o que vem confirmar que as pressões performativas podem ter consequências dilemáticas para a qualidade democrática das escolas (Afonso, 2003). Como observam os autores, o estudo permitiu encontrar uma associação entre “melhores resultados” e “mais desigualdade”. Por isso os autores sugerem que são necessários dispositivos mais complexos na avaliação das escolas, de modo a que os indicadores relativos às médias sejam cotejados com indicadores relativos à desigualdade. Por outro lado, foi também possível encontrar evidências de associações significativas entre a forma de atribuição de professores às turmas e o nível de proficiência dos alunos, com os melhores resultados a serem registados nos casos em que os diretores informaram que atribuíam os professores mais preparados ou experientes às turmas mais desafiadoras e com piores resultados. Os dados do estudo mostraram que esta opção na gestão dos recursos humanos docentes, além de melhorar os resultados globais da escola, também contribui para diminuir as desigualdades de desempenho entre os bons alunos e os de baixa proficiência.

No texto “Democracia em crise na escola pública?”, e tomando como analisador os processos de tomada de decisão, Maria João de Carvalho discute a sobrevivência da democracia na escola pública, conferindo particular destaque à (não) participação dos professores em algumas das

decisões mais emblemáticas e com reflexos profundos no quotidiano das escolas. Assumindo que a prática democrática, além de combater os tiranismos, constitui um elemento estruturante da formação cidadã, a autora sustenta que algumas das medidas de política educativa mais relevantes das últimas décadas foram construídas com base no paradigma que separa a conceção da execução, situação em que os professores “não passam de marionetas que se movimentam de acordo com as diretrizes decisórias que lhes são endereçadas”, negando-se-lhes o direito de “ingerência” na coisa pública. De entre as medidas legislativas escalpelizadas destacam-se a decisão relativa aos (mega) agrupamentos e aos contratos interadministrativos de delegação de competências, uns e outros com consequências relevantes no quotidiano das escolas e na afirmação dos professores como profissionais. Na sua análise, a autora, além de desvelar a face burocrática e centralizada dos processos de tomada de decisão, indutores de uma escola heterogovernada (Lima, 2007), denuncia ainda a racionalidade instrumental e de pendor economicista em que os mesmos se sustentam, dimensão exacerbada pelas políticas austeritárias dos últimos anos.

Em alternativa a autora propõe que se devolva ao professor o estatuto de sujeito, de ator social e profissional competente, capaz de pensar criativamente a escola, o que pressupõe uma outra conceção de escola e da sua governação, entendida esta como prática de liberdade em que o direito de participar, de ser parte nas decisões, constitui um dos seus princípios fundadores.

A encerrar este conjunto de estudos sobre a governação das escolas, Licínio Lima, Virgínio Sá e Guilherme Silva formulam, de forma expressiva, no título da sua contribuição, a questão que orienta a sua reflexão: “O que é a democracia na gestão democrática?”, procurando responder a esta questão a partir das “Representações de diretores”. O texto inicia com uma breve síntese sobre a evolução da gestão democrática em Portugal, confrontando a sua “1ª edição”, de pendor autogestionário, em que “as dimensões *eleição*, *colegialidade* e *participação na decisão* (autonomia) foram reunidas, sincronicamente, no campo das práticas de governação das escolas”, com a sua 2ª edição, de feição normalizadora e que “repõe o paradigma da centralização”, admitindo os autores que

vivemos atualmente uma “espécie de 3ª edição da gestão democrática, ainda mais minimalista e formalista”. Os dados empíricos mobilizados neste capítulo, como se esclarece no texto, foram recolhidos no âmbito de um estudo em curso, centrado no “Diretor em ação”, com recurso a um inquérito por questionário aplicado *online* ao universo dos diretores de escolas/agrupamentos de Portugal continental. Depois de um breve retrato sociográfico dos diretores, em que destacam, entre outros traços, o seu perfil masculino, a sua larga experiência profissional, a idade média acima dos cinquenta anos e a valorização do “saber dos atores”, os autores procuram responder à questão que estrutura a linha argumentativa do seu texto passando em revista, a partir das respostas dos diretores, as relações do Ministério da Educação com o Conselho Geral, “órgão máximo de decisões mínimas”, o Diretor e a sua “dupla dependência”, realçando a sua voz forte “para *dentro* e para *baixo* no interior da escola/agrupamento”, mas frágil para fora e para cima, a “colegialidade em crise” e a “crise da colegialidade”, admitindo-se que a colegialidade possa ter entrado em processo de erosão “*avant la lettre*”. Conclui-se argumentando que as três dimensões teóricas estruturantes da gestão democrática inicialmente identificadas (*eleição*, *colegialidade* e *participação na decisão*) têm vindo a sofrer um “processo de cisão e/ou de erosão”, agora reduzida a uma “democracia mínima”, processo que os diretores inquiridos facilmente reconhecem quando as questões incidem nas relações entre escolas e a tutela, mas que tendem a suavizar quando o foco são as interações no interior das escolas.

O leitor encontrará aqui as tensões enunciadas no subtítulo da obra: o governo das escolas, ao longo das últimas décadas, tem vindo a ser deslocado das problemáticas da democratização, da construção de sistemas descentralizados e policêntricos de administração escolar e da atribuição de autonomia substantiva aos atores educativos, para ser inscrito numa agenda predominantemente utilitarista e técnico-instrumental. E por isso se compreende como a retórica da democratização, da descentralização e da autonomia das escolas se tem revelado compatível com a recentralização da educação, com propostas de feição gerencialista que procuram emular as organizações empresariais e a ação dos líderes eficazes. Uma gestão escolar empreendedorista

baseia-se numa ideologia lideracionista, que representa a gestão democrática das escolas e a ação dos seus órgãos colegiais como ideias ultrapassadas e menores em termos de racionalidade formal.

A situação internacional há muito suscitara análises sobre os impactos da nova gestão pública nas escolas, no contexto da crise e reconfiguração do Estado, que prometera a reforma da burocracia e uma gestão mais eficiente e eficaz, dotada de novos processos de *accountability*. Entre outras, a obra organizada por John Smyth (1993) veio a revelar-se um precioso instrumento para o estudo crítico da administração educacional em vários países do sul da Europa e da América Latina, apenas volvidos alguns anos desde a sua publicação. Apesar das diferenças históricas e culturais, económicas e de organização da administração pública nos diversos países, a *Nova Gestão Pública*, a *Reinvenção do Governo* e a *Nova Governança*, entre outras abordagens, propagaram-se velozmente, mesmo quando foram objeto de receções mais tardias, de recontextualizações diferenciadas e, aparentemente, menos rigoristas. Mas as propostas iniciadas nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo na Inglaterra, na Austrália, no Canadá e na Nova Zelândia, sob designações como “escola autogerida”, “gestão centrada na escola” ou “descentralização”, revelaram-se muito influentes.

Em Portugal, por exemplo, a análise dos indícios de modernização, racionalização e otimização nas políticas públicas de educação ocorrerá em meados da década de 1990 (Lima, 1994), tal como a crítica às conceções meramente operacionais e implementativas de autonomia das escolas (Lima & Afonso, 1995). Há mais de duas décadas atrás, sabemos como alguns destes trabalhos pareceram conter uma dimensão hiperbólica, como se os países do Sul (da Europa e da América) constituíssem, de certa forma, uma relativa exceção, talvez confirmada pela veemência dos discursos reformadores de signo autónómico, prometendo o “reforço da autonomia das escolas”. Desde há muito, porém, que uma grande parte dos trabalhos académicos vem revelando a emergência de novas formas de controlo sobre as escolas e os atores escolares, lógicas produtivistas e de performance competitiva, incongruentes com a democratização do governo das escolas e da educação escolar que estas promovem.

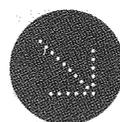
A compreensão dos impactos educativos e pedagógicos que as políticas de inspiração gerencialista e que as correspondentes formas e processos de governo heterónimo das escolas têm, atualmente, fica claramente evidenciada nas contribuições agora reunidas neste livro. Nem sempre os autores partilham referenciais teóricos, teses, olhares predominantemente analíticos e interpretativos, por um lado, e, nalguns casos, dimensões normativas ou prospetivas. Na sua diversidade, contudo, este livro revela uma grande insatisfação quanto à democratização do governo das escolas. Mesmo admitindo que cada escola constitui um lócus de produção de orientações políticas e de regras, até mesmo em contextos (re)centralizados onde, apesar de limitadas as oportunidades de participação nos processos de tomada de decisões, muitas decisões não deixam de ser tomadas pelos atores escolares, são vários os textos que destacam a intensificação do trabalho docente e a emergência de novas formas de escrutínio sobre a ação dos profissionais, as críticas à meritocracia e ao aprofundamento das desigualdades sociais e educacionais, a relevância das lideranças pedagógicas e as condições não estritamente pedagógicas que podem permitir a sua expressão.

A adoção de “mínimos democráticos”, por vezes exigidos pelos referenciais constitucionais ou pelas leis estruturantes da educação, parece não apenas revelar-se insuficiente para garantir a democratização da educação e do governo das escolas – elementos aqui considerados indissociáveis – mas, para além disso, revela-se frequentemente passível de articulação com uma grande parte das políticas públicas e organizacionais aqui criticadas. Não basta a um projeto de democratização da educação pública um governo das escolas baseado em “mínimos democráticos” e, simultaneamente, reforçado por *máximos gestores* ou técnico-instrumentais. Não apenas pelo facto de aqueles “mínimos democráticos” tenderem a ser transformados em instrumentos competitivos, de escolha mercantil, de legitimação de desigualdades, de abertura à privatização ou aos modos de gestão típicos de certos setores privados; mas também porque a baixa intensidade das práticas democráticas no governo da educação permite mais facilmente a captura das escolas por parte de agendas e de interesses que ninguém elegeu,

apoiadas em ideais estranhos ao mundo da educação e das ideias pedagógicas mas que, subitamente e com impacto transnacional tornaram as escolas mais vulneráveis, subunidades de gestão e centros de custos de uma organização mais ampla e pretensamente racional, que pode justificar a dureza usada por John Smyth (2011) quando decidiu falar do “desastre” das ideologias gestionárias na educação.

Referências

- AFONSO, A. (2003). Avaliar a Escola e a Gestão Escolar: Elementos para uma Reflexão Crítica. In M. T. Esteban. *Escola, Currículo e Avaliação*. São Paulo: Cortez Editora.
- ANTUNES, F. e Sá, V. (2010). *Públicos Escolares e Regulação da Educação. Lutas concorrenciais na arena educativa*. V. N. De Gaia: Fundação Manuel Leão.
- BALL, S. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2), p. 3-23.
- BOURDIEU, P. e Wacquant, L. (1999). Prefácio: Sobre as artimanhas da razão imperialista. In M. A. Nogueira e A. Carani (Orgs.). *Escritos de Educação*. Petrópolis: Editora Vozes.
- EDELMAN, M. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- LIMA, L. C. (1994). Modernização, racionalização e optimização. perspectivas neotaylorianas na organização e administração da Educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, p. 119-139.
- LIMA, L. C. (2007). Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (Ed.), *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns Contributos de Investigação* (p. 15-77). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- LIMA, L. C. & Afonso, A. J. (1995). The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review* 47 (2), p. 165-172.
- SÁ, V., Torres, L. L., Silva, G., Silva, D. (Orgs.). (2015). *O governo das escolas: atores, políticas e práticas*. Atas do II Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação. Santo Tirso: De Facto Editores <webs.ie.uminho.pt/iicicse>.
- SMYTH, J. (2011). The disaster of the ‘self-managing school’ - genesis, trajectory, undisclosed agenda, and effects’. *Journal of Educational Administration and History*, 43 (2), p. 95-117.
- SMYTH, J. (Ed.) (1993). *A socially critical view of the self-managing school*. Londres: The Falmer Press.



CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E CONTROLO

A regulação vitruviana

João Barroso

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
jbarroso@ie.ul.pt