

## **A Imagem Social da Escola: Modelação e Inovação – Paradoxos das Reformas Educativas Contemporâneas**

Rui Filipe de Sousa Ribeiro\*

---

*«Não podemos depender de, ou esperar que o sistema mude... Devemos desenvolver as nossas próprias capacidades para aprender permanentemente, e não deixar que as vicissitudes da mudança nos deprimam».*

(Fullan, 1998: 224)

**Resumo:** Pretende este artigo, revisitar de forma crítica, algumas questões menos explícitas das reformas educativas contemporâneas em geral e do sistema educativo português em particular. Alguns conceitos “*New Age*” das actuais reformas “*compreensivas*” em educação, como modelação ou aqueles que enformam o discurso sobre a inovação educacional, como controlo, autonomia, eficácia, ... serão alvo de uma análise em extensão, evidenciando-se, tanto quanto possível, algumas preocupações prospectivas, que são, em última análise, a razão de ser deste artigo.

**Palavras-Chave:** Escola, imagem social. modelação e inovação.

**Abstract:** With this article we pretend to revise, in a critical way, some less explicit subjects of the contemporary educational reforms and Portuguese educational system in particular. Some formulations “*New Age*” for old concepts, give consistency to the current understanding “*reforms*” of education. In that perspective, concepts as model, control, autonomy, efficiency, among other, will be object of analysis in extension of its current meaning, being evidenced, as possible, some prospective concerns, that they constitute, in last analysis, the reason of this article.

**Key words:** School, social representation, modulation and innovation.

### **Ponto 1: As necessidades de modelação em educação: Perspectivas de análise e avaliação da mudança.**

Iniciaremos a nossa reflexão, por abordar alguns conceitos que consideramos fundamentais, para a compreensão genérica dos “*valores*” subjacentes às actuais políticas educativas e dos princípios que as mesmas pretendem instituir.

Devemos, antes de mais, perceber que os actuais sistemas educativos tendem a revestir as suas propostas de mudança e os seus projectos de inovação, de uma nova racionalidade sócio-política. Para o efeito, procuram, na aplicação do método científico ao estudo de problemas sociais, económicos ou organizacionais, uma abordagem perspectivada em “*modelos*” que, pelos objectivos em estudo, se revelem apropriados a uma assimilação racional da realidade em análise e promovam uma eficaz modelação do sistema educativo. Verificamos assim, que as condições dessa racionalização dependem, à partida, de uma

---

\* Professor Assistente Convidado da Universidade da Beira Interior — Departamento de Psicologia e Educação.

correcta fase de diagnóstico, de cuja análise depende o sucesso da mudança. A teoria dos modelos, é uma teoria que se tem vindo a desenvolver progressivamente, porque fornece conceitos essenciais e desenvolve competências fundamentais a qualquer investigação operacional (Hillier e Lieberman, 1986).

Importa contudo esclarecer o que se entende por modelo, diremos que, em geral, é uma representação de uma dada realidade em estudo, sistematizado segundo regras explícitas pela preocupação de objectividade e enquadrado pelos objectivos admitidos para o estudo em causa. Segundo Tavares (1991: 27), *«um modelo é uma descrição cuja construção é explicável e deve representar com fidelidade o sistema real considerado, tendo em conta os níveis de extensão, pormenor, rigor e precisão pretendidos.»* A importância dos modelos para a educação resulta evidente. É duma fase de correcta análise e diagnóstico, que depende, em larga medida, a fundamentação das decisões tomadas em educação que, também pela sua complexidade, devem ser acompanhadas de modelos explícitos e objectivos capazes de esclarecer as questões mais complexas e menos transparentes dos problemas em apreço. Da sua correcção e visibilidade dependem, não só, as intervenções alternativas ou correctivas ao sistema, como a comunicação entre os diversos especialistas e o maior ou menor sucesso da experimentação de políticas educacionais. Atendendo ao facto de que todo o modelo é sempre uma visão parcelar e uma simplificação da realidade, a sua utilidade depende em grande medida, da exacta definição das variáveis que pretendem representar uma dada realidade. A complexidade aumenta, porque no domínio educativo, não existe apenas uma realidade,

mas um conjunto de realidades sucessivas, e simultâneas, daí que seja fundamental, à partida, estabelecer o tipo e diversidade do fenómeno a estudar, as variáveis e interações a representar, bem como o domínio espaço-temporal a considerar. Posteriormente, por uma preocupação de consistência do modelo, definir as perspectivas a qualificar por atributos diversos e a quantificar pelas variáveis. Por fim, tendo em atenção o grau de precisão desejado, definir a aleatoriedade e desvios do modelo face à realidade a representar. Pela sua importância, a construção de um modelo deverá ter sempre em linha de conta, duas grandes questões referentes a uma heurística documental. Em primeiro lugar, analisar não só a disponibilidade de informação e de meios de tratamento dessa informação, mas exercer também sobre ela uma crítica de proveniência, uma análise que se requer do real, deve às fontes de utilização grande parte da sua credibilidade. Em segundo lugar, definir antecipadamente, com que objectivos se pretende utilizar o modelo, bem como o tipo e natureza de ensaios a desenvolver. A teoria dos sistemas (Churchman, 1972; Lazlo, 1983), tem servido como fonte de inspiração privilegiada para a formulação de modelos do sistema educativo, permitindo-lhe ganhar alguma especificidade, pela possibilidade de simulação de sistemas escolares, que têm por base a definição de cenários de evolução a partir de índices e outras taxas, como ingresso, abandono, repetência, recursos físicos e tecnológicos ou saídas profissionais, que funcionam como parâmetros da análise educacional pretendida.

Também em Portugal, com o objectivo de uma modelação do sistema educativo, criou, o Gabinete de Estudos e Planeamento, uma versão informática

denominada LINSSE – Linguagem Interactiva de Simulação do Sistema Educativo – que lhe permite, conjuntamente com o recurso a outros modelos probabilísticos, como por exemplo, o da teoria dos processos estocásticos Markovianos, para análise de parâmetros exógenos, simular e determinar a evolução desses sistemas.

A partir destes modelos de simulação do sistema escolar, é possível estimar as necessidades do sistema educativo e modelar os requisitos, as competências e apetências do mesmo, como por exemplo, esclarecer no que respeita à formação de professores, os equívocos entre formação e certificação. Não obstante a sua pertinência, estes modelos surgem-nos frequentemente amputados na sua lógica de desenvolvimento no terreno, já que devem, antes de mais, permitir às instituições educativas, pela informação objectiva sobre necessidades e evolução do sistema, que se constituam como instrumentos de apoio às decisões alternativas e à aceitação de soluções.

Se é possível a modelação e a teoria dos sistemas oferece-lhes o suporte teórico necessário à sua formulação, que outras condições deve ainda reunir o sistema educativo português, de forma a implementar a inovação e a favorecer a mudança?

Do nosso ponto de vista e fazendo nossas as palavras de Azevedo (1999), Portugal à muito tem desenvolvido uma cultura organizacional, que se assume, em seu entender, por uma “*Cultura de Minifúndio*” e por uma limitação, expressa na dificuldade de gerir de forma sistemática projectos colectivos. Esta limitação, é ainda agravada por uma predisposição tradicional para a assimilação centralista, que enferma de significativa miopia na sua visão das organizações como realidades mutáveis,

cujo devir depende, em larga medida, das acções individuais e dos contributos pessoais.

A questão da operacionalização dos “*modelos*” conduz-nos agora a uma outra tentativa de análise educacional, na qual daremos especial enfoque às ambiguidades e equívocos, que se desenvolvem em torno, não tanto das noções plano, programa e projecto, mas particularmente das análises que dos mesmos se fazem, com implicações que consideramos evidentes para o sucesso de qualquer reforma educativa.

Evitando uma prolixidade inconsequente, diremos que frequentemente os conceitos de plano, programa e projecto surgem-nos agrupados por uma racionalidade que se traduz numa classificação de projectos e uma relação quase óbvia, de níveis sucessivos – um plano como um conjunto de programas, um programa como um conjunto de projectos – há no entanto diferenças de especificação e detalhe, bem como de projecção temporal.

Segundo Rafael (1993), um plano é definido pela intenção de se atingir, num período médio-longo, objectivos estruturais de natureza sócio-económica, assume-se assim como um instrumento referencial da aglutinação dos programas que o promovam.

Um programa é definido pela intenção de se definirem os quesitos de execução de uma actividade ou acção; tido como um conjunto de projectos relacionados entre si para um mesmo sector, são frequentemente complementares, partilhando os mesmos objectivos e recursos, para um período de tempo de mais ou menos curto. Por seu turno, o projecto é um intento ou uma iniciativa separável das restantes actividades tendo em vista um fim determinado, que objectiva o conjunto das acções

conducentes a esse fim específico e pelo agente positivamente valorizado.

A importância desses fins, leva-nos a considerar que a elaboração de um projecto deve obedecer, na sua concepção, a cuidados preparatórios, da qual ressalvamos a análise prospectiva da acção, pela antevisão das actividades a desenvolver. A análise e selecção de opções, revelam na sua fase de concepção, competências, que alguns autores identificam como de avaliação “*ex-ante*”, fundamentais à sua correcção e pertinência final. A um segundo nível o projecto deve ser encarado como o conjunto das actividades a desenvolver, é a fase da realização que exige calendarização, acompanhamento e ajustamento. Estes procedimentos, para além de perspectivados pela necessidade de controlo, devem, independentemente do tipo e finalidades do projecto, possibilitar, a insistentemente negligenciada avaliação “*ex-post*”.

A intencionalidade e finalidade do projecto, conduz inevitavelmente a uma outra apreciação, a da relação custo/benefício. Esta apreciação, justificada pelo princípio de que todos os projectos assentam em actividades que consomem recursos e implicam gastos que por seu turno proporcionam determinados benefícios, depende muito do tipo de apreciação que dos mesmos se faz. Tentaremos então mostrar, que as apreciações financeiras, económicas e sociais, são essencialmente diferentes e servem propósitos diferenciados. Uma perspectiva de análise clássica, genérica, mas que consideramos suficiente para ilustrar as nossas opiniões. Em linhas gerais o princípio da apreciação de projectos públicos resulta da comparação de custos com o grau de realização dos objectivos propostos. Do ponto de vista da análise financeira,

também chamada de análise de rentabilidade, o objectivo centra-se na maximização dos benefícios ou dos “*cash-flows*” do projecto, relativamente ao investimento. Esta lógica de princípios puramente empresariais, apresenta-se-nos apenas como possível para decisões micro-contextuais, como por exemplo a construção de um imóvel, mas bastante discutível quando aplicado a análises infra-estruturais e definição de serviços públicos como a saúde ou a educação. Representa contudo uma tentação, a procura de justificações, para decisões infra-estruturais, na diminuição de custos financeiros pela necessidade de redução do financiamento público.

Se a primeira à muito foi refutada na sua lógica, o sistema central, a propósito dos projectos que promove e procura desenvolver, renova o discurso da análise económica e descentra as justificações teóricas, elegendo, como objectivo, a maximização do produto como resultante da aplicação de recursos disponíveis. O discurso da maximização é assim substituído pelo discurso da eficiência. Vários autores têm, no entanto, chamado a atenção para o facto deste discurso economicista, que se revela prolixo, se apresentar na análise dos efeitos como similar. Uma visão pragmática dos objectivos teóricos subjacentes às duas análises, revela-se, segundo os analistas, indelével, tanto nos efeitos a jusante como a montante da sua aplicação.

A natureza mutável e complexa da análise social, exige ainda, que para além da análise dos efeitos sobre o produto enquanto benefício e riqueza gerados, se leve também em linha de conta o efeito da repartição desse mesmo benefício ou riqueza segundo critérios de equidade. O princípio adoptado é o de que um projecto que perspetive objectivos económicos e

sociais, só deve ser executado se os beneficiados puderem compensar inteiramente aqueles que dele não beneficiam ou vêm a sua situação piorar pelo distanciamento face aos primeiros. Enunciamos assim o tão esquecido “*princípio da melhoria potencial de Pareto*”.

Tal “*esquecimento*”, parece ter contido uma justificação, os sistemas centralizados tendem a privilegiar as análises economicistas dos seus projectos, a definir modelos pela simulação de evoluções que privilegiam variáveis quantificáveis que permitam medir a vantagem líquida do projecto e objectivar as suas avaliações. A subjectividade do benefício social torna discriminatório o valor unitário a atribuir a esse benefício, a natureza dos efeitos, tornam qualquer iniciativa de quantificação particularmente difícil e os rácios custo-benefício, que permitiriam tornar a unidade de benefício mensurável, especialmente complexa.

O sistema educativo, já compreendeu a impossibilidade de padronizar cenários que são essencialmente diversos e a necessidade de proceder a uma efectiva descentralização e autonomização, assumindo-se, na sua função de coordenação, como depositária da confiança dos seus centros educativos. Ou, ao invés, importando modelos de análise social de uma qualquer outra representação do real que adapta e gere de acordo com as suas disponibilidades financeiras.

Façamos agora um exercício de reflexão, sobre como os indivíduos e as famílias, gerem, por uma análise estritamente económica, o projecto educacional, já que o discurso adoptado pelo sistema tende para a sua cristalização.

É de certa maneira lógico considerar que os indivíduos investem em educação porque esperam da mesma uma

determinada contrapartida. A análise dos chamados perfis idade-rendimento, revelam que as diferenças entre grupos de indivíduos com diferentes níveis de formação escolar, beneficia os de mais alta escolaridade, proporcionando-lhes inclusivamente uma ascensão mais rápida. Resta contudo saber até que ponto a formação escolar explica estas diferenças, quando se sabe que muitos outros factores como sexo, raça, capacidade pessoal, origem social ou nível sócio-económico, para além da escola e período de escolaridade, podem ser determinantes. É quase um lugar comum, pressupor que um indivíduo proveniente de uma família de nível sócio-económico elevado, terá acesso privilegiado a boas empresas e ao desempenho de funções melhor remuneradas, não tanto pelo nível de escolaridade exibido mas por um adjutório do meio em que se insere. Estudos empíricos como o de (Blang, 1976), revelavam que a formação escolar explicava aproximadamente 50% das diferenças profissionais verificadas entre os indivíduos. Na sua análise, verificava ainda a tendência prospectiva para os empregadores privilegiarem mais a formação pessoal do que a formação profissional, transformando-se o vulgo “*canudo*”, numa garantia dessas características pessoais e um indicador de referência de sociabilidade, diligência, perseverança, iniciativa, responsabilidade, flexibilidade, docilidade e inteligência. A justificação parece residir no argumento, a nosso ver hodierno, de que o ritmo do desenvolvimento tecnológico, da inovação e da desejável competitividade, que exigem uma perene actualização para as especificidades da tarefa, conduzirem o empregador a assumir, ainda que relutante, a oferta da habilitação profissional necessária ao desempenho e, pelo

descentrar do objectivo de uma licenciatura, a declinar a responsabilidade social da aptidão ou da competência dos indivíduos. Contudo, agora como antes, a relação do indivíduo com a educação, basear-se-á sempre num exórdio processual de gestão da expectativa de um acréscimo de rendimento, a qual só fará sentido, numa perspectiva de retorno do investimento efectuado.

Desse confronto, a escola assume agora uma imagem monogenista do problema social e uma centralidade expressa no somatório da transferência de responsabilidades e intenções de outros agentes de socialização. Incapaz de gerir essa herança, o discurso radicaliza-se e mesmo quando se pretende sacudir essa pressão por uma terceira via, que perspectiva a educação como um bem de consumo, por argumentos de uma satisfação de necessidades culturais, isola-se o seu significado nos meios académicos. Por outro lado, não é um discurso sensível à generalidade dos seus “consumidores”, cujos pressupostos passam pela análise do investimento – feito à cabeça – por um processo sistemático, que assume por referência o valor da diferença entre o perfil do grupo-rendimento a que já pertence e a expectativa do grupo-rendimento a que pertencerá após a obtenção do nível seguinte – ainda que numa perspectiva de retorno a longo prazo.

Devemos ainda compreender, que os indivíduos só podem executar os seus projectos, até ao limite da sua capacidade de investimento, em educação, até onde a família os conseguir suportar. Esta inferência, aparentemente simplista, tem contudo implicações educacionais vastíssimas. A percepção de inviabilidade do projecto, o depauperar da capacidade de investimento e o aumento dos custos educacionais, bem como o preço a pagar

pela actualização, concorrem para a compreensão dos fenómenos de abandono precoce da escolaridade e para o imputar à escola de responsabilidades directas, que no entanto revelam, não a sua ineficácia, mas a incapacidade do sistema central de tratar os problemas de forma estrutural. Vejamos, numa outra perspectiva de análise, como algumas medidas correntes da política educacional, podem ser actualmente contestadas, quando valorizam os aspectos “repressivo”, com o intuito de obrigar ao cumprimento dos projectos individuais de educação. Medidas percebidas como pouco motivadoras ou aliciantes, porque amputadas na perspectiva de um real aumento do “cash-flow” sócio-económico, como seja o retorno do investimento ou a efectiva diminuição dos custos educacionais – livros, propinas, cantinas e residenciais – assume saliência a percepção repressiva, por exemplo, da escolaridade obrigatória. O cuidado a ter na adopção desta medida é evidente e só faz sentido quanto combinada com outras de alternativa e perspectiva, de igual alcance, esbatendo o impacto negativo de uma medida, que actua ao nível dos denominados “custos de oportunidade”. Retirar ao estudante a alternativa de um trabalho remunerado, considerando-o ilegal, consiste em negar-lhe um custo de oportunidade para o seu tempo e simultaneamente, em desencorajar as famílias a retirarem os seus filhos da escola. Julgamos assim a pertinência da inferência anterior, porque constatamos hoje, que por si só, a medida é ineficaz. O aumento das taxas de abandono, não só o comprovam, como reafirmam a urgência de uma discriminação positiva pela ponderação e articulação de medidas que doseiem os interesses particulares com a análise social de avaliação do investimento, tanto na perspectiva individual, como na

perspectiva do interesse da comunidade. Pensamos mesmo, que uma modelação do sistema educativo assente exclusivamente, na perspectiva do que interessa à comunidade, tem contribuído para um monolitismo inconsequente e para o distanciamento da escola do seu público. A análise desse problema deve ter em consideração, que a análise social na perspectiva do interesse comunitário, é essencialmente diferente, da do interesse individual enunciado. Antes de mais, porque os custos da educação que tanto interessam à análise individual, do ponto de vista da comunidade, são secundarizados, já que se tratam de valores implicados nas transferências entre indivíduos, privilegiando-se sim, os valores afectos às infra-estruturas, como os gastos com pessoal, material ou manutenção, devidamente ponderados por cotações de referência e acrescidas do valor do tempo de inactividade dos alunos, independentemente da impossibilidade de trabalharem. O retorno deste investimento é então medido pela diferença obtida relativamente ao valor “*produtividade*” do trabalho em prol da sociedade.

Também nesta última questão, verificamos ainda, que o sistema central traduz com alguma frequência esse interesse comunitário, por uma lógica da perspectiva social, que consideramos linearmente utópica. Frequentemente, considera que os efeitos redistributivos resultantes da verificação de um aumento de pessoas com um nível educacional elevado, traduz-se por si só, numa redução da diferença de bem-estar e até de rendimento entre estes e os de mais baixos recursos. Uma visão, que consideramos naturalista do princípio da melhoria potencial, resulta como coerciva da perspectiva de uma avaliação individual, porque nega opções e oportunidades de desenvolvimento pessoal

e como reducionista do ponto de vista do progresso colectivo.

Do nosso ponto de vista, nesse naturalismo apenas reside uma virtude, à falta de outra, simplifica aos agentes educativos a racionalização de um objectivo para a sua função e facilita-lhes a acomodação, pela convicção de que as transformações em educação resultam apenas de mudanças devidamente planificadas por “*experts*” e das conclusões dos especialistas sobre as mudanças planificadas.

### **Ponto 2: Escolas de Ontem e de Hoje: Paradoxos da percepção social da educação.**

Os estudos de Dubet e Martuccelli (1998), sobre as mudanças verificadas nos últimos anos na instituição escolar francesa, apresentam para além da sua análise evolucionista dos recursos materiais e dos aspectos organizacionais, uma análise da forma como a escola está a ser percebida pela comunidade, algo que poderíamos facilmente apelidar de imagem social da escola.

Constatarem então, que apesar de nem sempre a percepção ou imagem social que se tem da escola, corresponder em definitivo aquilo que a mesma é, afecta invariavelmente a forma como é vivida e por conseguinte, a forma como as pessoas e seus diversos públicos se relacionam. Pode-se assim inferir também de uma relação retroalimentável a vários níveis, ainda que de natureza não mecânica.

Na análise do sistema educativo francês, que os autores conduzem desde a fase de estratificação e regulação, até à mais actual, fase de massas e “*desregulação*” por força de políticas igualitárias de educação e reformas “*compreensivas*”, verificam que enquanto a escola se constituiu como uma

instituição elitista, manteve a imagem de uma instituição internamente justa. Apenas os considerados mais “*aptos*” eram direccionados ao prosseguimento de estudos, por uma sociedade essencialmente injusta, se tivermos em linha de conta, a percentagem significativa da população que era impedida de se escolarizar. Não admira pois, que a luta inicial se centrasse no acesso à escola, já que, para além da imagem social de uma instituição justa numa sociedade injusta, se percepcionava o acesso a uma cultura elitista que compunha o acesso a uma determinada realidade social e os afastava da problemática laboral da sua utilidade imediata.

A escola elitista revestia-se de uma natureza homogénea de conteúdos e processos pedagógicos, pois induzia os seus actores à incorporação de regras estabelecidas e a uma regulação quase mecânica da relação interpessoal, com base nas mesmas regras e o respeito “*hierarquizado*” pelas suas posições relativas. A indiferença pelas necessidades e características pessoais, cumpria o desígnio unificador da finalidade e função da escola. A forte definição das regras, das normas e dos valores, aliada a um claro sentido das expectativas e do futuro, reuniu em seu torno um forte consenso social. A extensão da escolarização a toda a sociedade e a ampliação da sua obrigatoriedade, juntamente com as críticas que o sistema parece receber de todos os quadrantes, está a modificar não só a escola como também a forma como esta é percepcionada.

Um primeiro efeito da massificação na modificação dos sistemas selectivos de educação, verifica-se no facto de já não ser suficiente uma classificação social prévia nos estudos, longe de a abolir, a mesma decorre agora ao longo do desempenho escolar. Lerena (1980),

referindo-se ao caso espanhol, conclui, na sua análise, do que denominou de “*Escola tecnocrática de massas*”, que estudar deixou de ser um modo de distinção e que essa questão não se põe hoje em termos de estudar ou não estudar, antes em novas distinções produzidas dentro da própria escolaridade. Do seu ponto de vista, já não é o controlo do acesso, por exemplo à escola secundária, o instrumento que cumpre a função selectiva, mas antes o percurso seguido no seu interior que cumpre essas funções, são as classificações e os resultados escolares que assumem especial importância na orientação das expectativas e possibilidades.

Um segundo efeito também identificado e frequentemente mal gerido, diz respeito à diversificação contínua dentro do sistema. A contínua ramificação e hierarquização de cursos e graus académicos, tem permitido sustentar o sistema de classificação interna e o perpetuar da selectividade. A distinção, não nos surge hoje na intenção ou posse de um bacharelato ou licenciatura, antes porém, no tipo de bacharelato ou licenciatura que se procura ou possui.

A distinção e a selectividade reencontram-se hoje, também, na competência interna das instituições<sup>1</sup> e na sua capacidade de atrair os melhores estudantes como forma de manter a sua reputação; nos percursos de formação, itinerários de distinto valor e oportunidades, recomendados em função das possibilidades e das expectativas, da frequência, tipo e qualidade das disciplinas, a que se atribui diferente prestígio e valor escolar<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A noção de “Ranking” escolar, tem claramente este efeito e cumpre uma ideia social instituída de necessária selectividade, aliás característica da lógica capitalista.

<sup>2</sup> Em suma, a selectividade diversificou-se e sobretudo complexificou-se.



Neste universo parece ter-se instituído uma lógica de sorte e azar, a que encontramos associada a competência dos “usuários” do sistema e que se manifesta na sua capacidade estratégica de utilizar o sistema em seu próprio benefício. Num jogo em que cada aluno procura a rentabilização das suas acções e as famílias procuram orientar-se no sistema de selecção, a escola é então percebida como uma instituição injusta que acumula no seu interior mecanismos selectivos e consequências paradoxais à sua finalidade. Essa percepção, que consideramos decorrente de uma nova realidade de respeito pelas personalidades individuais, conduz inevitavelmente à incorporação de novos conflitos, gerados não só pela diversidade e pelas discrepâncias sócio-culturais, organizativas e pedagógicas, como pelas intenções sempre presentes da lógica capitalista, de reforço dos mecanismos de selectividade e controlo social. Estamos no entanto convictos, de que esta perspectiva de progresso, que aposta agora na diversidade da oferta e de percursos de formação, para atender às exigências de eficácia social, à lógica de utilidade e de rentabilização económica, dificilmente se conciliará com a cultura académica que lhe serve de suporte e resiste, tanto por razões crítico-progressistas, como por razões conservadoras-elitistas.

A procura de uma via reformista, na qual se esclareça a dicotomia renovação-inovação pelo consenso em torno da última, parece, por enquanto, resumir-se a uma perda da imagem social da escola como instituição de consenso, que rompe com a necessária unidade para mergulhar numa crise difusa de finalidades e objectivos pouco conciliáveis. Parecem proféticas as palavras de Dubet e Martuccelli (1998: 58)

*«Os professores, a administração e os pais formam (...) um quadro dramático no qual cada um se percebe como hostil aos demais. Os equilíbrios precários substituem a ordem “natural” da vida escolar».*

Face ao exposto e a bem do sistema, acreditamos não ser possível continuar a estudar soluções gerais, teremos ao invés de procurar soluções por medida. Para essa procura, a expressão “autonomia” readquire um novo significado e alarga-se contextualmente, antes de mais, à que conferir a cada escola e a cada aluno a capacidade de se manifestar na elaboração das suas próprias políticas. Análise esta que se pode deprender também da seguinte inferência, *«O estabelecimento escolar não pode continuar dependente, para o seu funcionamento, de uma cadeia burocrática, está obrigado a construir uma “política”, a ajustar as práticas de docentes e alunos, conferindo-lhes capacidade de gestão»*, (Dubet e Martuccelli, 1998: 60). Esta opinião, que nos resulta quase unânime, encontra ainda eco em outros analistas do sistema educativo, segundo (Weiler, 1990), o estado e as organizações burocratizadas, perderam a capacidade de administrar, de forma centralizada e conveniente, os conflitos. É a escola em particular, a única que, por força da sua responsabilidade local, possui o sentido da conveniência necessária à resolução dos conflitos.

Esta situação em que se vê mergulhado o sistema educativo, conjuntamente com os novos modos de entender os serviços públicos e a regulação do trabalho, acalentado por uma nova ideologia política centrada na produtividade e amparada por uma cobertura intelectual de novas estratégias de mudança educativa, tem centrado a escola na confluência de interesses e circunstâncias que deu lugar a discursos sobre as virtudes da autonomia.

**Ponto 3: A insustentável leveza da autonomia educativa.**

Parece-nos que a nossa análise não estaria completa, senão analisássemos aqui, um dos conceitos basilares, tanto da proposta de inovação educativa, como da actual modelação do sistema educativo, o de autonomia. Procuraremos, em particular, expor as perspectivas de que o mesmo se pode revestir, tanto como arquétipo de um modelo de inovação, como expressão da renovação de modelos tradicionais.

Espera-se que a escola não seja apenas o espaço físico e material em que ocorre a educação, procura-se que a mesma seja também, o espaço orgânico em que ela se configura autonomamente por um plano específico de gestão e encontro do currículo nacional com a realidade social concreta. A “*devolução*” de competências, que em Portugal, assume particular expressão com a publicação do D.L. 115-A/98 - competências propostas pelo novo modelo de gestão - deve ser entendida, antes de mais, como uma forma do estado encomendar à escola e a cada uma em particular, a concretização do seu plano educacional adequado à variedade social. Do mesmo, sugere-se-nos ainda como recorrente, a lógica de uma inovação educativa, em que as escolas funcionem como entidades com identidade própria, capazes de gerarem um sentido de pertença dos educadores, pelo envolvimento dos mesmos nos seus princípios e práticas, de forma a assumirem responsabilidades no que à mesma diz respeito.

Importa contudo esclarecer, que esta perspectiva não significa por si só, que o estado abandone o controlo de um currículo nacional, nem os processos de regulação que determinam a forma como as reformas se desenvolvem localmente. Antes pelo contrário, as reformas educativas tendem

a desenvolver-se em paralelo com as novas políticas de serviço público, que apresentam como principal característica, a fixação por parte do estado dos objectivos de produtividade e uma avaliação “*para*” a qualidade.

É inevitável contudo a análise, da procura por parte do estado, de um reforço da sua legitimidade na afixação de um currículo nacional – seu conteúdo e justificação – que se nos afigura de forma aceitável pela anterior noção, como é também possível, na ausência da mesma, a leitura mais pessimista, de uma intenção de abandono da responsabilidade sobre conflitos sociais associados à educação, que passam a ser atribuídos, não à política central mas às escolas, na medida em que esse “*abandono*” de responsabilidade se apresenta agora de uma forma satisfatória, como uma “*devolução*” à sociedade e aos educadores de espaços de decisão<sup>3</sup>.

Por outro lado, temos ainda de considerar que esses espaços, uma exigência contextual legítima das famílias singulares e da sociedade em geral, assenta ainda no princípio da participação. Esta questão de princípio deve também ser conduzida com cuidado, de forma a evitar que as famílias participem quase exclusivamente como animadores e facilitadores de processos de “*eleição*” de Escolas. Este precedente que se torna cada vez mais presente no sistema educativo português, não deve ter por base, o privilegiar do factor electivo como pressuposto de progresso, inovação e animação da comunidade educativa, arreigado à convicção, do nosso ponto de vista errado, de que esse progresso educativo só será possível se cada escola ou instituto estiver dependente da sua valoração pública e a sociedade propínqua

<sup>3</sup> Reservando-se o controlo central sobre aspectos fundamentais do currículo e da gestão educativa.

dos melhores centros. Antes sim, que se liberte o sistema da pressão social, de forma a ganhar espaço, tanto de exigência, para que cada centro assuma de forma autónoma a responsabilidade do seu projecto educativo – com reflexos práticos num reforço da responsabilização da escola perante a sociedade e perante as famílias, com filhos em idade escolar – como de arbítrio na condução da sociedade, ao assumir a responsabilidade “*devolvida*” pelo estado, de ser ela a exigir qualidade às escolas e uma educação que se adequa aos seus valores e expectativas.

Estas questões, que consideramos estratégicas das actuais reformas educativas, propiciam ainda um espaço circunstancial ao desenvolvimento de outros paradoxos. Referimo-nos em particular a formas mais subtis de controlo, não apenas institucional mas também social, misturadas com formas de responsabilização do professorado na elaboração de serviços adaptados à clientela, conjuntamente com a pretensão, nalgumas ocasiões honesta, ainda que provavelmente desenfocada e equivocada, de racionalização de uma prática que perdeu o seu potencial transformador pelo criar de modelos universais de mudança que perderam o seu significado político. Que análise devemos fazer sobre o sentido destas mudanças e sua direcção programática? Arriscaremos apenas algumas breves considerações.

Vejamus em primeiro lugar, como em educação, a tão propalada “*competitividade*”, pode ser traduzida pelo filtro da oferta-procura.

Cada vez mais se entende a escola, como um bem de consumo para o cidadão, nela deve manifestar a sua participação na selecção dos bens escolares, elegendo uns e recusando outros. A escola é mais democrática – pensa-se – se temos mais

capacidade de eleger o que nos interessa, temos, como reflexo, uma maior diferenciação dos centros educativos o que conduzirá as escolas à competitividade e ao ajustamento do mercado pela lei de oferta e procura. Contudo, esta posição da competitividade pelo ajuste entre a oferta e a procura tem a sua perversão. Em primeiro lugar, nem a oferta é igual para todos, nem a capacidade de opção é equivalente entre todos, dadas as diferenças económicas, sociais e culturais de partida dos seus frequentadores. Assim, implicar as famílias na escolha “*eleição*”, é responsabilizá-las de facto pelos seus recursos pessoais de opção, sejam eles económicos, culturais ou de dedicação, estando à partida, esses recursos, desigualmente distribuídos.

Em segundo lugar, a competitividade como motivação da sociedade também não é neutra. O critério a partir do qual se compete não é livremente decidido pela “*sociedade*”, é antes decidida pelas capacidades de performance nos termos fixados pelo currículo oficial (Hatcher, 1994). Com efeito o currículo não actua apenas como modo de controlo sobre os objectivos dos centros educativos, como permite fazer avaliações e comparações entre centros distintos. Ao fazê-lo, impulsiona ainda estes a tentar elevar a sua produtividade segundo o definido pelos ditos objectivos e as famílias a assimilar que a qualidade depende do sucesso da prestação, assumindo no contexto, especial pertinência a questão do “*ranking*” ou “*rank*” enquanto discurso de grau, distinção, graduação ou ordenação dos centros educativos.

O que parece certo, é que por esse discurso procura assim o sistema central, evitar que proliferem outras filosofias e práticas educativas que possam guiar-se por outras pretensões, por outros objectivos e

conteúdos que não sejam aqueles que o mesmo definiu como padrão de competitividade. Reflecte-se também nesta intenção, uma tentativa de implementação de um modelo de ajuste da procura em vez de um modelo de diálogo social na definição da escolaridade. Como resultado, as escolas e os seus frequentadores, tentam proceder a movimentos de ajuste a partir de questões e necessidades que não controlam, não só porque não actuam como um colectivo na tomada de decisão, como, enquanto agentes isolados, são frequentemente guiados por interesses individuais. Esta situação, é do nosso ponto de vista, tanto mais grave, se entendermos, como já o expressámos, que os por ela, afectados, não participam na definição colectiva da educação, apenas e só, nos processos de selecção e adequação a partir de decisões das quais estão excluídos, porque são decisões tomadas pela administração.

Outra questão que consideramos sensível às reformas educativas diz respeito à denominada “*descentralização*”. A descentralização é frequentemente interpretada pelas administrações centrais ou centralizadas, como o salto no vazio. Segundo Brennan (1993), à que combater a tendência para que as escolas se convertam em ilhas, por força de uma interpretação errada da descentralização<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A importância que adquire a escola no contexto das novas reformas educativas fez com que se tenha dado especial ênfase à condução das mesmas e aos procedimentos mediante os quais se deve desenvolver a nova forma de gestão. Elaboram-se para o efeito novas leis e regulamentações, sobre as formas como deve trabalhar um centro para desenvolver os seus projectos e melhorar a sua imagem institucional. São regras que se referem às formas de trabalho em equipa, a procedimentos para a elaboração e desenvolvimento de projectos educativos e à forma de implicar os professores neste tipo de tarefas

que, no que concerne à autonomia escolar, é pensada tendo por base o isolamento dos centros. Isto significa ainda, a ausência de estruturas sociais intermédias com capacidade de intervenção e actuação política, e não apenas de execução administrativa (Rasco, 1992).

Desta perspectiva, a autonomia que não possibilita a implementação de um sistema de acção social organizada para articular o escolar de uma forma mais ampla do que seria possível a partir das escolas individuais, gera o imobilismo. Se é verdade que o isolamento dos centros, abona em favor da possibilidade de que o desenvolvimento curricular e educativo em geral, se via reduzido senão contasse com a capacidade geradora dos recursos privados de cada escola, é também verdade, que dificilmente podem os centros isoladamente gerar políticas e recursos adequados para um desenvolvimento curricular, que requer algo mais do que capacidade de decisão sobre a organização e sequencialização dos conteúdos.

Para um desenvolvimento curricular que necessita de capacidade de acção transformadora das condições de educação, no isolamento, a maioria das escolas e institutos, o único que podem fazer, é identificar o desenvolvimento curricular com o desenvolvimento de documentos próprios. Projectos educativos e

---

Um dos factores que se redescobre neste processo de descentralização é, para além do esforço de converter as escolas em instituições mais dinâmicas e preocupadas com uma melhoria do seu colectivo profissional, o da liderança. Reforçar a liderança e inclusivamente profissionalizá-la - figuras específicas definidas pela sua formação igualmente específica, dignificando o cargo e concedendo-lhe maior autoridade institucional - é uma preocupação bastante visível dos planos administrativos para o desenvolvimento organizativo e pedagógico dos centros escolares, que reforçam novas formas de uma necessidade tradicional do nosso sistema, o de controlo central.

regulamentos internos de escola, transformam-se então em instrumentos do isolamento sob a aparência de autonomia. Desvirtuados, animam ainda o professorado a centrar-se mais na sua escola, atrofiando o desenvolvimento de uma perspectiva profissional, que lhes permita conhecer a necessária relação entre a educação, o sistema educativo em geral e as condições sócio-políticas do seu trabalho (Angus, 1994). Resulta quase evidente, que um dos paradoxos das actuais políticas de reforma educativa, resulta da tentativa de combinação simultânea do controlo da educação por parte do estado e do seu abandono ao mercado. Por esta razão, a suposta autonomia reflecte ainda a crescente contradição entre a flexibilização e a crescente regulamentação.

Do ponto de vista dos legisladores, a contradição é mais aparente do que real, já que a autonomia dos centros educativos está pensada como uma forma de auto-administração e não como uma forma de autogestão política. A autonomia, assim entendida, está então claramente reflectida numa das principais tarefas simbólicas da reforma: redigir o projecto educativo de escola e explica como a autonomia dos centros se converteu numa complexidade burocrática e numa sofisticação das suas formas de gestão. Incapaz também, já que da mesma não se antevê a dotação de competências necessárias à formulação de um projecto político-educativo, de implicar alunos e famílias no conceito mais alargado de “comunidade educativa”. Como referem Lima e Afonso (1995), possuímos, quanto ao processo da sua implementação, um conceito mais instrumental do que democrático da autonomia. Isto é, a autonomia tende a ser entendida como uma técnica de gestão para articular melhor o centro com a “periferia”, melhorando a performance da execução de políticas (re) centralizadas.

Toda a complexidade do desenvolvimento e gestão das actuais exigências educativas, parece ainda favorecer a “despolitização” do sistema, já que a dita complexidade actua como motivação para a exclusão dos alunos e da comunidade, de discussões que adoptaram uma forma muito tecnicizada. Por outro lado, esta despolitização é necessária ao discurso que apresenta e faz crer, que o problema educativo é apenas uma questão de eficácia. Um discurso sobre a eficácia, que resulta agora também mais complexo e quase aceitável, não tanto pelas referências aos métodos de ensino, como ocorria a alguns anos atrás, mas por se generalizar ao funcionamento dos centros educativos.

A mentalidade gerencialista do sistema, está ainda a conduzir a comunidade educativa a formas de pseudo participação. Gimeno (1994), chama a atenção, para o que consideramos clarificador do autêntico alcance e valor da autonomia do professorado que representam as actuais reformas educativas, o facto, a seu ver, de que a suposta autonomia concedida, não só não nasce de uma procura do professorado, como estes também não participam no seu projecto político. Paradoxalmente, aos professores e às escolas devolve-se-lhes algo que não pediram e nem sequer participaram na formulação da política dessa devolução. Ainda segundo Robertson (1993), este paradoxo converte-se necessariamente noutra: concede-se autonomia escolar, mas os parâmetros dessa política estão previamente fixados. Essa aparente autonomia, reducionista da capacidade de acção, é referida pelo autor como decorrente do facto de que a capacidade de decisão e intervenção é “concedida” a partir do centro, excluindo-se o professor dos pressupostos, condições e organizações prévias.

O sistema central, do ponto de vista do que interessa enquanto empregador, espera que os professores se comportem como obedientes funcionários, que resolvam os problemas que encontram, tal como foram definidos e com os recursos que lhes foram concedidos. Esta lógica, que o perspectiva como cliente interno da organização, reafirma que a sua autonomia não é política, apenas e só de gestão.

Como referiram (Bottery, 1992 e Angus, 1994), assistimos passivamente ao aparecimento de uma nova burocracia disfarçada de participante, a uma pseudo participação que promove o empenho do professor em tarefas específicas, mas se esbate à medida que se ascende até à organização das mesmas e mais ainda, nas esferas de definição das políticas da instituição.

### Conclusão

Todas as referências aqui feitas à modelação do sistema educativo, só farão sentido, numa “*devolução*” aos centros educativos, de uma autonomia que não seja apenas instrumental. O privilegiar de análises económico-financeiras para projectos, que propõem na sua essência transformações sociais, revelam-se incapazes de mobilizar energias para a definição de estratégias e projectos próprios.

Modelos, análises, avaliações e previsões evolutivas da educação, devem antes de mais constituir-se como instrumentos de informação objectiva para que, pela visibilidade da evolução, consigam os centros educativos, descentralizar a decisão dar espaço e incentivo a uma participação que se requer acrescida, de compromisso social e de verdadeiro sentido público.

Não pensamos ser possível continuar a negligenciar o papel fundamental dos que

têm que “*adoptar*” e realizar a inovação, lembrando-os apenas no espaço da crítica ao seu profissionalismo, sempre que o sistema educativo infere do fracasso das mudanças planeadas pelo seu modelo de inovação. Crítica que consideramos característica de políticas educativas que pretendem a inovação e a mudança pensada de cima para baixo, elaboradas fora da escola e logo transmitidas para dentro dela. Pelo contrário, pretendemos, ainda que de forma singela, contribuir para uma compreensão da forma como os factores macro-organizacionais, institucionais e por que não, também pessoais, se arrolam no processo de mudança, com o intuito de demonstramos que o ponto de partida da mudança educativa centra-se mais nos indivíduos e nas instituições, do que nas inovações que se pretendem implementar, já que o privilegiar da última conduz, inevitavelmente, à instrumentalização dos primeiros. Como esclareceu Fullan (1998), na fase que denominou como “*capacidade de mudança*”, a evolução educativa, situa-se nas capacidades fundamentais de mudança do indivíduo e do grupo, só possíveis quando inseridos numa organização e numa sociedade com capacidade de aprendizagem.

Parece-nos ainda evidente, a aproximação do autor à ideia de uma cultura institucional de escola, por forma a contemplar formas mais variadas e interactivas de profissionalidade, não esquecendo que são sempre os docentes concretos o pilar de sustentação da inovação e por conseguinte, também aqueles que podem transformar a cultura no seu centro.

O sistema central tem de permitir, que os instrumentos de autonomia colocados à disposição da escola portuguesa, não se revistam de uma natureza simbólica da reforma, mas permitam à mesma ganhar uma relevância local e um sentido decorrente de processo internalizado de

escola. Impõe-se a lógica de atendimento a necessidades próprias da comunidade educativa que, por requerem grande dispêndio de energia e disponibilidade de recursos para dotar o processo de coerência interna e capacidade para solucionar os problemas identificados e gerados, não sejam, como são, frequentemente entenebrecidos por objectivos exclusivamente economicistas.

Em última análise, consideramos mesmo essa relevância local, a condição primeira, para o que Rudduck (1994), na sua análise sobre os estilos de reforma educativa ocorridos em Inglaterra, denominou de “*escola total*”. Uma relevância, que procura na construção de uma sentido colectivo dentro da própria escola, o (re) centrar do professor e da escola, como mediadores activos do processo de mudança e das comunidades como unidades e culturas totais.

As alternativas parecem reduzidas, ou o sistema educativo aposta numa lógica de mudança que, assente num processo contínuo de aprendizagem, seja capaz de centrar os educadores como forças individuais e agentes activos na direcção e gestão dos seus esforços, ou impõe-lhe uma lógica de mudança, que por força da mesma, resulte numa visão da autonomia como dependente de factores relativos ao êxito ou fracasso das “*experiências de inovação*” que se procuram implementar. Uma tentativa de coexistência das duas é, do nosso ponto de vista, desonesto. Principalmente e não obstante outras apreciações, porque não é possível continuar a esperar que se acredite, que as transformações em educação resultam apenas de mudanças devidamente planificadas e das conclusões dos especialistas sobre as mudanças planificadas. Por outro lado, a compreensão do fenómeno educacional, exige hoje, da

perspectiva da mudança de concepção dos seus agentes, que se lhes possibilite a compreensão de factores sociológicos e políticos que enformam os contextos em que os mesmos se desenvolvem.

Procuramos ainda chamar a atenção neste nosso artigo, para uma preocupação que nos surge como decorrente, a tendência que qualificamos de ostensiva, para se privilegiarem as relações com a comunidade que assentam numa dinâmica de selecção-elecção. Por essa dinâmica, preocupa-nos a possibilidade de que as escolas e os educadores se fechem sobre si próprios, diligenciando, na impossibilidade da definição do produto educativo que oferecem ao mercado, o sentido da sua instrumentalização pelo cumprimento das exigências administrativas sob as quais deve realizar-se a relação de oferta-procura e sejam envolvidos na utopia de uma autonomia, que se traduz numa efectiva auto-administração para o êxito.

Pensamos ter ainda demonstrado, que o privilegiar das avaliações economicistas e financeiras, a que fizemos alusão a quando da nossa análise sobre o “*projecto*”, pode conduzir-nos a uma mentalidade tecnicista e a uma concepção gerencialista da autonomia. Se, por uma lógica centralista da mudança, se privilegiar essa concepção, implementaremos em definitivo a percepção ilusória da autonomia. Ilusória também, porque faz crer aos educadores que possuem o domínio sobre o seu trabalho, quando por trás se esconde a incapacidade, não só, para entender os fundamentos políticos que a sustêm, como para enfrentar algumas das principais características da prática educativa. Compete ao docente, perante a ambiguidade, os conflitos de valores e a necessária (re) interpretação das situações, estar esclarecido para privilegiar a opção

pelo moralmente correcto, mais do que o eficaz.

Rejeitamos a lógica de exclusão selectiva, porque é propriedade dessa ilusão, a implementação duma retórica do profissionalismo, que identifica domínio com tecnificação e faz crer que autonomia significa especialização e exclusividade de uma prática não partilhável.

## Referências

### Bibliográficas

- Fullan, M. (1998). The meaning of educational change. A quarter of a century of learning. In A. Hargreaves (ed.), *International handbook of Educational Learning*. Dordrecht: Kluwer, 214-218.
- Hillier, F. S. e Lieberman, G. J. (1986). *Introduction to operations research*. San-Francisco: Holden Day.
- Tavares, L. V. (1991). *Desenvolvimento dos Sistemas Educativos - Modelos e Perspectivas*. Lisboa: M.E./GEP.
- Churchman, C. W. (1972). *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- Lazlo, E. (1983). *Systems science and world orders*. Oxford: Pergamon.
- Azevedo, J. M. (1999). *Autonomia, projecto e serviço público*. In *Dossier Educação e Perspectivas*, 77-83.
- Rafael, J. F. (1993). *Avaliação, programação e gestão de projectos - Desenvolvimento dos sistemas educativos*. Lisboa: M.E./GEP
- Blang, M. et al (1976). *An introduction to the economics of education*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Dubet, F. e Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.
- Lerena, C. (1980). *Escuela, ideología clases sociales en España*. Barcelona: Ariel.
- Weiler, H. N. (1990). *Comparative perspectives on educational decentralization: An exercise in contradiction? Educational Evaluation and Policy Analysis*. 12, 4, 433-448.
- Hatcher, R. (1994). *Market relationships and the management of teachers*. *British Journal of Sociology of Education*. 15, 1, 41-61.
- Brennan, M. (1993). *Reinventing Square Wheels: Planing for schools to ignore realities*. In J. Smith (ed.), *A socially Critical View of the Self-Managing School*. Londres: Falmer Press, 83-99.
- Rasco, A. J. (1992). *Descentralización y evaluación en el Sistema Educativo Español*. *Algunas claves para el pesimismo*. In *Escuela Popular*, 3, 23-87.
- Angus, L. (1994). *Sociological Analysis and education management: the social context of the self-managing school*. *British Journal of Sociology of Education*. 15, 1, 79-91.
- Lima, L. e Afonso, A. (1995). *The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal*. *Educational Review*. 47, 2, 165-172.
- Gimeno, S. (1994). *La desregulación del curriculum y la autonomía de los centros escolares*. *Teoría y práctica de la educación*, 13, 4-20.
- Robertson, S. L. (1993). *The politics of devolution, self-management and post-fordism in schools*. In J. Smith (ed.), *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. Londres: Falmer Press, 117-136.
- Bottery, M. (1992). *The ethics of educacional management. Personal, social and political perspectives on school organization*. Londres: Cassell.





