

REVISTA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO, 1998, 11 (1), 23-35
© 1998, I.E.P. - Universidade do Minho.

A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA E A AUTONOMIA DA GESTÃO NAS ESCOLAS PRIVADAS

Carlos A. Vilar Estêvão

Universidade do Minho, Portugal

Resumo

Depois de se enquadrar o estatuto do ensino privado no contexto da actual reforma educativa, serão descritos modelos de autonomia e gestão a partir de alguns modelos analíticos aplicados às escolas enquanto organizações, para, finalmente, se abordar a especificidade do projecto autonómico das escolas privadas portuguesas.

Autonomia do ensino privado e reforma educativa

O ensino privado português, um pouco à semelhança do que tem acontecido também noutros países com tradições culturais e educacionais distintas das nossas, tem merecido pouca atenção, mesmo nos momentos caracterizados como "tempos de reforma". No caso português, a problemática do ensino privado tem-se confinado, na verdade, a breves referências e à produção de um ou outro documento de eficácia

Toda a correspondência relativa a este artigo deve ser enviada para: Carlos A. Vilar Estêvão, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710 Braga, Portugal.

reduzida ou mesmo nula ¹. Isto corrobora precisamente a aparente insignificância política e simbólica do ensino privado, subsistindo com um estatuto ambíguo, situado entre o que foi (e perdura) e o que virá (e que se ignora), enlevado nas intenções proclamadas de fazer prevalecer a sua imprescindibilidade, designadamente no cumprimento dos imperativos constitucionais e legais concernentes à universalidade e mesmo à gratuidade da educação, mas que pouco têm contribuído para alterar a sua situação de alguma *marginalidade*, nomeadamente na discussão das grandes metas que o sistema educativo deve prosseguir.

Esta omissão da relevância da sua função social e educativa é tanto mais surpreendente quanto as estratégias convocadas para justificarem os actuais movimentos de reforma educativa assentam frequentemente na urgência de uma renovação do sentido de comunidade nas escolas, na necessidade de modernização, qualidade e racionalização dos sistemas educativos, no sentido da descentralização e maior autonomia das escolas, numa maior escuta e responsabilização perante a clientela, na valorização do *management* participativo, na transferência dos critérios de qualidade da nova gestão do mundo empresarial... vertentes estas frequentemente alocadas no lado do privado. De facto, quer a revalorização do privado e das lógicas desregulamentadoras que se têm verificado até certo ponto noutros domínios estruturais da nossa sociedade, quer mesmo a reorientação, a partir da década de 80, do processo de reforma que em certas áreas da educação pública (por exemplo, no ensino profissional) tendeu a obedecer a um tipo de racionalidade política baseada fundamentalmente no pragmatismo e na oferta, não têm sido capazes de marcar ou inverter, decidida e congruentemente, a orientação da reforma educativa actual face ao ensino privado.

Não será de admirar então que o ensino privado continue a viver *sobressaltado* em algumas perplexidades, agravadas, todos os anos, por uma produção normativa inespecífica do ministério da educação, explicitamente orientada para o ensino público e em que se omite quase totalmente não só a capacidade de o sector privado contribuir decisivamente para a *qualidade* e inovação no domínio da educação como também a sua relevância em termos de cumprimento de funções e da prossecução das metas que o sistema educativo deve almejar.

Esta omissão, todavia, não resulta propriamente de uma explícita subalternidade consagrada no enquadramento jurídico do ensino privado, como tem sido frequentemente reconhecido. Ela apenas confirma o facto de as preocupações com a especificidade deste ensino serem raras quer ao nível retórico quer sobretudo ao nível das práticas sociais em que aquele enquadramento jurídico-institucional se traduz, o que indicia imediatamente, entre outras coisas, uma fractura entre as determinantes sociais das transformações das práticas e as determinantes sociais das transformações dos quadros legais, acabando tal situação por reverter ainda a favor da centralidade do Estado pelo reforço dos mecanismos de regulação das relações de reprodução social. Por outras palavras, o Estado educador e gerencialista tende a aumentar o seu poder quando se verificam situações, como a que ocorre com o ensino privado, em que, por imperativos vários, tem de modernizar-se e democratizar mais os seus dispositivos jurídicos, abdicando então de algum poder coercivo e normativo para conservar ou reforçar até o seu peso regulador.

Em conclusão, tal como outras reformas, a actual, mais do que encontrar soluções, tem mantido (e até suscitado) problemas, o que nos leva a afirmar que, apesar de estarmos perante novas reformas, nos confrontamos sempre com velhos problemas de que destacamos o estatuto ambíguo do ensino privado e a *pacatez* da sua autonomia.

O nosso ensino privado, aliás, nunca usufruiu verdadeiramente, durante muitos anos, de grandes margens autonómicas, apesar das garantias formais que as disposições constitucionais por vezes consagravam mas que outros dispositivos legais acabavam por condicionar. De facto, as restrições pedagógicas e administrativas foram sempre muito vincadas e as limitações provenientes da necessidade de satisfazer determinados encargos (fiscais e outros) condicionaram muito as práticas destas escolas. Mesmo os apelos à democratização do ensino, à igualdade de oportunidades, à modernização do ensino (por exemplo no tempo do ministro Veiga Simão), pouco ou nada alteraram este estado de coisas, mantendo-se o ensino privado como um "sector restrito" (F. Mónica, 1978: 151), uma "caricatura" do próprio ensino público (G. Cruz, 1952), atravessado por clivagens sociais e diferenças várias, designadamente quanto à sua qualidade e orientação, não deixando, no entanto, de ser imprescindível para o próprio funcionamento do sistema escolar uma vez que possibilitou o cumprimento de outras funções (nomeadamente a de recuperação e a de legitimação da educação pública) e contribuiu para aliviar financeiramente o Estado de outros investimentos necessários no campo do ensino.

Com o actual estatuto, publicado pelo decreto-lei nº 553/80, em 21-11, reitera-se, logo no preâmbulo, a preocupação pela valorização da iniciativa e da autonomia privadas na educação e por uma certa eficiência ao apresentar-se como um quadro regulamentador maleável como *conviria* à diversidade de níveis de ensino em apreço, racionalizando a "floresta jurídica" que brotara do anterior estatuto. Em consonância com esta postura, aí se prevê, entre outros aspectos, o incremento de projectos educativos próprios que as escolas desenvolveriam por si mesmas, o estímulo à inovação pedagógica, a elaboração de regulamentos internos e a criação do mecanismo da "autonomia pedagógica" (definida como a liberdade de adopção de planos de estudo, conteúdos, métodos e instrumentos escolares, avaliação de conhecimentos, incluindo a dispensa de exame e a sua realização, matrículas e emissão de diplomas e certificados de matrícula, aproveitamento e habilitações).

Esta margem de autonomia legalmente consentida (mais do que propiciada) parecia colocar a escola privada à frente do impulso renovador do sistema educativo. No entanto, este regime, se por um lado representou uma oportunidade de afirmação da identidade das escolas privadas, ele tendeu, contraditoriamente, a agravar a dependência face às escolas públicas visto que para a sua concessão, por exemplo, a escola teria de funcionar, como *conditio sine qua non*, por um período de cinco anos consecutivos em regime de paralelismo pedagógico, situação que induziria, quase inevitavelmente, uma compreensão *sui generis* desta autonomia sobrecondicionada como ficava pela anterior convivência em paralelo com o modelo público².

O instinto regulador e gestor do Estado prevalece claramente no estatuto de 1980, não obstante todas as conquistas e as boas intenções de subtração ao arbítrio ministerial das regras do jogo, de satisfação das aspirações dos parceiros sociais, de inflexão da política educativa e cultural em relação ao ensino privado. Efectivamente, o Estado não abdicou, mais uma vez, do seu estatuto hegemónico instituindo-se verdadeiramente como a entidade fornecedora de recursos e reguladora ao traçar o *ambiente* geral das organizações educativas privadas e ao enquadrá-las globalmente do ponto de vista jurídico-administrativo. E tem sido de tal modo o seu êxito neste aspecto que o ensino privado continua, na verdade, incapaz de estabelecer claramente o seu domínio, constringido ao seu *ambiente de tarefa* que as grandes decisões do poder político lhe inscrevem³.

Se abstractamente podemos afirmar então que este estatuto (e os documentos que o prepararam) significou para o ensino privado um salto qualitativo, o futuro deste sector tem permanecido, contudo, algo *crítico*, situação que nem a própria lei fundamental do sistema educativo (LBSE) alterou, continuando ao sabor de políticas contraditórias como nos casos, por exemplo, da redefinição organizacional do ministério da educação (prevista no decreto nº 3/87), da situação das escolas privadas face a alterações na segurança social, do alcance do princípio da gratuidade do ensino e da própria celebração de contratos.

Mal-grado, pois, todos os esforços, prevalece a situação de termos um ensino privado que, por um lado, sobrevive com uma *autonomia sob suspeita* e que, por outro lado, não conseguiu tematizar-se ainda como solução política porque verdadeiramente não conseguiu também impor-se como problema social no nosso país (contrariamente ao que tem acontecido noutras áreas das políticas sociais e mesmo na educação ao nível do ensino superior e do ensino profissional), o que pode indiciar, por um lado, um certo grau de eficiência política da instância governativa na condução dos assuntos privados na área do ensino, e revelar, por outro, ou a incapacidade de as forças pró-privado contribuírem para tornar os serviços de educação e ensino atractivos ao capital privado, ou então a condescendência excessiva destas mesmas forças, preocupadas como estão por actuar segundo "padrões iluministas" de pendor normativo ou por processos de poder e constelação de interesses que omitem qualquer interacção conflitual com o Estado.

O ensino privado acaba assim por funcionar objectivamente mais como um contribuinte, ainda que não intencionalmente activo, para a reprodução das relações sociais vigentes, como um agente legitimador da acção estatal e do sistema social global, enfim, como uma *reserva argumentativa* do Estado contra todos os que o acusam de estar a privilegiar políticas liberalizantes ou neoliberais. O preço de tal posicionamento é que as nossas escolas privadas globalmente consideradas não oferecem uma educação *verdadeiramente* privada enquanto alternativa à educação pública, aparecendo, deste ponto de vista, como *organizacionalmente redundantes* (face às escolas públicas), ideia que é corroborada com as tendências generalizadas das escolas privadas para uma certa desideologização e dessacralização do seu ambiente interno, para a perda crescente do *espírito de missão*, para a menor especialização social da sua *clientela*, para a maior laicização dos padrões de selecção do seu corpo docente, para a menor influência do contexto estrutural *doméstico* e de outras lógicas e solidariedades mais intimistas.

Em conclusão, se esta caracterização do ponto de vista organizacional manifesta a fraca especificidade das escolas privadas portuguesas, do ponto de vista político pensamos que elas têm funcionado globalmente como autênticos "aparelhos do Estado" (R. Dale, 1989: 54), como *sistemas administrativos* do Estado⁴ formatados pelo paradigma estatal, razão que leva J-B. d'Onorio (1982: 95) a afirmar, a propósito dos contratos que estas escolas celebram com o Estado, que embora eles dêem uma certa segurança, sobretudo financeira, às escolas privadas, as levam simultaneamente também a perder a independência, talvez mesmo "um pouco da sua alma", diluindo-se deste modo a sua essência especial num estertor de *morte institucional*.

De um modo geral, podemos concluir então que, em Portugal, nunca houve propriamente um movimento reformador tendente à concessão de autonomia às escolas por parte da administração central. Todavia, as escolas privadas apresentam gérmens de autonomia que podem propiciar um desabrochar de um projecto autonómico mais consistente, embora todos estejamos conscientes das dificuldades que a situação oficial de "autonomia de abandono e algum desleixo" suscita.

Modelos de autonomia e gestão da escola privada

A partir sobretudo da década de 80, verificou-se nos estudos organizacionais uma clara inflexão no sentido de uma acentuação dos poderes periféricos e de uma maior contextualização da acção política, devido fundamentalmente aos benefícios da gestão centrada na escola, na *gestão participativa*, na territorialização das políticas educativas, na sua auto-organização e autonomia da escola, reclamando-se consequentemente a alteração do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação, mantendo porém um controlo baseado não tanto na conformidade com as regras e directivas impostas pela hierarquia, mas num controlo baseado na conformidade com as finalidades e objectivos educativos.

Esta inflexão para a autonomia e para a centralidade da escola, que aparecem correntemente na linguagem política da reforma educativa, não surge, porém, como que por encanto; ela tem a ver, entre outros aspectos, com uma complexa combinação de factores que intervêm na construção da decisão política em geral, com a crise do Estado e da educação, e com a reprogramação de estratégias retóricas e argumentativas do discurso político (em nome, designadamente, da soberania do cliente).

A acentuação dos benefícios da autonomia não mereceu, contudo, interpretações unívocas, mas propiciou antes um debate aceso sobretudo por parte daqueles que fizeram equivaler este movimento a um processo tendente a introduzir, numa lógica neoliberal, a concorrência no sector educativo público pela *des-sectorização*, ou seja, pela possibilidade de os pais poderem escolher livremente, no mercado educacional, a escola da sua preferência. Afinando por este mesmo diapasão, outros críticos acabaram por interpretar o actual movimento reivindicativo de autonomia, encetado não já em nome da excelência ou da gestão centrada na escola,

mas em nome da *descentralização*, como correspondendo a um "mecanismo compensatório" relegitimador do Estado (H. Weiler, 1993), uma vez que mesmo a territorialização das políticas educativas não foi uma conquista do local, mas o efeito de uma política nacional que, longe de implicar um afastamento do Estado, o reposicionou através de uma redistribuição do poder entre o centro e a periferia. Por outras palavras, a delegação de maior autonomia e de poder de decisão às escolas por parte do Estado, longe de conduzir ao enfraquecimento do seu papel, levou antes ao seu fortalecimento devido, entre outras razões, a uma maior governabilidade sistémica que possibilitava (em termos de políticas desconcentradas), uma vez que tornava mais maneável o sistema administrativo em termos funcionais.

Por mais problemático que possa ser, este movimento global de descentralização e autonomia é, apesar de tudo, paradigmático do esforço reivindicativo por mais poder local, acompanhado por uma maior flexibilização na gestão de recursos, pela descentralização e desburocratização dos processos de controlo, pela partilha de decisões no interior da escola, pela *parentocracia* ou poder dos pais enquanto actores políticos, pela clareza de tarefas e papéis de cada um, pela responsabilização (moral, profissional e intelectual) visando a melhoria e adaptação dos meios às grandes finalidades da aprendizagem. Este movimento fundamenta-se, assim, na importância da escola como organização enquanto factor determinante da diferença, contribuindo decisivamente para aumentar a qualidade, a eficiência e a sua libertação face ao Estado (cf. J. Barroso, 1996).

Contudo, há também que reconhecer, a par destas virtualidades, as fragilidades que tais movimentos têm vindo a revelar, desde logo pela não discussão profunda dos seus pressupostos políticos e ideológicos (sobretudo da 3ª vaga da autonomia)⁵ e, a outro nível mais técnico, pela não verificação da causalidade entre os critérios identificados e os resultados obtidos, resultantes dos "efeitos de escola" ou da "gestão centrada na escola". Além disso, estes movimentos têm vindo a falhar não só por não serem capazes de definirem os papéis dos diferentes actores (sobretudo dos conselhos locais de educação) e da autoridade em geral, mas também por não questionarem o tipo de racionalidade mobilizado, em que a dimensão micropolítica da escola é esquecida tal como a sua ambiguidade estrutural.

Sobressai do atrás exposto que a autonomia não é um fenómeno homogéneo, apesar de girar em torno de temas comuns. A autonomia convoca a agregação de lógicas diferentes em redor, por exemplo, da crítica à burocracia, da valorização da escala humana e da democracia de proximidade, da reivindicação de um direito dos cidadãos contra o absolutismo do Estado, do papel do profissionalismo docente, da importância de uma gestão profissional (J. Barroso, 1996a). Por outro lado, a convivência com arremedos de autonomia que resultam de a administração da Educação, por exemplo, praticar uma política de desconcentração por razões essencialmente pragmáticas, reconhecendo então aos órgãos periféricos o exercício de funções instrumentais e de responsabilidades expressivas, pode levar a interpretações que dizem estarmos perante processos genuínos de *delegação de poderes* quando, afinal, estamos tão-só perante actos de *indulgência política* que permitem encenações dramatizadas de autonomia segundo o guião de um qualquer projecto educativo.

Se isto é evidente no que respeita às escolas públicas, o mesmo se passa em muitas escolas privadas. Na medida em que as escolas privadas têm permanecido, como dissemos, como "serviços locais do Estado" (J. Formosinho, 1989), as próprias diferenças, quando as há, situam-se sobretudo nas "infidelidades normativas" (L. Lima, 1992) ou nas margens de interpretação que os normativos permitem ou propiciam. Isto significa que as escolas em geral, e as privadas em particular, encontram dificuldades em estabelecer as suas próprias balizas em razão do seu próprio contexto, da sua história institucional e da *cultura organizacional*, apesar de estas possuírem estruturas de participação mais intimistas, estruturas pedagógicas mais simples, um sistema de funções de direcção mais dinamizador, uma gestão que penetra mais profundamente no tecido organizacional e mais centrada na escola e, finalmente, um sistema relacional baseado na colaboração e uma comunidade de valores mais largamente partilhados e que, deste modo, as aproximam um pouco mais do ideal de escolas autónomas.

Porém, ainda que sejamos muito convincentes na afirmação da especificidade das organizações educativas privadas, é difícil ocultar, insistimos, a sua sobredeterminação pelas políticas gerais da administração central, ainda quando lhe outorga a possibilidade de funcionarem segundo o esquema da autonomia pedagógica e a capacidade de elaborarem projectos educativos e de se constituírem como comunidades educativas. Com efeito, se é verdade que este reconhecimento oficial pode projectá-las para mais altos voos, com margens de autonomia mais ampla, designadamente de gestão, tal metaforização da realidade das nossas escolas privadas pode esconder sob conceitos simbolicamente poderosos, como os de comunidade educativa, territorializações menos abrangentes e até uma menor responsabilização social e comunitária. De facto, e atendo-nos apenas a esta imagem (de comunidade educativa), ela tanto pode, do ponto de vista simbólico, ser altamente federadora de esforços e contribuir para a construção da sua identidade, como pode também não passar de uma ideia nostálgica, detendo sobretudo um valor moral vinculado à ideia inicial de "comunidade de fé" (nos colégios de orientação católica), agora ressemantizada, no campo pedagógico, como comunidade educativa. Esta imagem da escola privada não assegura, além disso, a pureza da autonomia e da sua gestão, uma vez que ela pode, segundo certas acepções subsidiárias de uma lógica mercantil, pôr em risco valores como os da justiça cívica, democratização e igualdade de oportunidades, reaproximando-se deste modo do conceito de uma "sociedade civil mercadorizada", na expressão de G. Whitty (1996).

Então, a maior sintonia da escola privada autónoma ou autonomizada com referenciais que decorrem da sua vinculação à *ordem institucional* de mercado e que têm a ver, designadamente, com a eficiência e a eficácia, com a qualidade e a modernização, não lhe acrescenta imediatamente maior dignidade sobretudo em termos de cidadania cívica e organizacional e mesmo de legitimidade, ainda que a escola apareça envolta no véu da metáfora comunitária; além disso, a maior responsabilização da escola perante a sua clientela pode levar a que os governos das escolas privadas se fechem, construindo *clãs* politicamente desactivados e com uma *cultura* altamente integradora, numa estratégia claramente defensiva, visando proteger-se de intromissões externas abusivas

de *consumidores que ganharam poder* e dos efeitos práticos da "ideologia da parentocracia" (P. Brown, 1990).

Para além desta imagem das escolas privadas enquanto comunidades educativas é possível compreendermos estas escolas segundo outros modelos ou outras metáforas e problematizar então de modo diferente a questão da autonomia e da sua gestão. Assim, se interpretarmos a escola privada como uma *arena* de micropolíticas e espaço de negociação, onde os actores calculam dentro de uma "racionalidade limitada" e onde é possível desvelar o poder como uma variável importante desenvolvida em redor das zonas de incerteza, torna-se mais evidente que os gestores das escolas privadas têm de estar atentos às micropolíticas de regulação e controlo por parte de outros actores, uma vez que a regulação não é constituída apenas a partir de regras emitidas pelas direcções das escolas, mas também por uma regulação autónoma que vem dos membros do grupo que jogam com as regulações de controlo para recriarem ou seleccionarem um conjunto de regras, conforme aos seus objectivos e suas estratégias. Além disso, esta abordagem destaca o papel crucial dos directores na gestão das interacções e na defesa das próprias fronteiras da escola como organização. Se aceitarmos, entretanto, que as nossas escolas privadas funcionam sobretudo como "sistemas debilmente articulados" ou "anarquias organizadas", com fraca coordenação interna, ambiguidade de metas, participação incerta e grande discricção dos actores, a concessão ou a conquista de mais autonomia pode conduzir a novas potencialidades, designadamente no que diz respeito à gestão que terá de ser capaz de lidar com a ambiguidade, desconectando mais ou menos profundamente as unidades funcionais da escola para melhor gerir os conflitos internos e os que advêm do relacionamento com o meio externo. Se concebermos, ainda, as escolas privadas como organizações *fractalizadas e institucionalizadas* (C. Estêvão, 1997), ou seja, como organizações que, por um lado, possuem sistemas de acção por vezes bastante dinâmicos e nem sempre obedecendo à lógica da linearidade, da determinação e da continuidade e que, por outro lado, se encontram condicionadas por pressões institucionais de *autoridades* poderosas (como é o caso do Estado, do mercado e de outras organizações do mesmo campo interorganizacional), as escolas privadas aparecem então como contextos com uma *autonomia relativa*, que apresentam uma centralidade em termos de acção concreta e, simultaneamente, uma dependência de induções institucionais mais amplas que tendem a torná-las morfologicamente semelhantes às outras escolas (privadas e públicas). Neste enquadramento, as práticas de gestão dos directores pedagógicos e de outros actores aparecem frequentemente imersas em "cerimoniais de envolvimento" que mobilizam mecanismos de confiança e boa-fé para concitar consensos e adesões, assegurando institucionalmente a sobrevivência da escola, evitando inspecções ou avaliações externas (que poderiam fragilizá-la pela suspeição quanto à correcção do trabalho realizado) e reforçando, no que diz respeito ao trabalho dos professores, o "mito do profissionalismo docente" (J. Meyer & B. Rowan, 1992). Dado também que, segundo esta perspectiva, a legitimidade da escola depende da capacidade de incorporar na sua estrutura formal compromissos sociais, mitos institucionalizados ou regras racionalizadoras da sociedade, o trabalho do gestor terá de desenvolver-se no sentido de a escola reflectir na sua estrutura valores, rotinas, relações padronizadas, estratificações e arranjos de *status*, porque assim menos suspeitas se levantarão quanto à adequação da escola aos imperativos culturais dominantes.

Decorre daqui e de outras propostas compreensivas da gestão que a organização escolar é um lugar de vários *mundos* e de várias autonomias (M. Sarmiento, 1992), com uma heterogeneidade de lógicas, por vezes conflituantes, o que dá à gestão um papel eminentemente político e cultural, mesmo quando lida com questões técnicas.

Delimitação do espaço autónómico das escolas privadas e sua gestão

Já por diversas vezes acentuámos a centralidade e o esforço regulador do Estado no que diz respeito à educação. Contudo, as escolas privadas são não apenas instâncias reprodutoras, mas também produtoras de regras de funcionamento. Diz L. Lima (1992: 170) a este propósito que

"A implantação das directivas normativamente estabelecidas pode, portanto, e em teoria, assumir pelo menos três formas distintas: a reprodução total dos conteúdos normativos, a reprodução parcial, ou a não reprodução. [...] Neste sentido, a escola não será apenas um *locus de reprodução*, mas também um *locus de produção*, admitindo-se que possa constituir-se também como instância (auto)organizada para a produção de regras (não formais e informais)."

Nas escolas privadas, enquanto organizações, circulam, pois, outras regras para além das formais, regras essas de pendor mais interpretativo (como as "não-formais" e as "informais") que obedecem a outras lógicas, porventura mais indutivas, baseadas sobretudo em negociações e na manipulação simbólica, e que podem desafiar a ordem interpretativa oficial, reorientar as estratégias de poder dos diferentes actores, introduzir no seio das organizações maior ambivalência e complexidade.

Neste sentido, a escola privada não é um mero espelho de forças sociais exteriores ou um lugar de processos sociais que a atravessam, uma vez que a realidade organizacional se interpõe como uma "entidade social", com a sua estrutura e traços originais de gestão e de regulação social, onde se produzem ou se favorecem novas práticas interactivas, geradoras de novas estruturas e de novas formas de regulação.

A *ordem* local organizacional das escolas privadas tem de ser vista como construída pela interacção dos actores, pela sua "interdependência estratégica", constituindo-se deste modo num nível com autonomia relativa face à "ordem societal" em virtude dos próprios mecanismos de regulação dos seus sistemas de acção locais, o que conduzirá a suportar a ideia de que esta construção interna adquira traços de alguma distintividade, ambivalência e autonomia face aos constrangimentos externos.

Isto implica então que a interpretação do modo de funcionamento actual das escolas exige um pensamento da complexidade na linha do que propõe G. Morgan (1986), capaz de as compreender como constelações "políticas, multidiscursivas" (C. Estêvão, 1997), capaz de articular o simbólico com o estrutural, o plano da regulação normativa com o plano da acção social, por um lado, e a linearidade dos fenómenos organizacionais com as desconexões, as "infidelidades" (L. Lima, 1992) e as descontinuidades das dinâmicas no "plano da acção", por outro.

Nesta mesma linha é possível defender, mas sem esquecermos o que foi dito sobre a sobredeterminação estatal, que as escolas privadas possuem algumas especificidades quando consideradas globalmente face às escolas públicas: elas apresentam-se, normalmente, como menos complexas do ponto de vista orgânico, com uma estrutura organizacional menos elaborada do que as suas congêneres públicas, com uma estrutura administrativa mais simples e normalmente mais integrada e consistente (precisamente por não estar tão sujeita a pressões directas de diferentes níveis das instâncias administrativas estatais), com um centro de decisão mais localizado nas mãos de indivíduos pertencentes à própria organização, com um tipo de autoridade e de controlo mais pessoalizado e directo, com uma cultura normativa de um certo "familiarismo", com contextos externos pertinentes normalmente mais homogêneos e com menores discontinuidades manifestas ao nível dos valores e das ideologias professadas. Também no que respeita ao estilo de liderança, este tende a apresentar-se no caso das escolas privadas como menos incerto do ponto de vista político, mais vincado e tendencialmente mais orientado para a realização das metas académicas, detendo um poder maior de representação e de decisão quanto a questões relacionadas com a gestão da escola. No respeitante às metas a prosseguir, verifica-se que tendencialmente as escolas privadas parecem tê-las mais presentes designadamente ao nível da sua invocação discursiva e ao nível do encadeamento dos meios, havendo ainda menor disputa ideológica quanto à sua interpretação e aceitação por parte dos actores. Outras diferenças podem ainda verificar-se quanto ao tipo de controlo que, nas privadas, parece ser menos explicitamente codificado, desenvolvendo-se muitas vezes de uma forma *ad hoc*, menos burocratizada, na sequência de um modo de legitimação assente num tipo "tradicional" de autoridade. Também, na dimensão concreta das relações com o meio, as escolas privadas são frequentemente vistas como tendendo a investir um pouco mais na cerimonialização dessas relações, designadamente no que concerne ao relacionamento com as famílias dos alunos. Na verdade, estas relações são insistentemente realçadas por suscitarem uma orientação mais próxima de um sistema *doméstico*, por inculcarem um *ethos* mais familiar, relações essas que são favorecidas ainda pelo facto de os directores investirem mais activamente em *cerimonias de envolvimento* de alunos e pais que podem propiciar maior conforto legitimador e até um controlo mais extensivo sobre estes actores, a ponto de poderem transformar a participação destes actores numa "submissão voluntária" às exigências e papéis definidos pelas escolas.

Face a esta delimitação da especificidade das escolas privadas e também ao seu estatuto, torna-se possível afirmar que, genericamente, estas organizações educativas parecem estar mais *predispostas e preparadas* para a apropriação e implementação de um modelo de autonomia institucional e sua gestão do que as escolas públicas. Ainda que não se negue esta possibilidade, a permanência da situação de alguma marginalidade, e de alguns preconceitos, na discussão desta problemática no que concerne ao ensino privado pode, mais uma vez, remeter as suas escolas para a reprogramação da agenda autonómica, imitando o que irá acontecer nas escolas públicas, com o beneplácito distanciado do Estado. Assim sendo, esta autonomia *sub specie* pública perpetuará a condição de subalternidade das escolas privadas e

eventualmente até a sua burocratização, a não ser que a lógica do princípio de mercado venha a enformar a agenda deste processo de autonomia e que daí decorram novas práticas congruentes com um claro favorecimento das soluções privadas para os problemas públicos no campo da educação.

Independentemente do sentido que a autonomia venha a assumir, a concretização de um projecto autonómico por parte das escolas privadas implicará a emergência de novas tensões e possivelmente até a diminuição da sua natureza simbólica por se encontrarem social e politicamente mais expostas. Além disso, a autonomia e o tipo de gestão que propicia podem conduzir as escolas a constituírem-se em contextos de segregação e discriminação social, a desvalorizarem o contexto local, até porque a fonte primeira de legitimação da estrutura da escola depende da sua capacidade de conformidade aos padrões nacionais (e transnacionais) e imperativos culturais. Ao mesmo tempo, a situação decorrente da autonomia pode levar a uma reformulação do campo interorganizacional das escolas privadas, quer pelo refinamento das escolas consideradas *excelentes* em detrimento das de menores recursos, quer pela procura autónoma de uma maior homologia estrutural com os padrões dominantes no campo interorganizacional (parece evidente que, neste último caso, a autonomia por contágio pode retirar distintividade à construção de uma diferença por parte das escolas).

Do mesmo modo, a gestão das escolas privadas num contexto autonómico pode ampliar-se quanto ao seu sentido e alcance, recorrendo-se à autonomia como um expediente ou uma tecnologia de controlo para articular mais facilmente o centro e a periferia do sistema e dominar as zonas de incerteza segundo a sua própria lógica. Mesmo a existência, neste contexto, de um projecto educativo pode não significar mais do que um documento simbolicamente útil para revelar a suposta pujança autonómica, ou para a escola ganhar *status* e exibir e propagandear virtudes, à custa eventualmente da ocultação da dimensão verdadeiramente expressiva da autonomia.

Não obstante todos estes aspectos, a autonomia e a sua gestão podem conduzir as escolas privadas a traçarem o seu roteiro estratégico ou o seu plano de desenvolvimento de modo mais vincado, a escalonarem as suas prioridades, a tornarem-se menos sensíveis às oscilações ou descontinuidades em termos de política educativa, contrabalançando deste modo a acção reguladora do Estado. Quando assim acontece, a construção da autonomia apresenta-se, na verdade, como uma condição e uma oportunidade para as escolas vincarem a sua identidade e a sua diferença, propiciando simultaneamente, e entre outros aspectos, um outro tipo de práticas relacionais e educativas, uma maior afirmação do sector privado do ensino, uma menor sujeição à "tecnologia da obediência" controlada pelo Estado centralista ou mesmo por um "Estado local". Todavia, com isto não se pretende afirmar que a autonomia, sobretudo na sua versão de descentralização escolar entendida como mecanismo institucional de mercado, seja portadora de dons salvíficos, uma vez que ainda não está provado que o mercado transforme automaticamente as escolas e que a desregulação inverta a tendência de as escolas privadas persistirem como *clones* dos modelos regulados burocraticamente.

Para concluir, se a evolução das políticas educativas tender a esbater as barreiras entre o público e o privado, tornando-as agora menos assentes na

competitividade e realçando a sua interpenetração (e as fórmulas intermédias comunitárias), nomeadamente em áreas e instâncias sociais onde predomina a informalidade, o desafio para as escolas privadas estará sobretudo na construção de uma autonomia, ou de autonomias, que as distancie relativamente às escolas públicas, isto é, na possibilidade de reivindicarem coerentemente uma efectiva *privatização*, não das escolas públicas, mas das escolas privadas, privatização que não equivalha a uma *privação de direitos* mas, pelo contrário, a uma potenciação democrática e a uma maior responsabilização social, tendo em vista a construção de uma escola como comunidade educada e crítica ou como uma *sociedade cívica*, através do respeito pela cidadania organizacional e pelos valores emancipatórios.

NOTAS

- 1 Como é o caso da proposta de estatuto do ensino privado elaborada no âmbito da C.R.S.E. (1988).
- 2 É de relembrar ainda que este conceito de autonomia mereceu frequentes reparos pela ambiguidade de que se tem revestido na legislação comum que tem aparecido. Na verdade, o regime de autonomia decretado no estatuto do ensino privado de 1980 deparou-se sempre, não só no plano da prática mas mesmo no plano das orientações, com constantes investidas legais que, na prática, quase o inviabilizaram, como foi o caso de exigir-se para a sua concessão, por exemplo, que todos os docentes da escola sejam portadores de habilitação própria (desp. 67/SEAM/84, entre outros) ou que 80% dos docentes tenham a habilitação considerada própria e 10% habilitação profissional (desp. 39/SERE/88). Outras condições foram ainda exigidas, como, a existência de conselhos escolares e pedagógicos, independentemente de haver ou não profissionalização em exercício (o decreto-lei nº 431-A/80 só obrigava à existência do conselho pedagógico no caso de haver profissionalização), e a colaboração com os encarregados de educação.
- 3 Deparamos ainda com esta presença determinante do Estado noutros aspectos estatutários da ordem organizacional, designadamente, com a responsabilização disciplinar dos docentes do ensino privado que faltarem aos seus deveres, com o estabelecimento dos órgãos de direcção e suas competências, com a hierarquização da autoridade que a estrutura organizacional da escola deve respeitar, com a definição da coordenação entre o nível de autoridade e o de responsabilidade, com a delimitação do grau de representatividade dos vários órgãos de direcção da escola junto do ministério da educação. O Estado não prescinde ainda da possibilidade de encerrar uma escola privada por deficiência das condições técnicas e pedagógicas ou por outros critérios (que não aparecem definidos); de igual modo, ele condiciona a concessão dos regimes de paralelismo e de autonomia pedagógicos à verificação de condições que passam pelas instalações, pelo equipamento e pelo material até à exigência de uma direcção pedagógica e de uma repartição administrativa assim como a obediência a este estatuto no que concerne ao pessoal docente e discente; a mesma lógica é seguida na celebração de contratos, cuja modalidade varia consoante as condições de integração nos objectivos do sistema educativo e/ou a localização das escolas em áreas carecidas ou não de escolas públicas.
- 4 Este entendimento das escolas privadas é corroborado pela opção que muitas delas acabam por fazer ao celebrarem "contratos de associação" com o Estado, cujos contornos e implicações as prefiguram como autênticas organizações educativas públicas.
- 5 Caracterizada pela reivindicação de uma descentralização escolar para, através de uma mudança radical no governo ou através da privatização, se criarem oportunidades para a escola se reorganizar face aos desafios altamente competitivos dos tempos actuais.

REFERÊNCIAS

- Barroso, J. (1996). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1996a). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: ME.
- Brown, P. (1990). The 'third wave'? Education and the ideology of parentocracy. *British Journal of Sociology of Education*, 11, 65-85.
- Cruz, G. B. (1952). *Direitos e Deveres do Estado na Educação*. Comunicação ao 4º Curso das Semanas Sociais Portuguesas, realizado em Braga. Lisboa: Tip. União Gráfica.
- D'Onorio, J-B. (1982). L'école, l'église et l'état. In J-B. D'Onorio, A. Talamanca, M. Pallascio, V-V. Dehin, J-P. Gridel & R. P. Michel (1982). *La Liberté d'Éducation et École Catholique*. Paris: Téqui, 83-96.
- Dale, R. (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 2, 109-139.
- Estêvão, C. V. (1997). *Redescobrir a Escola Privada como Organização. Na Fronteira da sua Complexidade Organizacional*. Braga: I.E.P. (Tese de doutoramento em publicação).
- Formosinho, J. (1989). De serviço do estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 1989, 2 (1): 53-86.
- Lima, L. C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Meyer, J. W. & Rowan B. (1992). The structure of educational organizations. In J. W. Meyer & W. R. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage, 71-97.
- Mónica, F. (1978). *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa: Presença.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Sarmiento, M. (1992). *A Escola e as Autonomias*. Porto: Asa.
- Weiler, H. N. (1993). Control versus legitimation. The politics of ambivalence. In J. Hannaway & M. Carnoy (Eds.), *Decentralization and School Improvement. Can We Fulfill The Promise?* San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 55-83.
- Whitty, G. (1996). Autonomia da escola e a escolha parental: direitos do consumidor versus direitos do cidadão na política educativa contemporânea. *Educação, Sociedade & Culturas*, 6, 115-139.

THE CONSTRUCTION OF AUTONOMY AND AUTONOMY OF MANAGEMENT IN PRIVATE SCHOOLS

Abstract

After contextualizing private schooling within the portuguese educational reform, the author describes models of autonomy and management on the basis of some analytic models applied to schools as organizations. Finally, the autonomization project in portuguese private schools is analysed.

LA CONSTRUCTION DE L'AUTONOMIE ET L'AUTONOMIE DE GESTION DANS L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

Resumé

Après l'encadrement du statut de l'enseignement privé dans le contexte de la réforme éducative actuelle, on décrit des modèles d'autonomie et de gestion à partir de certains modèles analytiques appliqués aux écoles en tant qu'organisations, pour aborder enfin la spécificité du projet d'autonomie des écoles privées portugaises.