

# Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores

Licínio C. Lima

*Universidade do Minho, Braga/ Portugal*

*llima@ie.uminho.pt*



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Common](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

## Resumo

Ao longo das últimas décadas ocorreram grandes mudanças no papel do Estado nas políticas da educação pública, especialmente através da ação de entidades transnacionais e supranacionais. Seguiu-se um processo de crescente subordinação da educação aos imperativos da economia no capitalismo tardio e a teorias de organização e liderança escolares de feição empreendedorista. Algumas dimensões daquilo a que o autor chama o cânone gerencialista e a hiperburocratização das escolas são analisadas com referência a tendências internacionais e também à mais recente reforma portuguesa do sistema de gestão das escolas estatais. São sugeridos, para futuras investigações, possíveis impactos das mudanças políticas e organizacionais introduzidas, principalmente relativas ao processo de trabalho dos professores e às tendências para a competitividade, a desprofissionalização, a subordinação e a alienação.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais. Gerencialismo. Governação escolar. Trabalho docente.

## EDUCATION POLICIES, SCHOOL ORGANIZATION AND THE WORK OF TEACHERS

## Abstract

Big changes in the state's role in public education policies have occurred throughout the last decades by the action of transnational and supranational entities. An increasing process of subordination of education to economic imperatives in late capitalism and to entrepreneurial theories of school organization and leadership has followed. Some dimensions of what is called by the author the managerialist canon and the hyper-bureaucratization of schools are analyzed with reference to international tendencies and also to the most recent Portuguese reform of the management system of state schools. Possible impacts of the political and organization changes introduced are suggested for future research, mainly concerning the working process of teachers and the tendencies towards competitiveness, de-professionalization, subordination and alienation.

**Key words:** Education policies. Managerialism. School governance. Teachers' work.

## INTRODUÇÃO

Desde a sua emergência, a educação pública foi sempre objeto de influências políticas, ideológicas e culturais, entre outras, e ainda de relações de poder entre diferentes Estados e nações. O que ocorre hoje, de forma distinta, é sobretudo a intensidade revelada pelas novas agendas e o predomínio de certo tipo de mandatos para a educação pública, a aparente aceleração dos grandes consensos internacionais e a velocidade a que são propagados, o papel de produção de ideologias educativas que vem sendo assumido a uma escala superior à do Estado-nação, fixando-se em organizações transnacionais e supranacionais. A centralidade de organizações como a OCDE, a UNESCO, a União Europeia, o Banco Mundial, a par da influência exercida por poderosos *think-tanks* à escala global, remeteu o Estado-nação e os respetivos governos para uma posição nova e mais complexa. Buscando ativamente tais influências, seja por razões de adesão política, de subordinação económica ou de legitimação institucional, entre outras, Estados e governos democráticos integram-se em dinâmicas transnacionais e supranacionais que os obrigam, por vezes até através de tratados e convénios, à adoção de medidas de política educacional. Noutros casos, trata-se de processos de integração menos formalizados do ponto de vista político,

como projetos de cooperação internacional, ajuda para o desenvolvimento, programas de financiamento bilateral ou multilateral, através dos quais as orientações políticas e as regras são induzidas, através de processos de tipo não formal, como que por “contágio”, efeito mimético ou isomorfismo institucional; isto é, adotando frequentemente não as leis e os instrumentos injuntivos tradicionais, mas antes uma espécie de “soft law”, qual força centrípeta que atrai para uma certa singularidade, ou monoculturalidade, agora representada como superior em termos racionais e, por isso, assumida como sem escolha. Esta aparente forma de adaptação ao ambiente político-educacional, visto como externo e aceite como contingente, não pode, porém, ser naturalizada, como se tratasse do resultado de uma epidemia, ou pandemia, ou mesmo da simples generalização da “melhor solução” técnico-racional para os problemas da educação pública, segundo a lei das evidências empíricas ou a crença racionalista no “menor meio”, dessa forma diluindo a ação e a responsabilidade política dos decisores, unificando interesses divergentes, evacuando as lutas pelo poder, ou seja, despolitizando a decisão política.

A centralidade do Estado-nação e dos governos nacionais não foi, contudo, afastada, mas reconvertida, permanecendo aqueles como relevantes atores na produção e reprodução de políticas educacionais e das condições para a sua execução, mesmo quando sob novas influências políticas e formas de organização, em contextos de reforma do Estado, através da erosão das suas responsabilidades de provisão de uma rede pública de escolas, estabelecendo parcerias várias com organizações da sociedade civil e delegando responsabilidades, ou contratualizando com o mercado.

Assiste-se, em graus variados e múltiplos, a uma complexa transformação do papel do Estado na educação, especialmente por referência ao conceito de “Estado-providência” ou “Estado de bem-estar social” e às respectivas políticas de índole social-democrata, típicas dos países centrais após a II Guerra Mundial. É neste contexto que a centralidade do papel do Estado permanece, ainda que reconfigurada, até mesmo para se revelar mais através de estratégias e programas, do que por meio de políticas, propriamente ditas, de caráter estrutural, para reconhecer como interlocutores legítimos novos setores da sociedade civil e novos parceiros oriundos do mercado, com quem passará a contratualizar novos processos de governação e provisão da

educação, de organização curricular, de avaliação de alunos, professores e estabelecimentos de ensino, de organização e gestão das escolas.

Este texto aborda apenas algumas das dimensões que considero emblemáticas das políticas educacionais contemporâneas, com destaque para aquelas que mais se articulam com os processos, em curso, de transformação da governação das escolas públicas, de erosão da gestão democrática e de imposição de lideranças unipessoais, de avaliação como instrumento de controlo, de recentralização de poderes sobre as escolas e de escrutínio sistemático e detalhado do trabalho dos professores. O objetivo é mais o de sinalizar tendências e sugerir problemas de investigação, do que propriamente o de extrair conclusões ou confirmar empiricamente hipóteses de trabalho.

Para esse efeito, será indispensável considerar criticamente alguns dos impactos daquilo que designarei como o cânone gerencialista na educação, sob influência da “Nova Gestão Pública” e das respetivas lógicas de ação de tipo empresarial, as quais promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos económicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência. Discursos responsáveis pela subordinação da educação à economia e pelo estreitamento dos objetivos da educação pública, em função da imposição de padrões, de resultados mensuráveis e da performatividade competitiva (GILLIES, 2010).

A análise é conduzida através da referência primeira à realidade portuguesa, que é aquela que investigo de forma continuada, naturalmente no quadro da União Europeia e, necessariamente, remetendo para tendências internacionais mais alargadas. Em qualquer caso, não é possível aspirar a um estatuto de representatividade e, muito menos, de generalização, seja dos fenómenos educativos sob interpretação, seja das interpretações aqui avançadas pelo autor. Esta advertência é relevante em termos teóricos e metodológicos, face a uma evidente sobredeterminação de certas análises produzidas em, e sobre, certos países, também dessa forma podendo contribuir para a subordinação do trabalho de pesquisa e para tornar invisíveis as especificidades, ou particularidades, das realidades socioeducativas em estudo. Isso não significa, todavia, que o leitor não possa encontrar dimensões

comuns, análises passíveis de uma certa transferibilidade para o caso que tem em pesquisa, coincidências relevantes e a aceitação de uma certa plausibilidade relativa a algumas conclusões, para além da eventual partilha, ou crítica, do aparelho teórico-conceitual utilizado. Tudo isto, no entanto, se encontrará mais dependente da iniciativa do leitor do que das possibilidades do autor, isto é, condicionado pelo eventual exercício de uma “generalização naturalística” por parte de quem pode, legitimamente, estabelecer articulações entre a realidade estudada por aquele e a distinta realidade conhecida ou pesquisada por este.

Mas, por outro lado, como seria possível, hoje, estudar as políticas educacionais de um país, região ou estado, ou mesmo município, sem considerar a influência de orientações políticas de circulação internacional, os grandes consensos estabelecidos, o senso comum educacional e os conceitos da moda, quase universalmente disseminados, a doxa promovida e partilhada através dos grandes meios de comunicação social?

Eis a espécie de dilema com que somos confrontados: por um lado, não é possível estudar as políticas e as mudanças em curso na educação pública sem ser por referência comparativa às tendências internacionais e aos países centrais, onde se destaca um processo de quase *desnacionalização* das políticas nacionais e locais, por influência de agendas e processos de natureza transnacional e supranacional. Por outro lado, a história, o contexto cultural, económico e social revelam-se muito mais do que simples variáveis de caracterização de cada *locus* de produção de políticas, orientações e regras, podendo fazer a diferença, ou alguma diferença, em graus variáveis que nos compete estudar. O que significa, desde logo, que o Estado permanece como uma categoria analítica incontornável, como agente de desregulação, como instância de meta-regulação e supervisão, ou mesmo com o estatuto de “parceiro”, no contexto de processos de privatização e contratualização que promove. De contrário, os nossos estudos, uma vez identificadas as orientações hegemónicas à escala global, ou a “essência” dos processos de mudança, adotariam uma abordagem de tipo reflexo, ou meramente reprodutivo, indiferente à condição histórico-cultural da educação e às distintas formas de apropriação, recontextualização, recepção seletiva ou, mesmo, de resistência, face às macro-

orientações dominantes. Isto deve ser observado mesmo no caso, já muito estudado e considerado clássico, da influência dos ideários educativos de tipo neoliberal, privatista e gerencialista. A sua predominância nos discursos públicos sobre educação e o seu protagonismo na legislação de diversos países não podem deixar de merecer análise atenta; porém exigindo questionamento e trabalho empírico centrado não apenas no plano das orientações para a ação, mas igualmente no plano da ação concreta em termos políticos e organizacionais (LIMA, 2011a). Trata-se de procurar estabelecer uma relação tensa, mas produtiva, entre o condicionamento estrutural de certas políticas e agendas, “globalmente estruturadas” (DALE, 2001), e as especificidades e a autonomia relativa de distintos contextos de decisão, procurando escapar tanto a perspectivas inteiramente subjugadas às sobredeterminações estruturais, quanto a abordagens de tipo insular e atomizado (LIMA & AFONSO, 2002, p. 7-16). Evitando, por essa via, uma espécie de “nacionalismo metodológico” de feição voluntarista e de natureza demiúrgica, como se o Estado e os atores políticos centrais tudo pudessem criar e recriar, sem obstáculos e impedimentos de maior, independentemente das lógicas de ação periféricas, já totalmente para além das dinâmicas locais e escolares, e dos seus respetivos atores, configurando uma espécie de *extensionismo* (FREIRE, 1975) perfeito, ou quase perfeito, no que concerne à execução integral, e sem distorções de maior, das decisões centrais.

### **Políticas em transição e economismo educacional**

A reforma neoliberal do Estado-providência, a reconfiguração das suas relações com a educação pública, as reformas educativas congruentes, bem como as reformas da organização escolar e do seu modelo de governação, a par das mudanças no currículo, na avaliação e no trabalho dos professores, encontram-se em curso há mais de três décadas, se observarmos a sua emergência em países como o Reino Unido e os Estados Unidos da América. Trata-se de um processo complexo e não linear, conduzido sob distintas forças políticas e distintos governos, com avanços, inflexões e recuos, com hesitações, resistências e lutas. A sua influência é visível no quadro de importantes organizações internacionais e na agenda da maioria dos governos, em distintos continentes e países, com particular incidência na União Europeia e nos seus

vinte e sete estados-membros, ainda que, mesmo aqui, de formas consideravelmente diferenciadas. Mas é possível identificar um racional político-educativo dominante, com os seus tópicos e conceitos-chave, objetos de apropriações e legitimações diversificadas e não necessariamente unificadas ou absolutamente congruentes, facto que não lhes retira influência e que, pelo contrário, lhes confere uma certa plasticidade e capacidade de adaptação, para além de fronteiras políticas, geográficas e culturais limitadas. Neste contexto, a União Europeia, por exemplo, emergiu como grande ator político, supranacional, no domínio da educação, da formação e da aprendizagem ao longo da vida, em muitos casos em relação estreita e de reforço mútuo com a OCDE. Não dispondo, do ponto de vista jurídico-formal, do poder de produzir diretivas para a educação dos seus membros (ao contrário do que sucede noutros domínios, como o da agricultura, por exemplo), uma vez que todos os tratados recusaram até ao momento o estabelecimento de uma política educativa comum da União, esta adotou instrumentos alternativos, capazes de lhe conferirem protagonismo político, de que é exemplo mais conhecido o “Processo de Bolonha”, a par de “Processos” de integração semelhantes, ou da criação de “espaços europeus”, como sucede atualmente com a formação profissional (Copenhaga) e com a investigação (Liubliana). Tais espaços de integração, também formalmente designados de “harmonização”, adotaram um sofisticado e aparentemente flexível método, conhecido como “método aberto de coordenação”, baseado na livre adesão de cada estado da União e, em certos casos, também de países terceiros. O método consagra elaborados processos de convergência sistémica, tendo em vista homogeneizar a diversidade radical dos países, como no caso dos consideravelmente distintos sistemas nacionais de educação superior, com o objetivo de, numa segunda fase, consagrar processos de governação e avaliação capazes de compreenderem todas as unidades do novo sistema e, sobretudo, de as diferenciarem, face à seleção de *benchmarks* e ao carácter exemplar, ainda que potencialmente essencialista, das chamadas “boas práticas”. A divergência avaliativa estabelecida no interior do “espaço europeu de educação superior” revela-se incontornável, como forma de garantir a regulação e a meta-regulação pela avaliação, a legitimação de financiamentos diferenciados e competitivos, a introdução da lógica de funcionamento típica dos mercados internos

em concorrência, o aumento da capacidade de atração de estudantes de países terceiros, em concorrência aberta com as mais prestigiadas instituições no plano internacional, especialmente com os Estados Unidos da América. A Declaração de Bolonha é, a este propósito, suficientemente clara (LIMA, AZEVEDO & CATANI, 2008).

A atribuição aos Estados mas, sobretudo, a instâncias nacionais e supranacionais de coordenação e pilotagem, de novas prerrogativas de regulação pela avaliação de resultados, numa lógica competitiva, representa um dos mais relevantes elementos da reforma do Estado-providência na educação (crise do chamado “Estado-educador”), contribuindo para a emergência de um “Estado-avaliador”, ou supervisor, também designado “Estado gerencial” (CLARKE & NEWMAN, 1997).

O que é mais comum encontrar na análise das políticas educacionais em cada país, estado ou município é uma situação marcada pelo hibridismo e pela contradição entre distintas medidas, típica da fase de transição em que sobretudo os países periféricos e semi-periféricos se encontram. Setores educativos e medidas políticas que, a título de exemplo, simultaneamente e contraditoriamente: afirmam a centralidade do Estado em termos de provisão e financiamento públicos e institucionalizam o conceito de rede nacional de escolas, de forma a integrar as escolas privadas, bem como cobram crescentes taxas de frequência aos alunos, ou estabelecem sistemas de escolha da escola e de cheque-ensino; consagram o conceito de autonomia das escolas, mas atribuem-lhe um significado instrumental e técnico-operacional, apenas devolvendo certos encargos e responsabilidades de execução das políticas educativas centralmente definidas em nível federal, estadual ou municipal, consoante os casos; criam figuras híbridas em termos jurídicos, como as fundações públicas com regime de direito privado, recentemente estabelecidas para as universidades e institutos politécnicos portugueses; reforçam as lideranças unipessoais nas escolas e universidades, concentrando poderes nos líderes formais, mantendo conselhos gerais ou outros órgãos colegiais deliberativos, responsáveis pela eleição daqueles líderes e pela legitimação democrática das estruturas de governo; descentralizam e transferem certos poderes para os municípios, nem sempre reforçando o seu financiamento e, mais frequentemente, desautorizando-os e ignorando as suas deliberações democráticas.



Tanto em termos de organização e gestão dos sistemas escolares e das escolas, através da adoção do cânone gerencialista que será abordado na seção seguinte deste texto, quanto em termos educacionais e pedagógicos, o que se verifica é um fenómeno de “crescente colonização da política educacional pelos imperativos da economia” (BALL, 1999, p. 126). Esta espécie de economismo educacional representa o racional dominante em várias organizações internacionais e em muitos países, deixando a educação para trás, enquanto conceito em acelerado processo de erosão nos discursos políticos, em muitos casos substituído pela aprendizagem ao longo da vida, pelas qualificações, competências e “habilidades economicamente valorizáveis”, desta feita responsabilizando cada indivíduo pelo seu processo biográfico de formação, na busca de itinerários de aprendizagem considerados úteis e eficazes, segundo padrões restritos de aferição. Não surpreende, por isso, que conceitos como os de empregabilidade, empreendedorismo, competências para competir, entre outros, ganhem protagonismo, não apenas nos discursos políticos, mas também nos discursos pedagógicos *stricto sensu* (LIMA, 2007). Nem surpreende o fato de a rivalidade representar, agora, um valor considerado central, seja como lema de uma gestão competente, empreendedora e inovadora, seja enquanto princípio pedagógico e de preparação para a vida, capaz de produzir progressos e melhorias individuais.

Em ambos os casos, remete-se para a crença de que a adaptação funcional, seja dos indivíduos, seja das organizações, aos imperativos do crescimento económico e da competitividade, não apenas é isomorficamente possível mas também é desejável, assim reforçando forma e conteúdo, articulando meios e fins, e atribuindo uma natureza salvífica à educação e à aprendizagem, como se os nossos problemas fossem, afinal, de ordem essencialmente pedagógica. Assim se retorna à crença ingénuo no poder desmedido da educação para operar as mudanças económicas, sociais e de mentalidade consideradas imprescindíveis, para além de consensuais, reatualizando o pedagogismo positivista de tempos passados e a ilusão num “homem novo”, agora competente, competitivo, útil, inovador e empreendedor.

### **O cânone gerencialista na organização escolar**

Recusando as perspectivas da burocracia profissional, enquanto aliança no contexto do Estado-providência e de políticas de índole social-democrata, bem como as abordagens sociocomunitárias, agora representadas como radicalmente democráticas e autonómicas, típicas de modelos de políticas sociais de inspiração crítica, emerge como alternativa a defesa da “teoria da escolha pública”, que necessariamente assenta na competitividade entre escolas, induzida por novos processos de avaliação enquanto instrumentos privilegiados de regulação e meta-regulação de tipo mercantil. Este referencial político-ideológico, que vem sendo investigado há mais de duas décadas, remete para uma constelação de elementos de que sobressaem: a cultura e o *ethos* de tipo empresarial; a defesa da privatização seja em sentido pleno, seja como modo de gestão a introduzir nas organizações públicas, designadamente através da criação de mercados internos no seu seio; o elogio da liderança individual e da respetiva visão e projeto, como expressão do *direito de gerir*, da livre iniciativa e do empreendedorismo na administração pública; a eficácia e a eficiência definidas segundo a racionalidade económica; a livre escolha, em ambiente de mercado ou quase-mercado competitivo, num quadro de referência que coloca o cliente e o consumidor no centro das opções consideradas racionais; a clareza da missão da organização e a definição objetiva e passível de mensuração dos seus objetivos, escrutináveis através de complexos e rigorosos processos de avaliação.

As reformas gerencialistas da educação pública, em diversos países, embora com impactos variados e apropriações diversas, têm, de acordo com a investigação disponível, destacado um vasto conjunto de dimensões, entre as quais: centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão sobre o currículo e a avaliação, embora invocando sistematicamente a descentralização, a devolução e a autonomia da escola; a descentralização de certas competências, embora principalmente de carácter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, alargando as fontes de financiamento a entidades privadas e responsabilizando de forma crescente as famílias dos alunos; menor relevância atribuída a processos de controlo democrático e de participação nos processos de tomada das decisões, bem como crescente desconfiança relativamente a órgãos colegiais, geralmente vistos como fontes de desresponsabilização, de composição considerada numerosa e paralisante,

de funcionamento pesado e lento; reforço do poder dos gestores, assessores e outras tecnoestruturas, em prejuízo da influência dos profissionais, educadores e professores, bem como da comunidade e da diversidade das suas organizações e dos seus interesses, em geral substituídos pela intervenção de representantes restritos dos interessados (*stakeholders*), pelo controlo dos clientes, pelas parcerias com o poder económico e empresarial; governação e decisões políticas baseadas na evidência, instituindo formas de regulação de tipo mercantil; reforço das estruturas de gestão de tipo vertical e concentração de poderes no líder formal.

Apresentado e legitimado como uma alternativa de tipo pós-burocrático, o gerencialismo revela-se, com frequência, mais gestão para menos democracia, sendo responsável por um aumento exponencial de certas dimensões da burocracia racional estudada por Max Weber, mas também mesmo de dimensões menos racionais e mais coincidentes com a aceção pejorativa e de senso comum. Fenómeno visível nas escolas portuguesas, o exagero dos traços da burocracia weberiana resulta numa burocracia escolar radicalizada, ampliada, ou, como prefiro chamar-lhe, numa hiperburocracia, aliás induzida e reforçada pelas novas tecnologias da informação e comunicação, que emergem como uma espécie de nova fonte de controlo centralizado, eletrónico e aparentemente difuso, mas contudo poderoso, sempre presente em cada momento e em todos os lugares, isto é, de natureza totalizante e, por vezes, quase totalitária.

De entre as dimensões teoricamente associáveis à hiperburocratização escolar, a merecer estudo empírico, podem referir-se: a substituição da liderança colegial pela liderança unipessoal, a que falta a perda do carácter eletivo para se aproximar do que Weber designou por “burocracia monocrática” (WEBER, 1984, p. 176-178); a centralização e concentração de poderes de decisão; o regresso à organização em linha, à maior hierarquização e à divisão do trabalho entre gestores e professores; a crescente relevância do saber pericial e do poder da tecnoestrutura, dos adjuntos e assessores, das instâncias especializadas na prestação de serviços técnicos; a obsessão pela eficácia e eficiência, pela escolha ótima e pela performance competitiva; a centralidade dos processos de gestão da qualidade, de avaliação e de mensuração, sob inspiração neopositivista (*rankings*, escolas de excelência, avaliação externa, testes standardizados, padrões, etc.); os processos de centralização informática e de

taylorismo *on line*, com a difusão de novas categorias mentais reproduzidas sem disputa e de conceitos mais ou menos naturalizados.

Admite-se, assim, que o gerencialismo vigente se revele incapaz de lutar contra a burocratização da realidade escolar, e de, pelo contrário, poder engendrar uma radicalização burocrática capaz de invadir o quotidiano dos professores e de alterar profundamente as escolas enquanto locais de trabalho, de ensino e de aprendizagem.

Em qualquer caso, o padrão de gestão democrática, ou de tipo colegial-participativo, que é ainda, em Portugal, o referencial normativo da Constituição da República (1976) e da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), vem sendo afastado e substituído por um padrão de gestão de tipo tecnocrático e racionalista, que concebe as organizações escolares como instrumentos técnico-rationais em busca de objetivos certos e consensuais. Neste contexto político e organizacional, a gestão democrática das escolas, que, na realidade portuguesa, nunca se constituiu como uma modalidade de governação avançada em termos de autonomia e participação democráticas, revela-se, agora, uma espécie de utopia política, uma ilusão generosa mas enganadora, herdada da revolução de 1974, que deve ser abandonada por uma democracia madura e em esforço de modernização. Em termos de gestão, é representada como constituindo uma irresponsabilidade, ao diluir poderes por um coletivo, desresponsabilizando os atores individuais e admitindo lógicas colegiais entre professores. Depois de uma longa fase de erosão, e agora em plena fase de ocaso, a gestão democrática das escolas arrisca-se a dar lugar a uma pós-democracia gerencial.

O racional político e administrativo, explícito e implícito, do Decreto-Lei nº 75/2008 (novo modelo de gestão das escolas portuguesas), não é compreensível fora da influência da “gestão centrada na escola” ou “escola autogerenciada”, embora com a especificidade nacional de manter incólume uma administração fortemente centralizada, de feição desconcentrada, e de orientação frequentemente autoritária e tecnocrática. Contexto em que o repetido discurso da autonomia da escola não pode deixar de assumir contornos retóricos, mas onde, não obstante, emerge o discurso da importância do líder unipessoal, agora dotado de um “self” empresarial que vem sendo objeto de elogio e promoção, em certos países, há mais de três décadas (SMYTH, 2011). Com diferenças ainda consideráveis, é no entanto visível, entre nós, a

crescente defesa do protagonismo do diretor escolar como *pivot* de uma visão que se baseia no elogio do setor privado e empresarial, de um estilo empreendedor semelhante ao de um “diretor geral” ou de um “chief executive officer” (CEO) numa empresa, agente de um processo de re-hierarquização das relações de poder, profissionais e pedagógicas, em prejuízo da ampliação da agência e da autonomia dos professores, em boa parte resultante da introdução de mecanismos de controlo inspirados pela educação baseada na evidência (cf., entre outros trabalhos recentes, relativos a diversos países, ARREMAN & HOLM, 2011, COURT & O’NEILL, 2011, SHAHJAHAN, 2011). E mesmo quando a realidade empírica das escolas portuguesas, e, talvez, a maioria dos diretores de escolas, se revelam ainda algo distantes, quando não em situação de resistência, face ao modelo politicamente induzido de liderança hierarquizante, isso não significa que tal modelo deixe de ser promovido, como tem sido, por exemplo, através dos relatórios de avaliação externa das escolas (cf. TORRES & PALHARES, 2009; LIMA, 2011b), onde as culturas fortes e integradoras tendem a ser elogiadas e atribuídas, como produto ou artefacto, à ação esclarecida e competente do líder, qual gestor cultural que, em pouco tempo, já faria sentir a sua influência enquanto agente de socialização, integração e estabilização, rumo a metas consensualmente estabelecidas e funcionalmente perseguidas por todos os subordinados. Emergem assim, no plano teórico, as conceções organizacionais de escola de tipo mecanicista e racionalista, baseadas na ideia de que cada escola é, sobretudo, um instrumento (*organon*) técnico-racional, constituído por componentes fortemente articuladas, uma estrutura hierárquica bem definida, perseguindo objetivos claros e consensuais, não passíveis de disputa, reatualizando princípios taylorianos e da “Administração Científica” do início do século XX, uma das razões por que têm sido apelidadas de abordagens neocientíficas.

### **Governança das escolas e trabalho dos professores**

Numa análise de literatura recente sobre liderança escolar de feição gerencialista, em vários países, Townsend (2011) observou a centralidade do uso da terminologia de mercado, dos processos de prestação de contas, da competição entre escolas, alunos, recursos e resultados obtidos, da importância do marketing e da

projeção da imagem de cada escola, da recolha de evidências e provas, da construção de narrativas de interpretação e legitimação de certos fatos, do conhecimento detalhado da legislação escolar e das injunções do governo e da administração. Em geral, também as lideranças escolares intermédias tendem a não ser representadas enquanto tal, mas antes como correias de transmissão da visão e das regras do líder, isto é, obtendo legitimidade indireta, ou delegada, em função da sua articulação funcional e dependente da liderança formal, mas já não a partir de processos democráticos e colegiais, que exprimem as orientações e a autonomia pedagógica dos profissionais, ou os interesses legítimos dos atores periféricos.

Isto significa que as lideranças democráticas colegiais, tanto ou mais ainda do que as lógicas de tipo social-democrata de feição burocrático-representativa, tal como mesmo as formas de uma certa colegialidade subordinada e dependente, têm vindo a perder adeptos políticos a favor de lideranças de tipo hierárquico e gerencial. Muito longe, portanto, do conceito de “liderança distributiva” em contexto de uma escola que ensaia a democracia deliberativa, o comprometimento cívico e a participação ativa, a partilha de poderes, a comunidade de decisores numa perspetiva sociocomunitária (cf. FUSARELLI, KOWALSKI & PETERSEN, 2011), para alguns um modelo de governação não apenas mais democrático mas, possivelmente, o único capaz de responder às exigências que hoje se colocam a uma escola mais autónoma e deliberativa, capaz de responder positivamente a toda a gama de novos problemas que enfrenta e à diversidade social e cultural, sem precedentes, do seu público.

Mas nas escolas portuguesas, menos de quatro décadas depois da revolução democrática, e após a institucionalização de colegiados escolares (“conselhos diretivos”), que substituíram os antigos reitores e diretores de nomeação governamental, retornou-se recentemente à figura de diretor de escola. Sendo eleito pelos membros do conselho geral, órgão máximo da escola em termos de representatividade, mas consideravelmente enfraquecido em termos de competências, o diretor é justificado pelo legislador exatamente pela sua natureza unipessoal, podendo exercer o cargo até ao limite de dezasseis anos consecutivos, fato inédito no ordenamento jurídico da administração escolar em Portugal. O diretor passa, agora, a nomear e a demitir livremente o subdiretor, os assessores, os

coordenadores dos departamentos, os coordenadores das eventuais escolas agrupadas, numa lógica gestionária de *um perfil, um projeto, uma equipa de gestão*, remetendo para algo semelhante ao princípio da “unidade de comando”, proposto no início do século XX por Henri Fayol. Sobretudo os professores correm o risco de ficar reféns do diretor, sem órgãos próprios e autónomos, sem intermediação de tipo colegial, no quadro de uma estrutura interna extremamente centralizada na nova figura, entendida pelo legislador como o “rosto” da escola e o seu primeiro responsável, sobre o qual passará a “assacar responsabilidades” pelos resultados obtidos.

Foram, assim, criadas condições formais para uma alteração profunda das relações de poder nas escolas, sem alterar a subordinação da escola, e mesmo do diretor, enquanto órgão de administração e gestão, face ao poder central do Ministério da Educação. O diretor pode revelar-se extremamente fraco, especialmente perante a tutela, representado por esta como o escalão último da administração desconcentrada do ministério, agora com acrescida capacidade para penetrar no interior de cada escola e de aí encontrar o seu primeiro representante, uma espécie de administrador-delegado, ainda que, para já, eleito pelo conselho geral da escola. O diretor escolar poderá, portanto, ser um líder executivo subordinado, no contexto de uma administração centralizada, embora, por outro lado, mais poderoso perante a generalidade dos professores, agora vistos como seus subordinados, sobre quem passa a concentrar mais poderes em diversos domínios, como a nomeação para o exercício de cargos, a distribuição do serviço letivo, a avaliação de desempenho docente, o exercício de certos tipos de poder disciplinar, ou mesmo a decisão sobre a continuidade de certos professores na escola. Embora em fase inicial de operacionalização e de aprendizagem, sendo possível encontrar empiricamente muitas situações híbridas e de transição, como por exemplo a aceitação por parte de alguns diretores da continuidade dos processos eleitorais em torno da escolha dos coordenadores dos departamentos de ensino, vindo o diretor a nomear aqueles que foram informalmente eleitos pelos respetivos docentes (uma infidelidade normativa de teor democrático), ocorrem e são identificadas muitas outras diferenças significativas que exigem pesquisas futuras. Desde logo a maior distância social e

hierárquica do diretor face à generalidade dos professores, quando antes o presidente do órgão de gestão colegial tendia a ser considerado um par em exercício de funções diretivas. Também um maior isolamento e uma certa concentração em funções de gestão e avaliação, mais do que de âmbito pedagógico imediato. O acréscimo significativo de reuniões gerais e de coordenação, bem como o aumento exponencial de processos de natureza burocrática, em boa parte induzidos pela avaliação externa das escolas e, sobretudo, pela avaliação de desempenho, esta exigindo de avaliadores e avaliados um vasto conjunto de procedimentos e a recolha de evidências que provem e documentem as atividades exercidas.

O manuseamento e a gestão de grandes massas de dados e informações, de proveniência e natureza diversas, seja por iniciativa dos órgãos escolares, seja a solicitação de entidades oficiais, representa outra alteração profunda, embora em emergência há mais tempo do que a figura de diretor. As próprias relações estabelecidas entre a administração central e desconcentrada do Ministério da Educação e as escolas, em termos de informação, de processos de gestão diversos e de disseminação de circulares e diretivas são atualmente mediadas por complexos processos de informação e comunicação e por plataformas informáticas de diverso tipo, amplificando, sem precedentes, a capacidade de controlo do centro sobre as periferias e sobre o trabalho, pedagógico e administrativo, dos professores. Este tende a ser subordinado a uma vigilância sistemática, sob categorias tipificadas *a priori* e que modelam a representação das realidades escolares, controlam os tempos e os espaços, generalizam metodologias e processos de trabalho, favorecem a padronização e permitem a mensuração detalhada e a comparação automática.

Num contexto de administração centralizada e de organizações escolares estruturadas de forma crescentemente hierarquizada, designadamente através de órgãos de direção unipessoais que concentram amplos poderes sobre os professores, agora mais desprovidos de órgãos colegiais e de representantes próprios, é plausível e demanda investigações futuras: a intensificação do trabalho dos docentes; uma perda da sua autonomia relativa e da sua capacidade eleitoral; o seu tendencial isolamento face a dinâmicas de trabalho colegial e cooperativo; a promoção de lógicas de competitividade; a sua subordinação perante as novas agendas avaliativas e



gestonárias; a sua adesão estratégica, ou simples aquiescência passiva, à visão do líder formal da escola. Estas e outras dimensões podem arrastar crises de identidade e a perda de referenciais educativos e pedagógicos, por esta via contribuindo para a desprofissionalização dos docentes e, eventualmente, para a alienação do seu trabalho. Há já indícios significativos de uma crise de legitimidade pedagógica, de desvalorização crescente do pensamento e da pesquisa em educação, de defesa de modelos de formação de professores que limitem a mínimos didáticos o seu currículo, de avaliação de desempenho docente a partir dos resultados escolares obtidos pelos alunos em testes e exames estandardizados, de reforço da autoridade docente mais pela via disciplinadora e sancionatória e menos através do recurso a bases de poder cognoscitivo, científico e profissional, os quais, entre outros, parecem dividir de forma crescente professores e educadores.

### Referências

- ARREMAN, I. E.; HOLM, A.-S. Privatisation of public education? The emergence of independent upper schools in Sweden. **Journal of Education Policy**, Vol. 26, nº2, p. 225-243, 2011.
- BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L. H. (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 121-137.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare**. Londres: Sage, 1997.
- COURT, M.; O' NEILL, J. "Tomorrow's Schools" in New Zealand: from social democracy to market managerialism. **Journal of Educational Administration and History**, Vol. 43, nº 2, p. 119-140, 2011.
- DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? **Educação, Sociedade & Culturas**, nº 16, p. 133-169, 2001.
- FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FUSARELLI, L. D.; KOWALSKI, T. J.; PETERSEN, G. J. Distributive leadership, civic engagement, and deliberative democracy as vehicles for school improvement. **Leadership and Policy in Schools**, nº 10, p. 43-62, 2011.

GILLIES, D. Economic goals, quality discourse and the narrowing of European state education. **Education, Knowledge & Economy**, Vol. 4, nº 2, p. 103-118, 2010.

LIMA, L. C. **Educação ao longo da vida. Entre a mão direita e a mão esquerda de Miró**. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2011a.

LIMA, L. C. Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In:----- (Org.). **Perspectivas de análise organizacional das escolas**. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011b, p. 15-57.

LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. Estudando as políticas educativas em Portugal. In: ----- (Orgs.). **Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002, p. 7-16.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a *Universidade Nova*. **Avaliação**, Vol. 13, nº 1, p. 7-37, 2008.

SHAHJAHAN, R. A. Decolonizing the evidence-based education and policy movement: revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform. **Journal of Education Policy**, Vol. 26, nº 2, p. 181-201, 2011.

SMYTH, J. The *disaster* of the “self-managing school” – genesis, trajectory, undisclosed agenda, and effects. **Journal of Educational Administration and History**, Vol. 43, nº 2, p. 95-117, 2011.

TORRES, L. L.; PALHARES, J. A. Estilos de liderança e escola democrática. **Revista Lusófona de Educação**, nº 14, p. 77-99, 2009.

TOWSEND, T. School leadership in the twenty-first century: different approaches to common problems? **School Leadership and Management**, Vol. 31, nº 2, p. 93-103, 2011.

WEBER, M. **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.

Enviado em Outubro/2011

Aprovado em Novembro/2011