

PARA O ESTUDO DA EVOLUÇÃO DO ENSINO E DA FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL EM PORTUGAL*

Licínio C. LIMA**

Resumo: Estudos sobre a evolução do ensino de disciplinas, na formação de professores em Portugal, são recentes. O controle burocrático centralizado reteve as dimensões do controle político-administrativo. De certo modo, protegeu a esfera educativa das influências modernizantes, do capitalismo industrial e das lógicas mercantis e gerencialistas. Defendeu a educação do domínio político, da intervenção de movimentos sociais, das propagandas de ideais democráticos e da cidadania. A utilização da designação "Administração educacional" ilustra as dificuldades sentidas, ao longo dos últimos anos, em termos da construção académica de uma área, seja pela falta de tradição, seja pelos antecedentes históricos.

Palavras-chave: Sistema escolar português - Evolução do ensino de disciplinas - Formação de professores - Administração educacional

Os estudos organizacionais e administrativos da educação, em Portugal, identificáveis de forma relativamente autónoma e reconhecíveis a partir de uma matriz académica que se articula criticamente mas que não se confunde com a produção jurídica e normativa, ou com as práticas de organização e administração do sistema educativo e das escolas, são de emergência muito recente. Enquanto elementos de segunda ordem, distintos da acção político-administrativa e das práticas que, historicamente, foram forjando a construção institucional de um sistema educativo, e da escola pública, tanto as vertentes do ensino como da investigação conheceram entre nós expressão bastante tardia. E, mesmo assim,

* Conferência proferida no Iº Congresso do Forum Português de Administração Educacional, Faro, Portugal, fevereiro de 1997.

** Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

uma expressão que inicialmente foi profundamente marcada, sobretudo no caso do ensino, por um claro predomínio das abordagens jurídicas e normativas, por um lado reforçadas pela tradição de centralização política e administrativa e, por outro lado, beneficiadas na sua afirmação quase exclusiva e insularizada pela omissão de focalizações e perspectivas típicas das Ciências Sociais e das Ciências da Educação, ou até mesmo pela sua aparente desarticulação com as teorias e ideologias organizacionais e administrativas produzidas ao longo deste século.

De facto, também o próprio processo de criação, e de consolidação, de um aparelho de controlo burocrático centralizado reteve sobretudo as dimensões do controlo político e administrativo, muito mais que outros vectores mais típicos de orientações modernizadoras e racionalizadoras transportadas pelo projecto de modernidade industrial e organizacional. Esta espécie de processo de burocratização à portuguesa (Lima, 1992a), que concedeu prioridade à dominação em prejuízo de outras lógicas racionalizadoras (e de outros instrumentos de dominação) de extracção empresarial, produtivista e de mercado, marcou profundamente o sistema administrativo e foi particularmente explorado do ponto de vista político, especialmente pelo regime autoritário.

Este processo de fechamento e de controlo, se por um lado protegeu uma esfera educativa pública das influências modernizantes, mais emblemáticas, do capitalismo industrial e das lógicas mercantis e gerencialistas mais típicas das sociedades organizacionais modernas, por outro lado foi igualmente afastando e defendendo a educação do domínio político, da intervenção de movimentos sociais, da propagação de ideais democráticos e de cidadania que, por outras vias, a reconduziriam às dimensões organizacionais e às discussões em torno da escola democrática, da autonomia e da descentralização, do governo das escolas, da intervenção local e comunitária, etc. Ao invés, as representações organizacionais e administrativas foram subordinadas à macro-organização, aos aparelhos centrais de controlo, à produção jurídica uniformizante, diluindo e denegando as especificidades, e identidades, especificamente organizacionais. Daqui resultou a produção, e reprodução, de uma imagem singular e altamente institucionalizada/normativizada de Escola, representada de forma quase independente das suas traduções concretas, empiricamente referenciadas, envolvendo fatalmente contextos e actores distintos, práticas dificilmente unificáveis segundo um único padrão de orientação.

Os projectos de ensino e, mais tarde, de investigação foram profundamente marcados por este contexto; primeiramente inibidos, por diversas formas, na sua emergência e depois subjugados à lógica dominante, por essa via operando como elementos socializadores e reprodutores, principalmente no âmbito da formação para o magistério.

Esta é, porém, uma matéria que conhecemos mal do ponto de vista histórico, uma história por (re)conhecer, como afirmava em 1989 no primeiro esforço de síntese que apresentei ao 1º Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (Lima, 1991a). Por um lado, conhecemos pouco acerca das experiências de ensino que, desde meados do século XIX, ocorreram no âmbito do que hoje designamos por formação inicial de professores e que, como veremos, cedo integraram valências de tipo jurídico e administrativo reconduzíveis a certas representações, mais tarde dominantes, de “administração escolar” E foi neste sentido que entendi que se tratava, também, de uma história por reconhecer, isto é, de um passado que marcou de forma indelével as representações escolares em tomo do que só muito recentemente começámos a conceptualizar como “administração educacional” O reconhecimento do peso daquela orientação normativista, que ainda hoje se faz sentir e nem sempre de forma subtil, parece essencial no sentido de compreendermos dificuldades e resistências oferecidas perante um movimento que nas últimas duas décadas tem procedido a iniciativas de reconceptualização, de dignificação académica e de produção científica, em boa parte em busca de uma ruptura com um passado mal conhecido mas já suficientemente claro quanto às suas repercussões mais contraditórias com as novas perspectivas.

Com efeito, como escrevi a este propósito,

“[...] esta história não deve ser ignorada, ou renegada, pelos actuais docentes e investigadores, entre outras razões porque ela contribuirá para explicar muitas das dificuldades de afirmação académica ainda hoje sentidas, o subdesenvolvimento teórico e até mesmo a constelação de imagens estereotipadas que circulam, ainda hoje, entre a comunidade académica das ciências da educação.” (Lima, 1991a, p.95)

Procurando caracterizar, genericamente, a situação de encontro/desencontro de perspectivas e defendendo o estabelecimentos de uma ruptura com a tradição legalista e conformista, afirmava ainda (Lima, 1991a, p.95-96):

“Frequentemente associados a outras disciplinas, sem desenvolvimento teórico sustentado e autónomo; resultando de ensaios intermitentes e à margem de um sistema de formação de professores que só a partir da década de 70 começaria a ser construído; passando ao lado das correntes e dos debates desenvolvidos quer no quadro das teorias organizacionais e administrativas, quer no quadro das correntes pedagógicas e das ciências da educação; subjugados a uma tradição centralista, jurídica e legalista, à custa da sua convivência com outras ciências sociais [...] os estudos organizacionais e administrativos da educação são ainda hoje, por vezes, conotados com o conhecimento da legislação, com a interpretação jurídica, com a arte de bem organizar e administrar, com a imposição de uma racionalidade técnico-burocrática, com a resolução de problemas de implementação, etc.”

Note-se, porém, que esta vocação normativista foi tradicionalmente assumida sobretudo através das vertentes jurídicas e administrativas, e muito menos fazendo apelo a abordagens de tipo gerencialista e tecnocrático, de inspiração pragmática. Se considerava estas últimas era por que nos finais da década de oitenta se revelavam já sinais evidentes de uma crescente valorização técnico-gestionária das perspectivas organizacionais, acompanhando de resto uma tendência mais global que emergira com grande expressão nas políticas educativas a partir do início daquela década. Contudo, não era ainda para mim suficientemente clara, nessa altura, a extensão e a magnitude que, também em Portugal, as perspectivas gerencialistas viriam a assumir, traduzidas com muito maior clareza e insistência no início dos anos noventa. As próprias ambiguidades inscritas nos discursos políticos, nos normativos, nos documentos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, bem como o ritmo de implementação de algumas das propostas reformadoras propiciaram a emissão de sinais contraditórios e foram acalentando um certo impasse entre perspectivas de democratização, participação e autonomia, e perspectivas de modernização, de eficácia e de eficiência de tipo marcadamente empresarial e produtivista.

De certa forma se poderia afirmar que, em Portugal, e embora tardiamente, as tradicionais perspectivas normativistas (de índole jurídica e administrativa) se reconciliam e se reforçam, no final do século, com as suas congêneres de feição gerencial e tecnocrática. Esta tendência, que viria a analisar com certa profundidade num artigo publicado em 1994 sob o título de “Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação” (Lima, 1994), coloca-nos hoje perante novos de-

safios, ainda quando aparentemente importados (de fora para dentro), e força-nos a questionar em novos termos a vocação e a definição que queremos construir para a área de Administração Educacional, em termos de ensino e de investigação.

I. Da construção e do reconhecimento recentes de uma área curricular e de investigação

Em Portugal, a utilização da designação Administração Educacional é ainda mais recente que a emergência dos estudos organizacionais e administrativos da educação que, na rubrica anterior, também caracterizámos como recente.

Este facto, a par de outras questões que acabámos de referir, ilustra bem as dificuldades sentidas, ao longo dos últimos anos, em termos de construção académica de uma área, seja pela sua falta de tradição, seja pelos antecedentes históricos de raiz normativista que lhe podem ser associados, seja ainda pela diversidade das experiências institucionais, das perspectivas e das próprias designações em utilização.

Deste ponto de vista, o eventual recurso à história do ensino de disciplinas, em cursos de preparação para o magistério, que temos por vezes a tentação de considerar como antepassados face às actuais disciplinas em leccionação, é particularmente esclarecedor quanto aos seus limites. Em primeiro lugar porque a grande variedade de designações que tem sido possível inventariar radicaliza a aludida diversidade e, em segundo lugar, porque sem dúvida o traço mais marcante daquela história é exactamente o da falta de uma identidade e especificidade mínimas, do ponto de vista académico e curricular, que se pudesse retomar e revitalizar. Finalmente, ainda, porque se alguma continuidade ou regularidade é possível estabelecer no transcurso daquelas iniciativas, de resto intermitentes, ela é quase sempre a da feição jurídico-normativa, a da vertente legalista e de jurisprudência, bem como a da predominância dos elementos burocráticos e processuais que o futuro professor seria chamado a executar. Em suma, e em boa parte, o oposto daquilo que muitos de nós, nos últimos anos, têm vindo a defender, seja para o ensino seja para a investigação, o que de nenhum modo retira oportunidade às investigações históricas que, pelo contrário, são necessárias não apenas no sentido de conhecer em profundidade as realizações do passado mas também de, por essa via, contribuir para conhecer o presente e para rasgar linhas de orientação e de consolidação para o futuro.

Neste sentido, o trabalho que realizei em 1989 sinalizava apenas, e problematizava, algumas ocorrências históricas de que obtivera notícia, nomeando algumas designações de disciplinas e seus respectivos cursos. Embora considerasse escasso e superficial o registo que apresentava, chamava a atenção para o facto de a variação terminológica observada não permitir identificar uma disciplina; entre outras referia as disciplinas de “Organização e Legislação Comparada” (Escolas Normais Superiores de Lisboa e de Coimbra, regulamentadas em 1911), “Administração, Organização e Legislação” (apenas proposta por João Camoesas em 1923), “História da Educação, Organização e Administração Escolar” (nas Secções de Ciências Pedagógicas das Faculdades de Letras de Lisboa e de Coimbra, criadas em 1930), “Legislação e Administração Escolares” (no plano curricular das Escolas do Magistério Primário, aprovado em 1942).

As escassas informações disponíveis e principalmente os ecos de certas realizações que foram sendo reproduzidos até muito recentemente, permitiram-me contudo destacar o relevo que o estudo da legislação escolar assumiu, fonte primeira de informação antecipada sobre o sistema escolar e a escola e base de legitimação de uma ordem jurídica, pedagógica e organizacional. Alternativa, ainda, congruente com o subdesenvolvimento teórico sociológico-organizacional, propiciando perspectivas legalistas e empiristas e acentuando as vertentes de socialização burocrática dos futuros professores. As focalizações normativistas, privilegiando o recurso às normas do direito e à interpretação jurídica, mais ainda que o eventual estudo das ideologias organizacionais e administrativas (sem tradição), terão de facto dominado ao longo do período do Estado Novo. No entanto, não são desprezíveis as associações e ligações privilegiadas que o ensino da legislação escolar foi mantendo, em períodos anteriores, com outras disciplinas como a Pedagogia, a História da Educação e a “Educação comparada”, e por isso defendia (Lima, 1991a, 1992b), como outros autores (cf. por exemplo Nóvoa, 1991), a necessidade de proceder a estudos de carácter histórico que se debruçassem sobre as diversas contribuições disciplinares nos cursos de formação de professores.

Com base nesta agenda foi iniciado em 1995 um projecto de investigação, que venho orientando, cujo objectivo é estudar a evolução do ensino de disciplinas, na formação de professores, associadas/associáveis à área a que actualmente chamamos Administração Educacional, ou que de algum modo focalizavam a escola do ponto de vista das suas regras, estruturas, formas de

organização, etc. Os dados preliminares, e ainda muito fragmentários, deste trabalho foram apresentados recentemente no âmbito de prestação de Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica por Guilherme Silva (Universidade do Minho), deixando desde já ficar claro o quanto há para investigar neste domínio, mas também o elevado interesse em prosseguir o estudo.

A diversidade das realizações, o número de disciplinas existente e até a sua articulação privilegiada com os respectivos contextos políticos e sociais, saíram naturalmente reforçados naquele trabalho preliminar (Silva, 1996). Entre outros, o autor regista as seguintes ocorrências/designações, até 1974:

- “Pedagogia pratica; conhecimento da legislação e administração do ensino, quanto é indispensável ao professor primário”
(constante no Regulamento da Escola Normal de Lisboa, 1862)
- “Legislação do Ensino”
(na mesma escola, 1864)
- “Pedagogia: conhecimento da legislação do ensino primário”
(Decreto de 16 de Agosto de 1870)
- “Pedagogia, methodologia; legislação relativa às escolas primarias”
(Regulamento de 28 de Julho de 1881 da Direcção Geral de Instrução Pública)
- “Legislação e especialmente a escolar”
(Decreto de 29 de Março de 1911)
- “Legislação do Ensino Primário”
(Lei nº 233 de 7 de Julho de 1914)
- “Organização e legislação comparada do ensino secundário”
(Curso de Habilitação ao Magistério Liceal, 1915 - 1916)
- “Legislação comparada do Ensino Primário”
(Decreto nº 4778 de 10 de Agosto de 1918)
- “História da educação, organização e administração escolares”
(Secções de Ciências Pedagógicas nas Faculdades de Letras, criadas pelo Decreto nº 18.973 de 28 de Outubro de 1930)
- “Legislação e Administração Escolares”
(Decreto-Lei nº 32.629 de 16 de Janeiro de 1943)
- “Orientação e Organização Escolares”
(Ramos de Formação Educacional das Faculdades de Ciências, a partir de 1971).

O período histórico envolvido, a diversidade de realizações e de contextos institucionais e curriculares, e até de protagonistas, indiciam desde logo as dificuldades inerentes a este estudo, a necessidade de proceder a consultas em arquivos diversos e localizados em distintos pontos do país e, sobretudo, o quanto a investigação fica dependente do acesso a fontes que permitam uma possível reconstituição dos programas e conteúdos, dos sumários das lições, dos autores e das obras de referência, das provas de avaliação, etc.

Numa primeira abordagem, a investigação que referimos apresenta uma síntese muito provisória que, de resto, não é tanto uma conclusão mas principalmente um ponto de partida através do qual é possível formular novas pistas e hipóteses de trabalho. Considerando as experiências de formação de professores desde a segunda metade do século XIX, Guilherme Silva observa:

"[...] desde o início existiu uma área ainda algo incipiente, tal como todo o conjunto o terá sido, ligada à temática que hoje chamamos de Administração Educacional. Durante o período que corresponde aos últimos decénios da monarquia esta área esteve ligada à disciplina de 'Pedagogia' e assumia-se como uma área semi-autónoma dentro da Pedagogia e que era responsável por um estudo de Legislação Escolar, num sentido mais lato, ou num sentido restrito pelo preenchimento dos papéis oficiais necessários ao exercício da docência e da gestão escolar corrente. Durante o início do século XX, esta área autonomizou-se constituindo uma disciplina de legislação. Na fase do republicanismo essa disciplina assumiu o carácter particular de 'Legislação comparada do Ensino', fórmula esta, correspondendo ao seu máximo desenvolvimento do ponto de vista teórico e epistemológico, desencadeando-se uma fase de consolidação da disciplina, com o aparecimento de trabalhos publicados nesta área que tendiam já a marcar a autonomia da disciplina e a sua perspectiva própria. No entanto [...], no Estado Novo irá dar-se uma regressão que fará voltar a disciplina a pouco mais, ou hipoteticamente até menos, do que a incipiência teórica e epistemológica que a caracterizou nas suas primeiras experiências de finais do século XIX e inícios do século XX."(Silva, 1996, p.49)

Com efeito, os dados já disponíveis para o caso da Escola do Magistério Primário de Braga, a partir da década de 1940, apontam com clareza para o predomínio do Direito Administrativo como fonte teórica, e para o campo da legislação em vigor como fonte de estudo privilegiada. Também os principais manuais usados pelos professores vão no mesmo sentido (Silva, 1996, p.58-72), podendo conside-

rar-se emblemática a frase proferida por um antigo professor (em entrevista concedida a Guilherme Silva [1996, p.58]) quando referia que com a disciplina de Legislação e Administração Escolares se pretendia que os futuros professores,

“[...] fossem adestrados na organização e administração em tudo o que se relacionasse com a vida escolar; preparação dos livros em uso na aula, sua oficialização (termos de abertura e encerramento) e respectiva escrituração.”

Esta orientação pragmática encontrava-se radicada numa concepção de fundo acerca do império da lei e da respectiva função de socialização para a conformidade, objectivo principal que deveria ser assumido na disciplina.

Como o mesmo professor defendia, em livro publicado em 1951, *“E eis-nos enfim só agora, nos actuais programas que por incumbência teremos de interpretar sem contudo emitirmos normas de conduta obrigatória. Esta só o legislador a dá. A nós cumpre-nos por força do encargo dar a nossa opinião desinteressada sobre a melhor maneira de cumprir a lei tendo sempre em conta que a letra por si só não basta, se não lhe apreendemos o espírito.”*¹

Posição típica, que foi encontrada noutros manuais da disciplina: *“O conhecimento das leis é a base do seu bom acatamento e eficaz cumprimento. As leis têm letra e espírito. Pretendemos, apresentando a letra, vincar o espírito das leis, fazendo-as conhecer para estimular a sua perfeita execução.”*²

Este legado normativista, de raiz jurídica e administrativa, marcou profundamente as primeiras realizações em torno da disciplina de Organização e Administração Escolar, criadas depois de 1974 no contexto dos cursos de formação de professores segundo o “modelo integrado”, nas Universidades de Aveiro, de Évora e do Minho. Mas, como veremos nas próximas rubricas, será sobretudo a partir daquelas experiências que a orientação referida sairá ultrapassada, conhecendo progressivamente os efeitos de uma maior articulação com outras disciplinas das Ciências da Educação, e particularmente com a Sociologia da Educação, e a nível mais geral cruzando-se com as novas iniciativas e os recentes ordenamentos jurídicos e socioeducativos relativos à gestão democrática das escolas.

1. SOEIRO, Rafael de Barros. Da interpretação dos programas do ensino primário. Braga: Livr. Cruz, 1951. p.13-14, citado por Guilherme Silva.

2. É o caso do livro de José Maria Gaspar & Orbelino Geraldês Ferreira, igualmente analisado por Guilherme Silva, intitulado Legislação e administração escolares: de harmonia com os programas em vigor nas escolas do magistério primário. 2.ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1945.

A partir da década de oitenta outras universidades e, principalmente, escolas superiores de educação, desenvolvem novos projectos, a que em breve se juntariam cursos de estudos superiores especializados, cursos de pós-graduação e de mestrado, e cursos de licenciatura em Ciências da Educação/Educação, voltando a assistir-se a uma grande diversidade de designações disciplinares, e de orientações³.

É perante este cenário que, já em 1989, me dei conta da impossibilidade de continuarmos a recorrer à designação de “Organização e Administração Escolar” (disciplina dominante em meados da década de setenta e início da de oitenta) para abarcar a já então considerável diversidade de disciplinas em funcionamento. Numa primeira fase ainda muito ao redor da administração/organização escolar (“Organização e Gestão Escolar” - ISEF do Porto e ESEs de Castelo Branco e de Viana do Castelo; “Organização e Gestão do Centro Educativo” - ESE de Bragança; “Gestão e Organizações Educativas” - ESE de Lisboa; “Administração Escolar” - ESE de Leiria; “Gestão e Administração Escolar” ESE da Madeira) e, mais tarde, alargando o âmbito através de designações como “Organizações Educativas e Administração Educacional”, “Administração Educacional”, “Métodos de Administração Educacional”, “Direcção e Gestão Pedagógica da Escola”, “Recursos Humanos e Gestão da Formação” (todas na Universidade do Minho), ou ainda “Introdução à Administração Educacional”, “Organização do Sistema Educativo”, “Análise da Instituição Escolar”, “Planeamento e Gestão dos Serviços Educativos”, “Educação e Desenvolvimento Local”, “Métodos e Práticas de Administração Educacional” (todas da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa).

Num recente, e muito oportuno, inventário, João Barroso (1996) actualiza a 1993/94 mais um conjunto de cursos do ensino superior público e privado⁴ e ainda de acções de formação financiadas pelo FORGEST (Formação em Gestão e Tecnologia de Informação e Comunicação para as Escolas)⁵, assim visibilizando ainda mais a referida diversidade terminologia e de perspectivas a que venho aludindo.

3. Veja-se a este propósito a primeira tentativa de inventário apresentada por Paulo (1988).

4. Num total de 12 cursos de estudos superiores especializados, de 4 cursos de pós-licenciatura e de 4 cursos de mestrado (cf. Barroso, 1996, p.14).

5. Num total de 20 acções financiadas pelo FORGEST em 1993, realizadas em 15 estabelecimentos de ensino superior (cf. Barroso, 1996, p.19).

Considerava, assim, não ser possível, nem oportuno, reduzir a pluralidade de contribuições registadas a uma só disciplina, afirmando:

“As dificuldades em nomear uma disciplina recorrendo a uma designação uniforme, facilmente reconhecida e aceite pela comunidade académica, sugerem-nos a vantagem, pelo menos transitória, de nos referirmos a uma área curricular em tomo da qual é mais facilmente admissível a diversidade terminológica, de concepções teóricas e de perspectivas pedagógicas. Pese embora a predominância da designação de Organização e Administração Escolar ela concorre com outras, com a palavra gestão (e outras) à mistura e em variadas combinações. Não nos parece em condições de intitular esta área, tão diversificada do ponto de vista dos nomes e das orientações, para além do facto de que o elemento escolar, embora actualmente dominante, restringe o seu âmbito e não dá conta de outros fenómenos educativos não escolares.”

(Lima, 1991a, p.99-100)

Criticando a este propósito a designação provisoriamente seleccionada pela então emergente Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação para a respectiva secção (Administração da Educação) por se confundir com a actividade de administrar a educação, com as práticas e com os administradores (quando o que considerava em causa era a “a análise teórica e o estudo de tal actividade e de tais práticas”), propunha a designação de “Administração Educacional” (que de facto viria a ser aprovada pela Sociedade), esclarecendo:

“Entendida em sentido lato a expressão administração educacional designa uma área curricular interdisciplinar, admitindo-se mesmo que, enquanto tal, possa compreender as teorias de gestão da educação. Embora actualmente a administração educacional seja associada predominantemente à disciplina de Organização e Administração Escolar, esta pode ser entendida como uma componente daquela, a par de outras disciplinas sociologia das organizações educativas, teorias da administração escolar, métodos e técnicas de administração escolar, técnicas de gestão escolar, etc.”(Lima, 1991a, p. 101)

De facto, esta designação (que tinha já tradição em certos países anglo-saxónicos) foi progressivamente sendo adoptada em vários cursos, e até disciplinas, e também pela Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação e, mais tarde, pelo Fórum Português de Administração Educacional (Associação para o Estudo e Desenvolvimento da Administração Educacional). Também em recentes trabalhos de investigação vem sendo utilizada, tal como na designação de

congressos e reuniões científicas. Trata-se, contudo, de uma titulação para uma área em construção e em processo inicial de reconhecimento, a carecer de esforços de teorização e de consolidação acadêmica, necessariamente a partir de realizações plurais em termos de ensino e de investigação que, de facto, vêm conhecendo um crescente incremento no nosso país. Se o reconhecimento de uma área curricular e de investigação em Administração Educacional pode conferir alguma identidade genérica aos nossos trabalhos e compreender uma grande pluralidade de disciplinas e de ligações científicas privilegiadas a outras disciplinas-mãe, em desenvolvimento e recontextualização no âmbito mais geral das Ciências da Educação, por outro lado não deixa de acarretar novas dificuldades quanto à identificação da sua vocação, quanto aos usos académicos e sociais que dela se vêm fazendo e, sobretudo, quanto às distintas valências e orientações assumidas através das várias contribuições disciplinares que temos vindo a reconhecer como integrando esta área.

2. Em contexto de formação de professores: do conhecimento da lei à defesa da “gestão democrática” das escolas

A formação de professores, para os ensinos preparatório e secundário, através dos Ramos de Formação Educacional e, já após a Revolução de 1974, através do Modelo Integrado nas Universidades Novas, representou um contexto favorável à emergência de novas vias de desenvolvimento dos estudos organizacionais e administrativos da educação, designadamente através da criação de uma disciplina de Organização e Administração Escolar nos planos de estudo dos cursos de bacharelato, e seguidamente de licenciatura, das novas universidades criadas no início da década de setenta.

O enquadramento institucional da nova disciplina revelar-se-á decisivo, seja pela contratação de novos docentes que iniciarão uma carreira universitária neste domínio, na maior parte dos casos leccionando também a disciplina de Sociologia da Educação, seja ainda pela sua inserção em unidades/escolas de Ciências da Educação.

Também o contexto social e político que se vivia na época se revelou marcante, o que me conduziu mais tarde a observar:

“Parece claro que só a democratização política instaurada com o 25 de Abril de 1974 criou condições para que as questões organizacionais e administrativas da educação pudessem ser objecto de diferentes abordagens; não apenas no plano político, abrindo novas perspectivas e debates em torno da descentralização, da participação e da autonomia, e novas realizações (como é o caso da ‘gestão democrática’ das escolas), mas também possibilitando o desenvolvimento do estudo e da investigação em administração educacional, desde logo no quadro da formação de professores.” (Lima, 1992b, p.2)

O principal problema enfrentado no arranque destes novos projectos de ensino, em boa parte não suportados por actividades de investigação que, como se sabe, só posteriormente emergirão, será exactamente o da vocação a assumir e das dimensões a privilegiar no ensino da Organização e Administração Escolar. Uma ruptura imediata e expressiva com a tradição legalista e normativista não se revelava certamente possível, mesmo se já imaginável na altura, pelo que os primeiros projectos ficarão consideravelmente dependentes das formações e das experiências anteriores dos respectivos docentes, mas também do contexto político e do quadro jurídico em construção a partir do 25 de Abril de 1974. E foi sobretudo por esta segunda via (que não exclui a primeira no caso de certas instituições) que a disciplina será repolitizada, em termos de referências democráticas, acompanhando muito de perto os universos jurídicos e normativos que então consagravam a “gestão democrática” das escolas.

As experiências autogestionárias ensaiadas nas escolas, bem como os ordenamentos jurídicos produzidos entre 1975 e 1977, representavam referências essenciais, e omnipresentes, dos programas da disciplina. A tradição de estudo da legislação permanecia, através do qual os futuros professores acediam a um conhecimento antecipado da organização (jurídico-formal) da escola e eram sensibilizados para a importância da democracia e da participação na organização escolar. Pelo menos implicitamente, e em certos casos de forma assumida, a “gestão democrática” era defendida e contrastada com a anterior organização escolar do regime autoritário.

Mas se a insistência no conhecimento da legislação que então vigorava, por vezes traduzido em provas de avaliação que claramente indiciavam e reforçavam o seu papel central, mantinha uma evidente ligação com a tradição, já as vertentes políticas contribuiriam para rasgar novos interesses e orientações que, a prazo, viriam a afastar o predomínio legalista.

Conforme observei (Lima, 1992b, p.3):

“À falta de uma tradição que se pudesse convocar ou retomar, quer em termos da Ciência Administrativa, quer ainda no âmbito das então emergentes Ciências da Educação, e dado o contexto que se vivia, os temas da democratização do ensino, da descentralização e da autonomia, da participação, da autogestão e da gestão democrática, são dominantes e tendem a ser tratados fora de um quadro teórico e disciplinar bem definido, ora fazendo apelo à Teoria Política e, nalguns casos (mais raros) à Teoria das Organizações, ora centrando-se de novo, e algo paradoxalmente, no estudo das fontes legais que iam consagrando algumas medidas inovadoras de democratização. A ruptura com a tradição legalista opera-se mais lentamente do que se poderia supor, e em alguns casos só no início da década de oitenta começa a ser visível, nos programas das disciplinas, a tentativa de inscrever a Administração Escolar num quadro interdisciplinar que toma por referências privilegiadas as teorias organizacionais e administrativas, a Ciência Administrativa e a Sociologia das Organizações, por um lado, e a Sociologia da Educação e a Política Educativa, no que concerne às pontes estabelecidos com as Ciências da Educação, por outro.”

O caso específico da Universidade do Minho, que conhecemos de perto, pode ser integrável nas tendências acabadas de referir, não obstante ser visível, logo a partir dos primeiros programas de Organização e Administração Escolar, o recurso à Teoria das Organizações e à Ciência Administrativa, facto explicável pelas formações anteriores dos respectivos docentes⁶. Os trabalhos de Amitai Etzioni (sobretudo a sua Análise comparativa das organizações complexas) e de James D. Thompson (sobretudo a sua obra Dinâmica organizacional) representavam referências essenciais no primeiro módulo do programa, intitulado “A Escola como Organização”. Aqui eram apresentados os conceitos básicos sobre as organizações, recorrendo aos tipos de poder (coercivo, remunerativo, normativo) de Etzioni e à sua apologia das organizações, que de resto considerava o caso específico da escola. Através de Thompson acedia-se aos conceitos de “ambiente” e de “tecnologia” e à sua respectiva apologia das organizações. A colectânea de textos fornecidos aos alunos, incluindo textos produzidos pela

6. Tratava-se de uma equipa docente que reunia formações e experiências diversificados e, num caso, uma pós-graduação em educação. A mesma equipa, constituída por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Eurico Lemos Pires, era também responsável pela leccionação da disciplina de “Educação e Sociedade” (mais tarde “Sociologia da Educação”).

equipa docente, referenciava conceitos de autores como Peter Blau e Max Weber, entre outros.

No segundo módulo da disciplina, intitulado “Administração Escolar”, encontrava-se a definição clássica de administração apresentada por Henri Fayol e o posterior esquema POSDCORB, bem como os conceitos de racionalização administrativa, autoridade, organigrama (e seus diferentes tipos), formas de designação, etc.

Seguia-se uma pequena colectânea de legislação, com destaque para a “gestão democrática” das escolas e para a “acção social escolar”, e um conjunto de textos de apoio relativos a: organização dos alunos na aula, organização do trabalho docente, função docente e preparação dos professores, carreira docente, auxiliares de ensino, sob a designação genérica de “Elementos humanos da escola”

Estes elementos, relativos ao ano lectivo de 1977/1978, indiciavam já a perda de protagonismo do estudo da legislação, em benefício de abordagens claramente subsidiárias das teorias organizacionais e administrativas que passariam a conhecer maior expressão a partir dos anos oitenta.

3. As abordagens sociológicas e os estudos organizacionais nos projectos de ensino da década de 80

A distintos ritmos, e na maioria dos casos acompanhando de perto o próprio ritmo de formação/investigação dos docentes do ensino superior envolvidos, a disciplina de Organização e Administração Escolar nas Universidades Novas passará a evidenciar a partir dos anos oitenta, e sobretudo desde meados daquela década, uma vocação mais académica e analítica, deixando para trás as vertentes legalistas e exclusivamente jurídicas e administrativas que antes dominaram.

O referido movimento foi lento, e foi operado através de vias por vezes distintas, ora explorando ligações privilegiadas à pedagogia, à teoria do currículo e da avaliação, ora capitalizando da proximidade com a sociologia da educação e a política educativa, entre outras.

Em todo o caso, a valorização das abordagens sociológicas e dos estudos organizacionais representará, sem dúvida, uma via já presente nos programas das disciplinas em vigor nos finais dos anos oitenta nas Universidades de Aveiro,

Évora e Minho. As anteriores componentes normativas/prescritivas são progressivamente afastadas e os objectivos programáticos agora formulados incluem a sensibilização dos futuros professores para a importância das matérias de organização e administração da educação, designadamente numa óptica de democratização e de participação, a aquisição de conceitos relevantes capazes de apoiarem uma análise crítica dos actuais ordenamentos, a discussão das políticas educativas e da reforma educativa, os problemas da descentralização e da autonomia, a conceptualização da escola como organização, entre outros. Os programas relativos a 1989 incluem já bibliografias de referência mais congruentes com as novas orientações, destacando-se a produção portuguesa, ainda que esta surja muito orientada de acordo com as circunstâncias do momento (aprovação da Lei de Bases, documentos da Comissão de Reforma, etc.) e não integre imediatamente trabalhos de investigação que, de resto, começavam a ser apresentados/publicados nessa altura.

Também as primeiras reflexões sobre a disciplina de Organização e Administração Escolar são tornadas públicas em meados dos anos oitenta. Vitor Boavida (1984), então docente da Universidade de Aveiro, reflectirá sobre o processo de desenvolvimento curricular da disciplina naquela Universidade, e uma equipa da Universidade do Minho discutirá “A contribuição das perspectivas sociológica e organizacional para a formação de professores” (Formosinho et al., 1986).

Neste texto colectivo⁷, apresentado em 1985, defendíamos:

“A Organização e Administração Escolar, ao nível da formação geral que todo o professor deve possuir, não visa preparar gestores escolares; não é o estudo da legislação escolar nem a aprendizagem de regras práticas de administração escolar, nem de técnicas ou receitas para a realização de actos administrativos. Consequentemente não se concentra na gestão administrativa da escola, mas sim na gestão pedagógica: não é primordialmente a descrição e a análise do funcionamento das estruturas centrais da educação, uma vez que é conferido prioridade às estruturas locais, que são o local de trabalho do professor. Por isso não tem como objectivo consolidar e legitimar as estruturas e os processos administrativos actualmente existentes nas escolas.”

7. O texto foi produzido pela equipa docente que então constituía a “Área de Análise Social e Organizacional da Educação” da Universidade do Minho (João Formosinho, António Sousa Fernandes, Eurico Lemos Pires, Licínio C. Lima, Helena C. G. Araújo e Carlos Alberto Gomes).

Estava assim afirmada uma orientação pedagógica e científica que, como se verá na próxima rubrica, não é consensual. Mas ao desvincular-se da estrita formação de gestores escolares (sem tradição em Portugal), ao assumir-se como valência relevante na formação inicial de professores, e ao acentuar as dimensões críticas e reflexivas da sua vocação, esta orientação revelou-se essencial no sentido de reforçar academicamente, e não pragmaticamente, uma área em processo de (re)construção.

Como esclarecíamos naquele texto:

“Procura-se que a Organização e Administração Escolar esteja intrinsecamente ligada quer à realidade sociológica da escola, quer às políticas educativas, quer ainda às teorias pedagógicas. Como tal, não se assume como uma mera análise técnica divorciada dos valores. Mas situa-se preferencialmente numa perspectiva descritiva e explicativa e não numa perspectiva normativa e prescritiva [...] valoriza-se o conhecimento da organização (escola) como uma estratégia para a modificar, e não a socialização conformista e burocrática, ou seja, valoriza-se o primado da pedagogia sobre a burocracia.”

Partilhada com outros colegas, e em breve reflectida e discutida em conjunto em alguns encontros que começaram a ser realizados a partir da constituição da Secção de Administração Educacional da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação⁸, esta perspectiva não rejeitava liminarmente as contribuições de outros registos integráveis na Área de Administração Educacional, já então observáveis em cursos de mestrado e de pós-licenciatura e em licenciaturas em Ciências da Educação, designadamente através de disciplinas de métodos e de práticas de administração educacional, de concepção, gestão e avaliação de projectos, etc. Contudo, entendia-se que estas contribuições deveriam igualmente traduzir aquela perspectiva e deveriam, sobretudo, estar solidamente ancoradas nas abordagens críticas, por forma a evitar registos meramente pragmáticos.

8. Destaca-se a reunião da Secção realizada em Braga em 1991, em que foram apresentados e discutidos programas em vigor na Escola Superior de Educação de Bragança, na Escola Superior de Educação de Leiria, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, na Universidade de Aveiro, na Universidade de Évora e na Universidade do Minho, dando origem à organização de uma colectânea policopiada e distribuída entre os respectivos membros daquela Secção (cf. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação/Secção de Administração Educacional [1991], Programas das Disciplinas na Área de Administração Educacional. Colectânea/1991, Braga).

A este propósito, noutro texto colectivo que apresentámos em 1991 (Lima et al., 1991) afirmávamos:

“Atentos às contribuições, também de ordem prática, nos diversos domínios da administração e da gestão escolares, defende-se contudo o predomínio de objectivos do plano da construção teórica, do estudo e da análise dos contextos e das práticas organizacionais e administrativas, por forma a desenvolver e a consolidar a respectiva área de especialização.”

E é exactamente tendo em vista a necessária consolidação teórica daquela área que destacaremos as contribuições das abordagens sociológicas (Lima et al., 1991):

“Considerando estes objectivos em articulação com os objectivos da formação de educadores/professores, e a orientação predominantemente analítica, em prejuízo de orientações de feição marcadamente normativista e prescritiva [...], pode-se afirmar que a orientação científica e pedagógica actualmente adoptada é marcada pela perspectiva de uma Sociologia das Organizações Educativas e da Administração Educacional.”

No mesmo ano, em reunião semelhante das Secções de Sociologia da Educação da SPCE e da APS (Associação Portuguesa de Sociologia), realizada em Coimbra, apresentávamos a nossa experiência de leccionação da disciplina de Sociologia da Educação e referíamos as articulações que procurávamos privilegiar entre esta e a disciplina de Organização e Administração Escolar (Lima, Gomes & Afonso, 1991, p.21):

“Tal tem sido possível na base de um duplo movimento de aproximação, o qual representa actualmente uma particularidade assumida como linha estratégica de desenvolvimento [...]. A disciplina de Sociologia da Educação penetra nos universos organizacionais e na análise das práticas administrativas, dos fenómenos de poder, de participação, etc., enquanto que a disciplina de Organização e Administração Escolar se liberta de orientações de feição normativista e da preocupação primeira com o domínio da implementação, para privilegiar a prática de uma Sociologia das Organizações Educativas [...]. Orientação complexa, com pontes disciplinares e temáticas bem esclarecidas, a sedimentar com o tempo e no decurso de projectos de ensino, de investigação e de intervenção, constitui um espaço de trabalho interdisciplinar, uma tentativa de reforço da capacidade analítica de ambas as disciplinas e uma aproximação que alarga, de forma articulada, a actuação do

Grupo sem descaracterizar ou retirar identidade a cada uma das disciplinas e a cada um dos docentes/investigadores [...].”

Em finais dos anos oitenta e início dos anos noventa, a lenta introdução dos estudos organizacionais e das abordagens sociológicas era reconhecível, por diversas formas e com base em distintas apropriações/recontextualizações, em vários cursos e disciplinas em funcionamento em escolas de ensino superior público, beneficiando de resto com o súbito desenvolvimento, que ali se registava, de cursos de mestrado e de pós-graduação e, sobretudo, beneficiando dos percursos de formação dos docentes envolvidos, com destaque para as primeiras dissertações de doutoramento realizadas e em fase de conclusão neste período.

4. A formação nos anos 90: perspectivas de institucionalização e consolidação académicas e perspectivas gerencialistas e pragmáticas

Ao longo dos anos noventa, poucas áreas ou domínios das Ciências da Educação vêm conhecendo maior protagonismo e visibilidade que a Administração Educacional, facto que muito vêm considerando euforicamente, como muito positivo, sem contudo observarem criticamente alguns sinais contraditórios e mesmo perturbantes.

Na lógica, e continuidade, dos esforços de consolidação académica antes referidos, tem-se de facto observado uma progressiva institucionalização, e consolidação, de projectos nesta área, quer nas Universidades Novas quer noutras Universidades públicas, nestas com destaque para a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, quer ainda em algumas Escolas Superiores de Educação. A criação de cursos de mestrado, de pós-graduação e de especialização, a introdução de novas disciplinas em cursos de licenciatura em Ciências da Educação/Educação, os projectos de formação contínua, associados à constituição de novos grupos de docência e de investigação, à realização de reuniões científicas, a projectos de investigação em curso, ao crescente número de publicações nesta área e até à realização de concursos da carreira académica que elegeram disciplinas referenciáveis a este domínio⁹, são de facto significativos.

⁹ Refiro-me a concursos para professor associado e respectivos relatórios de disciplinas, realizados na Universidade do Minho e na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade

Mas não pode ignorar-se que parte da visibilidade social da Administração Educacional se deve a outros factores, nem sempre articuláveis com aquele movimento. De facto, a emergência de discursos e de orientações políticas de inspiração gerencialista e tecnocrática concederam especial relevância às vertentes mais pragmáticas e instrumentais, representando a Administração Educacional como um recurso técnico ao serviço de medidas de modernização e de racionalização do sistema educativo e das escolas. Face à ideologia da modernização da educação, a Administração Educacional tende (de novo) a ser subordinada a lógicas normativas, agora de matriz racionalizadora e gerencial, acompanhando, ainda que com relativo atraso, tendências que se manifestaram durante os anos oitenta noutros países centrais.

As discussões encetadas em torno da reforma educativa, sobretudo a propósito do “novo modelo” de direcção e gestão das escolas, em muito contribuíram, sobretudo numa primeira fase, para mobilizar as atenções sobre a Administração Educacional, recuperando debates que, desde o início da década de oitenta, permaneciam em boa parte adormecidos. Não obstante as argumentações marcadamente políticas e ideológicas, assiste-se pela primeira vez à emergência de argumentações inscritas no âmbito académico e a alguns debates entre diferentes autores e perspectivas. Estes factos, coincidentes com o arranque dos primeiros cursos de mestrado nesta área, terão de certa forma reforçado o interesse pela formação, pelo estudo e pela publicação, que se manifestara, até então, de formas bastante discretas, ou mesmo incipientes.

Porém, a visibilidade política e social destes debates, a crescente incorporação de discursos e de conceitos de matriz organizacional e administrativa por parte dos responsáveis políticos e da administração central e, particularmente, a defesa de uma formação especializada como condição de acesso a certos cargos e funções, com destaque para a figura de “director executivo” consagrada na legislação de 1991, viriam a constituir-se como elementos centrais, originando por parte de certos sectores uma oferta de cursos e uma procura de formações sem precedentes em Portugal.

Já em 1992 fazia referência a este facto, chamando a atenção para a proliferação de cursos de especialização (e actualmente também de mestrado) nos

de Lisboa nos últimos anos. Cf. Formosinho, 1989a (disciplina de Administração Escolar), Nóvoa, 1990 (disciplina de Análise da Instituição Escolar), Lima, 1992c (disciplina de Organizações Educativas e Administração Educacional, Barroso, 1996a (disciplina de Métodos e Práticas de Administração Educacional).

mais distintos pontos do país e para a grande apetência que vinha sendo demonstrada, muito especialmente por instituições privadas, relativamente a uma área assim subitamente representada como prioritária e como de elevado potencial. Mas como então escrevia (Lima, 1992b, p.5):

“Este desenvolvimento quantitativo, sem precedentes, não deixa de evidenciar a fragilidade de muitos dos projectos em curso, o imediatismo das soluções, as carências de formação dos formadores e a falta de investigação nesta área. Procurando responder, por todos os meios, a uma procura induzida em boa parte pelo processo de reforma educativa, muitos projectos de ensino vêm sendo realizados sem acautelar minimamente as exigências do ensino superior, sem o concurso de especialistas na área ou em áreas afins, ainda em reduzido número no país, e sem as indispensáveis bases para o exercício da investigação.”

A falta de condições objectivas, e por vezes mínimas, para realizar muitas destas iniciativas com rigor científico e pedagógico, vem naturalmente recolocar o problema da vocação, da especificidade, da filiação teórica e disciplinar, e do objecto de estudo e de intervenção em Administração Educacional.

E assim entendia, no relatório do concurso para professor associado que redigi em 1992, que o referido desenvolvimento poderia acarretar consequências muito negativas para o processo de reforço científico e de procura de uma vocação teórica, analítica e crítica, que ainda há pouco tempo havíamos iniciado (Lima, 1992c, p.14):

“No momento em que em várias Universidades se iniciava um desenvolvimento sustentado dos projectos de ensino e de investigação nesta área, por vezes como resultado de esforços empreendidos ao longo dos últimos quinze anos, e que algumas escolas públicas do ensino superior politécnico investiam em sentido semelhante, o ‘boom’ recentemente verificado [...], nas condições acima referidas, poderá tornar consideravelmente mais difícil o sucesso do movimento de reconceptualização e desenvolvimento teórico da Administração Educacional em Portugal, principalmente ao nível da formação de educadores/professores. O retorno a perspectivas normativistas e legalistas, típicas do ensino da Administração Educacional ao longo da maior parte deste século, parece constituir um cenário possível, e em certos casos já confirmado, radicado no subdesenvolvimento teórico e na ausência de investigação [...].”

Não se trata de menosprezar as formações mais práticas ou mais orientadas segundo objectivos de desenvolvimento profissional, de resto muito necessárias por forma a suportar mudanças em curso no sistema educativo e nas escolas e a apoiar projectos e práticas de autonomia. Encontramos, de resto, bons exemplos de cursos e de acções de formação orientados segundo estes objectivos, e encontro-me institucionalmente envolvido nalguns deles.

Também não defendo o enclausuramento da área num universo académico restrito, incapaz de se articular criticamente, e positivamente, com certas realidades e mudanças socioeducativas.

Entendo, porém, que devemos refrear o excessivo optimismo quanto aos possíveis impactos da crescente procura social e política, reflectindo sobre as suas implicações e eventuais incompatibilidades com a indispensável consolidação científica da Administração Educacional. Neste sentido, creio que a situação actual pode ser caracterizada, contraditoriamente, por movimentos de avanço e de recuo, de consolidação e de crise, de reforço da identidade de um campo e de diluição ou denegação dessa identidade, em emergência. Daqui têm resultado representações sociais e académicas, e expectativas e solicitações, consideravelmente distintas, não sendo razoável excluir-se a possibilidade de um retrocesso a abordagens meramente prescritivas e pragmáticas, com claro prejuízo das abordagens críticas, assim mais propícias à importação e reprodução de ideologias organizacionais e administrativas incapazes de acautelarem a especificidade dos fenómenos educativos e os objectivos de democratização da administração da educação e de participação e autonomia nas organizações educativas.

A própria inscrição destes projectos de feição gerencialista no campo das Ciências da Educação pode representar mais uma solução transitória e de oportunidade, do que uma opção científica e epistemológica. Quando a análise de certos planos de estudo de cursos aprovados e/ou em funcionamento nos revela o claro predomínio de disciplinas dificilmente integráveis na área (já de si plural) de Administração Educacional, e nem sequer no universo mais vasto das Ciências da Educação, para se articularem preferencialmente com domínios como a contabilidade, a gestão empresarial, a informática, a legislação, etc., temos de facto razões para reforçarmos as nossas dúvidas. Mas, por outro lado, dúvidas que podem ser esclarecidas quando observamos que muitas das

matérias que temos vindo a investigar e a ensinar foram progressivamente apropriadas pelos manuais de gestão e pelos “best-sellers” de autores como Peter Drucker ou Michael Porter, entre outros. Neles encontramos a educação e a escola pública reconceptualizadas segundo as perspectivas da “inovação empresarial”, dos “factores adiantados” e das “vantagens competitivas”, da “gestão da qualidade total”, da “competitividade e dos mercados internos”, etc.

Esta mesma tendência já é visível entre nós, e até mesmo em trabalhos de divulgação ou de introdução, ou ainda de apoio à reforma, que nos últimos anos foram lançados no mercado. Embora na maioria dos casos se trate de livros escritos por professores e dirigidos a professores, a verdade é que muitos deles evidenciam uma assumida vocação pragmática, parafraseando (e contribuindo para naturalizar) um conjunto de ideias e de conceitos de extracção empresarial que, supostamente e acriticamente, são tomadas como referências pertinentes para a educação e a escola. Incorrendo em simplificações por vezes grosseiras, mitificando o discurso da gestão e apelando às suas metalinguagens mais em voga, cedendo com frequência à facilidade das soluções da sua transferência automática para o campo educativo, “didacticamente” apresentadas, esta literatura de gestão poderá ser também um bom indicador das perspectivas gerencialistas e pragmáticas que antes referíamos.

Por esta via, a Administração Educacional é-nos apresentada como uma tecnologia social subordinada às questões técnicas e de implementação, à apresentação e defesa de modelos normativos/prescritivos e à reprodução das ideologias organizacionais e administrativas que vêm conhecendo sucesso, geralmente efémero, no domínio empresarial. Ignorando o carácter pluriparadigmático das Ciências Sociais, e da Educação, e desprezando as dimensões críticas da formação e da investigação (representadas como pouco funcionais), antes optando por uma racionalidade técnico-burocrática, e por um estatuto de tecnociência ou de engenharia social, aquelas perspectivas afastam-se irremediavelmente do aludido movimento de institucionalização e consolidação académica em curso no quadro da formação e da investigação em educação. Nesses casos, creio que se poderia concluir em sentido semelhante aquele que atribuí às versões técnico-burocráticas de articulação entre a investigação e a acção, quando concluía que daqui a considerar os nossos trabalhos “como uma espécie de literatura inclusa das medidas políticas e das decisões dos diferentes

actores, com indicação da posologia e dos eventuais efeitos secundários, seria apenas um passo" (Lima, 1995a, p.32).

É também por estas razões que tenho vindo a insistir nas vantagens da introdução das abordagens sociológicas no âmbito da formação e do estudo na área de Administração Educacional (Lima, 1991b), assim reforçando a sua vocação teórica e analítica, atendendo ao seu carácter pluriparadigmático, contrariando a tendência pragmática e anti-teórica tradicional, desvinculando-a da mera prescrição, favorecendo o seu contacto estreito com as Ciências Sociais e abrindo-a aos mais recentes debates em torno da análise das organizações educativas. E integrando, por esta via, as próprias perspectivas e realizações, aqui criticadas, no conjunto das matérias a estudar e a analisar criticamente, desocultando as suas matrizes ideológicas e reconstituindo a genealogia dos conceitos reproduzidos.

5. Uma investigação académica ao ritmo da formação dos docentes/ investigadores do ensino superior

A produção científica na área de Administração Educacional, com carácter minimamente sistemático e através de trabalhos que formalmente nela se inscrevem ou dela se reclamam, ou ainda de outros que com ela se cruzam em termos significativos, representa uma realidade em emergência há pouco mais de uma década.

Trata-se, na grande maioria dos casos, de uma investigação académica produzida em contexto institucional universitário e fortemente marcada pela sua inscrição em processos de preparação de provas (mestrados e doutoramentos), com efeitos de progressão nas carreiras docentes do ensino superior. Em não raros casos, o ritmo e o tipo de produção são facilmente associáveis ao desenvolvimento ocorrido em termos institucionais e curriculares em certas escolas superiores, e até mesmo aos percursos individuais e profissionais dos docentes/investigadores que nelas trabalham. A investigação surgirá, assim, quase sempre em ligação estreita com projectos de ensino (especialmente de formação inicial de professores). Não obstante, face à ausência de tradição, à inexistência original de escolas, departamentos, centros de investigação, e considerando ainda as priori-

dades políticas¹⁰, a produção investigativa só posteriormente, e mais lentamente, foi sendo afirmada, em muito beneficiando dos esforços institucionais e curriculares entretanto rasgados e, mais cedo, consolidados.

Isto significa que, mesmo quando à margem de estudos de carácter histórico e sem preocupações de reconstituição e de registo de tipo diacrónico, o investigador que procura estudos e reflexões produzidos em Portugal na área de Administração Educacional ao longo dos últimos vinte anos é confrontado com o seguinte dilema: ou adopta critérios de classificação restritos e logo conclui que só a partir de finais da década de oitenta se pode de facto encontrar material publicado que tipicamente é passível de ser integrado num corpus com um mínimo de especificidade/identidade (e mesmo assim não homogéneo), ou então decide adoptar critérios de classificação mais amplos que lhe permitirão inventariar estudos com muito interesse, embora muito heterogéneos, assim ganhando em quantidade e diversidade mas perdendo em identidade.

Porém, se pretendermos elaborar sínteses ou trabalhos metainvestigativos que tomem por referência fronteiras recentemente construídas, na busca de identidades minimamente congruentes, visibilizando social e academicamente esforços de constituição de uma área de investigação reconhecível através de certas marcas distintivas, então torna-se difícil escapar à primeira orientação referida, ainda que isso não signifique o desprezo liminar pela restante produção pois, em boa parte, a selecção de traços pertinentes da primeira fica dependente do cotejo com a segunda.

Já se a agenda seleccionada evidencia mais objectivos de estudo da evolução do sistema educativo e das escolas, ou de síntese das análises produzidas sobre certos temas ou problemas organizacionais e administrativos, não há como evitar a segunda orientação mencionada, a qual de resto se mostrará capaz de “abarcara a produção típica da primeira (assim se evitando a sua não inclusão).

Não sendo absolutamente incompatíveis, as duas orientações referidas não são contudo de fácil articulação. Acresce, ainda, que em ambos os casos nos faltam levantamentos sistemáticos, que os estudos a inventariar nem sempre se

10. A este propósito observou Bártolo Campos (1993, p.11): “O grande desenvolvimento das Ciências da Educação entre nós, nos últimos vinte anos, verificou-se mais no domínio do ensino do que no da investigação, uma vez que o projecto político foi o da formação inicial de professores e não o do fomento da investigação sobre o processo educativo: em todas as políticas recentes de desenvolvimento educativo em Portugal, a componente investigação não tem sido considerada.”

encontram publicados ou facilmente disponíveis, que é consideravelmente diversa a sua origem e o seu tipo (teses, relatórios de investigação, estudos técnicos, pareceres, trabalhos de planeamento, propostas políticas, ensaios, textos pedagógicos, etc.). Finalmente, e ao contrário do que sucedeu noutros países (principalmente desde a década de sessenta), a produção portuguesa não é organizável segundo grandes eixos ou orientações predominantes em certas épocas, que entre nós não conheceram expressão, como foi o caso das discussões a propósito da formação de administradores de escolas, das investigações em torno dos “efeitos de escola” e das “escolas eficazes” ou, mais recentemente, da avaliação da qualidade institucional ou da gestão centrada na escola¹¹.

Embora alguns daqueles temas venham, actualmente, despertando alguma atenção entre nós, creio que é entre os trabalhos que focalizaram as transformações operadas na educação depois da Revolução de 1974 que podemos encontrar as primeiras e mais interessantes reflexões com pertinência para o investigador em Administração Educacional, mesmo quando só muito raramente as dimensões organizacionais e administrativas se constituem como elementos centrais em muitos daqueles trabalhos. E assim, de entre os estudos e publicações que é possível considerar com aquelas características, durante uma primeira fase (até cerca de meados da década de oitenta) em que a produção em Administração Educacional, em sentido restrito, é praticamente inexistente, destacaria aqueles que versaram temas como a democratização do ensino, o ensino unificado, a gestão democrática das escolas, entre outros (Cf. por exemplo Fernandes, 1977; Monteiro, 1977; Teodoro, 1978; Ambrósio, 1981; Pedro, 1986), e de forma especial os trabalhos de Rui Grácio (1978, 1981a, 1981b, 1986) e ainda de Stephen Stoer (1982, 1985, 1986).

Durante aquele período, os estudos mais especificamente organizacionais e administrativos só começam a surgir a partir de 1980, e em certos casos não chegam a ser publicados embora circulem com bastante visibilidade em contextos de formação. Destacam-se os trabalhos de João Formosinho, sobre as bases de poder dos professores (Formosinho, 1980), e sobre as questões da centralização e descentralização (Formosinho, 1983a; 1983b; 1984; 1986); sobre a mesma

11. Veja-se o importante trabalho de Evers & Lakomski (1991) e, entre nós, o trabalho organizado (e sobretudo o primeiro capítulo) por Nóvoa, 1992 e ainda a síntese de Barroso, 1995b.

questão os textos de Fonseca (1981), Martins (1981) e Estêvão (1982), e ainda um conjunto de estudos e reflexões sobre a gestão e organização das escolas (Bento, 1976; S. Fernandes, 1985; Lima, 1986a; 1986b).

Trata-se igualmente de textos com vocação pedagógica, mas em que os autores procedem a sínteses e a esclarecimentos de ordem conceptual com aplicação à realidade portuguesa, assim disponibilizando importantes materiais que em cursos e acções de formação procuravam minorar os efeitos de uma quase total ausência de produção neste domínio. Porém, os dados de investigação e o estudos empíricos encontram-se quase sempre ausentes e as focalizações dominantes são de tipo macro-estrutural.

Esta produção será revitalizada a partir de finais dos anos oitenta, fase a partir da qual se inicia um importante ciclo de apresentação de dissertações de doutoramento que elegem como objectos principais a administração da educação e das escolas. Durante a década compreendida entre 1987 e 1997 (primeiro trimestre) foram defendidas dez dissertações de doutoramento, das quais seis foram apresentadas em Universidades portuguesas (Minho, Lisboa e Aveiro), e oito foram realizadas por docentes do ensino superior.

No ano de 1987 foram defendidas as teses de:

- João Formosinho - *Educating for passivity: a study of Portuguese education (1926-1968)*, Universidade de Londres.
- Maria de Fátima Cavaleiro Sanches - *A study of organizational self-efficacy and motivation: becoming a directive council member in the context of the Portuguese secondary schools*, Universidade de Iowa.

No ano de 1991 é defendida a tese de:

- Licínio Lima - *A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*, Universidade do Minho.

Em 1992 é defendida a tese de:

- António Sousa Fernandes - *A centralização burocrática do ensino secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836 - 1926)*, Universidade do Minho.

No ano seguinte (1993) são defendidas as teses de:

- Natércio Afonso - *The reform of school administration in Portugal: a case study in organizational politics*, Universidade de Boston.

- João Barroso - A organização pedagógica e a administração dos liceus (1836-1969), Universidade de Lisboa.
 - Maria Pinto Teixeira - O professor e a escola: contributo para uma abordagem organizacional, Universidade do Minho.
- Em 1994 defende a tese,
- Carmo Clímaco - The use of performance indicators in school self-evaluation, Universidade de Cranfield.

Em 1995,

- Jorge Adelino Costa - Administração escolar: imagens organizacionais e projecto educativo de escola, Universidade de Aveiro.

Até ao primeiro trimestre de 1997 é defendida a tese de:

- Carlos Vilar Estêvão - Redescobrir a escola privada portuguesa como organização: na fronteira da sua complexidade organizacional, Universidade do Minho.

Durante o mesmo período é bastante mais elevado o número de trabalhos apresentados em contexto de Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica e de cursos de Mestrado (num total de cerca de três dezenas), com destaque para a Universidade do Minho, para as Universidades de Lisboa (Clássica, Nova e Técnica) e para a Universidade de Aveiro (Cf Barroso, 1996 e Lima, 1996) e com um claro predomínio dos estudos empíricos sobre diversas dimensões organizacionais das escolas portuguesas. Destacam-se os temas relacionados com a participação na escola, com as culturas/subculturas escolares e com o clima de escola, a par de outros menos representados (directão de turma, projecto educativo, escolas profissionais e sistema de aprendizagem, espaço local, etc.).

Observe-se, finalmente, o facto de a proporção de trabalhos apresentados por docentes do ensino superior ser menor do que no caso das teses de doutoramento, mas ainda assim representar cerca de um terço, e também o interessante facto de encontrarmos publicados ou em vias de publicação cerca de um terço do total dos trabalhos defendidos¹².

12. No caso de Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica cf. Lima, 1988; Afonso, 1991 e Domingues, 1995. De entre as Teses de Mestrado veja-se Carvalho, 1992; Gomes, 1993; Sarmiento, 1994; Castro, 1995; Macedo, 1995; Alves, 1996; Sá, 1997; Torres, 1997.

Fica assim claro o desenvolvimento tardio da investigação em Administração Educacional em Portugal, mas também o seu incremento notável, sobretudo a partir do início dos anos noventa, em boa parte impulsionado por docentes recém-doutorados e pela criação de cursos de mestrado em Universidades que a partir da década de setenta e/ou de oitenta foram introduzindo diversas disciplinas desta área curricular nos seus cursos de licenciatura (em Ensino e em Ciências da Educação/ Educação).

Não obstante podermos encontrar já alguns projectos de investigação, individuais e colectivos, concluídos e em curso, fora do quadro restrito da obtenção de graus e da progressão nas carreiras do ensino superior, deve porém reconhecer-se que eles são ainda em reduzido número, tendência que sendo compreensível, em face do percurso referido, importará contrariar nos próximos anos, beneficiando até do esforço de formação já dispendido até este momento.

Referências Bibliográficas

- AFONSO, Almerindo J. O processo disciplinar como meio de controlo social na sala de aula. Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação, 1991.
- AFONSO, Natércio. A reforma da administração escolar: a abordagem política em análise organizacional. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1995.
- ALVES, José Matias. Modos de organização, direcção e gestão das escolas profissionais: um estudo de quatro situações. Porto: Porto Editora, 1996.
- AMBRÓSIO, Teresa. Democratização do ensino. In: SILVA, Manuela & TAMEN, M. Isabel (Coord.). Sistema de ensino em Portugal. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981. p.575-601.
- BARROSO, João. Os liceus: organização pedagógica e administração (1836-1960). Lisboa: FCG/JNICT, 1995a.
- _____. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direcção e gestão. Revista Portuguesa de Educação, Braga, v.8, n.1, p.33-56, 1995b.
- _____. Métodos e práticas de administração educacional: relatório da disciplina. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, 1996. (polic.).
- BOAVIDA, Vitor G. Contribuição para o desenvolvimento curricular em organização e administração escolar. Revista da Universidade de Aveiro: série ciências da educação, n.1/2, p.19-32, 1984.

- CAMPOS, Bártolo P. As ciências da educação em Portugal. Inovação, v.6, p.11-28, 1993.
- CARVALHO, Luís M. Clima de escola e estabilidade dos professores. Lisboa: Educa, 1992.
- CASTRO, Engrácia. O director de turma nas escolas portuguesas. Porto: Porto Ed., 1995.
- CLÍMACO, Maria C. The use of performance indicators in school self-evaluation. S.I.: Univ. Cranfield, 1994. (polic.).
- COSTA, Jorge A. Administração escolar: imagens organizacionais de projecto educativo da escola. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1995. (polic.).
- DOMINGUES, Ivo. Controlo disciplinar na escola: processos e práticas. Lisboa: Texto Ed., 1995.
- ESTÊVÃO, Carlos V. Redescobrir a escola privada portuguesa como organização. Braga: Universidade do Minho, 1996. (polic.).
- EVERS, Colin W. & LAKOMSKI, Gabriele. Knowing educational administration. Oxford: Pergamon, 1991.
- FERNANDES, António S. A gestão democrática das escolas: notas sobre a experiência das escolas secundárias portuguesas após a Revolução do 25 de abril. O Ensino, n.11/12/13, p.77-83, 1985.
- _____. A centralização burocrática do ensino secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos Liberal e Republicano (1836-1926). Braga: Universidade do Minho, 1992. (polic.).
- FERNANDES, Rogério. Educação, uma frente de luta. Lisboa: Livros Horizonte, 1977.
- FONSECA, J.M. Proteses da. Gestão do sistema de ensino. In: SILVA, Manuela & TAMEN, M. Isabel (Coord.). Sistema de ensino em Portugal. Lisboa: FCG, 1981. p.117-142.
- FORMOSINHO, João. As bases do poder do professor. Revista Portuguesa de Pedagogia, Coimbra, v.14, p.301-328, 1980.
- _____. Centralização e descentralização na administração do sistema escolar público. Braga: Universidade do Minho, 1983a. (polic.).
- _____. Modelos de gestão da educação escolar: modelos centralizados e modelos descentralizados. Braga: Universidade do Minho, 1983b. (polic.).
- _____. A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada. O Ensino, n. 7/10, p.101-107, 1984.
- _____. A regionalização do sistema de ensino. Cadernos Municipais, n.38/39, p.63-67, 1986.
- _____. Educating for passivity: a study of portuguese education (1926-1968). London: University of London, 1987. (polic.).
- _____. Relatório da disciplina de "Administração Escolar". Braga: Universidade do Minho, 1989. (polic.).
- _____. et al. A contribuição das perspectivas sociológica e organizacional para a formação de professores. Cadernos da FENPROF, n.7, p.79-85, 1986.
- GOMES, Rui. Culturas de escola e identidades dos professores. Lisboa: Educa, 1993.
- GRÁCIO, Rui. A educação quatro anos depois. O Jornal da Educação, n.11, p.9-11, 1978.
- _____. Educação e processo democrático em Portugal. Lisboa: Livros Horizonte, 1981a.

- _____. Perspectivas futuras. In: SILVA, Manuela & TAMEN, M. Isabel (Coord.). Sistema de ensino em Portugal. Lisboa: FCG, 1981b. p.649-696.
- _____. A educação dez anos depois: que transformações, que rupturas, que continuidades? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n.18/19/20, p.153-182, 1986.
- LIMA, Licínio C. O conselho de turma. Braga: Universidade do Minho, 1986a.
- _____. Notas essenciais sobre os principais órgãos de gestão das escolas preparatórias e secundárias. Braga: Universidade do Minho, 1986b. (polic.).
- _____. Gestão das escolas secundárias: a participação dos alunos. Lisboa: Livros Horizonte, 1988. 183p.
- _____. O ensino e a investigação em administração educacional em Portugal: situação e perspectivas. In: CIÊNCIAS da educação em Portugal: situação actual e perspectivas. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 1991a. p.91-117
- _____. Sociologia das organizações educativas e da administração educacional. *O Professor*, Lisboa, n.22, p.58-62, 1991b.
- _____. A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988). Braga: Universidade do Minho, 1992a. 575p.
- _____. Organizações educativas e administração educacional em editorial. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v.5, n.3, p.1-8, 1992b.
- _____. Organizações educativas e administração educacional: relatório da disciplina. Braga: Universidade do Minho, 1992c. (polic.).
- _____. Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, n.14, p.119-139, 1994.
- _____. Crítica da nacionalidade técnico-burocrática em educação: das articulações e desarticulações entre investigação e acção. In: DIAS, J. Ribeiro (Org.). Ciências da educação: investigação e acção. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 1995. v.1, p.25-37.
- _____. Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In: BARROSO, João (Org.). O estudo da escola. Porto: Porto Ed., 1996. p.15-39.
- _____.; GOMES, Carlos A.; AFONSO, Almerindo J. A sociologia da educação na formação de educadores/professores (1975-1991): evolução do programa da disciplina, situação actual e perspectivas em desenvolvimento. In: APS/SPCE. Secções de Sociologia da Educação. O ensino da sociologia da educação: conteúdos e processos. Coimbra, 1991. p.15-23.
- _____. et al. Participação em projectos de ensino na área de Administração Educacional: o programa da disciplina de organização e administração escolar nas licenciaturas em ensino. In: SPCE/Secção de Administração Educacional Programas das Disciplinas na Área de Administração Educacional. Colectânea: 1991. Braga, 1991. (polic.).

- MACEDO, Berta. A construção do projecto educativo de escola. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1995.
- MONTEIRO, Agostinho R. Educação e Constituição de Abril. Lisboa: Livros Horizonte, 1977
- NÓVOA, António. Análise da instituição escolar: relatório. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 1990. (polic.).
- _____. Os professores: quem são? donde vêm? para onde vão? In: STOER, S.R. (Org.). Educação, ciências sociais e realidade portuguesa: uma abordagem pluri-disciplinar. Porto: Afrontamento, 1991. p.59-130.
- _____. (Org.). As organizações escolares em análise. Lisboa: Dom Quixote/Instituto de Inovação Educacional, 1992. 187p.
- PAULO, Filipe C. A organização e administração escolar como disciplina. Noesis, p.18-20, 1988.
- PEDRO, Emília. Para uma análise de complexidade das relações entre cultura, educação e processos de mudança: alguns aspectos com referência ao Portugal do pós 25 de Abril. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n.18/19/20, p.41-56, 1986.
- SÁ, Virgínio. Racionalidades e práticas na gestão pedagógica: o caso do director de turma. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1997. (no prelo).
- SANCHES, M. Fátima. A study of organizational self-efficacy and motivation: becoming a directive council member in the context of the Portuguese secondary schools. Iowa City, 1987 Dissertação (Doutorado) — University of Iowa.
- SARMENTO, Manuel J. A vez e a voz dos professores: contributo para o estudo da cultura organizacional da escola primária. Porto: Porto Ed., 1994.
- SILVA, Guilherme. O ensino da administração educacional: ensaio para uma análise organizacional. Braga: Universidade do Minho, 1996. (polic.).
- SPCE. Programas das disciplinas na área de Administração Educacional. Colectânea: 1991. Braga: Secção de Administração Educacional, 1991. (polic.).
- STOER, Stephen R. Educação, Estado e desenvolvimento em Portugal. Lisboa: Livros Horizonte, 1982. 90p.
- _____. A Revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal. Cadernos de Ciências Sociais, n.3, p.61-83, 1985.
- _____. Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição. Porto: Afrontamento, 1986. 302p.
- TEODORO, António. A revolução portuguesa e a educação. Lisboa: Editorial Caminho, 1978.
- TORRES, Leonor Lima. Cultura organizacional escolar: representações dos professores numa escola portuguesa. Oeiras: Celta, 1997.

Abstract: In Portugal, studies about the evolution of disciplines teaching in the teachers formation are recent. The centralized bureaucratic control has held back the dimensions of politic administrative control. In a certain way, it has protected the education against the new-fashioned influences, manufacturing capitalism, and mercantile and managerial logics. This centralized bureaucratic control has also profected the education against the politic dominion, the intervention of social movements, the advertising of democratic ideals, and against the citizenship. The use of the term "Educational administration" shows the difficulties met by the searchers along the latest years, since there is no tradiction nor historic antecedence.

Keywords: Portuguese scholastic system - Evolution of discipline teaching - Teachers formation - Educational administration

(Recebido para publicação em 17.10.97
e liberado em 03.04.98)