

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João. O estudo da Escola. Porto: Porto Ed., 1996.

O ESTUDO DA AUTONOMIA DA ESCOLA: DA AUTONOMIA DECRETADA À AUTONOMIA CONSTRUÍDA.

João Barroso

Introdução

Uma das influências mais significativas do *estudo da escola* na tomada de decisão política diz respeito ao modo como têm sido apropriados alguns dos resultados da investigação produzida sobre os "efeitos da escola" e das "escolas eficazes".

Uma interpretação normativa de muitos desses estudos tem servido para legitimar, em vários países, medidas de política educativa que visam generalizar, por via administrativa, as características identificadas nas chamadas "escolas eficazes".

Entre essas medidas destacam-se as que procuram desenvolver a autonomia da escola na alocação e distribuição de recursos, reforçar o "sentido de gestão" no desempenho dos diversos cargos, aumentar a participação local no governo da escola, e desenvolver dispositivos de avaliação externa.

Em alguns países anglo-saxónicos (com particular incidência no Reino Unido, na Austrália, na Nova Zelândia, nos Estados Unidos) estas medidas aparecem integradas em reformas globais da administração e gestão das escolas, designadas por *school based management* (ou *local management of schools*).

De um modo geral (e embora a situação varie bastante de país para país), estas reformas associam às medidas atrás enunciadas outras medidas mais amplas, com claro sentido I de introduzir a concorrência no sector público educativo. Entre essas medidas destaca-se a "dessectorização", ou seja, a possibilidade de os pais poderem escolher livremente a escola em que matriculam os seus filhos.

A investigação que tem sido realizada sobre as escolas abrangidas por estas reformas e sobre as políticas que as inspiram, se não tem sido conclusiva quanto aos seus resultados (nomeadamente no que diz respeito às aprendizagens dos alunos), deu lugar, contudo, ao aparecimento de uma corrente profundamente crítica dos princípios e critérios de racionalidade subjacentes às medidas de "gestão centrada na escola".

Esta perspectiva crítica, predominantemente sociológica, desenvolve uma abordagem sociopolítica, ideológica e cultural das medidas ligadas ao *school based management*, questionando-as em dois pontos essenciais:

- (...) políticas neoliberais que visam promover um "mercado da educação" através de modalidades encobertas de privatização da escola pública;
- a introdução, sob pretexto de aumentar a "eficácia" e a "eficiência" da escola, de uma outra tecnologia de controlo e dominação, através das estruturas organizativas e modos de gestão que são postos em prática.

O impacto que esta corrente crítica tem tido na literatura sobre as organizações e administração educativas (dominada por autores de língua inglesa) é bastante acentuado e estendeu-se a países onde o contexto político e educativo é bastante diferente dos países de que são oriundos os seus autores originais.

No que se refere ao *estudo da escola*, esta abordagem crítica permitiu fazer a ruptura teórica e metodológica, com o paradigma científico-racional que tradicionalmente dominava a análise da sua organização e administração. As escolas passam a ser vistas como construções sociais. É valorizado, na sua análise, o papel dos indivíduos e o contexto social e histórico da sua ação. São abandonadas as metodologias "positivistas" e desenvolvem-se os estudos "etnográficos". São postos em causa os princípios da racionalidade administrativa e defende-se o "primado dos valores sobre os factos", na gestão das organizações educativas.

A adoção de uma perspectiva crítica no estudo da autonomia da escola obriga, por isso, a distinguir as várias lógicas presentes no processo de devolução de competências aos órgãos de governo da escola, separando dois níveis de análise: a *autonomia decretada* e a *autonomia construída*.

No primeiro caso, trata-se de *desconstruir* os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas, interpretando as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática.

No segundo caso, trata-se de *reconstituir* os "discursos" das práticas, através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas, nas estratégias e na acção concreta dos seus actores.

O presente texto pretende ser um contributo inicial para a uma reflexão sobre a "autonomia da escola" que tenha em conta a articulação entre estes dois registos. Esta articulação é necessária, não só ao nível da investigação, para uma correcta configuração da "autonomia" como objecto de estudo, mas também ao nível da acção política, para que a "regulamentação legal da autonomia das escolas" seja entendida, mais como destinando-se - a criar espaços de possibilidades e de indagação, do que uma forma de impor respostas fechadas a problemas que não são os reais problemas das escolas.

Assim, numa primeira parte, procurarei fazer uma breve síntese dos pressupostos e estratégias subjacentes às medidas políticas que têm tentado impor pela via administrativa uma "certa" autonomia às escolas, tomando como exemplo "a gestão centrada na escola" tal como vem sendo posta em prática em alguns países anglo-saxónicos.

Nesse sentido, depois de caracterizar, com base nas experiências desses países, o que o *school based management*, irei pôr em evidência os pressupostos em que se baseia! estas políticas, distinguindo dois tipos de fundamentações: *científico-pedagógica e político-gestionária*.

Importa, contudo, ressaltar, desde já, que esta análise não deve ser extrapolada acriticamente para a realidade de outros países (com contextos políticos e económicos diferentes – como é o caso de Portugal), embora possa fornecer alguns indícios interessantes para interrogar as medidas que, também aí, vêm sendo tomadas sobre a "autonomia das escolas".

Numa segunda parte, tentarei enunciar alguns dos princípios que sustentam este conceito de "autonomia construída", mostrando as suas implicações para a construção de uma política adequada às exigências pedagógicas e profissionais da organização e administração da escola.

A "autonomia decretada"

Desde os finais da década de 80 que se tem assistido em vários países a uma alteração significativa do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação.

De um modo geral, pode dizer-se que essa alteração vai no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão.

Esta alteração afecta países com sistemas políticos e administrativos bastante distintos e tem no reforço da autonomia da escola uma das expressões mais significativas.

Embora esta tendência para o reforço da autonomia da escola seja geral, importa assinalar que ela se traduz de modos e com graus muito diferentes, conforme a realidade política e a tradição administrativa dos diversos países.

O SCHOOL BASED MANAGEMENT

Um dos exemplos mais significativos deste movimento tem ocorrido em vários países de língua inglesa (em particular nos Estados Unidos, algumas províncias do Canadá, na Inglaterra e País de Gales, na Austrália e na Nova Zelândia) e tem sido designado por *School Based Management* (ou *school self-management* ou *local management of schools*).

Existe hoje, nesses países, uma abundante literatura que toma como objecto de descrição e de análise as transformações introduzidas na gestão do sistema e das escolas pelo *School Based Management* e que faz deste tema uma das linhas de investigação mais activas, no domínio da administração educacional (ver, entre outros, Brown, 1990, Hill, Smith e Spinks, 1990, Caldwell e Spinks, 1992, Smyth, 1993, Sackney e Dibski, 1994, Levacic, 1995).

Grande parte destas medidas foi tomada no contexto de reformas educativas mais vastas, de que a mais conhecida é o *Education Reform Act* de 1988, na Inglaterra e País de Gales, mas em que a mais "radical" (do ponto de vista das mudanças introduzidas) é reforma da Nova Zelândia executada na sequência do relatório da *Task Force to Review Education Administration*, dirigido pelo Professor Picot, em 1988, e cujas principais propostas foram adoptadas pelo Governo e publicadas no livro *Tomorrow's Schools* (New Zealand, Ministry of Education, 1988).

Nos Estados Unidos, o movimento tem atingido de maneira diferente os vários "distritos escolares" e aparece ultimamente associado (a partir dos anos 90) a um outro movimento que dá pelo nome de *charters schools*.

Apesar de existirem grandes diferenças no tipo e grau de poderes que são transferidos para as escolas, bem como nos órgãos que são destinatários desses poderes (director ou conselho da escola), pode dizer-se que, no domínio dos princípios, as medidas tomadas em vários países tendentes a introduzir o *School Based Management* se integram na definição dada por Brown (1990) a partir da investigação que realizou em vários distritos escolares americanos e províncias canadenses onde decorriam experiências deste tipo:

"Como manifestação de descentralização, significa simplesmente que as escolas têm dinheiro suficiente

para prover as suas necessidades em abastecimentos e equipamentos, pessoal, manutenção e eventualmente outros serviços, de acordo com a sua própria avaliação do que é mais adequado. A autoridade para as escolas poderem tomar decisões sobre esta matéria não é compatível com as práticas estandardizadas, em vigor na maior parte dos distritos escolares que exigem que decisões deste tipo sejam tomadas a nível central. Uma mudança em direcção ao *School Based Management* implica um aumento da flexibilidade do processo de decisão, mudanças na prestação de contas (principalmente por parte do chefe do estabelecimento de ensino) e o reforço do potencial de produtividade da escola" (p. vii).

Um dos elementos centrais deste tipo de gestão consiste, como assinala Caldwell (1993), na possibilidade de as escolas poderem decidir da alocação de recursos (conhecimento, tecnologia, poder, materiais, pessoas, tempo e dinheiro) em função de parâmetros definidos centralmente e cuja execução é controlada por um sistema de "prestação de contas" à autoridade central.

Mas, além desta autonomia na gestão dos recursos, o *School Based Management* integra, muitas vezes, outros elementos, como por exemplo: descentralização e desburocratização dos processos de controlo; a partilha de decisões no interior da escola; o aumento da influência dos pais no processo de tomada de decisões na escola; e, em alguns casos, a possibilidade dos pais poderem escolher livremente a escola onde querem colocar os seus filhos, com o fim de lançar a concorrência entre as escolas.

Para Levacic (1995), as diferentes formas de que se reveste o *School Based Management* definem-se em função da configuração que é dada aos seguintes elementos-chave:

- os *órgãos* para quem o poder de decisão e responsabilidade são descentralizados (directores, professores, pais, comunidade local e sector económico);
- os *domínios de gestão* em que esse poder descentralizado pode ser exercido (orçamento, recursos físicos, professores, recrutamento de estudantes, currículo);
- as *formas de regulação* através das quais se exerce o controlo sobre os decisores locais ("usos de recursos" - auditoria financeira, qualificação e salário dos professores, leis de trabalho, dimensão das turmas, normas de construção; "especificação de produtos" - currículo nacional, testes nacionais e indicadores de qualidade, inspecção: "condições de mercado" - saídas e entradas de alunos; admissão de alunos; publicação de informação acerca da *performance* da escola).

Os pressupostos em que assenta o *School Based Management* nos países em que tem sido aplicado podem resumir-se nas seguintes permissas (ver Sackney e Dibski. 1994):

- o principal problema que afecta as escolas, hoje em dia, é provocado pelo centralizado e burocratizado sistema de controlo que se exerce sobre elas. Este sistema é incompatível com a existência de organizações profissionais;
- o *School Based Management* é apresentado como uma proposta de desburocratização do sistema de controlo e como uma forma de tomar a escola mais adaptada (flexiva) às necessidades dos seus clientes.

Mas o *School Based Management* é visto, também, como uma forma de racionalização da gestão das escolas, como é possível reconhecer na descrição que Levacic (1995) faz do que ele considera ser "uma boa prática deste tipo de gestão":

"Num tal modelo a escola é gerida através de orientações racionais com o conselho de escola (*governing body*) a assegurar um papel de liderança na articulação entre metas e objectivos. O conselho de escola actua ao nível da gestão estratégica utilizando as informações fornecidas pelo director.

Com base nestas informações, o conselho de escola e os gestores de topo desenvolvem o planeamento estratégico, em que o orçamento constitui um elemento essencial. O orçamento é determinado em função dos objectivos educacionais que devem ser assegurados. A execução do orçamento e de outras políticas é monitorada e avaliada pelo conselho de escola utilizando a informação fornecida pelo director da escola.

Por sua vez, o director assegura que os professores estão devidamente envolvidos no processo de decisão, o que permite aumentar a qualidade da informação obtida, promover uma cultura escolar integrativa e assegurar o apoio necessário à realização das metas, objectivos e políticas da escola.

Deste modo, uma boa prática do *School Based Management* utiliza os três grandes modelos de decisão na escola: o racional, o hierárquico ou burocrático e o colegial ou colaborativo." (p. 111)

Esta preocupação pela racionalização da gestão é visível, igualmente, na descrição que Hill, Smith e Spinks (1990) fazem das práticas e processos de *self-management* introduzidas em muitas escolas da Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido:

"*School Self-Management* implica uma abordagem sistemática do processo de decisão. Ele permite, além disso, uma adequada participação, como 'governadores', dos pais, alunos, professores e outras partes interessadas. Os objectos específicos que se pretendem alcançar através do *School Self-Management* são os seguintes:

1. Proporcionar uma abordagem da gestão da escola claramente centrada na aprendizagem e no ensino, que são a sua razão de ser.
2. Facilitar a partilha do processo de decisão e o envolvimento de todos os possíveis participantes, através das modalidades mais adequadas.
3. Identificar com clareza as tarefas de gestão, facilitar a ligação entre elas e fornecer informação directa e acessível sobre as mesmas.
4. Identificar com clareza as responsabilidades sobre a tomada de decisão e o desenvolvimento das diferentes actividades e identificar domínios de prestação de contas.
5. Fornecer os meios necessários à alocação de recursos para todo o tipo de prioridades de aprendizagem para os estudantes.
6. Facilitar a aplicação de processos de avaliação e de revisão com a finalidade de proporcionar melhores oportunidades para os estudantes.
7. Simplificar a documentação que deve ser produzida de modo a que ela possa ser preparada facilmente pelos

que já se encontram envolvidos em outras tarefas, decorrentes do seu trabalho corrente.

A concretização destes objectivos deve ser alcançada através das seguintes orientações:

1. “Os objectivos de aprendizagem para os alunos devem ser definidos com base em necessidades identificadas, de acordo com as características da comunidade escolar e com as crenças e valores partilhados pela escola. Eles devem resultar de uma visão partilhada.
2. As políticas que compreendem os objectivos a serem realizados e as orientações gerais para a sua execução devem ser formulados em termos de resultados e estarem relacionados com as metas a atingir. As prioridades para as aprendizagens a realizar pelos estudantes devem ser definidas no interior destas políticas.
3. O planeamento estratégico e as programações anuais devem ser preparados em função destas políticas e destas prioridades.
4. O planeamento do currículo é resultado da programação anual que foi elaborada e inclui quer o desenho dos cursos quer a planificação da sua realização.
5. O planeamento e programação realizada devem servir para a afectação de recursos. As propostas de alocação de recursos devem ser aprovadas com base nas prioridades de aprendizagem que foram definidas.
6. Os programas de aprendizagem devem ser aplicados com base nos planos aprovados com a garantia dos recursos necessários.
7. Os programas de aprendizagem devem ser avaliados em função dos seus resultados e métodos com o fim de permitir a revisão das metas, objectivos, necessidades, políticas, prioridades e planeamento.
8. Deve ser criado nas escolas um 'grupo político' constituído por professores, pais e estudantes. com a função de determinar as metas, definir as políticas e prioridades. avaliar programas e políticas.
9. O planeamento curricular, a execução dos programas e a avaliação da aprendizagem são da responsabilidade dos professores, nas áreas profissionais respectivas” (pp. 42-43)

Apesar do esforço de racionalização patente deste modelo, a análise das práticas de *School Based Management* vem demonstrar, muitas vezes, que elas se afastam dos objectivos atrás descritos e que os seus efeitos sobre a “eficácia” e “qualidade” da escola (uma das finalidades essenciais para os seus promotores) estão longe de serem adquiridos.

Muitos dos estudos e das investigações que têm sido realizados nas escolas onde foi introduzido este "modelo" de gestão (para uma síntese, ver Wohlstetter e Odden, 1992 e Sackney e Dibski, 1994) têm mostrado que os resultados se afastam das expectativas iniciais que estiveram na base da sua aplicação.

Na análise que Wohlstetter e Odden (1992) fazem da literatura produzida sobre o *School Based Management* consideram que para este modelo ser mais eficaz torna-se necessário que ser:

- facultado às escolas um real poder de decisão sobre o pessoal e os recursos materiais;
- aplicado um agressivo processo de desenvolvimento dos administradores e dos professores em geral, através do qual eles possam adquirir novos conhecimentos e competências adequados a este tipo de gestão;
- produzido um sistema de informação eficaz para mostrar a correcção do funcionamento da escola;
- introduzido um novo sistema de compensação do trabalho dos professores baseado nos conhecimentos e competências demonstrados.

Outros autores consideram que as dificuldades que se deparam à aplicação do *School Based Management* não resultam, como pretendem Wohlstetter e Odden, de ele não ser levado às últimas conseqüências, mas antes de se basear numa pretensa "racionalidade" de gestão que a prática revela ser inexistente. Estes autores consideram que este sistema normativo de gestão ignora as implicações da "micropolítica da escola" e da sua "ambigüidade organizacional".

Devido ao facto de o processo de desenvolvimento do *School Based Management* ainda estar no início e serem necessários vários anos para apurar dos seus reais efeitos sobre as escolas, a investigação realizada ainda não é totalmente conclusiva sobre as vantagens e inconvenientes deste modelo de gestão (ver, por exemplo, Bush, Coleman e Glover, 1993).

Contudo, tem-se desenvolvido desde o início uma perspectiva crítica dos seus fundamentos que é importante ter em conta no estudo desta “autonomia decretada”.

Entre esses fundamentos é possível distinguir dois grandes tipos:

- os que se situam num registo *científico-pedagógico* e buscam a legitimação destas medidas nos resultados da investigação sobre as "escolas eficazes";

- os que se situam num registo *político-gestionário* e buscam essa legitimação "nas leis do mercado" e nas "técnicas de gestão empresarial".

FUNDAMENTAÇÃO CIENTÍFICO-PEDAGÓGICA

Um dos principais fundamentos em que se baseiam as políticas de *school based management* pode encontrar-se, segundo os seus os promotores e defensores, na tentativa de aplicar os resultados obtidos com a investigação sobre as "escolas eficazes".

Nesta investigação há a considerar "duas gerações" de trabalhos que remetem para paradigmas e metodologias diferentes.

A **primeira geração** de estudos é marcada pela tentativa de medir os efeitos reais dos programas de democratização e de integração racial levados a cabo nos Estados Unidos a partir dos finais dos anos 50.

Como se sabe, o documento fundador deste movimento é o conhecido *Relatório Coleman* (de 1966) intitulado *Inequality of Educational Opportunity*. É importante assinalar que o objectivo deste "macroestudo" (645 000 alunos e 3000 escolas primárias e secundárias) não era avaliar os "efeitos da escola", nem as suas diferenças, mas sim os efeitos da alocação de recursos escolares sobre o rendimento dos alunos.

Como sintetiza Bosker (1994):

"Para Coleman, a aprendizagem ou o rendimento de um aluno era, ao mesmo tempo, função da escola frequentada e de causas externas desconhecidas (...) [ou seja] o seu objectivo foi medir a proporção do rendimento dos alunos que se podia atribuir à escola frequentada e a proporção de rendimento dos alunos que é preciso imputar a outras causas," (p. 11)

Com base neste quadro conceptual, não admira que a investigação conduzida por Coleman (bem como as que se seguiram nesta primeira geração) adoptasse o modelo input-output. Como sublinha Bressoux (1994):

"Neste tipo de abordagem a escola é estudada como se fosse uma unidade de produção, unidade que, por meio de recursos humanos, materiais e financeiros, tem por finalidade transformar os indivíduos de um determinado valor em indivíduos de um valor superior. Os investigadores estudam em que medida as variações nos *inputs*, caracterizados pelo meio extra-escolar dos alunos, os recursos da escola e as características globais do público de alunos podem determinar variações nos *outputs* caracterizados pelas aquisições cognitivas dos alunos, geralmente medidas por testes de inteligência." (p. 109)

Os resultados desta e de outras investigações que utilizaram o mesmo modelo e metodologia foram, como se sabe, bastante desanimadores quanto à influência que os "factores escolares" (medidos pelos recursos utilizados) podiam exercer nos resultados dos alunos.

Por exemplo, o Relatório Coleman atribuía às variáveis directamente ligadas aos alunos (estatuto sócioeconómico e à raça) a responsabilidade por cerca de 65% a 85% do sucesso escolar dos alunos. Em contrapartida, só 15% a 35% deste sucesso podia ser explicado pela variação de recursos de uma escola para outra. Por outro lado, os factores escolares propriamente ditos, como a dimensão das escolas, o orçamento por aluno, as características do currículo não explicariam mais do que 6% (para os negros) e 2% (para os brancos) das diferenças de rendimento verificadas.

Estes dados levam os seus autores a considerar que *a escola parece impotente para exercer influências próprias e para tornar o sucesso menos dependente da herança familiar* (citado por Bressoux, 1994, p. 109).

Não admira portanto (que esta primeira geração de estudos sobre "os efeitos de escola" nas aprendizagens dos alunos tenha sido marcada por aquilo que se pode designar por *escolacépticos*: não vale a pena fazer reformas para melhorar os recursos das escolas em pessoal e equipamento, pois isso é insuficiente para reduzir as desigualdades escolares. Ou como diz Hodson, numa fórmula provocante: *Schools make no difference!*

A **segunda geração** de estudos sobre este domínio constitui uma reacção a este "cepticismo" e tem por base uma revisão crítica dos resultados alcançados na fase anterior. As críticas dirigem-se principalmente ao tipo de medida utilizada (testes de inteligência de raciocínio verbal) e ao tipo de abordagem (*input-output* que ignorava os *processos* escolares).

Os trabalhos dirigidos por Broukover (1979), Rulter (1979), Edmonds (1979), Purkey e Smilh (1983), Mortimore (1988), entre muitos outros, decidem "entrar no interior" da escola, entendida já não como uma "unidade de produção", mas como *organização social*, e pela análise dos seus processos internos ("clima", liderança, gestão do tempo, etc.) mostrar que *as escolas podem fazer a diferença*.

Começa então a "corrida" aos "indicadores" para a identificação dos "factores de eficácia" das escolas, através de estudos de tipo monográfico, que levam à identificação de sucessivos "retratos-robot" do que os seus

autores classificam de "escolas eficazes". Estes resultados da investigação são interpretados, muitas vezes apressadamente, pela administração (nos Estados Unidos e Inglaterra, principalmente) como "quase protótipos da escola ideal" e rapidamente promovidos a modelos de programas de "desenvolvimento das escolas".

As listas dos factores de eficácia que são apresentadas nas várias investigações variam muito, quer em função do quadro teórico em que se situam os seus autores, quer em função do tipo de escolas que são estudadas e do meio a que pertencem e, evidentemente, do país em que são realizadas. Esta variação devia evitar a generalização apressada destes factores, o que nem sempre é tido em conta por aqueles que querem inferir "dos efeitos" verificados em certas escolas, para a definição de "critérios gerais de eficácia" aplicáveis a um modelo de "escola eficaz".

A título indicativo basta dizer, por exemplo, que na síntese que Edmonds (1979) faz dos trabalhos realizados neste domínio durante a década de 70, identifica, *para as escolas elementares de meios urbanos desfavorecidos*, os seguintes factores normalmente associados à obtenção de melhores resultados:

- uma liderança forte;
- expectativas elevadas em relação às *performances* dos alunos;
- um clima disciplinado, sem ser rígido;
- uma prioridade no ensinosa de saberes fundamentais (leitura, escrita e matemática);
- avaliações e controlos frequentes dos progressos dos alunos.

Esta lista podia ser acrescentada com muitos outros itens se entrarmos em consideração com as sínteses propostas por Purkey e Smith (1983), ou Miles e Ekholm (1985). Em todas elas, pese embora a variedade de factores identificados, é possível reconhecer elementos que resultam do modo como as escolas são administradas, em particular no que se refere ao estilo e modos de liderança exercida pelo director da escola e ao apoio dado pelos pais e comunidade em geral.

É nestas características que residem muitas das razões invocadas pelos defensores do *school based management* para reforçarem a autonomia das escolas, aumentarem as competências gestionárias dos seus directores e institucionalizarem formas mais efectivas de participação dos pais e outros elementos da comunidade no governo da escola.

Contudo, esta transformação apressada de resultados de investigação em normas de acção ignora, muitas vezes, os próprios limites das investigações efectuadas e as reservas que muitos investigadores colocam à sua generalização.

Vejamos quais são esses limites.

De um modo esquemático é possível dizer que existem hoje elementos suficientes, com base nos mais diversos resultados obtidos com a investigação sobre a "eficácia das escolas", que permitem concluir que *existe uma variação significativa entre as escolas, no que diz respeito aos resultados escolares obtidos pelos alunos. bem como a existência de um certo número de características próprias das escolas eficazes* (Good e Weinstein, 1992). Ou seja, nem tudo se joga no meio familiar e as características da escola e os modos de trabalho dos professores desempenham um papel sobre as aprendizagens dos alunos.

Contudo, a generalidade dos autores adverte que, apesar de 30 anos de investigação, ainda estamos no começo da constituição de um saber sobre os factores que influenciam as aquisições dos alunos.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que, do ponto de vista teórico, ainda não existe um modelo explicativo de eficácia escolar que dê conta da complexidade e variedade de factores que estão implicados no processo de aquisição de conhecimentos pelos alunos, quer ao nível da sala de aula quer ao nível da escola no seu conjunto.

Em segundo lugar, é preciso sublinhar que as análises empíricas que têm sido realizadas ainda são bastante limitadas em relação a questões fundamentais como: a causalidade entre os critérios identificados e os resultados obtidos, uma vez que os modelos de análise se baseiam unicamente em correlações; a influência dos contextos em que se situam as escolas: a variação dos resultados no tempo; a variação dos resultados por diferentes tipos de alunos; etc. (ver, entre outros, (Good e Weinstein, 1992; Bosker e Scheerens, 1992; Scheerens, 1992; Reynolds e Cuttance, 1992; Bressoux, 1994).

Em terceiro lugar, é preciso relativizar algumas das conclusões apressadamente tiradas das investigações produzidas e que, hoje, já não é possível sustentar, como advertem Reynolds e Cuttance (1992), numa obra recente onde fazem o balanço da investigação realizada nos Estados Unidos, Reino Unido, Países Baixos e Austrália, neste domínio.

Entre essas "falsas evidências" destacam-se:

- A dimensão dos efeitos da escola que é muito mais reduzida do que se pensava (eles explicam unicamente

- entre 8 e 15% dos resultados escolares).
- Contrariamente ao que se julgava, os efeitos de escola (enquanto organização) não podem ser dissociados dos efeitos da turma e do professor, uma vez que a maior parte dos estudos mais recentes que utilizam modelos de multivariáveis mostram que a maior parte das diferenças entre as escolas se devem a variações que se passam ao nível das turmas.
 - Contrariamente ao que se julgava, a "eficácia" ou não "eficácia" de uma escola pode variar em períodos de tempo muito mais curtos (2 a 3 anos, contra os 5 a 7 de investigações anteriores).
 - A antiga crença de que as escolas eram eficazes para todos os tipos de alunos que as freqüentavam é posta em causa pela evidência de investigações mais recentes que mostram que na mesma escola pode haver diferentes efeitos em função do grupo étnico ou do estatuto socioeconómico dos alunos.
 - As investigações mais recentes mostram igualmente que já não é sustentável a idéia de que era possível dispor de um conjunto fixo de factores de eficácia que eram independentes da "história" da escola, do seu contexto, ou das pessoas que a freqüentavam, e que podiam servir de referência para todo o tipo de escolas e de situações.
 - Finalmente, a comparação que tem sido feita entre estudos sobre a eficácia das escolas realizados em diferentes países mostra que não há acordo nesta matéria. E que o que nuns casos é indicado como factor de eficácia, em outros não o é (por exemplo, a importância da liderança pedagógica pelo director da escola que é um dos factores confirmados de eficácia, nos Estados Unidos; não o é na maior parte dos estudos desenvolvidos nos Países Baixos).

Como se vê, são muitos os desafios que estes resultados produzidos pelo que se poderia chamar da "3ª. geração" da investigação sobre a eficácia da escola levantam. E eles deviam refrear os ímpetus dos que querem adaptar a técnica de *colonagem* para promover a qualidade das escolas e do ensino. Como se se pudesse reproduzir em "papel químico" um qualquer "modelo de escola eficaz" (ou de "excelência" ou de "qualidade").

Além disso, como diz Bressoux (1994):

"É preciso evitar passar do 'determinismo sociológico' à 'ilusão pedagógica'. Apesar de os efeitos dos factores escolares serem significativos, a maior parte das diferenças de aquisições ainda é de origem extra escolar," (p. 128)

FUNDAMENTAÇÃO POLITICO-GESTIONÁRIA

Um outro registo em que se desenvolve a argumentação a favor do *school based management* tem a ver, como já assinali, com razões políticas e gestionárias.

Do ponto de vista político, a promoção do *school based management*, associada à defesa da sua "qualidade", "eficácia" e "eficiência", bem como à tentativa de imposição de lógicas de competição e concorrência na melhoria do funcionamento das escolas e dos seus resultados. procura corresponder três objectivos essenciais:

- *Um primeiro objectivo* consiste na tentativa de conciliar a eficiência e a equidade no funcionamento do sistema educativo.

Por um lado, como assinala Davies (1990), espera-se que as escolas melhorem simultaneamente a sua "eficiência externa" ao serviço da economia do país e a sua "eficiência interna" de modo a justificarem o dinheiro que se investe nelas.

Por outro lado, a educação é suposta ser equitativa, ao fornecer "iguais oportunidades" a toda a população escolarizável, em particular no que se refere à distribuição de recursos.

Neste sentido, a definição de padrões de qualidade que as escolas devem respeitar e o seu controlo são legitimados pela necessidade de respeitarem estes dois princípios aparentemente consensuais.

- *Um segundo objectivo* diz respeito à tentativa de reduzir o "monopólio público da educação" (Ball, 1994) e introduzir no funcionamento do sistema educativo uma lógica de mercado.

Como assinala Dale (1994): *Em termos muito gerais os principais objectivos da Nova Direita em educação são retirar os custos e responsabilidades ao Estado e, simultaneamente, aumentar a eficiência e capacidade de resposta - e conseqüentemente a qualidade - do sistema educativo* (pp. 109-110).

As razões apontadas pelos defensores desta "lógica de mercado" baseiam-se genericamente nas seguintes premissas (ver Ball, 1994, p. 103):

- a) o financiamento público através dos impostos não está directamente ligado à satisfação dos clientes;

- b) a ausência de lucro ou de outro tipo de ganhos faz com que os gestores utilizem métodos, conservadores, minimalistas e centrados no proveito próprio;
- c) a tomada de decisão na escola é dominada por interesses corporativos;
- d) o monopólio do Estado sobre a escola gera a ineficiência e a burocracia, encoraja os desperdícios e inibe a responsabilização perante os pais;
- e) tudo isto contribui para baixar os padrões de "qualidade" e inibe a pressão para a "excelência",

Como se vê, nesta lógica de "construção de um mercado da educação" a escola deve ser "libertada" do Estado e gerida como uma empresa, no quadro de um sistema de concorrência em que a satisfação do consumidor decide da sua rentabilidade e eficácia.

A livre escolha da escola pelos pais constitui um dos instrumentos essenciais desta política, introduzindo um mecanismo de competição entre as escolas e um sistema de regulação da qualidade do próprio funcionamento do sistema educativo.

No quadro desta lógica, definir e controlar "padrões de qualidade" para as escolas é, acima de tudo, um processo de aferir critérios de alocação de recursos, criar um referencial de competitividade e instituir um mecanismo de selecção pelos "consumidores".

- *Um terceiro objectivo* corresponde à necessidade de o Estado, mesmo no quadro da criação de "um mercado educativo", preservar algum controlo sobre o sistema, cuja importância vital para a sociedade continua a ser reconhecida.

Esta é uma situação de certo modo paradoxal (o Estado cria o mercado, mas não confia totalmente nele) que vários autores têm analisado no quadro do que definem ser um "sistema escolar como um sistema de economia mista" (ver a este propósito Thomas, 1994). Isto é, um sistema em que se procura conciliar as "chamadas" vantagens do mercado (a competição e a racionalidade económica) com as vantagens do não-mercado (facilidade do controlo e de subordinação a certas normas), permitindo assim, no dizer dos seus defensores satisfazer, simultaneamente, os "interesses individuais" e os "interesses colectivos".

Neste contexto, o reforço dos mecanismos de avaliação externa, de prestação de contas e de "controlo da qualidade" que aparecem associados à concessão de uma maior autonomia à escola, no quadro do *school based management*, acabam por constituir uma expressão de uma política de normalização e de imposição de modelos que limita a retórica da autonomia e do livre arbítrio, tão cara ao discurso neoliberal.

Mas, além destas preocupações de introdução de uma lógica de mercado no funcionamento do sistema educativo que, segundo os seus críticos, está presente nas medidas de *school based management*, nos países já referidos, existem também preocupações de tipo "gestionário" que se caracterizam pela tentativa de resolver os problemas da qualidade de educação por "técnicas de gestão empresarial" do tipo das que são ensaiadas nas empresas de produção e serviços.

Um exemplo claro da denúncia deste tipo de preocupações pode ler-se em Lima (1995):

"Ao eger a racionalidade económica e a razão técnica da optimização, da eficácia e da eficiência, como elementos essenciais, os programas de modernização tomam por referência privilegiada a actividade económica, a organização produtiva e o mercado, exportando a idéia da empresa para o seio da administração pública. A empresa significa, neste contexto, um modelo a seguir em termos de capacidade de resposta e de adaptação às pressões do mercado, um exemplo da capacidade de inovação. Mesmo as empresas mal sucedidas constituem um bom exemplo para as organizações públicas no sentido em que fica mais claro que quem não é eficaz não sobrevive. Entretanto, o exemplo da empresa parece ignorar as tensões entre capital e trabalho, superiores e subordinados, direcção e execução, em parte porque a empresa moderna se apresenta como um modelo consensual e racional também na gestão de conflitos," (p. 27)

Apesar da especificidade que a actual lógica de mercado dá a este processo de racionalização gestonária, é importante, registar, contudo que ele não é unicamente motivado por ela.

Na verdade, esta aplicação dos modelos empresariais de "gestão da qualidade" às escolas vem na continuidade dos processos de *taylorização* da organização e administração das escolas que se desenvolveram, principalmente, na primeira metade do século XX (ver, a este propósito, Barroso, 1995). O que mudou foram os métodos e as receitas e não os critérios que serviram de base.

Num tempo e noutro, a base da transferência é a mesma, ou seja, considerar que a escola é uma fábrica e o aluno um produto manufacturado. Veja-se, a título de exemplo, um dos muitos textos que pretendiam legitimar a

organização científica do trabalho escolar, no princípio deste século (Cubberly, 1916, citado por Barroso, 1995, p. 476):

"As nossas escolas são, neste sentido, fábricas em que a matéria-prima (as crianças) irão ser transformadas em produtos para satisfazer as diferentes exigências da vida. As especificações de fabrico vêm das exigências da civilização do século XX, e a tarefa da escola é construir estes alunos de acordo com as especificações que tiverem sido definidas. Este processo exige boas ferramentas, maquinaria especializada, medição contínua dos produtos para ver se estão de acordo com as especificações, eliminação dos desperdícios da manufactura e um amplo sortido nos produtos"

Mas não se julgue que este era um discurso isolado, pois ele foi paradigmático do modelo de administração escolar prevalecente até aos anos 50 e cujo principal objectivo era a *racionalização da empresa escolar* e a *normalização das técnicas de ensino*, como escrevia Planchard, um dos defensores do taylorismo em Portugal, em 1960 (ver Barroso, 1995, p. 477).

Contudo, nos tempos actuais, o que é mais significativo nesta preocupação gestonária não é a importância que é dada à gestão, mas sim o facto de se pretender reduzir os problemas das escolas a problemas de gestão, como forma de escamotear a complexidade da escola enquanto organização e a conflitualidade ideológica, política e social a ela inerentes.

O que está em causa não é a vantagem de utilizar nas escolas modelos e técnicas de gestão que vêm sendo praticados em empresas, no quadro das profundas mudanças que estão a ocorrer nos processos de organização do trabalho e da gestão, como a *gestão por objectivos*, os *círculos de qualidade*, o *desenvolvimento organizacional*, a *auto-avaliação*, o *projecto da empresa*, etc.

O que está em causa, nas escolas como nas empresas, é o processo de *tecnização da mudança organizacional*, como chama Friedberg (1994) à *adopção de soluções técnicas "pronto-a-usar" para aplicar a problemas que são definidos fora do contexto humano* (p. 329).

Isto não significa, como adianta este sociólogo das organizações, negar o interesse que estas "tecnologias da mudança" podem ter, em si mesmas, enquanto soluções que podem ser ajustadas a uma intervenção técnica nas organizações. Mas o que os seus promotores muitas vezes esquecem é que a mudança nas organizações, mesmo quando é mediatizada por considerações e objectos técnicos, comporta sempre conseqüências mais amplas que ultrapassam o domínio limitado da simples técnica.

Por isso, acrescenta Friedberg (1994), *é preciso estar de sobreaviso à tentativa de reificar tais procedimentos e sublinhar a necessidade de os contextualizar ligando-os às características e capacidades concretas dos sistemas humanos que deverão executá-los e que são os únicos que lhes podem dar vida* (p. 331).

A autonomia construída

A análise crítica das medidas políticas que, em vários países, têm consagrado, do ponto de vista legal, uma gestão local do estabelecimento de ensino e o reforço das competências dos seus órgãos de governo não pode ignorar que, para além desta *autonomia decretada*, as escolas desenvolvem (e sempre desenvolveram) formas autónomas de tomada de decisão, em diferentes domínios, que consubstanciam aquilo que pode ser designado por *autonomia construída*.

Esta *autonomia construída* corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios.

Como assinala, a este propósito, Berta Macedo (1995):

"A escola aumenta a sua autonomia através das múltiplas dependências-interacções que estabelece com os outros sistemas, tendo em conta as necessidades e finalidades que identifica.

É na multiplicidade de dependências, de inter-relações, que se criam condições favoráveis à integração da escola no processo de desenvolvimento da sociedade.

A variedade das dependências que desenvolve produz diferença. A gestão destas dependências é autonomia de escola." (p. 87)

Neste sentido, a "autonomia da escola" resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestonários, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de "caleidoscópica". A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local.

Deste modo, a autonomia afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à

acção dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais numa determinada escola.

Isto significa que não existe, verdadeiramente, uma "autonomia decretada", contrariamente ao que está subjacente às mais diversas estratégias "reformistas" neste domínio. O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou dificultar a "autonomia da escola", mas são, só por si (como a experiência nos demonstra todos os dias), incapazes de a criar ou a destruir.

Esta perspectiva retira sentido à tentativa de encontrar, a partir das chamadas "escolas eficazes", estruturas e modalidades de gestão que funcionem como padrão da autonomia para todas as escolas.

Neste caso, a imposição de normas-padrão de eficácia e de eficiência, como base da concessão de uma maior "autonomia" às escolas, constitui não uma alternativa à racionalidade burocrática que supostamente se pretende eliminar, mas, simplesmente, a sua "modernização".

Esta visão da autonomia da escola como *autonomia construída* tem evidentes conseqüências no domínio da decisão política.

A principal ilação a tirar é que não há "autonomia da escola" sem o reconhecimento da "autonomia dos indivíduos" que a compõem. Ela é, portanto, o resultado da acção concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa (ver a este propósito Crozier e Friedberg, 1977). Não existe uma "autonomia" da escola em abstracto fora da acção autónoma organizada dos seus membros.

Contudo, nem sempre a "autonomia" dos indivíduos vai no sentido de reforçar a "autonomia" formal da organização. Muitas vezes a persistência de sistemas burocráticos (e essa é uma das suas mais conhecidas perversões, como o demonstrou Crozier, 1963) contribui para aumentar as "zonas de incerteza" organizacionais e, conseqüentemente, alargar as margens de autonomia individual dos seus actores.

No caso das escolas, as dificuldades que existem para dar um sentido colectivo às diversas "autonomias" individuais são agravadas pelas próprias condições quer de isolamento interno em que, tradicionalmente, se exerce o trabalho docente, quer de isolamento externo entre a escola e a comunidade, bem como pelo facto de as escolas funcionarem como sistemas *debilmente articulados* (Weick, 1976), isto é, com difíceis conexões entre os seus diversos elementos.

Por isso, para que a autonomia individual seja colocada ao serviço de determinados objectivos organizacionais e se transforme num processo colectivo de mudança, torna-se necessário desenvolver três tipos de intervenção:

- Promover na escola "uma cultura de colaboração e de participação entre todos os que asseguram o seu funcionamento, incluindo a própria definição e a realização dos objectivos organizacionais.

Entre estes destacam-se naturalmente os professores que constituem uma força de trabalho especializada e qualificada que em muitos casos se aproxima de um corpo profissional e os alunos, vistos não como *consumidores* ou *clientes*, mas como *trabalhadores* (isto é, co-produtores do próprio acto educativo).

Além destes, há que contar igualmente com os outros trabalhadores que exercem sua actividade na escola e com os pais dos alunos. Estes devem ser vistos quer como cidadãos que devem poder exercer formas de "controlo democrático" sobre o serviço público que a escola assegura aos seus filhos, quer como co-educadores em parceria com a escola.

- Desenvolver nas escolas formas diversificadas (individuais e colectivas) de liderança, sem a qual não se podem empreender os difíceis e complexos processos de coesão necessários a que a escola se constitua como um *sujeito social coerente* e encontre o *justo equilíbrio entre as diversas referências que podem inspirar a acção educativa* (para citar Derouet, 1992, para quem o funcionamento da escola é, essencialmente uma questão de "justeza" e de "justiça").
- Aumentar o conhecimento, por parte dos próprios membros da organização, dos seus modos de funcionamento e das regras e estruturas que a governam. Esta aprendizagem organizacional (*da e pela* organização) constitui um instrumento necessário para que os actores de uma organização conheçam o seu próprio campo de autonomia e o modo como está estruturado.

É no contexto destas intervenções que a construção da autonomia pela escola pode constituir um processo de *mobilização social* (na acepção dada na sociologia política) "enquanto forma de reunião de um núcleo de actores com o fim de empreenderem uma acção colectiva".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BALL, Stephen (1994). *Educarion Reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University press.

- BARROSO, João (1995). "Perspectiva crítica sobre a utilização do conceito de qualidade do ensino: conseqüências para a investigação". *Conferência no III Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação* (8 de Dezembro de 1995) (Actas em processo de edição).
- BARROSO, João (1995). *Os liceus: organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- BOLIVAR, Antonio (1995). "La doble cara de la descentralización y la autonomía". In *Organización y Gestión Educativa*. n 4.
- BOSKER, R.; SCHEERENS, J. (1994). "Alternative models of school effectiveness put to test", In *International Journal of Education Research*, vol. 21, 2. pp. 159- 180.
- BRESSOUX, Pascal (1994). "Les recherches sur les effets-écoles et les effets-maitres." (Note de synthèse). *Reveu Française de Pédagogie*. n. 108. pp. 91.137.
- BROKOVER, W. B.; et al. (1979). *School Social Systems and Student Achievement*. New York: Praeger.
- BROWN, Daniel. J. (1990). *Decentralization and School-based Management*. London: The Falmer Press.
- BUSH, Tony; COLEMAN, Marianne; GLOVER, Derek (1993). *Managing autonomous schools. The Grant-Maintained Experience*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- CALDWELL, Brian (1883). "Paradox and uncertainty in the governance of education". In Beare, H. and Lowe, Boyd W. (eds.) *Restructuring Schools*. Lewes: Falmer Press.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard (1977). *L' Acteur et le Systeme*. Paris: Éditions du Seuil.
- CROZIER, Michel (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- DALE, Roger (1994). "A promoção do mercado educacional e a polarização da Educação" In *Educação, Sociedade e Cultura*. N. 2, pp. 109-139.
- DAVIES, Lynn (1990). *Equity and efficiency? School management in an international context*. London: The Falmer Press.
- DEROUET, J. L. (1992) *L'École et Justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux*. Paris: Métailié.
- EDMONDS, R. R. (1979). "Effective schools for the urban poor". *Educational leadership*, 37, pp.15-27.
- FRIEDBERG, Erhard (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l' Action Organisée*. Paris: Editions du Seuil.
- HILL, D.; OAKLEY SMITH, B.; SPINKS, J. (1990). *Local Management of Schools*. London: Paul Chapman.
- LEVACIC, Rosalind (1995). *Local Management of Schools. Analysis and practice*. Buckingham: Open University Press.
- LIMA, Licínio (1995). "Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política." In *Revista Portuguesa de Educação*. vol. 8. n I. 1995.
- MACEDO, Berta (1994). *A construção do Projecto Educativo de Escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- MORTIMORE, P.; et al. (1988). *School matters*. Wells: Open Books.
- PURKEY, S. C.; SMITH, M. S. (1983). "Effective Schools: A review". *The Elementary School Journal*. Vol. 83, n. 11, pp. 17-452.
- REYNOLDS, D.; CUTTANCE, P. (1992). *School Effective: Research, Policy and Practice*. London: Cassell.
- RUTTER, M.; et al. (1979). *Fifteen thousand hours: secondary schools and their effects on children*. Somerset: Open Books.
- SACKNEY, Larry; DIBSKI, Dennis (1994). "School-Based Management: A Critical perspective". In *Educational Management & Administration*, vol. 22. n. 2. April 1994.
- SCHEERENS, J. (1992). *Effective Schoolling: Research. Theory and Practice*. London: Cassell.
- THOMAS, H. (1993). "The Education reform. Movement in England and Wales". In H, Beare, ; Boyd Lowe. *Restructuring Schools. An International Perspective on the Movement to transform the Control and the Performance of Schools*. London: The Falmer Press
- TUOMAS, H. (1994). "Markets, Collectivities and Management". *Oxford Review of Education*, vol. 20, n.1.

WEICK, Karl (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". In Adam Westoby (ed.), *Culture and Power in Educational Organization*. Milton Keynes: Open University Press. pp. 56-73.

WOHLSTETTER, P.; ODDEN, A. (1992). "Rethinking school-based management policy and research". In *Educational Administration Quarterly*, 28.