

As Autonomias Imaginadas: a Autonomia como referencial da acção pública em educação

JOSÉ HIPÓLITO LOPES

johipolito@gmail.com

Professor do Ensino Secundário. Doutorando em Ciências da Educação,
área de especialização em Administração Educacional

RESUMO:

Neste artigo começa-se por perspectivar a autonomia das escolas como objecto de estudo no contexto da complexidade social crescente e do processo de recomposição do papel do Estado, pondo em relevo a questão da regulação social. Após uma breve apresentação dos momentos considerados fortes na construção da autonomia enquanto referencial da acção pública, discute-se a política de “reforço da autonomia das escolas” a partir de três pontos analíticos: a intensificação da reflexividade da acção social e a articulação do conhecimento com a regulação; a sociologia do risco, os espaços e a morfologia da decisão e, por último, a historicidade da acção pública. Por fim indicam-se alguns elementos para a focalização do estudo.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas Públicas de educação, Autonomia das escolas, Regulação, Referencial.

A crescente heterogeneidade e diversidade presentes nas sociedades actuais, reveladoras da intensificação do processo de diferenciação funcional e da inerente fragmentação social, produzem uma maior complexidade social (Papadopoulos, 1995), ao mesmo tempo que tornam cada vez mais pertinente a problemática da regulação (Friedberg, 1995; Reynaud, 1997) e o questionamento dos processos de construção da cooperação e coordenação das acções dos diferentes participantes da acção colectiva.

A partir da década de 1980 adquire centralidade o início do processo de recomposição do papel do Estado que acusa a crise do *compromisso keynesiano*, que sustentou as políticas públicas assentes num modelo de Estado intervencionista. Por outro lado, o Estado-nação enquanto espaço de decisão começa a ser relativizado por dois fenómenos distintos que reforçam dois espaços de decisão concorrentes, bem como a presença de novos actores. Um espaço supranacional através do fenómeno geral da globalização e de uma forma mais específica a União Europeia e a construção de um espaço europeu da educação (Nóvoa, 2005), e um espaço criado pelas dinâmicas de descentralização e de valorização do local (Fernandes, 2005).

No sector da educação este processo manifesta-se na crise do modelo burocrático, centralizador, do “Estado educador”, caracterizado por “políticas tradicionais baseadas no envolvimento directo do Estado na provisão do serviço público de educação, através de abundante produção normati-

va, centrada na provisão e controlo de recursos e procedimentos” (Afonso, 2003, p. 53). Em Portugal, no contexto do enfraquecimento do modo de regulação burocrático do “Estado educador” e de uma desconcentração territorial com a criação das Direcções Regionais de Educação (DRE), surge nos finais da década 1980, afirmando-se ao longo da década de 1990, um modo de regulação institucional, relativo ao sector do ensino não superior, designado como “política de reforço da autonomia das escolas”. Este modo é gerado no âmbito de uma reforma da administração e gestão das escolas e do sistema educativo e apontava para o reforço da escola enquanto espaço de decisão. Este processo estende-se até aos nossos dias e está longe de ter sido coerente e linear, antes foi marcado pela ambivalência e pelo hibridismo.

Em face destas tendências, o domínio a investigar neste projecto diz respeito à emergência do *referencial da autonomia* na regulação do sector educativo da acção pública (ensino não superior), a partir da segunda metade da década de 1980, ao mesmo tempo que se opera uma recomposição do papel do Estado, decorrente do processo de desestabilização do referencial burocrático.

A apresentação deste projecto de investigação começará por uma breve exposição dos momentos considerados “fortes” na construção do referencial da autonomia para de seguida apresentar a construção do problema a estudar e, por último, indicar alguns elementos sobre a sua focalização.

OS ESPAÇOS TEMPORAIS NO “IMAGINAR” DA AUTONOMIA

A propósito da emergência do referencial da autonomia podemos destacar, de uma forma bastante abreviada, momentos fortes no seu processo de construção. Assim, na democratização do regime político entre 1974-1976, como tempo fundador, este processo é reinterpretado no campo educativo, designadamente nas escolas do ensino secundário, como espaço de formas de autogestão assentes em decisões e práticas de democracia directa (Lima, 1992), numa autonomia afirmada conjunturalmente pelas escolas e que arrasta a administração central na cobertura legal a dar ao processo em curso, terminando com a fase de *normalização* em que há o retorno da centralização concentrada e burocrática, expressa no Decreto-Lei nº 769-A/76.

Surge um segundo momento com o XI Governo Constitucional (1987-1991), com o ministro Roberto Carneiro, que no âmbito da Reforma do Sistema Educativo e da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), onde a referência à “autonomia das escolas” no discurso político ganha centralidade e esta é formalizada no Decreto-Lei nº 43/89, que estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas.

Um terceiro momento forte aparece com o ministro Marçal Grilo, XIII Governo Constitucional (1995-1999), quando, no âmbito do Pacto Educativo para o Futuro, se implementa um programa de reforço da autonomia das escolas que leva, depois, à publicação do Decreto-Lei nº 115 A/98 sobre a autonomia e a gestão das escolas, começando a ser aplicado nas escolas no ano lectivo de 1998/1999.

O quarto momento corresponde ao actual ministério do XVII Governo Constitucional, iniciado em 2005, com a medida política intitulada “Avaliação e autonomia das escolas” — combinada com a medida “Reforço das competências de gestão das escolas” —, de modo a preparar os contratos de autonomia e desenvolvimento, e com a criação de dois grupos de trabalho, um para a avaliação das escolas e outro para o projecto de desenvolvimento da autonomia das escolas.

O IMAGINAR DO “IMAGINAR” DA AUTONOMIA: O PROBLEMA DE ESTUDO

As intervenções institucionais relativas à autonomia da escola em Portugal foram acompanhadas com a ocorrência do espaço “meso” (Nóvoa, 1992) na investigação educacional, isto é, uma “revalorização da escola como objecto de estudo” (Lima, 1996, p. 27), onde se equaciona predominantemente o funcionamento das escolas no âmbito da “centralidade da periferia” (Lima, 1998) a partir da emergência de “uma “sociologia das organizações educativas” que supera as oposições clássicas entre abordagens de tipo macro e micro” (Barroso, 2002, p. 307). Assim, se num primeiro momento a questão da autonomia das escolas começa por ser abordada nesta perspectiva, no final da década de 1990 começa a emergir com maior intensidade um novo olhar oriundo da ciência política, não querendo isto significar que as questões situadas nas relações de poder estivessem ausentes em trabalhos anteriores. Na questão da autonomia temos, como exemplo, o trabalho de Natércio Afonso (1999), onde se apresenta um modelo de análise política na problematização da autonomia. O contributo da teoria da regulação social começa também a ser mobilizado (Barroso, 1999, 2000, 2003, 2004, 2006b; Ramos, 2001), e a “autonomia das escolas” surge perspectivada, num dos últimos trabalhos de João Barroso (2006a) como instrumento e novo modo de regulação da política e acção educativas.

O questionamento que se pretende desenvolver neste projecto dá continuidade à mobilização da teoria da regulação social (Reynaud, 1997) em estudo anterior (Lopes, 2004), mas agora articulada com a análise cognitiva das políticas públicas (da construção da ordem social e política), perspectiva teórica na qual se opera, como refere Pierre Muller (2003), uma “sociologização” da análise do Estado. Nesta nova problematização da autonomia, este projecto abre-se, ainda, ao contributo da questão da reflexividade social desenvolvida pela sociologia do risco (Beck, 2001) e pela historicidade da acção pública (Laborier & Trom, 2003).

A AUTONOMIA COMO REFERENCIAL DA ACÇÃO PÚBLICA
A política de “reforço da autonomia das escolas”, desenvolvida ao nível institucional desde a segunda

metade da década de 1980, é aqui problematizada a partir desta hipótese central:

— A emergência da autonomia, enquanto referencial da decisão política, articula-se com a crise do modo de regulação do sistema educativo assente, predominantemente, no referencial burocrático.

Esta hipótese é formulada a partir da abordagem da análise cognitiva das políticas públicas em que, para além da resolução de problemas, as políticas são entendidas como um quadro de interpretação/relação com o mundo, com uma dimensão cognitiva e normativa, assente numa dimensão organizacional (Muller, 2003, 2004). Deste modo, elaborar uma política pública é construir uma representação da realidade onde se quer intervir, é fabricar um referencial, e é em relação a este que “os actores organizam a sua percepção do problema, confrontam as suas soluções e definem as suas proposições de acção” (Muller, 2004, p. 62). O que nos leva a formular a seguinte questão:

— Como é que os múltiplos actores que perseguem lógicas diferentes no imaginar da autonomia — quer se situem na concepção, na gestão ou acção local — as tornam compatíveis no âmbito da construção do referencial da autonomia?

De acordo com esta abordagem, o referencial global que se expressa através de um Estado intervencionista responsável pela modernização da sociedade, segundo o modelo keynesiano, que no sector da educação corresponde ao Estado educador, está “privado de sentido”, não permite ou dificulta aos actores a “compreensão da sua relação com o mundo e agir sobre ele” (Muller, 2003, p. 9). Assim, a partir dos défices de credibilidade e governabilidade com que é confrontado o Estado-providência, o problema passa a ser o próprio Estado e abre-se o caminho para a emergência do *referencial de mercado* (Muller, 2004). Ao nível sectorial, o Estado educador que se expressa “no concreto” de acordo com um quadro de acção burocrático, centralizador, entra também em crise por aquilo que Pierre Muller designa como “a dissonância (cognitiva) na ‘relação global-sectorial’ (RGS), um afastamento do quadro de interpretação global de uma sociedade (o referencial global)” (2003, p. 9).

As políticas públicas apresentam-se assim como quadros normativos de acção que combinam deste modo conhecimento, “processo cognitivo permitindo compreender o real limitando a sua complexidade” (2004, p. 63), com regulação política da acção pública na construção das ordens locais.

AUTONOMIA: O CONHECIMENTO E A REGULAÇÃO

A perspectiva que aqui se adopta é sensível ao processo de intensificação da reflexividade da acção social — no âmbito da sociologia do conhecimento e da questão da construção da realidade (Berger & Luckmann, 1999) —, isto é, ao “facto de as práticas sociais serem constantemente examinadas e reformadas à luz da informação adquirida sobre as mesmas práticas” (Giddens, 2002, p. 27), realidade bem presente no âmbito da “sociedade do conhecimento”. Esta abordagem é operacionalizada, no campo da administração educacional, pela perspectiva da circulação dos saberes e a sua reproblemática pelos actores colectivos (Derouet, 2000). O que relativamente ao objecto de estudo leva a questionar como se processa a circulação dos saberes na construção do referencial da autonomia.

Este foco analítico que insere o conhecimento na dinâmica da regulação, que se traduz como recurso/utensílio de governo, articula-se bem com a abordagem de Lascoumes e Galés (2005), na esteira da sociologia da ciência de Bruno Latour (1989), de apreensão da acção pública pelos seus instrumentos. Estes são considerados como uma forma condensada de saber, “reveladores de uma teorização (mais ou menos explícita) da relação governante/governado”, sendo também reveladores, quanto à acção pública, “do seu sentido, do seu quadro cognitivo e normativo e dos resultados” (Lascoumes & Galés, 2005, p. 25). Recusa-se, nesta perspectiva, uma abordagem funcionalista ou apenas técnica. Deste modo, tem todo o interesse em saber como se opera a “reproblemática” do referencial da autonomia, no âmbito dos vários espaços e actores, tendo como suporte os diversos dispositivos da acção pública.

Assim, este foco analítico aplicado sobre o objecto em estudo leva a formular uma outra hipótese que articula a emergência do novo referencial com a passagem progressiva, e induzida, de uma “racionalidade assente na heteronomia” para uma “racionalidade assente na autonomia”¹. Esta não

pressupõe já uma acção standardizada, mas uma reinterpretação contextualizada, mais exigente ao nível conceptual e técnico (van Zanten, 2005), para os vários níveis do sistema. Está presente na construção do projecto educativo de escola, do regulamento interno, do projecto curricular de escola, da auto-avaliação, entre outros instrumentos da acção escolar.

Assim estes novos dispositivos, enquanto instrumentos da acção pública e estruturantes do jogo político, podem ser perspectivados, por um lado, no âmbito da circulação dos saberes, como resultado da reproblemática das críticas recorrentes dirigidas aos instrumentos de tipo “comando e controlo”, dando lugar a novos instrumentos “baseados sobre a comunicação e a concertação, e a renovação também dos fundamentos da legitimidade” (Lascoumes & Galès, 2005, p. 363). Por outro lado, estes dispositivos inscrevem-se no âmbito de novos processos de regulação tendo como base o conhecimento, construído sob a forma de uma outra racionalidade, no processo de recomposição do Estado e de mudança da decisão política, no espaço das políticas públicas.

AUTONOMIA: O RISCO E A DECISÃO

Esta dinâmica da reflexividade da acção social abre-se à incerteza e à ambivalência com a teorização do risco (Beck, 2001) como construção científica e política num processo de autoconfrontação social com os efeitos imprevisíveis. De acordo com esta abordagem, os riscos já não vêm do exterior são fabricados pela própria sociedade, isto é,

a ordem social e, particularmente, o Estado-providência (...) sujeitos à exigência de tornar as situações de vida controláveis pela racionalidade instrumental (...) os imprevisíveis efeitos, secundários e posteriores, desta exigência de controlo conduzem, por sua vez, àquilo que já tinha sido superado: o domínio da incerteza, da ambivalência (Beck, 2001, p. 10).

Este processo é bem ilustrado pelo estudo de Michel Crozier, na sua obra já clássica *Le Phénomène bureaucratique* (1964), em que as “ameaças” geradas pelo sistema deixam de ser consideradas residuais e ganham centralidade enquanto problema. Esta dinâmica tem implicações ao nível da

credibilidade e da confiança das decisões, que traduzidas ao nível político se inscrevem na erosão da legitimidade.

Assim, a “política de reforço da autonomia”, perspectivada a partir da teorização do risco como construção científica e política (Beck, 2001), pode ser vista a partir da hipótese de uma “deslocalização” do risco/incerteza para o espaço da escola, por via da autonomia mesmo que só simbólica, perante a falência dos dispositivos clássicos do modelo burocrático em relação à “autoconfrontação” com os riscos da perda de legitimidade. Assim, ao nível da decisão, tendo em consideração o acréscimo dos riscos/ameaças em presença (problemas de governabilidade e erosão da legitimidade), assiste-se por um lado ao reforço da visibilidade da escola enquanto espaço de decisão e, pelo outro, a uma nova morfologia de decisão presente na passagem de uma decisão política assente no *controlo a priori* (modelo burocrático, centralizado, ajustado à dicotomia concepção/execução articulada com a “racionalidade heterónoma”) para uma decisão assente no *controlo a posteriori*, que mobiliza a participação (no âmbito de uma “racionalidade autónoma”), nos processos de contextualização sujeitos à imprevisibilidade, dando visibilidade à inscrição dos riscos na periferia. Passa-se do governo contra o risco ao governo através do risco (O’Malley, 2004), gerando-se deste modo a tensão entre o controlo e a legitimidade (Weiler, 1999).

A AUTONOMIA E A HISTORICIDADE DA ACÇÃO PÚBLICA

De modo a ganhar profundidade analítica e recusar o reducionismo de um certo presentismo (ver Popkewitz & Bloch, 2000), os quadros de interpretação do mundo podem ser combinados com a perspectiva diacrónica em que o passado, no âmbito da emergência de um referencial, é concebido como uma “província de sentido” actualizável, um horizonte no qual emergem os apoios da acção numa perspectiva de *historicização* da acção pública (Laborier & Trom, 2003). Assim, esta abordagem articula-se com o reforço da capacidade de acção das sociedades actuais sobre elas mesmas, como refere Pierre Muller (2004) que corresponde “ao crescimento da *historicidade* das sociedades modernas”²², isto é, no âmbito da *autoreferencialidade*, “significa que elas devem encontrar nelas mesmas o

sentido da sua acção sobre elas próprias” (2004, pp. 13-14). Assim, nesta perspectiva da historicização da acção pública, temos a considerar os momentos fortes — o período da democratização (1974-1976), o período Reforma (2ª metade da década de 1980) e o período do “pacto educativo” (XIII Governo) —, que se apresentam como “províncias de sentido” no imaginar da autonomia, e que leva a questionar como se processa a temporalização do passado ou a sua convocação no decurso da acção dos vários actores na construção do referencial da autonomia.

FOCALIZAÇÃO DO ESTUDO

No âmbito de um plano de investigação assente no formato de estudo de caso, este projecto desenvolve-se a partir de três pontos de entrada. O primeiro é o espaço da produção do texto da política que, no

âmbito da construção “reflexiva” do referencial da autonomia, diz respeito aos processos de elaboração pelo poder político e à tradução regulamentar pela administração ao nível central. O segundo ponto de entrada situa-se no espaço “intermédio” de decisão e acção, representado por uma estrutura desconcentrada da administração educacional, situada na fase de implementação, que compreende a organização dos meios, a interpretação das directivas e a sua aplicação, podendo observar-se a construção e a “reproblematização” do referencial da autonomia. O terceiro ponto de entrada situa-se ao nível da organização escolar de modo a estudar, a partir da posição de recepção, a dinâmica de reconstrução e uso dos dispositivos/instrumentos da autonomia, que mobilizam um reforço da reflexividade e um estrangimento formal para uma reinterpretação contextualizada (van Zanten, 2005), designadamente no estabelecimento dos contratos de autonomia.

NOTAS

1. Esta abordagem aproxima-se dos “princípios ordenadores do conhecimento” (Foucault, 1979, apresentados por Popkewitz & Bloch, 2000).
2. O autor segue a designação deste processo apresentada por Alain Touraine (1973).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, N. (1999). A Autonomia das Escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise da Política Educativa. *Inovação*, 12, 3, pp. 45-64.
- AFONSO, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. *In* João BARROSO (org.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA, pp. 49-78.
- BARROSO, J. (1999). Regulação e Autonomia da Escola Pública: O Papel do Estado, dos Professores e dos Pais. *Inovação*, 12, 3, pp. 9-33.
- BARROSO, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 57-71.
- BARROSO, J. (2002). A Investigação sobre a Escola: Contributos da Administração Educacional. *Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, 1, 1, pp. 277-325.
- BARROSO, J. (org.) (2003). *A Escola Pública — Regulação, desregulação e privatização*. Porto: Edições Asa.
- BARROSO, J. (2004). A autonomia das escolas uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17, 2, pp. 49-83.
- BARROSO, J. (2006a). A Autonomia das Escolas. Retórica, Instrumento e Modo de Regulação da Acção Política. *In* AAVV, *A Autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 23-48.
- BARROSO, J. (org.) (2006b). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- BECK, U. (2001). *La Société du Risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Aubier.
- BERGER, P. & LUCKMANN, T. (1999). *A Construção Social da Realidade*. Lisboa: Dinalivro.
- CROZIER, M. (1964). *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Ed. Du Seuil.
- DEROUET, J.-L. (2000). Présentation. Une science de l'administration scolaire est-elle possible? Réflexions autour de la circulation des savoirs entre recherche, politique et administration. *Revue Française de Pédagogie*, 130, janvier-février-mars, pp. 5-14.
- FERNANDES, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. *In* João FORMOSINHO et al., *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA, pp. 53-89.
- FOUCAULT, M. (1979). Governmentality. *Ideology and Consciousness*, 6, pp. 5-22.
- FRIEDBERG, E. (1995). *O Poder e a Regra — Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GIDDENS, A. (2002). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- LABORIER, P. & TROM, D. (dirs.) (2003). *Historicités de L'Action Publique*. Paris: P.U.F.
- LASCOUMES, P. & GALÈS, P. (2005). L'action publique saisie par ses instruments. *In* P. LASCOUMES & P. LE GALÈS (dirs.), *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 11-44.
- LATOUR, B. (1989). *La Science en Action*. Paris: La découverte.
- LIMA, L. C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- LIMA, L. C. (1996). Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola”. *In* J. BARROSO (org.), *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, pp. 15-39.
- LIMA, Licínio C. (1998). Para uma Análise Multifocalizada dos Modelos Organizacionais de Escola Pública (Ensaio). *In* L. C. LIMA, *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho, pp. 581-601.
- LOPES, J. H. (2004). *Regulação e as dinâmicas micropolíticas: os departamentos curriculares*. Dissertação de Mestrado em Ciências de Educação (Área de Especialização em Administração Educacional). Lisboa: Faculdade de Psicologia

- e de Ciências da Educação — Universidade de Lisboa.
- MULLER, P. (2003). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. Communication au *Séminaire MESPI*, Novembre. Consultado em Novembro de 2005 em <http://seminaire.mespi.online.fr>
- MULLER, P. (2004). *Les Politiques Publiques*. Paris: P.U.F.
- NÓVOA, A. (1992). Para uma análise das instituições escolares. In A. NÓVOA (coord.), *Organizações Escolares em Análise*, Lisboa: D. Quixote, pp. 13-43.
- NÓVOA, A. (2005). Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation. In A. NÓVOA & M. LAWN (eds.), *L'Europe Réinventée. Regards critiques sur l'espace européen de l'éducation*. Paris: L'Harmattan, pp. 197-224.
- O'MALLEY, P. (2004). *Risk, Uncertainty and Government*. London: Glasshouse.
- Pacto Educativo para o Futuro* (1996). Lisboa: Ministério da Educação.
- PAPADOPOULOS, Y. (1995). *Complexité Sociale et Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien.
- POPKEWITZ, T. S. & BLOCH, M. (2000). *Construindo a criança e a Família: Registos de Administração Social e Registos de Liberdade*. In A. NÓVOA & J. SCHRIEWER (eds.), *A Difusão Mundial da Escola*, Educa: Lisboa, pp. 33-68.
- RAMOS, M. C. (2001). *Os Processos de autonomia e descentralização à luz das teorias de regulação social. O caso das políticas públicas de educação em Portugal*. Tese de Doutoramento. Lisboa : Faculdade de Ciências e Tecnologia — Universidade Nova de Lisboa.
- REYNAUD, J.-D. (1997). *Les Règles du Jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.
- TOURAINÉ, A. (1973). *Production de la Société*. Paris: Le Seuil.
- VAN ZANTEN, A. (2005). Le rôle de la connaissance dans la régulation du système éducatif en France : de la production à la réception. Communication présentée au *Colloque en hommage des 40 ans de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective* en octobre 2004, à paraître dans un numéro spécial d'Education et formations, DEP, 2005.
- WEILER, Hans N. (1999). Perspectivas Comparadas em Descentralização Educativa. In M. J. SARMENTO (org.), *Autonomia da Escola. Políticas e práticas*. Porto: Edições Asa, pp. 95-122.