

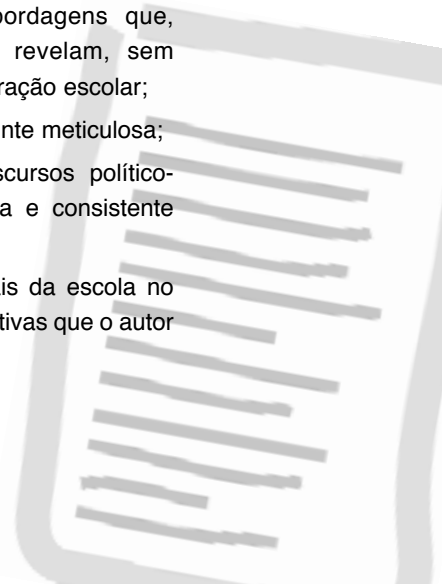
**LIMA, Licínio C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.**

Tendo sido convidados pelo autor para realizar a apresentação pública da obra *Administração Escolar: Estudos*, avançamos para uma leitura crítica ao seu conteúdo, numa perspectiva de identificar os contributos teóricos e empíricos mais relevantes produzidos ao longo de seis capítulos. O texto que agora se publica reproduz genericamente a apresentação que efectuámos no dia 1 de Abril de 2011, na Universidade do Minho, integrada no Colóquio *Administração Escolar: as Políticas, as Práticas e o seu Estudo*.

A obra reúne alguns dos mais importantes estudos desenvolvidos por Licínio Lima na área da Administração Escolar. *Estudos*, no exacto sentido do termo, pois resultaram de uma intensa pesquisa, acompanhada pelo exercício de aperfeiçoamento conceptual, pelo incessante aprofundamento teórico e empírico, revelador de uma atitude de permanente vigilância crítica sobre o conhecimento construído. A circunstância de os seis textos terem sido previamente divulgados sob múltiplas formas (estudos realizados sob encomenda, artigos em revistas, conferências...) e o facto de todos terem sido objecto de revisão para esta publicação — ligeira nuns casos, mais profunda noutros — só abona em favor do que antes afirmámos.

Apesar de os seis capítulos que integram a obra terem sido originalmente produzidos em momentos distintos, é possível sinalizar algumas marcas que os atravessam:

- i) a coerência e a complementariedade de abordagens que, percorrendo vários patamares interpretativos, revelam, sem cerimónias, as várias faces do campo da administração escolar;
- ii) a escrita intensa, rigorosa, teórica e conceptualmente meticulosa;
- iii) o exercício notável de desvendamento dos discursos político-normativos, assumindo com convicção, militância e consistente argumentação a defesa da escola democrática;
- iv) a ênfase colocada nas dimensões organizacionais da escola no quadro de uma sociologia das organizações educativas que o autor tem vindo persistentemente a refundar.



A nota de apresentação incluída nas primeiras páginas é clara e elucidativa quanto à natureza, ao conteúdo e à amplitude dos estudos seleccionados. Inscritos no campo da Administração Escolar, os seis ensaios apresentados ao leitor oferecem uma análise multifocalizada sobre a administração das escolas portuguesas nas últimas quatro décadas, abordando-a nas suas múltiplas faces, feições e contextos. Apesar dos diferentes pontos de entrada de cada capítulo remeterem o leitor para diversos ângulos de abordagem da problemática, a unidade da obra não se perde; pelo contrário, a sua força teórica e empírica resulta desta persistente articulação entre escalas de observação e níveis de análise (macro-meso-micro) e marcadores temporais (tempo da diacronia e acção da sincronia).

Tomando como fio condutor vários trabalhos desenvolvidos sobre os processos de democratização da escola pública, nomeadamente a sua tese de doutoramento (1992), Licínio Lima abre o primeiro capítulo com uma abordagem diacrónica ao processo de construção da autonomia das escolas dos ensino básico e secundário, nas suas múltiplas vertentes (políticas, organizacionais, administrativas, pedagógicas). Ao longo desta viagem genealógica, o autor explora as variações e ressemantizações a que a categoria "autonomia da escola" foi sendo submetida ao longo dos vários estádios histórico-sociais, sustentando a sua argumentação numa ampla base de pesquisas empíricas sobre a realidade escolar portuguesa. Para tanto, o autor estabelece um pertinente e vivo diálogo entre teoria e empiria, cruzando e complementando os seus próprios resultados de investigação com outros dados empíricos recolhidos por diversos autores (sobretudo portugueses) ao longo dos últimos anos. Deste confronto sistemático entre o plano da retórica política e o plano das práticas e da acção organizacional, podem deduzir-se alguns traços significativos, designados pelo autor de "invariantes estruturais", fundamentais para a compreensão actual da autonomia da escola. Sobrevoando as principais ideias contidas neste primeiro texto, é possível identificar pelo menos duas regularidades político-culturais do sistema educativo português. A primeira reside na capacidade impressionante de auto-regeneração, sofisticação e reinvenção do sistema centralizador e burocrático: mesmo em conjunturas permeáveis à mudança democrática, o aparelho tende estrategicamente a retrair-se para, logo de seguida, se distender e expandir com maior intensidade e extensão. A segunda

regularidade, consequência natural da primeira, aponta para a inabalável configuração estrutural da escola, representada por mais ou menos órgãos de governação, mais ou menos competências de execução, mas que sobrevive e resiste sempre a qualquer arranjo morfológico sem consequências maiores ao nível do seu desenvolvimento democrático.

No segundo capítulo, o autor retoma o tema genérico da democratização da educação e aprofunda de forma integrada os modelos de governo das escolas básicas e secundárias e das instituições do ensino superior. A abordagem recupera algumas linhas de força desenvolvidas no texto precedente, para agora se debruçar mais detalhadamente sobre o processo de "erosão da gestão democrática", marcado pela progressiva substituição das estruturas e práticas de democracia directa por formas e processos de democracia representativa, cada vez mais limitadora da participação substantiva dos actores. Apesar das diferenças de percurso identificadas nos dois níveis de ensino, mais visíveis a partir da década de oitenta do século XX, é possível concluir pela sua similitude crescente no que respeita à natureza da democratização das estruturas, dos poderes e das formas de governo. Uma vez mais se destaca a hegemonia de uma agenda transnacional com poderosos mecanismos de difusão de uma cultura de matriz gerencialista capaz de quase tudo condicionar no quotidiano das instituições. Nesta linha, o autor analisa e interpela criticamente o actual contexto universitário, marcado por tensões inéditas induzidas pelo Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (Lei nº 62/2007, RJIES) e pelo paradigma governativo de inspiração mercantil presente no modelo da "fundação pública com regime de direito privado", adoptado por algumas instituições nacionais. De entre variados factores, o autor assinala o regresso das lideranças individuais (às escolas e às universidades), dos novos executivos eficazes, uma das principais marcas dos modelos gerencialistas. E, também neste texto, volta a destacar-se como regularidade cultural a omnipresença cada vez mais sofisticada da *galáxia burocrática*, agora ainda mais radicalizada e, por isso mesmo, constituindo-se como obstáculo à democratização do governo das escolas.

Complementando a leitura crítica de uma extensa malha de medidas normativas, às quais as escolas tendem a adaptar-se e a ajustar-se, o autor prossegue, no terceiro capítulo, o seu ofício de desconstrução e indagação

científica, repousando agora o olhar sobre o sinuoso processo de construção dos agrupamentos de escolas. Inscrito de novo num plano diacrónico, o estudo parte à descoberta dos antecedentes, da génese e das linhas de desenvolvimento do processo de expansão da rede escolar pública, percorrendo vários ciclos histórico-governativos e diversas configurações e soluções organizacionais, atravessadas por agendas políticas quase sempre desarticuladas das realidades escolares concretas. Um dos pontos mais altos deste texto reside, na nossa opinião, na discussão de duas lógicas em confronto, presentes na forma de entender os agrupamentos de escolas: a lógica associativa-autonómica e a lógica racionalizadora-centralizadora. Esta última, historicamente hegemónica e impositiva, tem vindo a transformar o agrupamento no "[...] novo escalão da administração desconcentrada, desta feita ainda mais próximo das escolas do que os anteriores CAE e que os agora anunciados Coordenadores Educativos" (pp. 97-98), acrescentando mais adiante, tratar-se de uma desconcentração de "terceiro nível", remetendo a escola para um "[...] estatuto ultraperiférico, inscrito no conceito de 'subunidade de gestão'" (p. 112; aspas no original). Mas importa entretanto destacar que esta análise não dispensou o recurso a um extenso *corpus* empírico mobilizado pelo autor para apoiar e estimular a reflexividade sociológica, sem nunca deixar de abrir promissoramente as portas a inúmeras questões e pistas a investigações futuras.

No quarto capítulo, o autor procura contribuir, desde o início, para ultrapassar as ambiguidades várias do conceito de *assessoria*, contrariando nomeadamente a tendência para "ignorar a sua politicidade" (p. 118), colocando-o ao serviço de uma suposta superioridade técnico-científica que despreza "outros quadros de racionalidade e valores concorrentes" (p. 118). Por outras palavras, como afirma o autor, à luz de certos quadros a assessoria seria a detentora do saber mas não do poder, o que não resiste ao confronto suscitado por uma criteriosa revisão da literatura, denunciando a artificialidade da separação radical entre as questões do saber e as questões do poder. Discute de seguida o papel reservado à tecnoestrutura, constituída por um cada vez mais indispensável grupo de "funcionários profissionais" que tendencialmente usurpam o espaço dos "políticos" nas tomadas de decisão. Merece natural destaque o papel da assessoria nas reformas organizacionais, abrindo constantes necessidades de reformas bem sucedidas baseadas na "crença racionalista de que é possível alcançá-las através de meios

organizacionais e administrativos" (p. 121). Não é esquecido o protagonismo que a assessoria tem conhecido nos processos de prestação de contas, sobretudo naqueles que assumem uma feição contábil ao serviço de uma profunda recomposição do Estado e da administração pública. É sobretudo o papel da assessoria externa, com recurso ao *outsourcing*, que o autor escalpeliza, recusando a sua falsa neutralidade e denunciando o seu papel enquanto "fonte de animação, promoção e legitimação de reformas" (p. 122).

A contextualização no universo da educação é antecedida de uma reflexão sobre as origens militares e bélicas da assessoria, numa clara referência ao seu desenvolvimento em situação de aumento da complexidade da tomada de decisão, em que autoridade hierárquica e autoridade dos especialistas se complementam como resposta aos ambientes cada vez mais exigentes e especializados das organizações.

Sobre a assessoria numa administração escolar centralizada, o pensamento do autor não é de descodificação difícil ou arriscada, pois são sobejamente conhecidas as suas críticas a uma relativa incapacidade de reformar a administração do sistema. Através de um curto mas incisivo historical das principais medidas com impacto na administração educativa (leis orgânicas do Ministério da Educação, criação das DRE, CNE, Conselho das Escolas, entre outros), o autor ilustra o processo de reforço de um "sofisticado aparelho assessorial, de tipo interno" (p. 129) que tem sido construído e posto ao serviço da administração central. Mas nem os presidentes dos Conselhos Executivos nem os agora designados directores de agrupamentos e de escolas não agrupadas escapam a esta função assessorial.

O papel dos especialistas e a apetência crescente dos governos pela encomenda de estudos e pareceres académicos é outra vertente deste trabalho, que assim coloca o dedo sobre uma ferida nem sempre devidamente tratada: as relações entre conhecimento científico e decisão política.

As escolas vêem o acesso à assessoria externa altamente condicionado devido à sua "condição atópica", isto é, o facto de a sua direcção estar situada no exterior e não no interior. Para Lima, o recurso às assessorias externas reforçaria ainda mais a perda da sua autonomia, na medida em que, além do poder central, veriam também as instâncias externas exercer sobre elas uma forte influência. A assessoria interna é já um recurso tradicional, pelo menos em termos informais, ainda que num quadro de forte regulamentação.

O texto encerra com uma reflexão sobre as relações entre saberes, poderes e decisão política, de que são exemplo feliz as práticas de organizações internacionais (UE, UNESCO, OCDE, Banco Mundial, etc.) e o papel reservado aos académicos cujo potencial de legitimação de políticas deve ser seriamente ponderado. E, a concluir, a ideia de que estamos perante "novas e mais complexas conexões entre saberes e poderes" (p. 142) só inteligíveis no quadro do "estudo dos processos de reconfiguração do Estado, da acção [...] de poderosas agências internacionais" e da produção de "novas formas de regulação e meta-regulação de tipo transnacional" (p. 142).

O capítulo quinto é muito útil para quem se inicia na investigação e até mesmo para os já iniciados, ao propor-se abordar a "escola" como categoria de investigação. A partir da constatação de que "a escola, numa boa parte dos trabalhos académicos, surge como uma categoria omnipresente e de tipo aparentemente universal" (p. 148), que o autor contesta e problematiza, propõe-nos um/a guião/tipologia que oriente o "exercício hermenêutico" de que fala e facilitador das análises de tipo micro, meso e macro (mega...) presentes nos estudos sobre a escola. Como o autor adverte, "um objecto de estudo complexo e polifacetado, como é o caso da escola, exige [...] uma abordagem teórica de tipo plural e multifocalizado, seja em termos de abordagem analítica e de escala de observação, seja ainda em termos de interpretação teoricamente sustentada" (p. 151).

A categoria "escola" presente nos trabalhos académicos é, pois, como afirma o autor, objecto de diversidade de representações e de concepções em torno da escola. Eis os cinco tipos identificados:

- i. *Escola como categoria jurídico-formal*: abordagem de tipo jurídico, apresenta uma visão de escola assente no "deve ser";
- ii. *Escola como reflexo*: as instâncias de direcção estão situadas externamente, a uma escala superior, reservando a escola como *locus* de reprodução. Resultam (as escolas-reflexo) de abordagens teóricas de feição estruturalista, formalista e racional-burocrática, havendo pouco espaço para o estudo da acção e dos actores.
- iii. *Escola como invólucro*: o contexto escolar é descrito de forma genérica e superficial quanto às suas características mais evidentes. As relações mais complexas, como são as relações de poder, são geralmente ignoradas, dando-se um retrato simplificado da realidade.

- iv. *Escola como colecção*: a escola é o resultado de um processo de mera adição, de soma de certos atributos. Os objectos de estudo são "insulares e atomizados, relativamente independentes e desligados uns dos outros" (p. 154), ao serviço de um individualismo metodológico. Ignora-se que a escola "não é uma mera colecção de indivíduos e de grupos, de departamentos ou unidades organizacionais, de objectivos e de estratégias, de meios e de fins, de alunos e professores" (p. 154).
- v. *Escola como mediação*: a escola intervém na relação entre meios e fins, revelando-se um *locus* de produção de orientações e de regras, e não apenas um *locus* de reprodução. É esta mediação que permite o estudo da escola como organização em acção, valorizando-se a "meso-abordagem".

O capítulo termina com uma reflexão sobre "outras formas organizacionais emergentes", de que sobressai o agrupamento de escolas, a par de outras, como os centros de formação de associações de escolas, as EBI, os TEIP, entre outras formas mais clássicas.

O agrupamento de escolas como nova forma organizacional escolar tem sido objecto de múltiplas abordagens, mas sublinha-se a sua emergência como "*locus* de controlo administrativo sobre cada escola agrupada, em mais uma variação, desconcentrada, do poder central" (p. 162), — tema, aliás, do capítulo terceiro.

No capítulo sexto, o autor aborda a complexidade das mudanças em Educação e o papel que, para o investigador, têm os textos orientadores da acção, quer os de natureza jurídico-normativa quer outros. Desoculta ainda a tentação — nomeadamente num país como o nosso, cuja cultura administrativa, marcada pela centralização, se caracteriza pela "excessiva normativização" — de reduzir a compreensão das mudanças ao plano das orientações para a acção. O autor sublinha, igualmente, a importância do conhecimento histórico das propostas de reforma e das mudanças decretadas, desde logo para desinstalar a ideia feita de que os problemas contemporâneos são exclusivos deste tempo que é o nosso. Em síntese, pode-se depreender a apologia da diversificação das fontes em nome da procura da compreensão da complexidade também no plano das orientações para a acção.

Referindo-se ao estudo das organizações escolares, o autor reforça a "distinção analítica", em articulação de dois planos: o "plano das orientações para a acção" e o "plano da acção", de acordo com o seu pensamento já publicado (Lima, 1992, 2006). A consideração da organização enquanto estrutura e enquanto acção reclama o questionamento, quer no plano teórico quer no empírico, da escola como *locus* de reprodução e como *locus* de produção. Assim, a compreensão das mudanças em educação coloca ao ofício do investigador desafios exigentes que passam por admitir a existência de distintos modelos organizacionais: modelos consagrados e modelos decretados, modelos interpretados e modelos recriados, no plano das orientações; e modelos organizacionais praticados, no plano da acção. Como sintetiza, "Nem todo o discurso nas organizações se transforma em acção organizacional e esta inclui, certamente, a acção organizada de tipo não-discursivo" (p. 171). Termina com referências a outros textos e contextos de mudança, convocando a importância das tensões entre fidelidades e infidelidades normativas, entre outras, para a compreensão de um conjunto de fenómenos escolares, assim submetidos a uma focalização sociológica, e não meramente jurídica e normativista, das mudanças educativas. Entre os casos pedagogicamente abordados contam-se: a avaliação dos alunos, o conselho de turma, a gestão democrática das escolas e a avaliação do desempenho dos professores.

A breve síntese que acabamos de efectuar apenas sinaliza algumas das linhas do pensamento do autor sobre a administração escolar. Como em qualquer texto desta natureza, privilegiou-se uma leitura em torno dos pontos diferenciadores de cada abordagem, evitando a repetição dos argumentos, dos contextos e dos objectos de estudo. Talvez por esta razão, não achamos pertinente sublinhar alguns aspectos menos lineares que perpassam os vários capítulos, designadamente aqueles que derivam da justaposição de escritos produzidos em momentos distintos, mas que acabam por revelar a insistência do autor na consolidação de um *corpus* argumentativo omnipresente ao longo do livro. Por exemplo, a contextualização histórica efectuada em cada capítulo a propósito do estudo da autonomia, da gestão democrática, dos agrupamentos escolares, entre outros aspectos, aparece desenvolvida em vários momentos, oferecendo ao leitor várias narrativas sobre o mesmo período, apesar de as mesmas não divergirem na sua essência. Se bem que tal repetição se compreenda por referência à especificidade histórico-



sociológica de cada texto, numa leitura mais global e sequencial da obra tal facto pode suscitar no leitor uma sensação de *déjà vu*. Não obstante tal reparo, entendemos este livro como um contributo indispensável para se repensar o campo da administração escolar em Portugal, ainda que tenhamos ficado com a sensação de que constitui um desafio preliminar à redacção de uma obra posterior que consolide as bases epistemológicas, teóricas e metodológicas de uma sociologia das organizações educativas.

Para além desse desafio, que só o autor poderá concretizar, é inequívoco que estamos perante uma obra que permite visitar o pensamento de Licínio Lima, com a grande vantagem que só a organização antológica permite: dar corpo e unidade possível ao que antes estava disperso e nem sempre disponível. O carácter "revisto e aumentado" dos seis textos transforma o livro agora dado à estampa num instrumento de trabalho indispensável para estudantes universitários e investigadores, professores, administradores da educação e decisores em geral.

## Referências

- 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 (1ª edição).
- Lima, L. C. (2006). Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In L. C. Lima (Org.), *Compreender a escola. Perspectivas de análise organizacional* (pp. 18-69). Porto: Asa.
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

**Leonor Lima Torres**

Instituto de Educação, Universidade do Minho

**António Neto-Mendes**

Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro