
ANTÓNIO M. MAGALHÃES

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
da Universidade do Porto e Centro de Investigação de Políticas
do Ensino Superior (CIPES)

A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento¹

125

A atribuição da autonomia às instituições do sistema de ensino é um recurso de condução política desse mesmo sistema correspondente a um modo emergente de regulação estatal: regulação através da desregulação. As leis da autonomia institucional em Portugal parecem seguir este padrão que tem vindo a impor-se nas últimas décadas na Europa Ocidental. Esta forma de regulação é um correlato do fim do modelo do Estado-Providência, fundado numa lógica fiduciária, e da emergência de um novo modelo, fundado numa lógica contra-

tual de relação entre os diversos actores do sistema e que não corresponde à instauração de uma lógica de pura desregulação, mas, como se verifica em muitos casos, a um reforço do braço do Príncipe. Em Portugal esta situação complexifica-se sobremaneira, dada a não consolidação histórica e social do Estado de Bem-estar. Este contexto fornece um carácter híbrido às políticas e aos instrumentos políticos criados para conduzir o sistema, surgindo a autonomia ela própria como um conjunto ambíguo de possibilidades.

A questão de saber se a atribuição de autonomia às instituições de ensino corresponde a uma desresponsabilização do Estado surge como um problema que deve ser tratado no âmbito das transformações da relação entre o Estado e o sistema de ensino que ele tutela e que não deve ser encerrado num «sim» ou «não» mais ou menos *a priori*. Optamos, neste trabalho, por nos colocarmos, por assim dizer, nas aberturas, nas dualidades, no carácter híbrido da autonomia institucional e das interpretações que dela se fazem. Quer dizer, a análise que a seguir se propõe procura, por um lado,

1. Introdução

¹ O conteúdo deste artigo foi apresentado no colóquio realizado pelo Forum Educação, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, no dia 30 de Outubro de 1998, sobre o tema «Autonomia: (Des) Responsabilização do Estado?».

ênfatar que a atribuição da «autonomia» às instituições é um recurso de gestão articulado pelo Estado – a regulação através da desregulação – e, por outro lado, que a autonomia legal coloca as instituições perante o desafio/dilema de dela se apropriarem para se desenvolverem na sua especificidade e em conexão com a comunidade de que são parte ou de a recusarem por tal corresponder a uma retracção do Estado no campo das suas responsabilidades sociais.

Assim, num primeiro movimento de análise (correspondente às primeiras três secções), procurará argumentar-se que a autonomia institucional é um recurso estratégico derivado do emergir de novas formas de regulação estatal, sobretudo na Europa Ocidental, e coerente com elas. O carácter dual, ambíguo, híbrido, dos instrumentos da autonomia começa aí a delinear-se enquanto tácticas de gestão por parte do Estado, surgindo a descentralização como um recurso de condução política pelo centro de poder. Num segundo movimento, situaremos a análise na ambiguidade das percepções dos processos de autonomia por parte dos actores sociais, nomeadamente em Portugal, procurando argumentar, também aí, que essa ambiguidade não é um acidente, mas a essência do próprio processo. A autonomia surge, então, não como um valor absoluto, mas como um instrumento estratégico susceptível de activar, quer lógicas neoliberais e mercadológicas, quer lógicas de inovação e de renovação da gestão pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

O escopo da análise não será a discussão, *per se*, dos diplomas legais que implementaram e regulam o exercício da autonomia institucional no nosso sistema de ensino (a Lei da Autonomia das Universidades de 1988, a Lei da Autonomia dos Politécnicos de 1989 e o Decreto-Lei nº 115-A/98, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos), mas a análise da autonomia, enquanto recurso de gestão política das instituições, e das lógicas que lhe estão na base.

2. Do modelo do controlo estatal ao modelo de supervisão estatal

A primeira pergunta que ressalta quando se observa a mudança ocorrida nos últimos trinta anos nas relações entre os sistemas educativos na Europa Ocidental e as instituições que os constituem e o Estado, é a de qual será a razão pela qual os governos têm assumido como axioma que a auto-

-regulação das instituições é uma forma mais eficiente de condução política? Relativamente ao subsistema de ensino superior, a literatura especializada tem vindo a referir-se à transformação da relação entre o Estado e as instituições de ensino superior como uma tendência internacional em direcção ao modelo de *supervisão estatal* em detrimento do modelo, de matriz napoleónica, de *controlo estatal* (Neave e van Vught, 1994: 9). Este último assumia que o Estado, através do Ministério da Educação, podia e devia controlar todos os aspectos e dimensões das instituições de ensino (acesso, curricula, exames, recrutamento dos professores, etc.). Este modelo era o tradicional nos sistemas da Europa Continental, incluindo o português, até à segunda metade dos anos 80. Por outro lado, a concepção política na base do modelo de supervisão estatal assume, ora implícita ora explicitamente, que a coordenação do sistema deve ser feita por leis ou por regras do tipo das da auto-regulação das instituições, opostas à regulação pela administração central, para as instituições serem mais eficientes, inovadoras e mais socialmente responsáveis, num ambiente cada vez mais móvel e complexo.

A assunção da auto-regulação surge como o fundamento da autonomização das instituições, pelo que a teoria do Estado supervisor assenta na crença de que a maior latitude atribuída à instituição individual para desenhar e determinar a sua própria resposta estratégica às linhas gerais da política nacional e aos desafios colocados pelo ambiente e pela comunidade envolventes seria o mais adaptado às mudanças a levar a cabo em termos da instituição e do sistema ele próprio. A adaptabilidade em relação a um ambiente flexível, imprevisível e crescentemente exigente passou a ser a qualidade organizacional ambicionada. Outro pressuposto da teoria, frequentemente não dito, mas implícito, é que a resistência à mudança está localizada nas instituições.

Em Portugal, a evolução no sentido deste modelo é evidente ao nível do discurso, no espírito e na letra dos instrumentos legais que têm vindo a ser criados, como as já referidas Lei da Autonomia das Universidades de 1988, a Lei da Autonomia dos Politécnicos de 1989 e o Decreto-Lei 115-A/98, relativo aos restantes ciclos de ensino. A complexidade e a peculiaridade da realidade portuguesa introduzem, porém, variáveis no processo de condução política do sistema de ensino que, embora não sendo objecto deste trabalho, não devem ser ignoradas se se pretende compreender todo este processo.

3. Globalização, localização e a alteração da natureza da regulação estatal

Antes de explorarmos a especificidade dos regimes de autonomia no contexto português (secção 4), talvez seja importante começar por centrar a questão no contexto mais amplo dentro do qual os sistemas de ensino da Europa Ocidental, no conjunto, procuram desempenhar o seu papel. Genericamente, este poderá ser caracterizado por três aspectos: 1) a pressão sobre a maior parte das economias ocidentais para sustentar um aumento dos gastos sociais; 2) uma continuada expansão do ensino básico e secundário e um aumento espectacular da procura do superior; e 3) a assunção por parte dos técnicos governamentais de que a capacidade do ensino para responder às grandes transformações ligadas ao pós-industrialismo e às ocupações do mundo actual, assim como a capacidade de gerir as perturbações ao nível do sistema e das instituições, já não é susceptível de ser obtida através de um pormenorizado e estreito controlo da administração central na condução do sistema nacional de ensino.

Por outro lado, como sublinha Leyton-Brown (1996), num artigo sobre as dimensões políticas da globalização,

ao longo deste século, e, de facto, ao longo de três ou mais séculos, o princípio organizador fundamental da política internacional foi a igualdade e a soberania inviolável do Estado-nação. [...] Actualmente, contudo, esse princípio fundamental, está sob pressões provenientes das mais variadas direcções e exposto simultaneamente a forças de desintegração, integração e substituição. (Leyton-Brown, 1996: 7)

Diz este autor que o processo de desintegração é o resultado de pressões vindas de «baixo», i. e., perpetradas por actores sociais e políticos reivindicando localização e descentralização. Por outro lado, o Estado sofre pressões vindas de «cima», i. e., de agentes pugnando pela criação de unidades mais amplas, como a União Europeia, no sentido de se perseguir uma maior efectividade social, económica e política. Finalmente, mas não o menos relevante, e ainda segundo Leyton-Brown, «o Estado enfrenta a concorrência de forças que pressionam no sentido da adopção de novos princípios organizacionais, o que conduz a um novo padrão político de configuração variável entre as unidades» (*ibid.*: 8).

Não é possível negligenciar este contexto se se pretende compreender as tendências que os sistemas de ensino e suas instituições estão a assumir. Se estes são, por excelência, modernos, no sentido em que são o resultado de uma

ligação intrínseca entre a emergência e o fortalecimento do Estado-nação (Archer, 1979) e o desenvolvimento do capitalismo liberal e do capitalismo organizado (Offe, 1985; Santos, 1995), é interessante enfrentar a tarefa de traçar os contornos da condição das possibilidades de gestão política dos sistemas de ensino no contexto da simultânea desintegração e substituição do Estado, no contexto do capitalismo desorganizado (Offe, 1985) e no do declínio do Estado-Providência.

O Estado de Bem-estar correspondeu à última forma do Estado moderno e a sua crise é, significativamente, simultânea ao colapso do paradigma sócio-cultural da modernidade e ao fim do capitalismo organizado. Desde meados dos anos 80 que o Estado-Providência tem estado constantemente sob suspeita: ineficácia tem sido a principal acusação. Estas dúvidas traduziram-se, pelo menos no que diz respeito à Europa Ocidental, no enérgico reaparecimento nas arenas políticas e ideológicas do pensamento neoliberal e neoconservador, aliás numa aliança assaz *contranatura*, frequentemente, como diz Licínio Lima, pela mão da «obsessão pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade» (Lima, 1994: 127).

Os anos 90 confrontaram-se, assim, com duas teses acerca das mudanças no Estado-Providência, sendo a assunção de uma delas crucial para a agenda política, em geral, e para os sistemas de ensino, em particular: a tese descontinuista e a tese continuista. A primeira propõe que a estrutura da providência caminharia para o seu fim e algo de novo estaria a emergir. A tese continuista defende que as transformações que estão a ocorrer na estrutura do Estado são meras estratégias adaptativas às novas condições.

Peter Scott prefere não opor em demasia estas teses, porque, diz ele,

não há necessidade de inventar uma revolução ideológica para explicar a transformação do Estado-Providência. Os imperativos que lhe estiveram na origem são as mesmas forças que agora estão a remodelá-lo. O mais poderoso motivo dos governos, sejam eles de esquerda ou de direita, é a necessidade de conter um Estado-Providência que tem sido quase demasiadamente bem sucedido no tocante à despesa embora não necessariamente nas áreas da emancipação e da igualdade. (Scott, 1995: 77)

Assim, em vez de dizer «desmantelamento» ou mesmo «retracção do Estado», este autor prefere dizer que o Estado-Providência «continua a manter-se em linha» (*ibid.*).

Pela nossa parte, pelo menos em termos heurísticos, assumimos a tese descontinuista. O Estado-Providência, principalmente nos países do centro, não está apenas a adaptar-se às exigências pós-materialistas e à economia pós-fordista. Essas adaptações trazem consigo, não só uma atitude crítica em relação aos gastos sociais – embora a ideologia seja um factor importante –, mas também, e principalmente, rupturas relativas à estrutura política dos dispositivos de Providência. Efectivamente, se as condições do surgimento e desenvolvimento do Estado-Providência foram os padrões demográficos e uma estável e sustentada ligação entre a produção em escala e o consumo de massa, a mudança precisamente destes dois padrões, combinada com as já mencionadas tendências de desintegração, integração e substituição do Estado-nação, constituem o contexto da mudança na própria matriz do bem-estar nas sociedades ocidentais.

As mudanças ocorrem no tempo e é necessária distância histórica para as descontinuidades serem evidenciadas. Estando nós a viver as transformações a que estamos a referir-nos, a legitimidade epistemológica da afirmação de uma ruptura no modo de regulação política poderia ser posta em causa. Contudo, parece-nos que a assunção de que as transformações em curso representam meramente a transição para uma nova forma de Estado-Providência – o Estado-Providência terciário –, obscurece mais do que esclarece o teor dessas mudanças. O *Estado-Providência primário* seria descrito como concentrado no traçar de redes de segurança para lidar com questões ligadas à saúde, habitação, segurança social, apoio no desemprego, etc. O *Estado-Providência secundário*, por seu turno, caracterizar-se-ia pelo assumir de um papel mais intervencionista, combinando a regulação estatal com o keynesianismo como modo de regulação económica; finalmente, o *Estado-Providência terciário*, que teria começado a surgir nos anos 90 nos países centrais, distinguir-se-ia, segundo Scott, por dois traços «sendo o primeiro descrito como uma passagem de um Estado fiduciário para um Estado contratual e o segundo como a transição de um Estado-Providência para uma sociedade providência» (Scott, 1995: 80-81).

Parece, na verdade, que estas transições não são nem uma mera re-actualização do Estado Providência, nem uma resistência deste, mas o emergir de uma nova forma de regulação estatal. A transição de beneficiários universais para

beneficiários selectivos, a crescente popularidade do utente-pagador, a tendência para distinguir entre elaboração política e prestação de serviços, encontra um melhor esclarecimento se vista a partir da tese descontinuista.

Do que tem vindo a ser dito, não pode deduzir-se, contudo, que a presença do Estado diminuiu, mas que a regulação estatal está a assumir uma dimensão e uma latitude diferentes. No que diz respeito aos sistemas de ensino na Europa, o Estado continua a ser um eixo político central, e não só no respeitante ao financiamento, mas também no que se refere a currículo, política de acesso, avaliação, etc.. Os estados da Europa Ocidental estão, por um lado, a assumir crescentemente a desregulação como a forma emergente de regulação estatal, lançando as instituições para o ambiente caracterizado como «mercado» ou do tipo do mercado e instituindo a auto-regulação como forma preferencial de gestão, e, por outro lado, velam uma regulação porventura mais imperativa e minuciosa sob a retórica da legitimidade de avaliar o desempenho das instituições. Trata-se daquilo a que Neave chamou o surgimento do «Estado avaliador» (1988).

Apesar da tónica na desregulação do modelo emergente, a regulação estatal não surge menos forte, podendo mesmo ser reforçada, só que agora através de uma regulação mediada pelo *mercado*. O mercado, a desregulação por excelência, parece ocupar o centro do palco político no que diz respeito à regulação a dois níveis diferentes. Por um lado, surge como o ambiente que os sistemas sociais têm de ter em conta se pretendem sobreviver enquanto tal. Por outro lado, é um instrumento retórico de legitimação política. Alguns autores dizem que, no caso da Europa Ocidental e no referente ao ensino superior, a orientação para o mercado e para a desregulação foi mais uma resposta pragmática à necessidade de transferir recursos para outras áreas do bem-estar social (a saúde e a segurança social, nomeadamente) do que uma opção derivada das virtudes intrínsecas do mercado enquanto instância reguladora (Neave, 1995: 57). Contudo, o mercado não deixa de surgir como a pedra de toque ideológica do modo de regulação emergente, desempenhando um papel de mediação entre uma mítica instância de regulação – ideológica, no sentido em que funciona «como se» o mercado puro existisse – e a necessidade de conduzir politicamente os sistemas. E talvez seja este lugar de mediação que explica por que é que, frequentemente, o «mercado» surge como a mezinha milagrosa que salvará as nações e os

estados dos seus fracassos e ineficiência, da sua alegada decadência num mundo globalizado.

A necessidade de dimensionar criticamente esta quase «fé» no mercado faz com que seja fundamental precisar, em primeiro lugar, que o mercado não é nem uma instituição nem um sistema de organizações competindo entre si. As organizações, na sua abertura matricial, criam o ambiente no qual e com o qual procuram alcançar os seus objectivos e desempenhar a sua missão, mas este campo não é um sistema, é o exterior dos sistemas. Em segundo lugar, é necessário sublinhar que, embora o mercado influencie o desempenho das organizações, ele próprio não pode ser conduzido, guiado, precisamente porque, embora possua leis, não é um contexto normativo, no sentido em que se funda por excelência na inovação. Em terceiro lugar, é de evidenciar que o mercado não existe nunca em forma pura, quer dizer, a «competição perfeita» é um tipo ideal (Dill, 1997: 168), pois «há sempre um elemento público ou controlo governamental sobre [ele], por exemplo, através das políticas anti-*trust* e de fusão formuladas para combater os possíveis efeitos de um certo mercado, como o poder monopolista» (Goedegebuure *et al.*, 1993: 5).

132

4. O modelo emergente de relação entre o Estado e os sistemas de ensino: regulação através da desregulação

O que se pretende argumentar é que a alteração da natureza da regulação estatal se reflecte na relação entre os governos e o sistema de ensino. No caso do ensino superior, os investigadores – nomeadamente na sequência de um estudo comparativo entre doze países, Bélgica, Alemanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Suécia, Grã Bretanha, Austrália e EUA (Neave e van Vught, 1991) – parecem concordar que a primeira conclusão a tirar é a de que, no seu conjunto, essas mudanças se têm traduzido em algo «mais radical e indubitavelmente mais extensivo, tanto no geral como no pormenor, do que aquelas com que o ensino superior se confrontou na sua trajectória em direcção ao ensino superior de massas há três décadas» (*ibid.*: xii). A retórica da auto-regulação institucional tem-se, assim, traduzido, mais num reforço do braço do Príncipe (Neave e van Vught, 1991) do que no fortalecimento real dos processos de autonomia das instituições. A instalação de corpos administrativos adicionais, designados «corpos intermediários», ou instrumentos públicos de controlo, no sentido de supervisionar a área geral dos resultados de gestão, fez, efectivamente,

com que os sistemas de ensino superior não se libertassem «do peso que a supervisão detalhada e a excessiva regulação exerceram sobre eles nos últimos vinte e cinco anos» (*ibid.*: 254).

Desta forma, parece legítimo levantar a hipótese de que o modelo de regulação emergente, para além da retórica fundada na autonomia institucional e na fé na regulação pelo mercado, sublinhará mais a lógica intervencionista, isto é, uma maior presença da administração central nas instituições, nas suas características organizacionais e nos modelos de governação e de autoridade no interior das instituições, nomeadamente sob as formas que o Estado avaliador vem apresentando.

Recorrendo então aos desenvolvimentos dos sistemas de ensino superior na Europa Ocidental: desde meados dos anos 80, pode observar-se que os governos começaram a interferir mais profunda e extensivamente no sistema e nas instituições, radicalizando a figura do «Estado intervencionista» (*ibid.*). O «Estado avaliador» (*ibid.*), corresponderá a esta radicalização. Efectivamente, se o «Estado facilitador» regulava principalmente a zona de *input* dos sistemas de ensino superior, alargando os requisitos de acesso e financiando generosamente a permanência dos estudantes nas instituições, e se o Estado «intervencionista» aumentou a regulação sobre a vida interna das instituições, o modelo emergente, o do Estado avaliador, parece tocar todas as zonas do sistema, justificando esta radicalização da regulação pela exigência de eficiência. A procura por parte dos estudantes e das famílias é controlada ou através da extensão do *numerus clausus*, através do seu uso selectivo, ou através das saídas e ligações dos cursos entre si, da mesma forma que os assuntos internos das instituições, as relações destas com o seu ambiente, etc., caíram também sob a teia avaliadora cujos efeitos parecem claramente contrariar a perspectiva autónoma e os elogios à auto-regulação que supostamente lhes estão na origem.

A estes diferentes tipos de perfil de regulação parecem corresponder diferentes tipos de exercício de autonomia. Roger Dale, em *The State and Education Policy*, procurou caracterizar essas diferenças da autonomização institucional, enquanto recurso de gestão política, distinguindo entre *autonomia outorgada* e *autonomia regulada* («licensed autonomy» and «regulated autonomy») (Dale: 1989: 37-39). Este sociólogo diz que a primeira poderia ser encontrada no

período de expansão económica em que o Estado e o sistema educativo, no seu todo, tinham que responder a muitas solicitações sociais, fazendo com que a natureza contraditória da entrega da gestão das escolas aos professores não surgisse em si mesma como contraditória. Todavia, continua o mesmo sociólogo, em condições de restrições orçamentais, a autonomia tornou-se gradualmente mais e mais regulada. Sobretudo por via da avaliação² que, por mais que se pretenda fixar no «produto», acaba por influenciar o «processo».

Desta forma, parece ser possível fazer corresponder estas modalidades de autonomia aos modos e gradações regulatórios do Estado na Europa Ocidental:

Estado facilitador (anos 60-70)	Estado intervencionista (anos 80) e Estado avaliador (anos 90)
Autonomia outorgada	Autonomia regulada

5. Os «estranhos» híbridos de regulação central e auto-regulação: o exemplo português

O que parece ser fundamental, no tocante à análise, é saber como é que o reforço do braço do Príncipe se combina com as práticas e exercícios da autonomia por parte das instituições. Na verdade, não é intenção aqui negar que, para utilizar os termos de van Vught (1989), a estratégia do planeamento e controlo racional está a ser tendencialmente substituída pelos governos da Europa Ocidental pela estratégia da auto-regulação. As análises comparativas parecem efectivamente sublinhar o facto de o planeamento racional e central ter sido amplamente usado nos sistemas ocidentais de ensino superior durante os anos 70 e inícios dos 80, tendo, a partir daí, sido acentuada a tendência para a estratégia da auto-regulação (Neave e van Vught, 1991: 246).

Assim, a retracção dos governos de um controlo pormenorizado sobre as instituições de ensino superior parece estar a consolidar-se nos países europeus e a combinar-se,

² A necessidade de estabelecer um sistema de avaliação do ensino superior em Portugal, em termos de causas próximas, foi o resultado da entrada em vigor da Lei da Autonomia Universitária e dos problemas relacionados com a qualidade derivados da súbita criação de uma grande quantidade de instituições privadas (Amaral *et al.*, 1996: 28). O processo começou em 1992 quando, por iniciativa do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), uma avaliação experimental foi realizada no âmbito de cinco disciplinas (Física, Informática, Engenharia Electrónica, Economia e Francês). O CRUP e o Ministério da Educação prepararam e apresentaram ao Parlamento a Lei da Avaliação, que foi aprovada em 1994 (Lei 38/94 de 21 de Novembro).

num estranho híbrido, com o aumento da regulação proveniente do «Estado avaliador». Por exemplo, Maassen e van Vught, comentando o caso holandês, falam desse «estranho híbrido» que os dispositivos políticos reflectem ao articularem a dupla estratégia do governo para o ensino superior, isto é, a combinação de ingredientes de auto-regulação com o planeamento e controlo centrais (Maassen e van Vught, 1988; para o caso português, cf. Magalhães, 1998).

Nos anos 60 e 70, quando os sistemas de ensino europeus se massificavam, colocando aos estados prementes questões de gestão política, em Portugal, num contexto de uma ditadura matricialmente elitista, davam-se passos tímidos no aumento do número de anos de escolaridade obrigatória, no alargamento da rede escolar e na expansão do ensino superior. A Reforma Veiga Simão, iniciada em 1973, que aparentemente visava a consecução destes objectivos, soçobrou nos braços da Revolução do 25 de Abril de 1974. E assim como o modelo de Estado-Providência prevalecente nos anos 60 na Europa Ocidental não se cumpriu, também o modelo de «Estado facilitador», enquanto proporcionador de uma ampla abertura social e expansão institucional dos subsistemas educativos, mormente o do superior, e dado o carácter ditatorial do regime combinado com a tradição napoleónico-centralista, não se realizou em Portugal. A «batalha da educação» encetada por Veiga Simão, em termos de retórica política, ter-se-ia aproximado desse modelo, apostando sobretudo nas suas virtudes desenvolvimentistas (Stoer, 1986).

A grande abertura dos subsistemas de ensino em Portugal acontece na sequência da Revolução de 1974 e na sequência da tentativa de construção do Estado-providência. O regime ditatorial que subjugou o país durante quase cinquenta anos, a heterogeneidade da sociedade portuguesa (Santos, 1993) e a heterogeneidade do Estado português (Santos, 1990)³ parecem estar na origem da especificidade da acção política deste e, nomeadamente, da sobreposição,

³ «Durante [um] curto período, o Estado português corporativo passou por uma transição para o socialismo, uma regulação fordista e um Estado-Providência, e ainda por uma regulação neoliberal. Visto que as diferentes tentativas de regulação se traduziram em leis, instituições, serviços administrativos e ideologias (ainda que umas mais do que outras) e porque estes criam a sua própria fricção e têm a sua própria inércia, a estrutura do Estado apresenta, em determinado momento, uma composição geológica com diversas camadas, diferentemente sedimentadas, umas antigas, outras recentes, cada qual com a sua lógica própria e respectiva orientação estratégica. É nisto que consiste o Estado heterogéneo.» (Santos, 1993: 41).

em dados momentos, de dispositivos próprios do modelo facilitador e do modelo intervencionista e avaliador. Por exemplo, em 1988 é publicada a lei da autonomia das universidades e só dez anos depois a lei que regulamenta a autonomia das instituições do ensino pré-escolar, básico e secundário. Quer dizer, quando as instituições do ensino secundário, por exemplo, se governavam no âmbito daquilo a que nos termos de Roger Dale se poderia chamar «autonomia outorgada» – no sentido em que, não obstante o centralismo administrativo português, os professores, enquanto tal, eram as pedras de toque da gestão dos estabelecimentos – as universidades assumiam uma forma mais próxima daquilo que, ainda segundo Dale, pode designar-se por «autonomia regulada» – no sentido em que, tendencialmente, os resultados obtidos no exercício da autonomia institucional, ao serem objecto de avaliação acabam por condicionar os próprios processos que têm lugar nas instituições. Esta especificidade social e política portuguesa faz com que a periodização acima indicada para a Europa Ocidental tenha apenas valor referencial e, até certo ponto, heurístico no que se refere ao nosso contexto.

É que, actualmente, o debate e os discursos dominantes em torno dos actuais dilemas, contradições e paradoxos políticos das opções educacionais em Portugal parecem assumir que tudo está a passar-se «como se» Portugal tivesse consolidado historicamente e socialmente o Estado-Providência e a respectiva fase «facilitadora» e estivesse, a par dos parceiros europeus, a construir o Estado pós-Providência e as respectivas fases intervencionista e, dentro desta, avaliadora. Os dispositivos políticos desenvolvidos neste contexto parecem, efectivamente, reunir-se em torno dos dois recursos estratégicos também fundamentais nos países europeus do Centro e do Norte da Europa: autonomia e avaliação. E é, precisamente, na combinação destes dois instrumentos que o hibridismo da regulação, particularmente visível nas políticas do ensino superior, se constitui.

No que diz respeito ao caso português, a razão para tal prende-se, porventura, com o facto de este nível de ensino ter assistido, por um lado, a um crescimento e expansão acelerados e, por outro, a uma diversificação também muito acelerada. Em 1974, a taxa de participação no ensino superior, considerando a faixa etária dos 18 aos 24 anos, era de 6 a 7%, tendo atingido recentemente os cerca de 40%.⁴ Este

⁴ Muito deste crescimento e expansão ficou a dever-se à proliferação de

crescimento, articulado com a percepção da necessidade de regular mais eficientemente a complexidade das relações entre os politécnicos e as universidades e entre o sector público e o sector privado – por seu turno combinada com a necessidade de responder à crescente procura social de ensino superior, com a necessidade de mão-de-obra qualificada dos actuais contextos económicos e com a dimensão europeia que, crescentemente, vem surgindo ligada à circulação de pessoas no espaço comunitário – parece estar na base de assunções políticas comuns às dos estados da Europa Ocidental.

Efectivamente, esta tendência e lógica parecem estar a tornar-se dominantes nas políticas para o conjunto do sistema educativo português. João Barroso sublinha mesmo o hibridismo acima referenciado como princípio inspirador do reforço da autonomia institucional no nosso sistema educativo.⁵

No que diz respeito a este instrumento político, e para nos aproximarmos dos objectivos mais substantivos deste trabalho, não se trata aqui apenas de pôr em destaque a autonomia enquanto instrumento de regulação – e porventura de maior regulação⁶ – mas também de sublinhar que as oportunidades e restrições que oferece têm de ser confrontadas analítica e criticamente, nomeadamente colocando-a, precisamente enquanto instrumento, num contexto político mais amplo.

É, aliás, e interessantemente, o crescendo de regulação da autonomia que critica precisamente João Barroso, como se sabe um importante interventor na criação dos dispositivos da autonomia das escolas do ensino básico e secundário. Escreve ele:

instituições de ensino superior privado: «entre 1987 e 1991 houve um aumento de 40% do número de alunos no sector público, contra um aumento de 250% no sector privado [...] e em 1991, pela primeira vez, o número vagas no sector privado ultrapassou o número de vagas no sector público» (CIPES, 1999: 2-3).

⁵ Cf., nomeadamente, o conceito de «autonomia relativa»: «Isto significa que o reforço da autonomia das escolas exige que seja preservado e aumentado o papel regulador do Estado e da sua administração, com o fim de evitar que a criação de novos espaços de intervenção social, resultantes da autonomia das escolas e das medidas de territorialização, se transforme numa segmentação e pulverização do sistema de ensino, pondo em causa a coerência nacional dos seus princípios, a equidade do serviço prestado e a democraticidade do seu funcionamento.» (Barroso, 1997: 30).

⁶ A Secretária de Estado da Educação e Inovação, Ana Benavente, teria afirmado, segundo o jornal *Público* de 9 de Outubro de 1998, na abertura da I Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação, que «quanto mais autonomia tiverem as escolas, maior deve ser o controlo exercido sobre elas».

[As] medidas que têm sido tomadas reflectem pouca convicção nas vantagens da autonomia, e são marcadas pelo receio e pela desconfiança. No primeiro caso, estamos perante uma «autonomia envergonhada» [...]. No segundo caso, estamos perante uma «autonomia sob suspeita» (pela desconfiança sistemática em relação às escolas, pela preocupação constante em não perder o poder e pela obsessão do controlo). (Barroso: 1997:14)

Parece, pois, ser este carácter paradoxal, ambíguo, que dá à autonomia conferida pelo sistema político às instituições escolares o carácter híbrido, isto é, de mistura de regulação estatal e de lógica de auto-regulação. E, significativamente, Barroso, ao mesmo tempo que assume teoricamente que «no quadro do sistema público de ensino, a 'autonomia das escolas' é sempre uma autonomia relativa» (Barroso, 1997: 30)⁷, critica a falta de confiança na autonomia, traduzida numa crescente regulamentação dos processos internos.

A matriz napoleónica do sistema de ensino português baseava-se, por um lado, na homogeneidade legal e pedagógica das instituições – e daí algumas características e inércias «intervencionistas» das práticas de regulação estatal – e, por outro, no integral financiamento estatal das instituições. As reacções ao processo de concretização da autonomia das instituições⁸ não podem ser explicadas apenas pela resistência das instituições e dos hábitos institucionais e profissionais, mas também – e de um modo importante – pela especificidade do contexto português, do seu Estado, da sociedade civil e das suas relações, isto é, têm de ser tidos em conta factores tais como a já mencionada heterogeneidade do Estado português e a não consolidação histórica do Estado-Providência em Portugal.

⁷ «[...] uma vez que é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública quer do poder local, no quadro de um processo de descentralização» (Barroso, 1996: III).

⁸ Veja-se, por exemplo, a reacção à implementação do processo de autonomização das universidades. Vítor Crespo, antigo ministro da Educação, escreveu que a Lei da Autonomia «não garante, de forma apropriada, a salvaguarda dos interesses nacionais, em políticas do ensino universitário» (Crespo, 1993: 164). João Queiró, por sua vez, refere: «Não conheço o processo de elaboração da lei da autonomia universitária nem as iniciativas que estiveram na sua origem. Mas de uma coisa estou persuadido: não existia nas universidades portuguesas, como não existe ainda hoje, uma convicção profunda e generalizada da indispensabilidade de um tal diploma. [...] Que outra autonomia real podem, ou devem, ou precisam as universidades ter num país pequeno como Portugal, sendo, como é, o financiamento delas assegurado em larguíssima medida pelo Orçamento Geral do Estado?» (Queiró, 1995: 34-5).

As críticas provenientes da esquerda apoiam-se frequentemente nesta última perspectiva – pois como se hão-de gerir os sistemas pós-Providência, uma Providência cujos benefícios a nossa sociedade nunca usufruiu plenamente (cf., por exemplo, Lima, 1995: 65)? Como se a necessidade de consolidação em Portugal da «escola para todos», de que falam Stoer e Araújo (1992) tivesse que acontecer num contexto obrigatoriamente semelhante àquele dos países europeus que estabeleceram a escola de massas. As críticas provenientes do lado mais ferozmente neoliberal acentuam que a autonomia deveria ser ainda mais radical e que cada escola deveria ter o destino que a concorrência em mercado porventura lhe proporcionasse.

Outras razões da ambiguidade das reacções em relação às questões levantadas pela avaliação da qualidade, enquanto instrumento de regulação prendem-se, em primeiro lugar, seguramente, com o facto de o «Estado avaliador», tal como se vem delineando – sobretudo nos países onde a massificação dos sistemas de ensino há mais tempo se consolidou – só aparentemente, e como já se sugeriu, concentrar a sua atenção nos produtos institucionais – sendo as instituições supostamente remetidas para a preocupação com os processos –, pois a avaliação do produto acaba por reflectir-se no processo. Em segundo lugar, como a autonomia não é um estado firme, mas uma dinâmica que tem de ser continuamente negociada com uma maior quantidade de parceiros, de acordo com os projectos educativos, missões institucionais e respectivos desempenhos, com os objectivos políticos e recursos disponíveis, introduz um elevado grau de incerteza ao nível das instituições e ao nível dos indivíduos. Finalmente, e pensando, para já, apenas no caso do ensino superior, nomeadamente em Portugal, a independência dos resultados da avaliação em relação ao processo de financiamento é formal, pois, como se sabe, se os resultados da avaliação forem continuamente negativos tal não deixará de ter consequências orçamentais.⁹ O que leva alguns investigadores a

⁹ O artigo 5º da Lei da Avaliação do Sistema de Ensino Superior portuguesa diz claramente que, se os resultados da avaliação forem continuamente negativos, podem ser motivo para a aplicação das seguintes medidas: a) redução ou suspensão do financiamento público sempre que as instituições não sigam as recomendações correctivas; b) suspensão do reconhecimento dos cursos no sistema público de ensino superior; c) revogação da autorização para o financiamento dos cursos no sistema de ensino superior politécnico; d) revogação da autorização para o funcionamento de cursos ou do reconhecimento dos diplomas no caso do ensino superior privado.

falar de regulação através de «controlo remoto» (Neave, 1991). Licínio Lima, referindo-se, em 1995, à reforma educativa portuguesa iniciada em 1986 e à entrada em vigor do «novo modelo» de gestão das escolas, fala mesmo de *recentralização por controlo remoto* como possibilidade de solução para as ambiguidades instaladas.¹⁰

5. Conclusão

Quererá esta análise fundamentar as reacções negativas à autonomia? As positivas? Não, ela pretende tão-só dar mais reflexividade à sua discussão e ao seu exercício. Os efeitos da autonomia das instituições escolares não se esgotam nas críticas feitas à macdonaldização das escolas (Gentili, 1995), nem a sua defesa pode sustentar-se na crença automática nos seus benefícios (eficácia administrativa, maior grau de diferenciação e diversificação institucional e do sistema, mais ligação ao meio envolvente, maior envolvimento da comunidade, etc.).

A combinação da lógica da regulação estatal com elementos da auto-regulação parece ser a tradução, no que se refere à gestão política dos sistemas de ensino da Europa, do modo de coordenação emergente. A perspectiva assumida foi essencialmente analítica, mas, e sem pretender entoar loas nem amaldiçoar aquilo que apenas está a surgir indicando novos paradigmas (ou, quiçá, reeditando velhas histórias travestidas de vistosos «neo»), poderia concluir-se da seguinte forma: a opção pela auto-regulação tem de se enraizar no sistema para que os seus processos possam desencadear inovações e desafiar o instituído; contudo, a autonomia, *per se*, não é um valor absoluto, mas um instrumento, uma estratégia que visa servir a educação dos cidadãos enquanto objectivo político. Assim, e na sequência da argumentação por nós desenvolvida noutros trabalhos (ver nomeadamente Amaral e Magalhães, 2001, e Correia *et al.*, 2001), pensamos que o hibridismo identificado parece ter dois desenvolvimentos potenciais: 1) a evolução no sentido da autonomia de tipo empresarial, 2) sendo a outra perspectiva a de que a autonomia é um valor se desenvolver a eficiência das instituições educativas, querendo com isto significar, não o chavão da

¹⁰ «A reforma da administração da educação tem vindo a instituir uma nova ordem democrática, participativa, descentralizadora e autonómica, ou tem evoluído, na continuidade, em torno de um modelo centralizado de feição assumidamente desconcentrada, a que se poderia chamar uma *recentralização por controlo remoto*?» (Lima, 1995: 59).

lógica empresarial, mas o enriquecimento do seu termo constitutivo «educação». É, efectivamente, na área aberta entre os desempenhos institucionais e a limitação da supervisão estatal que quer a autonomia, quer a condução política das instituições e do sistema poderão encontrar-se.

E quanto a saber se a autonomia das instituições corresponde a uma desresponsabilização do Estado,¹¹ pensamos que há que pôr a questão noutros termos, pois não se trata apenas de saber se o Estado se demite das suas responsabilidades sociais no concernente à educação, responsabilizando as instituições, mas também, e sobretudo, se a autonomia institucional não é uma forma nova de relação entre o sistema educativo, as suas instituições e o Estado. Por dois motivos fundamentais: primeiro, porque, de facto, o Estado não se retirou da regulação, parecendo mesmo reforçá-la através do «controlo remoto»; segundo, porque talvez a questão principal seja delimitar quais são as oportunidades e os obstáculos que aí simultaneamente se oferecem e levantam aos actores sociais e aos seus projectos políticos e educativos. Caso em que a lógica e os instrumentos da análise devem também ser outros. De contrário, arriscamo-nos a ficar na situação de astrónomos do século XXI, a procurar relações entre fenómenos celestes com dispositivos do século passado e de outro paradigma de análise, arriscamo-nos a permanecer em dicotomias – Estado-mercado, Estado-sociedade civil, etc. – que é necessário não desfazer, mas aceitar na sua complexidade conflitual, no sentido de libertar a capacidade de acção dos actores sociais. ■

¹¹ Como que antecipando esta questão, o preâmbulo do Decreto-Lei 115-A/98 procura esclarecer que «[o] reforço da autonomia não deve, por isso, ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas antes supõe o reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo».

Referências Bibliográficas

142

- Amaral, Alberto *et al.* 1996 *Management Structure in the European Union and South African Higher Education Systems*. Porto: University of Porto.
- Amaral, Alberto; Magalhães, António 2001 «On Markets, Autonomy and Regulation: The Janus Head Revisited», *Higher Education Policy*, 14, 7-20.
- Archer, M. 1979 *The Social Origin of Educational Systems*. London: Sage Publications.
- Barroso, João 1997 *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CIPES 1999 *Previsão da evolução do número de alunos e das necessidades de financiamento: ensino superior – 1995 a 2005*. Matosinhos: CIPES.
- Correia, Fernanda *et al.* 2001 *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior: o caso português*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação (no prelo).
- Barroso, João 1997 «Autonomia e gestão das escolas», *Rumos*, 19, 14-15.
- Crespo, Vitor 1993 *Uma universidade para os anos 2000: O ensino superior numa perspectiva de futuro*. Lisboa: Inquérito.
- Dill, David 1997 «Higher Education Markets and Public Policy», *Higher Education Policy*, 10(3/4), 167-185.
- Gentili, P. 1995 «A macdonaldização da escola», in Marisa V. Costa (org.), *A escola básica na virada do século: cultura, política e currículo*. Porto Alegre: FAGED/UFRGS, 21-29.
- Goedegebuure, L. *et al.* 1993 «Higher Education Policy in International Perspective: An Overview», in L. Goedegebuure *et al.*, *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon.
- Leyton-Brown, David 1996 «Political Dimensions of Regionalization in a Changing World», in Peggy Blumenthal *et al.* (orgs.), *Academic Mobility in a Changing World*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Lima, Licínio 1994 «Modernização; racionalização e optimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação», *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.
- Lima, Licínio 1995 «Reformar a administração escolar: A recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política», *Revista Portuguesa de Educação*, 8, 57-71.
- Maassen, P.; Vugt, Frans van 1988 «An Intriguing Janus-Head: The Two Faces of the New Government for Higher Education in the Netherlands», *European Journal of Education*, 23(1/2).
- Magalhães, António M. 1998 «Changing Relationships between Governments and Higher Education Institutions: The Portuguese Case». Comunicação apresentada na Conferência do Programa Alfa/Bracara, Recife, 12 de Maio de 1998.
- Neave, Guy 1988 «Recent Trends in European Higher Education», *European Journal of Education*, 23(1-2).

- Neave, Guy; van Vught, Frans (orgs.) 1991 *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. London: Pergamon Press.
- Neave, Guy; van Vught, Frans (orgs.) 1994 *Government and Higher Education Relationships across Three Continents: The Winds of Change*. London: Pergamon Press.
- Neave, Guy 1995 «The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions beneath Higher Education Policy, Reform, and Society», in David Dill; Barbara Sporn (orgs.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. Oxford: Pergamon Press.
- Offe, Claus 1985 *Disorganized Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Queiró, João Filipe 1995 *A universidade portuguesa: uma reflexão*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, Boaventura de Sousa 1990 *Estado e sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa 1993 *Portugal: Um retrato singular*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa 1994 *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa 1995 *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge.
- Scott, Peter 1995 *The Meanings of Mass Higher Education*. London: The Society for Research into Higher Education & Open University.
- Stoer, Stephen R. 1986 *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento.
- Stoer, Stephen; Araújo, Helena C. 1992 *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia europeia*. Lisboa: Escher.
- Vught, Frans van (org.) 1989 *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley.