

O paradigma da educação contábil

Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal

Licínio C. Lima

Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho

Trabalho apresentado na XIX Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, setembro de 1996.

Tendências em termos de políticas sociais e de educação, especialmente presentes nos *países centrais* a partir do início da década de 80 e objeto de processos de globalização e de recontextualização noutros países, como Portugal, apontam para o que aqui designo por paradigma da *educação contábil*. Trata-se de uma constelação de elementos diversos, tais como a privatização e a desregulação, o mercado educacional e as políticas de livre escolha, a avaliação institucional, o controle da qualidade e a aferição da eficácia e da eficiência nas organizações educativas, entre outros.

Essas perspectivas gerencialistas e neocientíficas e a defesa da adoção por parte das escolas de ensino superior em Portugal, designadamente das universidades, de modos de organização e de gestão considerados típicos dos setores privados e produtivos são analisadas criticamente à luz da democratização da educação universitária enquanto parte integrante do domínio público.

Começarei por considerar teoricamente três distintos modelos institucionais de universidade, em referência à realidade portuguesa das últimas

décadas, procurando caracterizá-los e chamando a atenção para a sua parcial co-existência na atualidade e para as tensões daí resultantes, as quais marcam a crise institucional da universidade. Essa crise é seguidamente abordada tendo por referência a modernização e a privatização da educação, os principais elementos que caracterizam a *educação contábil* e o movimento de reconceitualização gerencialista da autonomia institucional. Finalmente, apresento alguns vetores que reputo essenciais para a superação da atual crise institucional da universidade, defendendo a sua repolitização em termos democráticos.

Três modelos institucionais de universidade

Nos seus mais de setecentos anos, a instituição universitária portuguesa conheceu mudanças de percurso assinaláveis mas, não obstante, a imagem institucional que dela se pode retirar hoje, de forma quase incontroversa, reduz a maior parte da sua história a um modelo institucional que chegou até os nossos dias profundamente marcado por dois

traços constitutivos: por um lado a sua singularidade, lamentavelmente simbolizada pela existência solitária, durante séculos, da Universidade de Coimbra como única instituição-organização no panorama nacional, e por outro, mesmo depois da coexistência desta com outras organizações universitárias portuguesas, pela profunda dependência do poder central cujo apertado controle político e administrativo garantiu em boa parte a estabilidade de um determinado modelo de universidade e retardou, quanto pôde, a emergência de uma crise institucional. Por todos os meios, mesmo violentos, o regime autoritário procurou combater a crise universitária e a agitação política e social dos anos 60, naturalmente apoiado pela hierarquia universitária então dominante, procurando *defender* a universidade, e defendendo-se enquanto regime político dos ventos de mudança política e sociocultural que de há muito sopravam na Europa e que nessa Europa da época voltavam a soprar com redobrada e renovada intensidade.

Com a Revolução do 25 de Abril de 1974 ocorrem mudanças várias, recuperando-se discursivamente e em termos de práticas sociais muitas das antigas reivindicações de inspiração autonômica e autogestionária. Acentua-se mais a crise do modelo institucional vigente, a universidade abre-se à luta política e a novos protagonismos, desorganiza-se e entra em convulsão por força de pressões contraditórias, internas e externas, que não de conduzi-la a mudanças não negligenciáveis e ao ensaio de práticas sociais e educativas de signo democrático, sem que contudo se vislumbre a construção e a formalização de um novo modelo institucional.

Até a fase de “normalização constitucional” (Grácio, 1981), agudiza-se e celebra-se uma crise institucional cujos efeitos se não de fazer sentir até a atualidade, e por vezes de forma amplificada, porém incapaz de se exceder e de se constituir em força criativa e engendradora de um modelo institucional alternativo e minimamente congruente. À “deslocação do poder” para as escolas, durante o período revolucionário, bem cedo se sucederá o “retorno do poder” e a reconstrução do paradigma da cen-

tralização (cf. Lima, 1992, p. 216-272). Conforme escrevi a este propósito: “O Estado, em crise, foi como que assaltado pela sociedade civil e pelos movimentos sociais populares. Transitoriamente paralisado e aparentemente desfeito, o Estado foi mantido entre parêntesis, na *reserva* mas de *prevenção*, para mais tarde recuperar e ser refeito” (idem, p. 219).

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos chamou a atenção para o fato de o colapso do regime não ter arrastado consigo o “colapso generalizado do Estado”, falando em consequência de um “Estado dual”:

De um lado, as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais mantidas quase intactas apesar de suspenso o seu funcionamento normal; do outro lado, as importantes transformações institucionais que impunham ao estado um papel novo e mais decisivo no processo de acumulação e na direção global da economia, um papel tão só ensaiado e ainda de contornos políticos muito vagos (Santos, 1984, p. 22).

Se é verdade que “o ensino, durante um curto período, liderou o processo revolucionário, em vez de o ter meramente acompanhado” (Stoer, 1986, p. 63), o que ocorre uma vez ultrapassado aquele período é a reconquista do poder do Estado e do sistema administrativo centralizado sobre a educação. E assim, “inaugura-se um período em que o Estado e a administração central não apenas procurarão estancar o movimento de desmantelamento da organização e das estruturas escolares, mas também ir mais atrás, recuperar tempo e terreno perdidos, reconstruir o aparelho burocrático para reassumir funções de controle centralizado” (Lima, 1992, p. 257-258).

As assembleias deliberativas e os plenários nas escolas não mais voltarão a reinar e a autonomia universitária, pese embora a força simbólica da designação normativamente reproduzida de “gestão democrática das escolas”, voltará a ser enclausurada no rol das reivindicações e dos discursos que, durante os anos seguintes, não mais deixaram de se lhe referir retoricamente e de a anunciar com o estatuto de “Terra Prometida” (Lima e Afonso, 1995).

A autonomia das universidades ficará contudo definitivamente inscrita na agenda política e a revisão de 1982 da Constituição da República irá consagrar-la como princípio, no seu artigo 76. Contudo, seriam ainda necessários seis anos para que a respectiva lei-quadro viesse a ser aprovada, assim pondo termo, nas palavras de Abílio Cardoso (1989, p. 134), “à longa tradição de centralismo e de interferência direta e abusiva do Estado em praticamente todos os aspectos da vida interna das universidades portuguesas”.

Com efeito, a lei nº 108/88, de 20 de julho (em vigor), estabelece um regime jurídico que assenta nos princípios de democracia e de participação, consagra a existência de órgãos de governo próprios de cada universidade (assembleia, reitor, senado e conselho administrativo) e a paridade entre os docentes e os estudantes no caso dos órgãos colegiais, confere-lhe capacidade de autodeterminação e dota-a de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar. A universidade passa a gozar de poderes próprios de direção e de competência exclusiva para a prática de certos atos, só passíveis de recurso para os tribunais, assim deixando de integrar a *administração pública direta do Estado* e afastando-se de uma concepção de autonomia mitigada típica de um contexto de administração centralizada (concentrada ou desconcentrada). Pelo contrário, a universidade passa a integrar a *administração pública autónoma* ou, no mínimo, a *administração pública indireta do Estado*, aqui se registando alguma ambigüidade na lei, mas em todo o caso abandonando o estatuto corporativo e de dependência direta da administração central que caracterizou o modelo institucional tradicionalmente vigente em Portugal.

Apesar dos defeitos e das contradições dessa lei, sobretudo no que concerne às relações entre as universidades e a respectiva tutela, onde permanecem traços típicos do modelo institucional anterior, esse normativo foi justamente recebido com entusiasmo pelos universitários portugueses e deu lugar ao processo de elaboração e aprovação dos estatutos

de cada instituição e à sua posterior entrada em vigor. Como conclui Cardoso (1989, p. 143), referindo-se a esse processo: “Não há, na história das universidades portuguesas, momento algum em que elas tenham usufruído um tão elevado grau de liberdade para levar a cabo esta tarefa vital para o seu próprio governo”.

A emergência de um novo modelo institucional de universidade com estas características, só possível após o 25 de abril de 1974 e na seqüência da Constituição da República — a ponto de se falar na “Universidade da Constituição” (Canotilho, 1989, p. 162-163) —, autónoma e pluralisticamente traduzido e concretizado por cada instituição universitária concreta em termos estatutários e de governo, representa uma ruptura sem precedentes. Todavia, as instituições não mudam apenas, nem sobretudo, por força das mudanças jurídico-normativas, por mais relevantes que estas sejam. A *reforma-decreto* e a *reforma-mudança*, empiricamente traduzidas na ação e no universo das práticas sociais, têm como se sabe distintas regras e distintos ritmos. Isso significa que no *plano da ação* um modelo institucional de universidade não é imediata e automaticamente substituído por outro, com fronteiras e balizas rígidas e de contornos bem definidos. Não me refiro apenas a períodos de transição ou somente ao tempo necessário às *aprendizagens coletivas* exigidas ou induzidas por um novo quadro de orientações políticas e formais, mas também às práticas político-administrativas dos agentes da tutela e dos atores universitários, bem como aos programas políticos dos governos, à legislação ordinária e regulamentadora, à negociação de medidas várias, etc.

Isso significa que vivemos atualmente um período de ensaio e de aprendizagem da autonomia institucional, no quadro de um novo modelo institucional de tipo político-participativo e autónomo em que, por um lado, permanecem ainda traços característicos do anterior modelo institucional corporativo (interna e externamente reproduzidos) e, por outro, vão-se socialmente construindo, umas vezes por avanço e consolidação e outras vezes por

recuo, os contornos de uma autonomia institucional recente e em invenção. Essa autonomia, juridicamente consagrada e formalmente decretada e organizada, encontra-se em fase ainda inicial de estruturação e de prática efetiva, em negociação na ação (por vezes por tentativa/erro, avanço/recuo, vitória/derrota), seja no interior das instituições, seja no quadro das relações entre estas e os outros poderes.

A perspectiva que aqui exporei é a de que no exato momento em que o novo modelo institucional político-participativo emerge, em busca de novos ordenamentos e de novas regras e práticas sociais, em tensão com um modelo institucional corporativo e centralista fortemente inscrito nos instrumentos normativos e também nos hábitos dos atores que nele foram socializados (e por vezes nele se assumiram como agentes ativos de socialização e de reprodução), ocorre uma segunda tensão com a entrada em cena de um terceiro modelo institucional.

Este terceiro modelo institucional agora emergente, que designarei por modelo gerencialista, não acompanha nenhuma revolução política nem surge investido de legitimidade jurídica; antes acompanha o sinal dos tempos e encontra as suas bases de legitimação nos imperativos de modernização dos sistemas educativos em geral e das universidades em particular. Opondo-se ao modelo corporativo e centralista tradicional, sobre o qual desferre duros ataques, denunciando a sua arrogância burocrática e o seu caráter irracional, parece à primeira vista articular-se melhor com o modelo político-participativo, seja em termos de defesa de um sistema de ensino superior descentralizado e plural, seja também pela sua insistência na autonomia e na responsabilidade social. Semelhanças apenas aparentes, mas que num primeiro momento surgiram reforçando as críticas (também aparentemente consensuais) ao centralismo do Ministério da Educação, à burocracia das instituições e ao corporativismo dos professores. Críticas que procediam, porém, de distintas lógicas e programas políticos, e da defesa de modelos institucionais alternativos.

Como escrevi a propósito da reforma da administração escolar em Portugal:

Se, para certas correntes, a crítica à burocracia do ministério legitimava a adoção de mudanças profundas numa lógica de divisão de poderes e fazia sobressair uma agenda de tipo participativo e descentralizador, para outras era a agenda técnica e implementativa, de tipo modernizante, que viria a ser acentuada, na procura de soluções mais eficazes e eficientes. A partir de determinada fase, ainda que adotando aparentemente o mesmo vocabulário, a agenda *democrática e descentralizadora* e a agenda *modernizadora e tecnocrática* tornaram-se mais facilmente reconhecíveis e mais dificilmente articuláveis, mesmo em termos meramente discursivos (Lima, 1995, p. 61-62).

Se atentarmos para o caráter muito recente, e em certos casos ainda incipiente, do modelo institucional político-participativo — em processo de construção e estruturação —, à falta de tradição de uma autonomia institucional democraticamente referenciada, às características dominantes na administração pública portuguesa e no Ministério da Educação em particular, o qual foi por vezes radicalmente desconcentrado (por esta via recentralizando o seu poder), e ainda à emergência de políticas públicas e sociais de signo neoconservador e tecnocrático, poderemos compreender quão fértil se torna este terreno à introdução de um modelo institucional gerencialista nas universidades portuguesas.

Tal modelo procura reconceituar de forma marcadamente instrumental o conceito de autonomia institucional, colocando-o ao serviço de programas de modernização e racionalização de inspiração empresarial e produtivista e, neste sentido, articula-se privilegiadamente com certos traços característicos do *velho* modelo corporativo e centralista.

A situação presente pode ser caracterizada por uma forte tensão entre os três modelos institucionais referidos, não obstante a força jurídico-normativa do modelo político-participativo. Porém, seja por força de resistências internas e da consonância de certos interesses entre os defensores dos modelos corporativo e gerencialista, não se pode afirmar que o modelo institucional mais tradicional tenha sido completamente e definitivamente afastado, ao

mesmo tempo que o modelo gerencialista vai penetrando e, na prática, procurando afastar e/ou reverter certos princípios políticos, democráticos e autônomos que marcam o modelo institucional político-participativo. De resto, uma boa parte dos discursos gerencialistas e das medidas propostas é apresentada como consequência *normal* do recente benefício da autonomia e como contrapartida capaz de a legitimar perante a sociedade.

No momento em que a universidade portuguesa parecia ter encontrado um modelo institucional de superação da crise, suportado por reivindicações antigas e legitimado em termos democráticos e participativos, repolitizando-se e abrindo-se ao exterior, falta-lhe de súbito tempo e condições para o seu amadurecimento, para a sua consolidação e seu aperfeiçoamento, logo se vendo a braços com pressões contraditórias exercidas na base de um modelo institucional concorrente, fortemente apoiado em termos políticos e sociais e, também, dispondo de apoios internos nas instituições.

A gestão desta crise institucional, de certa forma ancorada em três modelos distintos, mas sobretudo travada entre os dois modelos mais recentes, está longe de ter conhecido todos os seus desenvolvimentos e de encontrar solução. Em primeiro lugar porque é talvez ainda cedo, mas sobretudo porque a distinção e o antagonismo entre os modelos referidos não parece reconhecível para muitos dos protagonistas. Em segundo lugar porque muitas das tentativas de gestão desta crise apontam para uma possível articulação entre os modelos político-participativo e gerencialista, procurando assim evitar confrontos maiores, ganhar tempo, ou ceder em aspectos considerados menores para manter o que reputam de essencial.

Não creio, porém, que um exame atento das principais dimensões de cada um dos modelos em oposição possa apoiar realisticamente posições de negociação e contratuais, como se o consenso fosse possível, dele emergindo um modelo de compromisso, um modelo institucional híbrido que, simultaneamente, acautelasse os princípios essenciais que caracterizam o modelo político-participativo e sa-

tisfizesse as exigências e os requisitos principais do modelo gerencialista. Tal síntese parece-me impossível, face a contradições de fundo que originaria, e se alguma vez vier a ser anunciada será certamente de forma retórica e já com evidentes ganhos para o modelo gerencialista.

Em traços largos, sem pretensões de exaustividade tipológica, procurarei seguidamente reunir e articular, sinteticamente, algumas das dimensões mais relevantes que podem caracterizar cada um dos modelos institucionais referidos. Trata-se de um exercício teórico, ainda que referenciado à realidade portuguesa e empiricamente apoiado pela observação de fatos recentes; por vezes assemelhando-se a uma construção do gênero “tipo-ideal” weberiano, que naturalmente exigirá estudo ulterior e refinamento.

O modelo corporativo

O modelo institucional de tipo corporativo é sem dúvida aquele que vigorou durante mais tempo na universidade portuguesa, mantendo ainda certos traços na atualidade. Não me refiro tanto à natureza corporativa da universidade medieval, embora essa não possa ser menosprezada, mas sobretudo à universidade moderna que chegou aos nossos dias, fortemente controlada politicamente e administrativamente pelo Estado e pelos aparelhos administrativos de controle, sem autonomia, dirigida diretamente pelo Estado segundo orientações políticas, normativas e regulamentares de tipo universal e supra-organizacionalmente definidas, de acordo com objetivos organizacionais precisos, tomados como claros e consensuais, e servido por tecnologias igualmente representadas como certas e estáveis.

De orientação conservadora e elitista, subjugada a um controle organizacional exercido pelo Ministério da Educação e apoiado no reitor nomeado em sua representação junto à universidade (poder delegado), o qual por sua vez repartia o poder intra-muros sobretudo com os professores catedráticos (modelo colegial-hierárquico e corporativo), assim se caracterizando como um sistema não par-

ticipativo ou, quando muito, de participação cooperativa limitada a certas categorias de atores, esta universidade de tipo burocrático surge associada às metáforas da “corporação” e da “torre de marfim” e a imagens organizacionais de *burocracia-racional*, de *organização mecanicista* ou de *dominação* (Morgan, 1986).

Trata-se de um modelo institucional que foi assumindo contornos variados ao longo dos tempos, mas que manteve uma vocação centralista-corporativa e que foi moldado em termos anti-democráticos e de dominação política, desde logo sobre o interior de cada instituição e seus membros docentes e discentes, parte dos quais lhe moveu em certas épocas fortes ataques, o contestou publicamente e lhe resistiu por diversas formas.

Contestado de forma vigorosa durante os últimos anos do Estado Novo e parcialmente abalado na seqüência da Revolução de Abril, esse modelo institucional viria a ser formalmente afastado com a *Lei da Autonomia* aprovada pela Assembléia da República em 1988, assim se cumprindo (ainda que tardiamente) as promessas e as expectativas desencadeadas pelo regime democrático.

O modelo político-participativo

A *Lei da Autonomia das Universidades* politizou democraticamente uma instituição universitária “domesticada” pela força da imposição normativa e centralizadora, o que de resto muitas práticas sociais haviam já procurado antecipar no interior das instituições a partir de 1974. O poder político devolve à universidade uma dignidade há muito perdida e legitima-a democraticamente, com forte participação dos universitários e do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), designadamente através do seu projecto de autonomia.

Dotada de autonomia, com órgãos de governo próprios democraticamente constituídos e estatutos elaborados em cada escola, a universidade assume uma vocação democrática e de compromisso social (ainda que de realização difícil), assume-se legitimamente como “*locus* de produção” nor-

mativa e como iniciadora de políticas e de projetos próprios, segundo objetivos organizacionais em construção/negociação face às políticas nacionais definidas pelas autoridades centrais.

A legitimidade desse modelo assenta basicamente na forma de governo democrática e participativa (participação no processo de decisão), representando a universidade como uma “arena política” constituída por atores, projetos e interesses diversos e eventualmente antagônicos, com liberdade de expressão, democraticamente dirimidos por processos de participação e de escolha democrática, em órgãos de governo participativos (modelo colegial-participativo), assemelhando-se a uma espécie de pequeno regime político, a um sistema de governo ou a uma comunidade governada em termos democráticos e, de resto, aberta à participação de atores externos.

Projetando e reforçando um modelo de universidade do domínio público, uma organização cívica onde se busca a *cidadania organizacional*, este modelo abre novas áreas e espaços de intervenção exclusiva das instituições, assim contrariando o “horror ao vazio” que caracterizou o modelo corporativo. Trata-se, certamente, de um modelo fortemente normativo e particularmente exigente e dependente da capacidade de assunção e de desenvolvimento da autonomia por parte dos atores intervenientes, bem como das orientações políticas dos governos e das respectivas medidas de regulação do sistema de ensino superior. Em todo o caso pressupõe a existência, legítima, de projectos institucionais autônomos e de uma capacidade de negociação entre as partes envolvidas nos diferentes níveis de decisão política, elementos essenciais para o reforço da democracia e da participação em universidades autodeterminadas.

O modelo gerencialista

Sustentado por políticas públicas de inspiração neoconservadora e neoliberal que anunciam e concretizam cortes nas despesas públicas com a educação, assim apostando num aumento da *qualidade* através de *ganhos de eficiência interna* e do cres-

cimento da *produtividade* das instituições, o modelo institucional gerencialista emerge vigorosamente, entre discursos políticos, atos legislativos, medidas aparentemente avulsas de administração e gestão, ganhando adeptos entre setores conservadores e tecnocráticos, dentro e fora das universidades, e também mesmo no seio de alguns setores que inicialmente se destacaram na luta pela institucionalização do modelo político-participativo.

Assumindo uma orientação de tipo produtivista e funcional, defende em graus variados o caráter empresarial da universidade enquanto modelo organizacional mais racional, mais capaz de inovar e de se adaptar à mudança, de servir a sociedade e a economia do país, de modernizar a gestão, de se tornar mais responsável e criterioso na execução dos orçamentos públicos que, de resto, deverão progressivamente passar a ser compensados através da capacidade de captação de fundos de origem privada. De olhos postos na atividade empresarial e no mercado competitivo, o modelo gerencialista tende a transferir o controle organizacional para a tecno-estrutura de gestão e para o mercado, adotando concepções instrumentais/funcionais de autonomia e de participação, agora sobretudo representadas como técnicas de gestão eficazes na consecução de objetivos claros e consensuais, apelando a novas tecnologias, certas e consistentes.

A diversos níveis, o setor privado constitui uma fonte de inspiração e nas suas versões mais radicais a universidade surge associada a uma imagem de moderna “estação de serviços”, funcionalmente adaptada às exigências do mercado e às necessidades dos seus *clientes* e *consumidores*, nessa base superando o seu déficit de legitimidade. Denegando a especificidade organizacional da universidade, cujo modelo atual é considerado umas vezes demasiado rígido e burocrático e, outras vezes, demasiado anárquico e desestruturado, o modelo gerencialista propõe a flexibilidade adaptativa e contingente, monitorada pelas avaliações da qualidade e comandada pela *gestão da qualidade total*.

Embora reconhecível a partir de posições e enunciados muito diversificados e, por vezes, apa-

rentemente contraditórios, ora insistindo mais em certas vertentes ora destacando outras, este modelo institucional tem sido apresentado, insinuado ou apologeticamente defendido, em organizações internacionais, reuniões políticas, recomendações, programas reivindicativos, tratados de *management*. Em certos países impôs-se já como modelo triunfante, noutros é debatido ou introduzido gradualmente, ou de forma mitigada, mas em todo o caso conquistou adeptos, concentrou atenções e motivou ataques e resistências como nenhum outro no final deste século, também em Portugal.

A crise institucional da universidade e o paradigma da educação contábil

A crise institucional da universidade que aqui nos ocupa, sobretudo polarizada nas questões da autonomia e do modelo institucional e organizacional a adotar, está longe de se reduzir a problemas de morfologia e de gestão. Essa crise articula-se com outras crises e configura-se hoje como faceta visível da mudança de paradigma nas relações entre o Estado e a educação, entre o público e o privado, entre a cidadania democrática e a educação para a democracia, por um lado, e as concepções elitistas e neoliberais de democracia e as novas teorias do capital humano, por outro.

Num artigo notável, intitulado “Da idéia de universidade à universidade de idéias”,¹ Boaventura de Sousa Santos chama pertinentemente a atenção para o contexto de emergência da crise, referindo-se à crise do Estado-providência em período do capitalismo desorganizado (Santos, 1989, p. 17) e sobretudo remetendo a crise institucional para uma crise mais geral onde as questões de *hegemonia* e de *legitimidade* pontificam. Deste modo, o não reconhecimento da especificidade organizacional da universidade e a conseqüente tentativa de lhe im-

¹ E remetendo para uma intertextualidade duplamente assumida com a obra do autor brasileiro Cristovam Buarque (1986).

por, por importação, outros modelos representados como mais racionais, eficazes e eficientes, não pode ser cabalmente compreendida fora do quadro daquilo que o autor designa por a “tripla crise da universidade” (idem, p. 15). A crise institucional surge acompanhada e é amplificada por outras tensões e contradições a que o autor alude, à luz das suas definições de “crise de hegemonia” e de “crise de legitimidade”. Segundo Sousa Santos: “A universidade sofre uma crise de hegemonia na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias [entre ‘conhecimentos exemplares’ e ‘conhecimentos funcionais’] leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu déficit funcional ou o Estado em nome deles a procurar meios alternativos de atingir os seus objetivos” (idem). Referindo-se seguidamente à contradição entre “hierarquização e democratização”, o autor nomeia a *crise de legitimidade*, afirmando: “A universidade sofre uma crise de legitimidade na medida em que se torna socialmente visível a falência dos objetivos coletivamente assumidos” (idem).

Creio que as tensões a que alude Sousa Santos — entre tipos de conhecimento, entre hierarquização/democratização e entre autonomia/produzibilidade social — se encontram bem expressas na noção de *educação contábil* que procurarei esclarecer seguidamente, justificando a utilidade da distinção analítica entre os três modelos institucionais de universidade a que antes aludi, destacando as tensões entre eles e caracterizando melhor o modelo gerencialista.

Sob o signo da modernização:
o privado como política pública

Os conflitos entre modernização e democratização, burocracia e democracia, centralização do poder de decisão e participação democrática no processo de decisão, escolha técnica-racional e escolha política e substantiva, representam algumas das tensões e das situações dilemáticas que marcaram profundamente o século XX. Situações que cedo foram diagnosticadas pelas perspectivas instrumen-

tais de democracia, contrárias às teorias participativas e descrentes na sua bondade e possibilidade, mas cujo pessimismo elitista tem freqüentemente sido confirmado nos terrenos das escolhas políticas e das práticas sociais. As obras de Joseph Schumpeter, Robert Michels, ou mesmo de Max Weber, entre outros, são disto um bom exemplo, forçando-nos a recordar, amargamente, as suas análises relativas a um conceito de democracia limitado à esfera econômica, ao mercado e à competição entre líderes, limitado a cidadãos-eleitores vistos sobretudo como consumidores políticos, subordinado à “lei de bronze da oligarquia” e ao controle dos aparelhos burocráticos.

A modernidade foi incapaz de cumprir as mais importantes promessas democráticas, o que não surpreende se considerarmos que tais promessas nunca foram verdadeiramente consensuais e muito menos claras em termos de políticas emancipatórias. *A democracia obstaculizada*, de que nos fala Noam Chomsky (1991), com o seu medo atávico à participação popular e a um exercício da cidadania comprometido com a libertação de todas as formas de desigualdade e de servidão, caracteriza hoje um fim de século que celebra a sociedade de consumo, a idade da informação, a era da robótica, e que se nos apresenta simultaneamente como confuso e como estando fora da nossa capacidade de controle. *A sociedade dos riscos* de que fala Ulrich Beck (1992), que se sucede à *sociedade industrial*, caracteriza-se agora por uma distribuição mais *igualitária* dos riscos e das conseqüências da modernização, não apenas revelando “ameaças irreversíveis à vida de plantas, animais e seres humanos” (idem, p. 13) mas também, diria, revelando novos riscos para a democracia e a cidadania.

Sinais de uma pós-modernidade já anunciada, para empregar a expressão celebrizada por Jean-François Lyotard (1989), ou conseqüências de uma “modernidade radicalizada” como lhe chamou Anthony Giddens (1990)? Para o melhor e o pior, o ponto de vista de Giddens (idem, p. 176) de que “entramos num período de alta modernidade” chama-nos a atenção para as potencialidades emanci-

patórias dos novos movimentos sociais e da invenção de novas formas de organização social e cultural, ao mesmo tempo que nos permite identificar a reatualização e a radicalização de agendas hiper-racionalizadoras, de otimização e de neo-taylorização na administração do domínio público.

Os discursos políticos em torno da educação, bem como a concepção e a implementação de políticas sociais associadas à crise do Estado-providência evidenciam, talvez como nunca, profundas contradições; ora acentuam retoricamente a suprema importância da educação para a democracia e a cidadania na luta contra a alienação e a apatia dos jovens e dos adultos e enfatizam “a necessidade de uma aproximação coerente e sustentada das escolas face à educação para a cidadania democrática”,² ora, contraditoriamente, defendem como que uma espécie de “domesticação” da educação e da escola públicas, como lhe chamaria Paulo Freire (1992), propõem a neutralidade da educação, transformando-a numa agência gerencialista racionalmente orientada para o mercado de trabalho, para a criação de “vantagens competitivas das nações” (Porter, 1990), para a “competitividade econômica” e a “aprendizagem individual”, não para o aperfeiçoamento social (Drucker, 1993).

A construção de sistemas educativos de tipo gerencialista (Fergusson, 1994) subordinados ao paradigma do governo pelo mercado (Self, 1993), baseados em teorias econômicas e de *escolha pública*, na competição, na eficácia e na eficiência, é orientada muito mais para os consumidores (orientação de mercado) do que para o reforço dos cidadãos (orientação cívica).

Nesse contexto, os ideais de educação para a democracia e a cidadania democrática são fortemente ameaçados.

À medida que a ideologia do gerencialismo e a

defesa do “*ethos* gestor” foram sendo introduzidas no domínio público, especialmente em certos *países centrais* e a partir do início da década de 80, várias têm sido as críticas formuladas a esta orientação política que, entretanto, parece ter-se expandido e ignorado fronteiras geográficas e culturais.

A crise do Estado-providência representa uma das idéias e um dos pontos de partida centrais, e a defesa do seu desmantelamento, nos moldes em que foi construído em diversos países a seguir à Segunda Guerra Mundial, assenta basicamente em três argumentos: os custos econômicos do bem-estar social, as suas conseqüências sociais (designadamente o paternalismo burocrático que terá gerado) e ainda a percepção de que o Estado-providência se constituiu como um *locus* de poder e de resistência política.

De acordo com a crítica de Newman e Clarke (1994, p. 23), o Estado-providência é visto como tendo produzido “um complexo de poder burocrático, profissional e político” que só pode ser transformado através do recurso a “novos modelos gerencialistas”. Isso significa que, para além dos elementos sociais, econômicos e de poder, essa crise é, no essencial, ideologicamente construída, mesmo quando as dimensões econômicas são apresentadas como dominantes. Ao optar-se por uma estratégia de modernização gerencialista em vez de se insistir na reinvenção democrática e participativa do Estado-providência e do conceito de cidadania, dá-se lugar à aceitação e legitimação de novas formas de discriminação e exclusão social e à naturalização de uma espécie de darwinismo social que vem gerando uma “cidadania de segunda classe” (Steenbergen, 1994).

Seja através do recurso aos criticamente designados *novos modelos gerencialistas* ou do apelo a perspectivas *neo-taylorianas* (Lima, 1994), as políticas sociais e a administração pública vêm sendo objeto de processos de racionalização bastante semelhantes, em termos ideológicos, aos defendidos pelo Taylorismo no início deste século, com base nos quais, em boa parte, o “Estado administrativo” parece em processo de substituição pelo “Estado

² Nas palavras da Resolução da Conferência dos Ministros da Educação da Europa, realizada em março de 1994 em Madri.

gestonário” com o estabelecimento de “mercados internos” no seio do setor público (Lane, 1995, p. 188-200). De resto, a ideologia tayloriana confundeu-se com a própria idéia de modernidade baseada no princípio da divisão do trabalho (já antes advogado por Adam Smith) e na defesa positivista de uma “administração científica”. Nesse sentido, o pensamento tayloriano (e seus desenvolvimentos e atualizações) sobreviveu às práticas especificamente tayloristas, até porque se inscrevia no quadro ideológico mais geral do capitalismo industrial e das concepções elitistas de democracia.

Com efeito, essas perspectivas estão bem representadas em quase todas as teorias organizacionais e administrativas desenvolvidas ao longo do século XX. Frederick W. Taylor é revisitado e o seu pensamento é objeto de várias metamorfoses, a ponto de se tornar praticamente irreconhecível como matriz de novas correntes e de modernas *imagens das organizações*. Mas a obsessão tipicamente moderna pela eficácia (Clegg, 1990) permanece, tal como a procura incessante dos “meios ótimos” e do “*one best way*”.

Os programas de modernização e de reforma administrativa, em boa parte baseados na procura de novas morfologias organizacionais que vêm sendo objeto de processos de padronização (Brunsson e Olsen, 1993), tomam como base a atividade econômica e a organização produtiva, o mercado, introduzindo a “cultura de empresa” no domínio da administração pública. Nesse quadro, a empresa moderna representa um modelo que deve ser seguido no que concerne à capacidade de resposta e de adaptação funcional às exigências do mercado. Até mesmo as organizações lucrativas mal-sucedidas representam um bom exemplo para as organizações não lucrativas e voluntárias, e para a administração pública em geral, uma vez que tornam clara a mais importante lição: quem não é eficaz não sobrevive.

As estratégias de privatização do domínio público (ou o privado como política pública) são propostas, não apenas como meio de ultrapassar a crise do “Estado de bem-estar” mas também como solução considerada imperativa para a busca de maior

eficácia, performance e qualidade. A solução mista, baseada numa concorrência entre o domínio público e as esferas privadas, também tem sido defendida pois crê-se que bem cedo revelará a superioridade do setor privado como o único capaz de sobreviver numa competição seletiva. Os setores públicos sobreviventes serão igualmente *privatizados*, no sentido em que se entende que a sua continuidade ficará dependente da adoção de modos de funcionamento mais racionais e da introdução dos estilos de gestão considerados típicos do setor privado, “em busca da excelência” (Peter e Waterman, 1987).

Deste modo, o domínio público e os setores sociais e educativos são objeto de um processo de despolitização, subjugados a uma agenda tecnocrática e gerencialista de tipo hiper-racional. O processo de decisão política é comandado por imperativos técnicos e racionais, isto é, a decisão política é representada socialmente como uma decisão praticamente “sem escolha”, uma vez identificada a “escolha ótima” e os “meios ótimos”. A eficiência, a capacidade de cálculo, a previsibilidade e o controle, representam assim dimensões que reatualizam o racionalismo tayloriano e confirmam as tendências burocráticas conceituadas por Max Weber, mas agora à escala universal, o que levou George Ritzer (1996) a falar da “McDonaldização da Sociedade”, aí incluindo a educação e a universidade.

Nesse quadro de referência dificilmente resta lugar para a democracia e para o exercício da cidadania. O processo de decisão democrático e participativo tende a ser percebido como pouco compatível com as regras e os processos de racionalização, porque é um processo lento e imprevisível, ambíguo e fluido, porque não garante eficácia e porque, no limite, é irracional. Todo um conjunto de imperfeições humanas quando comparadas com a “racionalidade Olímpica” reclamada pelo discurso do *management*.

Na educação, os discursos gerencialistas têm vindo a ocupar a posição outrora assumida pelas teorias educacionais e pelo pensamento pedagógico, construindo narrativas de tipo gestonário que legitimam uma nova ordem racional baseada no mer-

cado, nos setores privado e produtivo, na competitividade econômica e na gestão centrada no cliente.

Teorias organizacionais de pendor fortemente normativo são convocadas como suporte para uma identificação entre educação e atividade empresarial,³ entre organização e empresa, inovação e gestão privada, oportunidades educativas e mercado educacional, responsabilidade social e qualidade total, alunos/formandos e clientes ou consumidores. Esta literatura condiciona os valores do *domínio público*, da democracia e da cidadania, e vem representando a educação como um setor burocrático e irracional que só uma “nova gestão pública” poderá transformar (para uma análise crítica ver Ranson e Stewart, 1994). Os educandos, jovens e adultos, são assim reconceituados como clientes e consumidores, cujas escolhas individuais e subjetivas são tomadas como livres e racionais, devendo por isso ser respeitadas enquanto referências orientadoras de estratégias de adaptação organizacional, de tipo contingencial e isomórfico, ou seja, de sobrevivência e de sucesso das organizações educativas face a um *ambiente* considerado externo e ameaçador.

As políticas públicas baseadas na cidadania democrática, na escolha, na ação e na aprendizagem coletivas, nos conflitos de interesse e no valor da discussão, na participação e emancipação, são associadas a formas *tradicionais* e *irracionais* de governar a educação e as organizações educativas. Consistentemente, movimentos intermitentes de recentralização/descentralização e de regulação/desregulação surgem como formas de concentrar e controlar centralizadamente os poderes de decisão e de escolha política e de, simultaneamente, descentra-

lizar em termos meramente funcionais, decisões de tipo predominantemente instrumental e operacional nos níveis periféricos. Neste caso, a “autonomia”, de que se fala insistentemente, é percebida como um instrumento, como uma técnica de gestão capaz de melhor garantir a articulação entre o centro e as periferias e, deste modo, assegurar níveis mais elevados de *performance* e de *qualidade* educativas. Um processo que temos vindo a designar por *recentralização por controle remoto* e por *autonomia como delegação política* (Lima, 1995).

Em Portugal o final do século XX ficará para a história das políticas de educação como o melhor exemplo de um período de celebração das virtudes do setor privado no ensino superior. Nenhuma outra mudança educativa de largo alcance foi realizada através de políticas públicas assentes numa estratégia de privatização permitindo, por um lado, a valorização da iniciativa privada e da idéia de mercado enquanto expoentes ideológicos de feição neoliberal e, por outro, uma gestão política pragmática, e bem-sucedida nos seus próprios termos, do problema complexo da crescente procura social do ensino superior.

Seja por omissão ou abandono por parte do Estado, seja através de medidas de concessão e de privatização propriamente dita, tem-se favorecido objetivamente a intervenção de setores específicos e de interesses muito particulares que não só não chegam a representar verdadeiramente um “mercado” e a cumprir as regras por que antes reclamavam, como jamais poderão, nem quererão, substituir-se ao Estado e assumir, por este, uma carta de deveres políticos, culturais e educativos que nunca é rentável em termos estritamente econômicos e que nunca produz resultados imediatos.

Não obstante, enquanto solução imediata para o problema da expansão do ensino superior, a criação em poucos anos de um setor privado capaz de alargar consideravelmente o número de vagas disponíveis representou uma verdadeira “válvula de escape” face a reivindicações políticas e sociais previsíveis, mesmo quando engendrou novos problemas. Com efeito, entre 1987/88 e 1991/92, ao

³ Já na década de 60 podemos encontrar, quer em Portugal quer no Brasil, posições desta natureza; no primeiro caso é conhecida a defesa da “taylorização da instrução” por Emile Planchard e no segundo a idéia de “empresa escolar”, defendida por Querino Ribeiro. As críticas oportunas à universidade burocrática levaram contudo alguns autores à defesa de uma “mentalidade empresarial”, como sucedeu com o conhecido intelectual brasileiro Afrânio Coutinho (1977).

passo que o ensino superior público cresceu 40%, o ensino privado cresceu 250% e, atualmente, suplantou mesmo o número de vagas de ingresso oferecido pelas escolas públicas. Como conclui um documento recente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas:

Parece claro que Portugal, perante um processo, facilmente previsível, de aumento de procura de ensino pós-secundário, não encontrou outra resposta que não fosse liberalizar a abertura de escolas pós-secundárias privadas. Estas designaram-se, frequentemente, de Ensino Superior, ou mesmo de Universidades, previamente a qualquer processo de acreditação e autorização pelo Ministério da Educação (CRUP, 1996, p. 9).

O elogio do “mercado” competitivo e concorrencial, da diversificação das “ofertas” educativas, das políticas de “livre escolha”, da orientação para o “consumidor”, da “qualidade” e da “excelência”, constitui-se, porém, como uma arma de dois gumes. Até o momento têm sido sobretudo visíveis os benefícios que decorrem de uma aparente consonância de interesses. O Estado desinveste no setor público, assim subfinanciado, desorganizado pelos efeitos da ausência de uma política de desenvolvimento e de democratização, sujeito a múltiplos constrangimentos burocráticos ainda típicos do modelo corporativo e centralista; o setor privado beneficia-se dessa situação, bem como de financiamentos públicos e de regras de funcionamento distintas em termos de cursos criados, formas de acesso, ausência de avaliação, inexistência de razões docente/aluno etc.; por seu turno, os candidatos se beneficiam, aparentemente, com o alargamento da oferta, pelo menos no que concerne ao aumento do número de cursos e de vagas disponíveis.

Esta possível justificação pragmática das virtudes do privado é ainda reforçada em termos ideológicos mais gerais no sentido em que o próprio setor público vai sendo forçado a aderir a princípios organizativos e gestionários de inspiração privada e empresarial. Neste sentido, não é apenas o sistema de ensino superior que é parcialmente priva-

tizado, mas também a própria gestão das instituições públicas que deverá passar a obedecer às regras, percebidas como racionalmente superiores, do *management* privado.

Neste duplo sentido, o privado é assumido não só como alternativa indispensável ao crescimento do ensino superior, mas também como ideologia organizacional (típica do modelo institucional gerencialista) que pelos seus pretensos atributos de superioridade técnica se imporá, naturalmente, no setor público.⁴ A privatização da gestão das escolas públicas seria, assim, uma solução futura incontornável; desde logo em termos de importação de regras de funcionamento e, mais radicalmente, talvez mesmo através da contratação de uma tecnoestrutura privada a quem seria concessionada a gestão (privada) das instituições (públicas).

Só uma revalorização política do domínio público, em termos democráticos, com a conseqüente reconceituação do estudante enquanto cidadão, e não como mero “usuário” ou “consumidor”, poderá balizar e regular a intervenção das esferas públicas e privadas, substituindo a apoteose ideológica do privado e o pragmatismo das políticas governamentais pela efetiva valorização e dignificação do ensino superior particular e cooperativo, no quadro de regras claras que permitam a expressão de ambos os setores, o respeito pelas suas especificidades e até a colaboração interinstitucional.

De contrário, ainda pode acontecer que as regras de “mercado” e a retórica da “excelência” e da “qualidade” venham a ser levadas a sério, e então boa parte do setor privado sucumbirá; aquela parte, considerável, que oportunisticamente aproveitou uma conjuntura favorável, transformando-se numa “indústria do ensino”, sem cuidar de pro-

⁴ Comentando teses em discussão na América Latina, Walter Garcia (1991, p. 33) registra criticamente esta mesma tendência, afirmando: “Dá-se como certo que o privado é bom e o público é ruim. Admite-se que o que é feito pelo particular sai mais em conta do que aquilo que é realizado pelo poder público”.

mover uma educação universitária também nos planos social, cívico, cultural, desportivo etc., para não desenvolver aqui o problema da promoção da investigação. Será então caso para os estudantes apresentarem as suas razões aos organismos de defesa dos consumidores, uma vez que o Estado os terá abandonado à sorte do mercado. Compreenderão então a perversidade da aparente democratização do acesso ao ensino superior. É que, em muitos casos, são os estudantes oriundos dos estratos sociais tradicionalmente sub-representados em termos de acesso e frequência, e que de um ponto de vista estatístico detêm médias de ingresso mais baixas e recursos económicos mais escassos, que assim são empurrados para certo ensino privado; ensino que dificilmente podem pagar e que, tal como os outros colegas (os que mais facilmente o poderiam pagar), raramente colocam o ensino privado como primeira opção.

Como concluía recentemente o presidente do CRUP, “a fragilidade do sistema privado [...] é razão primeira para a maioria dos candidatos do Ensino Superior tentarem em primeira opção a entrada nas instituições públicas” (Machado dos Santos, 1995, p. 9).

Uma solução paradoxal, pois, típica de um novo darwinismo social.

A obsessão avaliativa e o controle da qualidade: uma autonomia aferida sob controle recentralizado

A emergência do paradigma da *educação contábil*, já com significativa expressão em Portugal, inscreve-se no movimento mais geral que antes procurei caracterizar e criticar, valorizando sobretudo as dimensões mensuráveis, comparativas e avaliativas da educação. A obsessão pela eficácia e pela eficiência, definidas através do recurso a metáforas produtivistas e do discurso onipresente da qualidade, da avaliação, dos resultados, do rigor etc., vem assim definindo a *educação que conta* — aquela que é orientada segundo objetivos precisos e que dessa forma se torna *contável* através da ação de instâncias de *contadoria* e dos respectivos agentes e pro-

cessos *contadores*. Desta feita, a avaliação — atividade educativa tradicional — é agora apresentada como inovadora técnica de gestão e de controle da qualidade, transitando da literatura educacional para a literatura do *management* em termos renovados e pretensamente dignificados. Na *educação contábil*, a definição objetiva e consensual dos objetivos (bem conhecida das pedagogias científicas e racionalizadoras) e o recurso a todo o tipo de avaliações (de pessoal, dos alunos, das instituições, dos cursos etc.), foram transformados em preciosos meios de controle político e administrativo, científico e pedagógico.

Revalorizando concepções mecanicistas das organizações e da administração educativas, a *educação contábil* tende a centrar-se no cálculo e na mensuração dos resultados (desvalorizando os processos e os resultados mais difíceis de contabilizar), favorece a padronização (em prejuízo da diversidade), apoia-se em regras burocráticas e em tecnologias estáveis e rotineiras, promove a decomposição e fragmentação dos processos educativos em unidades elementares e mais simples, passíveis de “mercadorização”.

Enquanto orientação política, a *educação contábil* evidencia uma alta capacidade de discriminação da educação que *conta* e da educação que *não conta*, ou *conta menos*.

Não é possível compreender, em profundidade e criticamente, a emergência de uma agenda política de tipo avaliativo (ou a entrada em cena do “Estado-avaliador”, como já tem sido designado) fora do quadro das orientações de tipo modernizador e racionalizador típicas do modelo gerencialista. Parece claro que à avaliação virá a ser conferido o estatuto de *fiel da balança*, de *selo de garantia* ou de *certificado de qualidade*, procurando-se desta forma repôr a confiança social no sistema, entretanto perdida ou abalada e cobrindo déficits de legitimidade.

As escolas, os ensinamentos e as aprendizagens são abordados como elementos objetiváveis, quantificáveis e mensuráveis, via processos avaliativos validados, fiáveis e fidedignos, procurando esbater

imperfeições e subjetividades. Os objetivos educativos são revalorizados e voltam a reinar, porque numa lógica de racionalidade *a priori*, de tipo econômico, as aprendizagens só podem resultar de uma definição prévia de objetivos, à maneira Bloomiana, e é exatamente a relação entre objetivos e resultados que se pretende avaliar. A forte conexão entre uns e outros, radicada na conexão maior e mais apertada estabelecida entre *ensino* e *aprendizagem*, por esta ordem, tenderá para uma desvalorização de processos e de dimensões educativos mais amplos e informais, de “competências” e de “qualificações” de tipo democrático e cívico (Lima, 1996).

Ora o reforço da autonomia institucional e a procura de uma especificidade organizacional, no quadro do modelo institucional político-participativo, impõem um sentido plural dificilmente compatível com as vertentes avaliativas típicas do modelo institucional gerencialista.

O aprofundamento da autonomia universitária, não apenas enquanto categoria jurídico-normativa, mas sobretudo enquanto complexo de práticas (democráticas, descentralizadoras e autônomas) organizacionalmente ancoradas, remete-nos necessariamente para universos diversificados e plurais; não apenas no sentido de distintas apropriações, e usos, de autonomia, entre diferentes universidades e entre cada uma delas e a respectiva tutela, mas também e desde logo no interior de cada estabelecimento. Este sentido plural de autonomia, embora necessariamente balizado por orientações políticas nacionais, não representará apenas uma confirmação empírica do exercício da(s) autonomia(s), mas atestará também uma relativa descentralização interna, reforçando as vertentes democráticas e participativas dos governos das universidades, assentes no exercício de autonomias legítimas, articuláveis por referência a orientações globais e a projetos definidos pelos órgãos do governo de cada instituição, eles próprios expressão possível do pluralismo de orientações e de interesses.

A menos que se adote uma concepção mecanicista e hiper-racionalista de organização universitária, subjugada a uma mono-racionalidade de

tipo científico ou técnico, ignorando choques de racionalidades, conflitos de valores, interesses e objetivos, tradições e argumentações acadêmicas e disciplinares distintas, haverá que reconhecer que a avaliação das universidades se apresenta como uma *démarche* altamente problemática à luz do modelo institucional político-participativo. Nesse sentido, a universidade será entendida como uma totalidade, um conjunto ou uma comunidade (*universitas*) feita de divergências, contradições e diversidades (*diversitates*), exigindo por isso a atualização de metodologias e de dispositivos de avaliação capazes de admitirem e de valorizarem tais diversidades e dissensos, no limite justificando mesmo processos e instrumentos avaliativos variados de instituição para instituição e no interior de cada uma delas.

É esse o maior desafio em termos de agenda avaliativa. Não o da construção de uma tecnologia avaliativa rigorosa centrada na mensuração e comparação dos resultados através de instrumentos que tenderão a partir de definições unívocas e pretensamente consensuais dos objetivos e de tecnologias pedagógicas e de investigação como processos certos e estáveis, e de uma forte conexão (racional-burocrática) entre uns e outros.⁵ Mas antes os desafios de uma investigação avaliativa atenta à valorização das possíveis desconexões entre aqueles e outros elementos, sobre as quais se edificam espaços de autonomia e de liberdade intelectual e de criação, centrada nos processos, contextualizada, qualitativa, reflexiva e crítica, validada através de processos inter-subjetivos de discussão e de negociação das interpretações e dos significados a atribuir aos dados/construídos.

Em suma, o desafio de escaparmos à tentação positivista de uma avaliação gerencialista, de tipo

⁵ Subscrovo por isso as palavras de Antônio Amorim (1992, p. 139) quando escreve: “A avaliação não pode ser do tipo cartorial, que se preocupa apenas em avaliar a realidade objetivada, quantificada pela dança dos números e da estrutura material e administrativa que cerca essa instituição”.

crítéria, apelando a definições universais de “eficácia” e de “qualidade”, quando sabemos que fora do quadro de uma *racionalidade olímpica* nos confrontamos sempre não com uma, mas com várias acepções de eficácia, tantas, eventualmente, quantos os modos de racionalidade em presença conflitual.

De contrário, os modelos de avaliação revelar-se-ão certamente instrumentos ritualizados de legitimação de uma autonomia de tipo utilitário-gestionário, predominantemente processual e implementativa, ou até mesmo de uma autonomia aferida sob controle recentralizado, assim despojada do seu sentido político originário.

Conclusão breve: repoliticizar democraticamente a “arena política”

Atualmente encravada numa crise institucional triplamente referenciada, onde se trava uma luta sobretudo protagonizada pelo modelo institucional político-participativo e pelo modelo institucional gerencialista, a universidade portuguesa balança entre a autonomia institucional de signo democrático e participativo (em fase de construção inicial) e a produtividade social gestionariamente aferida segundo critérios empresariais/produtivistas e tecnocráticos (modelo emergente).

Na prática, são muitas e por vezes sutis as pontes tentativamente estabelecidas entre os dois modelos (mais do que a nossa análise pode esboçar), procurando-se frequentemente alcançar compromissos e superar exigências contraditórias que reputo de insuperáveis através de um modelo institucional de tipo híbrido, como se o modelo político-participativo pudesse resistir, no essencial, aos requisitos gerencialistas, mantendo ainda assim os seus traços principais.

Apenas entrincheirada e ao abrigo do modelo político-participativo, nos seus contornos ainda incipientes, dificilmente a universidade portuguesa poderá resistir criativamente, tanto menos quanto a sua crise institucional é amplificada por outras crises de *hegemonia* e de *legitimidade* (Santos, 1989). Contudo, aquele modelo institucional representa uma

referência incontornável e está longe de ter esgotado as suas potencialidades, parecendo-me indispensável revitalizá-lo através de um processo de repolitização democrática capaz de sublinhar e de defender o carácter político da universidade (como “arena política” e “arena cultural”).

Nesse processo, três vetores se me afiguram essenciais.

Em primeiro lugar uma revalorização do domínio público e das agendas democráticas e de cidadania, onde a universidade terá de reclamar, e de provar, um papel insubstituível na defesa e na formação para a cidadania democrática, procurando novas estruturas democráticas, ensaiando novos estilos de intervenção e assumindo um compromisso claro com a promoção dos direitos humanos e a criação de sociedades justas, problemas políticos e socioculturais de grande magnitude no presente e relativamente aos quais a universidade não se poderá alienar.

Em segundo lugar, e estreitamente ligado ao vetor anterior, a universidade terá de abrir-se em termos não paternalísticos ou de arrogância tecnocrática a novos e distintos saberes (e poderes), cruzar-se sem falsas modéstias nem populismos insuportáveis com novos movimentos sociais e cívicos que, no terreno sociocultural, mantêm e inventam ações simultaneamente inovadoras e de resistência face à emergência de novos problemas sociais e de civilização. Aí intervindo e questionando-se, qualificando e qualificando-se, e encontrando novos parceiros e novos apoios políticos e culturais.

Finalmente, é indispensável reinventar e dignificar a especificidade organizacional da universidade, afastando-a simultaneamente de modelos burocráticos e racionalistas e de modelos importados dos setores económicos e produtivistas. Justamente, e insinuantemente, representada em termos teóricos como uma “anarquia organizada” (Cohen, March, Olsen, 1972) e um “sistema debilmente articulado” (Weick, 1976), a universidade comporta já dimensões organizacionais paradigmáticas que, curiosamente, vêm sendo muito apreciadas e propagadas pelos gurus da gestão empresarial.

É sobretudo necessário não ignorar que a organização e a gestão de uma organização educativa como a universidade se constitui, desde logo, como pedagogia implícita e *currículo oculto*. Isso significa que a administração da universidade não é meramente instrumental e muito menos neutra; promove valores, organiza e regula um contexto social em que se socializa e se é socializado, onde se produzem e reproduzem regras e se exercem poderes. O exercício da gestão escolar universitária é, também por isso, mais exigente, sobretudo em termos éticos, devendo acautelar e potenciar o capital democrático, de cidadania, de tolerância e de respeito pelos direitos humanos que nas organizações educativas permanece muito superior ao evidenciado pela maioria das organizações sociais e formais do nosso tempo.

LICÍNIO C. LIMA é Doutor em Educação e Professor do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, em Braga (Norte de Portugal), onde coordena o Grupo de Sociologia da Educação e Administração Educacional e dirige o Centro de Investigação em Educação e Psicologia. É ainda Coordenador da Seção de Administração Educacional da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação e do Curso de Mestrado em Organizações Educativas e Administração Educacional daquela Universidade. É autor de mais de uma dezena de livros e de cerca de meia centena de artigos publicados em Portugal e em sete outros países Europeus e do Continente Americano, incluindo o Brasil.

Referências bibliográficas

- AMORIM, A., (1992). *Avaliação institucional da universidade*. São Paulo: Cortez.
- BECK, U., (1992). *Risk society: towards a new modernity*. Londres: Sage.
- BRUNSSON, N., OLSEN, J.P., (1993). *The reforming organization*. Londres: Routledge.
- BUARQUE, C., (1986). *Uma idéia de universidade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CANOTILHO, J.G., (1989). Universidade — algoritmos da política, referencial constitucional e liberalismo universitário. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27/28, p. 157-165.
- CARDOSO, A.H., (1989). A universidade portuguesa e o poder autonómico. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27/28, p. 125-145.
- CHOMSKY, N., (1991). *Deterring democracy*. Londres: Verso.
- CLEGG, S., (1980). *Modern organizations: organization studies in the postmodern world*. Londres: Sage.
- COHEN, M.D., MARCH, J.G., OLSEN, J.P., (1972). A garbage can model of Organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, p. 1-25.
- COUTINHO, A., (1977). *Universidade: instituição crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CRUP, (1996). *Reformar o ensino superior: I — diversificação, mobilidade e organização curricular*. Lisboa: Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.
- DRUCKER, P., (1993). *Post-capitalist society*. Londres: Harper Collins.
- FERGUSON, R., (1994). Managerialism in education. In: CLARKE, J., COCHRANE, A., MCLAUGHLIN, E. (orgs.). *Managing social policy*. Londres: Sage.
- FREIRE, P., (1972). *Pedagogy of the oppressed*. Harmondsworth: Penguin.
- GARCIA, W., (1991). *Administração educacional em crise*. São Paulo: Cortez/Autores Associados.
- GRÁCIO, R., (1981). *Educação e processo democrático em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- GIDDENS, A., (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- LANE, J.-E., (1995). *The public sector: concepts, models and approaches*. Londres: Sage.
- LIMA, L.C., (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- _____, (1994). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, p. 119-139.
- _____, (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por *controle remoto* e a *autonomia* como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8, 1, p. 57-71.

- _____, (1996). The democratization of democracy: a South European view on European democracy and citizenship education. In: TIMMER, J., VELDHUIS, R. (orgs.). *Political education towards a European democracy*. Maastricht: Instituut voor Publiek en Politiek/Bundeszentrale für Politische Bildung.
- LIMA, L.C., AFONSO, A.J., (1995). The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, v. 47, 2, p. 165-172.
- LYOTARD, J.F., (1989). *A condição pós-moderna*. Lisboa: Gradiva.
- MACHADO DOS SANTOS, S., (1995). Entrevista. *Revista Educação*, 9, p. 5-9.
- MORGAN, G., (1986). *Images of organization*. Londres: Sage.
- NEWMAN J., CLARKE, J., (1994). Going about our business? The managerialization of public services. In: CLARKE, J., COCHRANE, A., MCLAUGHLIN, E. (orgs.). *Managing social policy*. London: Sage.
- PETERS, T.J., WATERMAN JR., R.H., (1987). *Na senda da excelência*. Lisboa: Dom Quixote.
- PORTER, M.E., (1990). *The competitive advantage of nations*. Nova York: The Free Press.
- RANSON, S., STEWART, J., (1994). *Management for the public domain: enabling the learning society*. Londres: St. Martin's Press.
- RITZER, G., (1996). *The McDonaldization of society*. Califórnia: Pine Forge Press.
- SANTOS B.S., (1984). A crise e a reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14, p. 7-29.
- _____, (1989). Da idéia de universidade à universidade de idéias. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27/28, p. 11-62.
- SELF, P., (1993). *Government by the market? The politics of public choice*. Londres: Macmillan.
- STEENBERGEN, B. van, (1994). The condition of citizenship: an introduction. In: STEENBERGEN, B. van (org.). *The condition of citizenship*. Londres: Sage.
- STOER, S.R., (1986). *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento.
- WEICK, K.E., (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1, p. 1-19.