

Modernidade, burocracia e pedagogia*

João Formosinho e Joaquim Machado**

A escola actual reflecte concepções de infância, de educação e de organização tributárias de uma racionalidade que atravessa toda a modernidade e faz convergir utopia e burocracia como processos de racionalização, modos de pensar e organizar o social. A familiaridade entre utopia e burocracia estreita-se particularmente na crença que uma e outra põem no poder da educação e que foi motor de mudanças operadas ao longo da modernidade, que se propôs como meta concretizar a perfectibilidade do homem e da sociedade, tal como se propôs concretizar o sonho da igualdade dos homens através de uma educação nacional para todos.

Por seu lado, a racionalidade técnico-burocrática da organização escolar dá-nos conta de uma realidade que existe para lá da acção dos professores: a escola está munida de uma pedagogia “oficial” e estrutura e condiciona o pensamento e a acção dos que nela trabalham. Tanto assim que integra conceitos da agenda da territorialização política e da autonomia e da “promoção” do local e subsume-os em práticas de intervenção burocrática que fazem do local o novo *locus* de produção normativa e de reprodução do modo burocrático. Enquanto pedagogia da conformidade, da obediência, da indiferenciação e da não-acção, a pedagogia burocrática reforça a ordem, a disciplina, a passividade e a conformidade e deixa transparecer uma concepção de *criança* como *não adulto* e *receptor* e uma concepção de *educador* como *emissor* e *adulto*, embora, também ele, subordinado e obediente.

1. Modernidade, perfectibilidade e educação pública

A ideia de “reforma” impõe-se no vocabulário da modernidade como correlato prático do diagnóstico do velho e da necessidade de introduzir melhorias: a revolução educativa viria mesmo a ser “a revolução mais significativa do nosso tempo” (Parsons) e – pela liderança moral do estado, a racionalidade das suas organizações e a intervenção das ciências sociais – conduziria a uma sociedade emancipada e democrática e ao desenvolvimento do capitalismo. Assim, a par da ciência e da tecnologia, é na educação pensada e desenhada pelo Iluminismo que se exhibe de forma paradigmática a harmonização da dialéctica moderna de fé e razão e nela “o progresso se instituiu como disciplina e a utopia se veio a materializar como burocracia” (Terrén,

1999: 26). Por detrás da educação, encontra-se o segredo da perfectibilidade da natureza humana e por ela se oferece o repto do seu aperfeiçoamento efectivo: tudo pode ser melhorado, tudo pode ser aprendido... “com muita ordem e método”, escrevem Diderot e D’Alembert (*cit. in* Terrén, 1999: 35).

Immanuel Kant virá a apontar como finalidade última da educação a regeneração de toda a terra mediante a consecução da meta da Ilustração sobre a perfectibilidade do homem: “É provável que a educação se vá melhorando constantemente e que cada geração dê um passo em direcção à perfeição da humanidade, já que por trás da educação está o grande segredo da perfeição da natureza humana. (...) Encanta imaginar-se que através da educação a natureza humana se desenvolverá cada vez melhor e que isso se pode produzir numa forma adequada à humanidade. Descobre-se aqui a perspectiva de uma felicidade futura para a espécie humana” (1983: 32).

A modernidade afirma, pois, a perfectibilidade do homem através dos seus próprios esforços. É, assim, a filosofia do progresso e da emancipação que orienta as estratégias organizativas com vista à racionalização das práticas sociais e à neutralização das formas de vida alternativas, ao mesmo tempo que o potencial legitimador da mudança social a conduzir pelas elites culturais se transformou de igual modo na “coarctada filosófica de toda uma rede de tecnologias disciplinares, expressão de um novo estilo de dominação e da destruição de formas alternativas de socialização” (Terrén, 1999: 44).

Assim, a racionalização da Administração acaba por esgotar-se na uniformidade administrativa que Napoleão introduziu na administração francesa e que veio a influenciar o sistema de administração de outros países. Esta uniformidade administrativa só pode ser bem compreendida se vista como contraponto administrativo da ideia filosófica da igualdade dos homens perante a lei (Formosinho, 1984). Em nome da igualdade, defende-se que os governantes devem procurar passar do reconhecimento da igualdade moral para a criação efectiva de algum tipo de igualdade nas vidas dos governados (Warburton, 1998: 107). Helvetius declara mesmo que as causas da desigualdade entre os homens resultam do acaso, isto é, das diferentes oportunidades de educação e que é possível “modelar um plano” de educação pública que as diminua (1989: 313). Segundo ele, a chave da solução

está, pois, na “boa” organização comum dos homens e no poder da educação.

Afirma-se, pois, a igualdade constitucional de todos os homens e a necessidade de todos serem “educados conjuntamente e da mesma maneira, e se não se pode estabelecer uma educação pública inteiramente gratuita ao menos será necessário pô-la a um preço acessível aos pobres”, como se pode ler nas *Considerações sobre o Governo da Polónia e o seu Projecto de Reforma* de Rousseau (1988: 70). Para realizar-se, a nação requer um “segundo nascimento” que só a educação lhe pode proporcionar. Só a educação está em condições de “produzir” um *homem novo*, mas, para tal, é necessário que o Estado crie instituições que imprimam nas pessoas “gostos mais sãos e nobres” do que os que existem.

A educação assume, pois, um carácter social. Por ela se garante a coesão social: “A sociedade não poderia existir sem que houvesse em seus membros certa homogeneidade: a educação perpetua e reforça essa homogeneidade, fixando de antemão na alma da criança certas similitudes essenciais, reclamadas pela vida colectiva” (Durkheim, s/d: 31). Não lhe chega, pois, a dimensão individual da educação e o seu carácter social apela à “uniformidade” dos homens, que, diz Kant, só é possível quando eles “obrem pelos mesmos princípios, e estes princípios cheguem a ser-lhes outra natureza” (1983: 33). Neste sentido, o fim da educação será, diz Stuart Mill, aproximar o homem da perfeição da sua natureza (*cit. in* Durkheim, s/d: 26).

A escola de massas é, assim, uma realização da modernidade, na qual se jogam “a utopia da promessa de modernidade e a burocracia do seu pôr-se em marcha”. Importa, por isso, lembrar as principais características da escola enquanto organização centralizada burocrática e “produtora” e descrever o processo de decisão num sistema de decisão burocrático, assim como sublinhar o nível de comportamento que ela espera dos actores escolares e desvelar a “pedagogia óptima” que o princípio de uniformidade comporta.

2. Configuração técnico-burocrática da escola

No modelo de administração pública centralizada, a escola é concebida como *serviço local do estado* e integrada na sua administração periférica (Freitas do Amaral, 1988: 378-400). É um serviço chefiado por órgãos locais e funciona na dependência hierárquica dos serviços centrais concentrados ou desconcentrados do Ministério da Educação. A comunidade escolar restringe-se aos elementos que podem ser enquadrados na cadeia hierárquica da Administração da Educação e sujei-

tos ao poder disciplinar do Estado: professores, funcionários e alunos. Ela não tem autonomia (científica, curricular, organizativa, financeira ou administrativa), é um serviço dirigido pelos serviços Centrais através de normativos e instruções directas, pelo que a sua direcção se encontra fora dela (Formosinho, 1989: 55-56).

Aproximando-se de uma concepção da escola como “empresa de produção” (Planchard, 1979: 133), perspectivam-se, não só os produtos alcançados, mas também a economia de processos através de soluções padronizadas e da selecção das pessoas certas para os lugares certos, em função dos princípios da divisão do trabalho e da especialização do trabalhador, no pressuposto de que a eficiência aumenta na relação directa desta especialização. Neste sentido, compete à Administração a selecção, o treino e o aperfeiçoamento do trabalhador para um cabal desempenho das tarefas, tendo em vista as metas da organização escolar. Compete-lhe, de igual modo a *concepção* do trabalho (actividade intelectual) e a sua *realização* (actividade prática), numa relação que se desloca da primeira para a segunda na medida em que se desce na pirâmide organizacional, num processo que, segundo Émile Planchard (1979: 131-135) integra várias tarefas, das quais as primeiras são:

- definir o *produto acabado*, isto é, em que consiste o aluno realmente formado;
- determinar os *fatores* que se conjugam na consecução do resultado, efectuar uma análise minuciosa de todos os elementos que actuam no aluno;
- determinar os *métodos* de trabalho (no sentido mais lato) e os *instrumentos* mais apropriados para a verificação das diversas influências educativas e didácticas, comparar o seu valor, fixar as condições “óptimas” do seu emprego.

Acrescenta este autor que a garantia de “uma eficiência máxima” se apoia no “controlo directo e tanto quanto possível objectivo (os resultados no aluno)”, tarefa esta que “corresponde à verificação industrial do produto, no que diz respeito à quantidade e à qualidade”, seja a “verificação final” seja a “verificação progressiva no decorrer da formação”, mas sempre “avaliação objectiva da eficiência dos diversos factores que intervêm na produção”.

Contudo, a acção burocrática caracteriza-se principalmente pela impessoalidade, a uniformidade, a formalidade e a rigidez. A acção da decisão burocrática operacionaliza-se através da pré-categorização das situações possíveis que ocorrem na vida das escolas e da pré-decisão dessas situações. É esta pré-decisão, baseada numa pré-categorização, que, dando as mesmas soluções para todas as situações, garante a uniformidade dos processos

decisórios em todo o território. Ela garante, de igual modo, a impessoalidade da decisão, na medida em que a pré-categorização dificulta a consideração, na tomada de decisão, dos factores pessoais, de amizade, políticos e outros.

A pré-categorização é feita tanto através dos grandes normativos (leis, decretos-leis, portarias) como através dos micro-normativos (despachos normativos, despachos, circulares), que, de um modo geral, introduzem sub-pré-categorias em categorias já previamente definidas em documentos legislativos de maior importância. É evidente que um dos objectivos e uma das consequências deste modelo é diminuir bastante a margem de poder discricionário das escolas e dos professores, visto que a sua acção só pode ser accionada dentro dos limites dessas pré-categorizações ou, na versão adaptativa do modelo nas escolas, manipulando estas categorizações através de combinações de categorizações, diferenciação do grau de rigor de implementação, exploração de conflitos entre categorizações, etc.

3. Uniformidade, pedagogia e inovação

Esta direcção da escola a partir dos Serviços Centrais, precisamente em nome da *melhor maneira* de fazer as coisas (Taylor, 1982), acaba, porém, por tomar como referência a *mediana*, porquanto o objectivo do centralismo burocrático não é a máxima adequação das decisões, mas uma *adequação média* ou o *mínimo de desadequação* (Formosinho, 1999: 15). Deste modo, o sistema, por um lado, parece traçar-se objectivos limitados dando a ideia de não acreditar que seja possível alcançar-se as melhores decisões na vida administrativa e acabando por defender o centralismo como o menor dos males, o mal necessário, e não a melhor solução (que é inatingível), mas a menos má; por outro lado, acaba por favorecer a *mediocridade* de funcionamento da escola enquanto organização burocrática. Na verdade, a pesquisa realizada por Alvin W. Gouldner, entre 1948 e 1951, veio mostrar que as *regras burocráticas*, gerais e impessoais definem o que é permitido e o que não é permitido e estabelecem um padrão de comportamento *mínimo aceitável*, que passa a ser considerado o nível de comportamento que a organização espera do empregado e que, por conseguinte, reduz a eficiência, uma vez que baixa a motivação de produzir (Chiavenato, 1983: 303-304).

O valor burocrático por excelência é a *uniformidade* e o seu instrumento indispensável é a *pedagogia óptima*, baseada na crença de que há sempre *the one best way* para fazer as coisas, e consubstanciada no *currículo* centralizado e uniforme (Formosinho, 1987 e 1992). Este arrasta

uma pedagogia uniforme – mesmos conteúdos, mesma extensão dos programas e limites estreitos para o ritmo de implementação, grelha horária semanal uniforme, cargas horárias determinadas por disciplina. Num sistema centralizado, uma das marcas distintivas da “cultura escolar” é, pois, o princípio da uniformidade – das normas, dos espaços, dos tempos, dos alunos, dos professores, dos saberes e dos processos de inculcação (Barroso, 1993: 14). Assim, a *pedagogia óptima* concretiza-se num programa óptimo para todos os professores e alunos, uma duração de aula óptima, um tamanho de classe óptimo, uma estrutura da escola óptima, etc., cujas “bases científicas” foram questionadas desde o início (Barroso, 2001:76-77), já que a “boa” pedagogia deve ter em conta quem a usa, para quem é dirigida e em que condições é usada. Essas bases científicas são substituídas num sistema centralizado pelos juízos de oportunidade dos burocratas centrais que procuram realizar a este nível o já citado princípio da *mínima desadequação* (Formosinho, 1999: 16).

Além disso, a organização burocrática mostra-se incapaz de se corrigir em função dos seus erros e, se “a sua principal característica é a rigidez, não pode naturalmente adaptar-se facilmente à mudança e tenderá a resistir a qualquer transformação” (Crozier, 1963: 239). Para contrariar as disfunções que, permanentemente, segrega (Merton), ela auto-correge-se pelo *círculo vicioso burocrático* (Gouldner, 1954 e Crozier, 1963).

No entanto, a mudança acaba por ser inevitável. Contudo, ela só é possível como *mudança de crise*, concebida por um quadro qualificado da máquina administrativa ou por ela cooptado, conduzida de cima para baixo, e deve ter aplicação universal de modo uniforme em todas as escolas. Na verdade, num sistema centralizado e burocrático, a introdução de mudanças na pedagogia da escola – seja essa alteração no conteúdo ou na forma, na estrutura pedagógica ou na prática pedagógica, diga respeito aos alunos, aos professores ou aos processos – só é possível através da produção de regulamentos administrativos (decretos-leis, decretos simples, portarias, despachos normativos, despachos, circulares, ordens de serviço, instruções, esclarecimentos, etc.). A inovação aplica-se de forma (pretensamente) uniforme a todas as escolas, legitimando a concepção que identifica uma inovação com a legislação que a introduz, de modo que “a inovação que é um acto que ocorre nas escolas é diluído num acto que ocorre nas secretarias dos departamentos centrais; a inovação que por natureza é lenta, ou pelo menos, leva certo tempo a introduzir, é transferida para um acto por

natureza rápido e instantâneo” (Formosinho, 1999: 19).

Este tipo de inovação por decreto tem por base a filosofia de que no topo se inova e na base apenas se executa. Mesmo quando se apropria de inovações produzidas por iniciativa de “minorias activas” de professores ou movimentos pedagógicos que parecem desfazer a uniformidade que constitui a “imagem de marca” da pedagogia colectiva, a lógica de generalização das “boas práticas” pelo processo burocrático não belisca o “núcleo duro” da organização da classe que “permanece, nos horários, na constituição das turmas, na divisão das disciplinas, na transmissão do saber, no processo de classificação dos alunos, na relação pedagógica” (Barroso, 2001: 80).

Por isso, torna-se claro que o sistema burocrático centralizado – porque se baseia na impessoalidade, na abstracção, na uniformidade e na distância entre quem decide e aqueles que são interessados na decisão – é intrinsecamente inadequado à gestão escolar pedagógica, onde a relação é pessoal, entre pessoas concretas e diferentes, tal como são diferentes os contextos em que elas ocorrem (Formosinho, 1999: 18). Contudo, o sistema burocrático perpassa por todo o currículo escolar, reservando aos serviços centrais os poderes de decisão substantiva e aos professores tarefas de execução.

Com efeito, a definição da *pedagogia óptima* insere-se na “missão educadora” que a modernidade atribui ao Estado-nação. Sendo a escola uma instituição societária compete ao sistema educativo estruturar respostas às necessidades sociais, económicas, políticas, traduzindo-as num currículo escolar, onde se entrecruzam, por um lado, concepções e valores e, por outro, os saberes científicos relativos aos diferentes ramos específicos do conhecimento e a representação social e psicopedagógica que se faz do aluno, criança ou adolescente.

Ao definir o currículo escolar, o Estado centralista determina de forma uniforme para o todo o território nacional e para todos os alunos *o que* devem estes aprender e, por isso, deve ser ensinado, assumindo explícita ou implicitamente opções de fundo quanto às suas finalidades e concepções de educação. A definição do *corpus* curricular enquadra-se, porém, numa concepção da escola enquanto local social da educação formal e de controlo social, que lhe facultou legitimidade ao longo da modernidade e fez dela aparelho ideológico do Estado. Ao mesmo tempo, incorpora concepções e orientações sobre o modo de estruturação e concretização do currículo relativamente a conteúdos, metodologias e controlo das aprendizagens curriculares. O currículo vem a ser, pois, um pro-

jecto unificador das aprendizagens, cuja rigidez programática “inviabiliza a adequação e a diferenciação curricular necessárias para que todos tenham acesso ao mesmo a que têm direito, através dos caminhos diversos que lhes permitam chegar lá” (Roldão, 1999: 41).

O modelo centralizado e burocrático de formular o currículo cultiva a uniformidade e gira em torno de um abstracto aluno médio. Superiormente definem-se o papel da disciplina no currículo, a sua carga horária pela semana, os conteúdos programáticos e, eventualmente, formulam-se orientações metodológicas genéricas, cabendo à Didáctica o papel de, sobretudo, ensinar os melhores métodos e técnicas de transmissão desses conteúdos pré-definidos naquele contexto pré-definido (Formosinho, 1991:8). Aos professores cabe a implementação nas escolas (Roldão, 1999: 41).

Ao perdurar este paradigma normativo-prescritivo na pedagogia e o paradigma centralista na organização das escolas, perduram também “os esquemas curriculares, construídos sobre conteúdos programáticos disciplinares tendencialmente estáveis” e continuam largamente em uso “metodologias uniformes na sala de aula, com relevo significativo para a exposição do professor, baseada no texto e na orgânica dos manuais” (Roldão, 1999: 70). Assim, num sistema *normalizado* a qualidade afere-se pela *proximidade e fidelidade* ao texto normativo e pela qualidade da execução (Pacheco, 1996: 249). Por seu lado, os professores são valorizados como bons *executores* (Roldão, 1999:50), embora se lhes assinale retoricamente um papel de decisão curricular e gestão de opções inerentes a toda a prática curricular, em congruência com uma lógica de equidade pela consideração da diferença face a metas comuns, que substituiria a lógica da igualdade pela uniformidade que caracteriza a pedagogia burocrática (Roldão, 1999: 50).

4. Autonomia das escolas e lógicas burocráticas de decisão local

O questionamento da centralização e a emergência do local conduziram a políticas de territorialização da acção educativa. Assim, por exemplo, com a criação de Agrupamentos de Escolas pretende-se “favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades”, em consequência do “reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma mais consistente com o seu projecto educativo”, como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

Com este “regime de autonomia, administração e gestão”, pretende-se que os diferentes estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino constituam, “a partir de um projecto comum”, uma “unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração ou gestão” com vista à realização de uma série de finalidades, nomeadamente: “favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica” e “reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional dos recursos” (art.º 5.º, als a) e c)).

A constituição “em concreto” dos Agrupamentos de Escolas mobilizou esta retórica de “promoção” do local, acompanhada por práticas de intervenção burocrática nos processos de elaboração dos regulamentos internos das escolas e dos seus projectos educativos, enquanto “instrumentos do [seu] processo de autonomia” (art.º 3.º, n.º 2). Ao mesmo tempo que se incentiva à participação dos actores locais e à autonomia da escola, essas práticas “revitalizam” a dependência desta, reforçam a uniformidade de processos e o controlo burocrático e legitimam a intervenção do centralismo através dos seus órgãos desconcentrados (Machado e Formosinho, 2005).

A “autonomia” das escolas surge, assim, como uma inovação pelo modo burocrático, isto é, concebida no topo da máquina administrativa, conduzida de cima para baixo e de aplicação universal de modo uniformizador em todas as escolas. Esta marcação da agenda educativa local pelo sistema centralizado e a lógica normativista e gerencialista que caracteriza a criação e o funcionamento dos agrupamentos de escolas levou, mais que à potenciação dos projectos existentes, à emergência de novos projectos e à criação de consensos locais a partir dos projectos existentes, à formulação de um projecto “único” para toda a área geográfica do agrupamento e para os estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico que o integram. A preocupação com a “identidade própria”, mais que com a “salvaguarda” da já existente e do seu aprofundamento, tem-se traduzido na uniformização de processos e das orientações pedagógicas: os mesmos manuais, os mesmos projectos (educativo e curricular), as mesmas actividades, as mesmas planificações (Ferreira, 2005: 302).

A lógica de territorialização da acção educativa é, assim, facilmente absorvida pela lógica burocrática e pode induzir os actores escolares locais a manter a lógica de controlo burocrático, considerando o território mais como local delimitador da aplicação das normas emanadas de novos *locus* de produção normativa – o agrupamento, a escola

– do que como um conjunto de dinâmicas e potencialidades fecundadoras do desenvolvimento da escola.

Assim, a um normativismo centralista (que diminui, mas se mantém) acresce um neo-normativismo de produção local, procurando elevar procedimentos locais ao estatuto de normas. Se o poder na burocracia é sempre um poder normativo, num contexto de administração pública que se mantém fortemente burocrático, uma asserção burocrática da nova autonomia da escola tem necessariamente uma expressão normativa. Essa expressão favorece uma dinâmica territorial burocrática. Trata-se, neste caso, de uma ressemantização do conceito de territorialização, na qual o território local perde a definição de potencial comunitário e se transfigura num actual administrativo, perde a fronteira social e continua fixado na fronteira física.

O neo-normativismo dos novos *loci* de produção normativa baseia-se sempre na necessidade de manter a uniformidade de práticas, inerentes a um sistema formatado burocraticamente. O conceito de uniformidade considera intolerável que para os mesmos problemas básicos as escolas, as turmas, os professores adoptem soluções diferentes, presumindo que há sempre uma melhor maneira de fazer as coisas (*one best way*), uma *pedagogia óptima* válida independentemente das pessoas, das condições locais e das circunstâncias. Se há uma *pedagogia óptima*, é dever da governação da escola criar os instrumentos normativos para implementar essa pedagogia óptima.

5. Normalização da tecnologia escolar

Apesar da falência anunciada, persiste uma tecnologia escolar que formata o quotidiano escolar. Mesmo onde os serviços centrais parecem conceder espaço às escolas e aos professores e reduzir o controlo, aqui e ali a mediação das editoras apresenta grelhas de “planificação” com conteúdos, objectivos, actividades e avaliação, com a garantia de que estes produtos editoriais não frustram as expectativas de retorno financeiro. Importa, assim, explicitar esta tecnologia e a sua normalização e estruturação curricular.

A estrutura curricular centralizada e homogeneizante determina e organiza de modo funcional as disciplinas, incluindo a sua sequencialização e hierarquização por anos e ciclos de estudo, baliza as regras escolares e impõe a normatividade curricular: o que, como e quando se deve fazer. Apesar de algumas variações relativamente às áreas curriculares, mantém-se inalterável o pilar da estrutura curricular: tudo para todos é previamente determinado (Pacheco, 1996: 171). Ela consubstancia uma *escola graduada* que assenta em critérios de

temporalidade, tomando o ano lectivo como referência: a regulação do programa das disciplinas assenta no ano lectivo, o calendário escolar é determinado anualmente, a planificação nas escolas é feita ano a ano, o recrutamento e a colocação de professores é anual, a distribuição do serviço docente serve para todo o ano, os manuais escolares são escolhidos por ano de escolaridade e para vigorarem durante n anos, o projecto curricular de escola é anual, a avaliação que determina a progressão ou retenção do aluno é igualmente anual.

A escola graduada faz corresponder um ano de progressos nas matérias a um ano de permanência do aluno na escola, pressupondo que ele avança de forma regular em todas as áreas de desenvolvimento e determina a correcção do seu progresso comparando o que ele realizou com o que se estima adequado para o grau em que ele se encontra, pelo que o progresso tido por insuficiente se resolve com a repetição da tarefa correspondente ao ano de escolaridade em que se encontra e o progresso rápido é compensado com actividades de enriquecimento em sentido horizontal de modo a não antecipar o grau que se segue. O aluno é alocado a uma turma que, em nome da facilitação da aprendizagem e potenciação do rendimento escolar, se constitui pelo princípio da homogeneidade.

A não consideração da heterogeneidade dos grupos de alunos no que aos processos cognitivos se refere evacua dos problemas escolares os princípios da individualização do ensino, da “progressão automática” do aluno no decurso do ano escolar e da continuidade da relação pedagógica, pelo menos ao longo de um ciclo de escolaridade, ao mesmo tempo que legitima a reconstituição das turmas no início de cada ano escolar, a colocação anual de professores e a distribuição anual do serviço docente pelo sistema de preenchimento de *vagas docentes* correspondentes a *lugares docentes* (Formosinho, 2000: 153). A alocação anual de professores e a homogeneização das turmas convidam, por isso, à manutenção da pedagogia burocrática.

Na verdade, a anuidade escolar e as suas fracções temporais (período escolar, horário quinzenal ou semanal, jornada escolar, tempo lectivo) formatam, enquanto variável escolar, todo o trabalho docente e “ensinam-lhe” a compartimentação horária do ensino: “há um tempo para cada coisa, e cada actividade escolar deve realizar-se nuns limites de tempo máximo-mínimo” (Rico Vercher, 1989: 475). Por outro lado, a programação anual e a “cronogramação” do ano escolar, ao mesmo tempo que requerem do professor capacidade para administrar o tempo escolar, naturalizam a descon-

tinuidade das aprendizagens e a descontinuidade do ensino.

A educação escolar é descontínua porque se organiza em ensino compartimentado ao longo do dia, fazendo atribuir um professor a um grupo de alunos – a turma – que aloca num determinado espaço escolar – a sala de aula. Por isso, a escola pode ser associada a uma ou mais salas de aula, onde um professor dá a sua lição a uma turma de alunos com o objectivo pré-determinado de transmitir uns blocos de conhecimentos perfeitamente delimitados nos programas.

Não sendo o espaço escolar apenas *lugar* onde se dá o acto pedagógico, mas igualmente *parte* do mesmo, a sala de aula vem a ser o espaço organizado para transmissão descontínua do conhecimento. Se a maior ou menor flexibilidade, mobilidade e adaptabilidade do espaço e do mobiliário escolar determina a possibilidade de “abertura” a experiências e actividades, a tipologia predominante das salas de aula e o seu mobiliário convidam a um ensino predominantemente transmissivo. O princípio que coloca *cada indivíduo no seu lugar e em cada lugar um indivíduo* permite o controlo das presenças e das ausências, bem como a vigilância do comportamento de cada um, a sua apreciação e gratificação ou sanção. A localização privilegiada do professor ao lado do quadro permite-lhe também constatar a aplicação do aprendiz nas tarefas que lhe são destinadas e a qualidade do seu trabalho, comparar os alunos entre si, classificá-los segundo a sua habilidade e rapidez e acompanhar as várias fases do seu trabalho (Foucault, 1996: 131-133). É, com efeito, à combinação destes instrumentos simples (o olhar hierárquico e a sanção normalizadora), mais até do que ao juridismo inspirado no modelo judicial, que se deve o sucesso do poder disciplinar da escola (Foucault, 1996: 153), que, paradoxalmente, se concretiza numa “célula atapetada com afectos” que se reivindica da estrutura familiar e onde se cultiva a ilusão da igualdade e da fraternidade (Gil, 2004: 63).

6. Imagem de infância e de professor

A pedagogia burocrática concebe o educando como um ser passivo, como cera a fundir, barro a modelar, a folha branca para escrever e pintar, o copo a encher e faz da educação um acto de depositar, de transferir, de transmitir valores e conhecimentos. Nesta concepção bancária da educação o educador é quem educa, sabe, pensa, diz a palavra, disciplina, opta e prescreve a sua opção, actua, escolhe o conteúdo programático, identifica a autoridade do saber com a sua autoridade funcional e é o sujeito do processo; por sua vez, o educando é o que é educado, quem não

sabe, quem é pensado, segue a prescrição, tem a ilusão de que actua na actuação do educador, acomoda-se à sua escolha do conteúdo programático, adapta-se às suas determinações e é mero objecto do processo (Freire, 1975: 84-85). A educação orienta-se, pois, mais para a obediência que para a liberdade, mais para a submissão que para a participação (Fernández Enguita, 1992: 79-80).

Esta imagem de criança completa-se com a de não adulto que comporta a categoria de infância como ausência de liberdade (Locke, 1973:46) e que torna necessária a educação moral (Kant, 1983), no pressuposto de que a educação encerra a *virtude criadora do homem novo* e nela reside a importância e a fecundidade do trabalho educativo (Durkheim, s/d:32-33). O educador deve corrigir o mais cedo possível esta versão imperfeita de adulto, “educar, emendar, domar, domesticar [este pequeno selvagem], cultivar começando por sarchar e cavar o solo, ou, para tudo dizer numa palavra, corrigir” (Reboul, 2000:65), preferindo embora a coacção moral à coacção física. O educador *corrige*, sempre *para melhorar*: “Corrigir é educar a cada passo, uma vez que é contribuir para a construção pelos alunos de uma imagem de si e, por isso mesmo, de estima de si” (Hameline, 2001: 59).

Na perspectiva burocrática, o professor é concebido como agente do Estado, sujeito ao cumprimento do dever, entendido como adesão a normas e regras que garantem a boa ordem da sociedade e da escola. O seu primeiro dever é, não para com os alunos, mas para com o Estado, de que é servidor: é o dever de obediência (Formosinho, 1989: 56). Neste se incluem os deveres de pontualidade e assiduidade e por eles se mede o bom professor: os deveres de cumprir os programas e de seguir as normas do Ministério enquadram os aspectos mais propriamente docentes; o dever de obedecer ao “presidente” da escola e de aceitar os cargos de gestão intermédia para que é nomeado ou eleito rege os aspectos mais administrativos.

O “bom” professor é um professor cumpridor das normas e dos regulamentos. Ele serve o Estado, respeita a ordem estabelecida. Não carece de grande espaço para a criatividade e a inovação. Não é que deva ser banida a criatividade do professor. Ela deve, isso sim, servir a inovação decretada que ele deve cumprir, a inovação vinda de cima de que ele é simples executor. Assim, face a uma inovação decretada, o “bom” professor mudará de práticas e de atitudes. Como funcionário, ele tem o *dever de obediência* e a não mudança de práticas implica não cumprimento desse *dever*, sobretudo se se tratar de actos passíveis de controlo administrativo.

Esta filosofia de que no topo se inova e na base se executa é acompanhada por um conjunto de princípios complementares – o que está escrito é para cumprir, não é seguro que seja permitido fazer o que não está escrito, só é permitido fazer o que está regulamentado... – que se podem sintetizar no princípio de *o que não é explicitamente ordenado é proibido*, e corta asas a qualquer vontade de inovar a partir das escolas e dos professores, mais socializados para acautelarem-se de modo a não dar um passo em falso que para arriscar a procura de novas soluções para os problemas com que se deparam: “A prudência é a lei do bom senso” (Gil, 2004: 75-78). Aliás, a inovação a partir de uma escola ou de um professor é tida como violação directa do princípio básico da uniformidade e da universalidade das normas e implicitamente pode ser entendido como uma afirmação de que se pode fazer melhor ou diferente do prescrito pela *pedagogia óptima* (Formosinho, 1999: 21).

Por outro lado, numa concepção burocrática da carreira docente, o desempenho do professor é tido por bom quando “nada consta” no seu registo biográfico. Limita-se, pois, ao verificável, como seja algum eventual “incidente crítico” registado em documentação produzida. Na generalidade dos casos, o “bom” professor é-o pela pontualidade e assiduidade – até, mais esta que aquela – e pelo tempo de serviço contável para “progressão” por antiguidade no exercício da actividade docente. Trata-se de uma avaliação do desempenho que se baseia em critérios claros e observáveis e em elementos escritos que presumem o mérito da experiência adquirida por omissão de registo de demérito da acção exercida e não pelo mérito evidenciado e que, por isso, promovem, embora em nome dos princípios de justiça e igualdade de direitos e deveres entre os professores, uma diferenciação dos professores que favorece a indiferenciação do desempenho em concreto das funções docentes (Formosinho e Machado, 2003).

Mesmo quando, ao tempo de exercício da actividade, se acrescenta como factor de progressão a formação acrescida, hoje designada também por formação contínua, ela acaba por ser inserida numa lógica burocrática, que considera a formalidade da certificação da formação mais que os efeitos por ela produzidos na qualidade do desempenho do exercício da actividade docente. E, se numa perspectiva mais pessimista, a formação vale pela garantia do acesso a uma formalidade certificadora que credencia a progressão na “carreira”, já numa perspectiva positiva, ela é procurada na medida em que, com ela, o professor se “actualiza”, isto é, “conhece” mais para “saber” mais e “fazer” melhor o que no topo é determinado que ele deve

“conhecer”, “saber” e “executar” (Machado e Formosinho, 2003).

O professor socializado nesta concepção burocrática considera o princípio da uniformidade como uma salvaguarda de uma igualdade de tratamento impeditivo de qualquer favoritismo ou tratamento privilegiado a certos professores. Em consequência, não tem em boa conta o professor inovador: ele põe em causa a igualdade de tratamento; parece querer “evidenciar-se” como singular, chamar para si atenções especiais (do director, dos alunos, dos pais dos alunos, da comunidade) e beneficiar de mais rápida “promoção”; ou, simplesmente, pôr em causa outros professores (Formosinho, 1999: 21).

A concepção burocrática apenas “tolera” ao professor a inovação pedagógica na sala de aula, onde “fica escondida, não viola o princípio da privacidade pedagógica, não é controlada e não está sujeita a ser interpretada como uma tentativa de influenciar o comportamento dos outros professores” (Formosinho, 1999:22). Deste modo, contraria-se uma cultura individualista, que assenta na

estrutura de escola como organização celular de classes (agrupamento de alunos) e de disciplinas e faz da sala de aula o espaço privilegiado de realização do trabalho docente, introduzindo momentos de trabalho em conjunto, isto é, por reuniões em órgãos colegiais, normalmente dominados, não por questões pedagógicas, mas sobretudo por questões normativas, administrativas e financeiras. Aí se desenvolve uma cultura de colaboração decretada, onde o “grupo”, o corpo colegial é a instância que organiza, coordena, monitoriza e controla o trabalho docente, através da imposição de tendências uniformes do desempenho docente e da produção de normativos internos típicos do controlo centralizado burocrático, agora mais aceite porque exercido pelo “colectivo”, mas, de igual modo, desincentivador da inovação, agora tida também como desvio à norma local e como pondo em questão a autoridade “colegial”. ●

* Fonte: *A Escola sob Suspeita*, Porto: ASA, 2007

** Universidade do Minho

Bibliografia

- Barroso, J. (1993). *Escolas, Projectos, Redes e Territórios: educação de todos, para todos e com todos*. Lisboa: Ministério da Educação, Cadernos PEPT, nº 16.
- Barroso, J. (2001). O século da escola: do mito da reforma à reforma de um mito. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline e J. Barroso, *O Século da Escola – Entre a utopia e a burocracia*. Porto: Edições ASA pp. 63-94.
- Chiavenato, I. (1983). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: McGraw-Hill.
- Crozier, M. (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Durkheim, E. (s/d). *Educação e Sociologia* (5ª ed). São Paulo: Edições Melhoramentos.
- Fernández Enguita, M. (1992). *Poder y Participación en el Sistema Educativo. Sobre las contradicciones del sistema escolar en un contexto democrático*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Ferreira, F. I. (2005). Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA, pp. 265-306.
- Formosinho, J. (1984). A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada. *O Ensino*, 7-8-9-10, 101-107.
- Formosinho, J. (1987). Currículo uniforme pronto a vestir de tamanho único. In AAVV, *O Insucesso Escolar em Questão*. Braga, Universidade do Minho, pp. 41-50.
- Formosinho, J. (1989). De serviço de Estado a Comunidade Educativa: Uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86.
- Formosinho, J. (1991). Introdução. In F. A. Machado & M. F. Gonçalves. *Currículo – Problemas e Perspectivas*. Rio Tinto: Edições ASA, pp. 7-10.
- Formosinho, J. (1992). O dilema organizacional da escola de massas. *Revista Portuguesa de Educação*, 5 (3), 23-48.
- Formosinho, J. (1999). A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada. In J. Formosinho et al. *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.
- Formosinho, J. (2000). A escola das pessoas para as pessoas - Para um manifesto antiburocrático. In J. Formosinho et al. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pp. 147-159.
- Formosinho, J. (2005). A construção da autonomia das escolas: lógicas territoriais e lógicas afinitárias. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA, pp. 307-319.
- Formosinho, J., e Machado, J. (2000a). Reforma e mudança nas escolas. In J. Formosinho et al. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pp. 15-30.
- Formosinho, J., e Machado, J. (2000b). Vontade por decreto. Projecto por contrato. Reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho et al. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pp. 91-115.
- Formosinho, J. e Machado, J. (2003). Formação e (in)diferenciação dos professores. *Elo – A Formação de Professores* (Número especial), 117-128.
- Formosinho, J., e Machado, J. (2005). *Anónimo do Século XX: a construção da pedagogia burocrática*. Braga Universidade do Minho (policopiado).
- Foucault, M. (1996). *Vigiar e Punir: nascimento da prisão* (13ª ed). Petrópolis: Vozes.
- Freire, P. (1975). *Pedagogia do Oprimido* (2ª ed). Porto: Afrontamento.
- Freitas do Amaral, D. (1988). *Curso de Direito Administrativo*, vol. I. Coimbra: Livraria Almedina.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*. Paris: Éditions du Seuil.
- Gil, J. (2004). *Portugal, Hoje. O medo de existir*. Lisboa: Relógio d'Água.
- Gouldner, A. W. (1971). Conflitos na Teoria de Weber. In E. Campos (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp.59-67.
- Hameline, D. (2001). Os professores: prisioneiros, cúmplices? Que nova profissionalidade. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso, *O Século da Escola – Entre a utopia e a burocracia*. Porto: Edições ASA pp. 41-61.
- Helvetius, M. (1989). *De l'homme, de ses facultés intellectuelles, et de son éducation*, 2 vols. Paris: Librairie Arthème-Fayard.
- Kant, I. (1983). *Pedagogía*. Madrid: Akal Editor.
- Lima, L. C. (1988). Inovação e mudança em Educação de Adultos. Aspectos organizacionais e de política educativa. *Forum*, nº4, 57-73.
- Lima, L. C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Baga: Universidade do Minho.
- Locke, J. (1973). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Aguilar.
- Machado, J., e Formosinho, J. (2003). Professores, escolas e formação. Políticas e práticas de formação contínua. *Revista Galego-Portuguesa de Psicología e Educación*, nº 8 (Vol. 10) Ano 7, 1138-1663.
- Machado, J., e Formosinho, J. (2005). Educação, territorialização e burocracia. *Elo*. Revista do Centro de Formação Francisco de Holanda – Guimarães (aguarda publicação).
- Molina Garcia, S. (1989). El alumno. In O. Sáenz (Dir.). *Organización Escolar*. Madrid: Anaya, pp. 188-223.
- Pacheco, J. A. (1996). *Currículo: Teoria e Praxis*. Porto: Porto Editora.
- Pires, E. L. (1990). Prefácio – O modelo escolar contemporâneo e a natureza da actividade docente. In M. A. S. Carvalho e P. P. Oliveira. *O Estatuto da Carreira Docente Anotado*. Rio Tinto: Edições ASA, pp. 7-18.
- Planchard, E. (1979). *Introdução à Pedagogia* (3ª ed. revista). Coimbra: Coimbra Editora.
- Reboul, O. (2000). *A Filosofia da Educação*. Lisboa: Edições 70.
- Rico Vercher, M. (1989). Temporalización del trabajo escolar. In O. Sáenz (Dir.). *Organización Escolar*. Madrid: Anaya, pp. 465-496.
- Roldão, M. C. (1999). *Os Professores e a Gestão do Currículo. Perspectivas e Práticas em Análise*. Porto: Porto Editora.
- Rousseau, J.-J. (1988). *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Taylor, F. W. (1982). *Principios da Administração Científica*. São Paulo: Atlas.
- Terrén, E. (1999). *Educación y Modernidad. Entre la utopía y la burocracia*. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial; A Coruña: Universidade da Corunha.
- Warburton, N. (1998). *Elementos Básicos de Filosofía*. Lisboa: Gradiva.
- Weber, M. (1971). Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção de Tipo Ideal, in E. Campos (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp.15-28.
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva* (2ª ed, 7ª reimp). Mexico: Fondo de Cultura Económica.