

# AUTONOMIA DA PEDAGOGIA: AS DECISÕES AUTÔNOMAS DOS PROFESSORES, A AUTONOMIA DAS ESCOLAS E A DEMOCRATIZAÇÃO DOS PODERES EDUCATIVOS<sup>1</sup>

Licínio C. Lima

Professor Catedrático da Universidade do Minho, tem como área de investigação a Organização e Administração Escolar

A prática de uma pedagogia da autonomia, baseada numa racionalidade comunicativa e dialógica, pressupõe condições (não estritamente pedagógicas) de autonomia, pois não existe dialogia sem autonomia. Representa, de fato, uma ilusão pedagogicista ou uma posição de reducionismo didatista, sustentar que é apenas, ou mesmo sobretudo, a partir de intervenções a nível micro, de mudanças na sala de aula, de inovações metodológicas, que se pode alcançar a autonomia, democratizar a educação e a escola. Ao acentuar-se o “lado humano” da escola, à semelhança de muitas propostas da Educação Nova (tal como da Escola das Relações Humanas no contexto das teorias organizacionais), insularizando as relações pedagógicas, psicologizando os conflitos e as tentativas da sua gestão orientadas para o consenso, desprezam-se os problemas estruturais e as relações de poder e, por essa via, despolitiza-se a educação e naturaliza-se a organização escolar.

A pedagogia da autonomia, enquanto ação educativa e prática pedagógica, não é passível de realização de forma independente, totalmente e permanentemente desconectada, da autonomia da pedagogia, isto é, da autonomia do campo pedagógico, dos atores educativos, da escola.

Não se trata de estabelecer prioridades, ou pré-requisitos, pois de fato a autonomia da pedagogia é tão imprescindível à pedagogia da autonomia como vice-versa, mas exatamente de contrariar soluções “exclusivamente” pedagógicas ou “eminentemente” didáticas para problemas político-educativos e de poder, e também soluções políticas macroestruturais e mudanças morfológicas, pretensamente universais, acima ou para além dos atores concretos

1. Originalmente publicado em: LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2000. (Guia da escola cidadã, v.4)

e das suas práticas pedagógicas localmente ensaiadas<sup>2</sup>. Tal como não é possível, nem aceitável, democratizar a escola e alcançar a sua autonomia através de práticas e de meios não democráticos - ou “ter um sonho de libertação e usar meios de domesticação” (FREIRE, 1994c, p. 33) -, também o recurso a práticas, métodos e meios pedagógicos implicitamente (ou potencialmente) democráticos e autônômicos não pode ficar indiferente aos objetivos, aos contextos da sua realização, às estruturas e relações de poder, como se o (bom) uso de bons métodos pedagógicos bastasse para alcançar mudanças políticas e sociais, ou constituísse condição suficiente para atingir os fins pretendidos.

A autonomia da escola, a autonomia dos professores e dos alunos, e de outros atores educativos, concretizando-se através de processos democráticos de tomada de decisões, incidindo sobre todas as áreas político-educativas (curriculares, didáticas, avaliativas, organizacionais, administrativas, etc.), ainda que em graus variáveis, consubstancia-se no exercício de uma pedagogia da autonomia, assegurando-lhe condições para a sua realização livre e democrática mas, sobretudo, traçando-lhe um quadro de valores, objetivos e projetos político-educativos de referência.

Neste sentido, a autonomia da pedagogia (isto é, dos atores, da organização, dos poderes e das decisões, nucleares ao universo pedagógico) é absolutamente essencial à prática da pedagogia da autonomia. E embora, também neste caso, haja que admitir percursos e realizações distintos, sob distintas orientações e em diferentes circunstâncias, não me parece possível admitir uma concepção dicotômica, e muito menos antinômica (embora isso não signifique a ausência de tensões e de conflitos): a pedagogia da autonomia e da decisão constitui-se necessariamente como prática autônômica, atualizada por sujeitos pedagógicos democráticos e autônomos (em afirmação e em formação), em contextos de autonomia - de autonomia sempre relativa, em contextos não de independência mas de interdependências, como processo e construção social coletiva e não como artefato ou aquisição definitiva e independente das ações dos atores.

Assim, *pedagogia da autonomia e autonomia da pedagogia* surgem como elementos indicotomizáveis, desde que concebidos como realidades necessariamente políticas (porque educativas e pedagógicas), embora podendo apresentar-se, empiricamente, sob distintas formas de associação, em variadas combinações e através de diversos graus de articulação/desarticulação. Em todo o caso, a autonomia da escola e dos atores educativos, a autonomia

<sup>2</sup>. A propósito das discussões relativas ao local e ao universal, uma das temáticas a exigir maior atenção e esforço crítico nas investigações em educação, é oportuno considerar a chamada de atenção de Alípio Casali (1998: 96), lembrando que a obra de Paulo Freire se universalizou a partir das suas intervenções concretas a nível local: “Dar, o paradoxo: ao realizar bem o particular, Paulo Freire universalizou-se. A universalidade analógica de sua teoria tornou-a significativa para outras situações históricas e culturais, as mais diferenciadas, que têm esse desafio comum: o de contribuir por meio da educação, para o que ele chamava de ‘superação das dominações’”.

da pedagogia (do currículo, da avaliação, etc.), constitui-se sempre, enquanto ação, como pedagogia (no mínimo implícita) da autonomia, como experiência educativa significativa que releva do exercício de práticas de autonomia, tal como do exercício de práticas pedagógicas se espera que relevem experiências de autonomia.

Face a um projeto de educação libertadora, como o que é proposto por Paulo Freire, compreende-se quão imprescindível se toma a construção de contextos, situações e práticas de autonomia da pedagogia da autonomia, estruturados através do diálogo, da reinvenção democrática dos poderes pedagógicos e da superação de assimetrias político-educativas<sup>3</sup>.

Neste processo de autonomização, em direção a uma governação democrática e participativa da escola, e através de uma educação democrática para a emancipação, as ações e decisões docentes, individuais e coletivas, são decisivas. Sem a afirmação continuada da sua autonomia, e sem a permanente luta por ela, à margem da tomada de decisões autônomas por parte de professores autônomos, é impossível construir a autonomia da escola e exercer uma pedagogia da autonomia. Tal como a democratização política e social, também a democratização educativa e escolar não pode nunca ser dada por definitivamente adquirida, ou concluída; ela exige um aprofundamento contínuo, um ensaio constante, a capacidade permanente de afrontar novos problemas, de engendrar desafios e de aceitar (e procurar) correr riscos. O dinamismo e a plasticidade das estruturas democráticas e dos processos de participação, a reinvenção de formas de exercício da cidadania democrática nos universos educativos/escolares, são assim elementos essenciais e, em boa parte, dependentes da intervenção político-pedagógica de professoras e professores.

A autonomia profissional dos professores representa um importante valor, intrínseco à profissão docente, ao reforço da sua profissionalidade, dos seus direitos enquanto trabalhadores docentes e, simultaneamente, um fator indispensável à democratização da escola e ao exercício de práticas pedagógicas comprometidas com a cidadania democrática e a autonomia dos alunos. Incompatível, por isso, com orientações tecnocráticas e concepções mitigadas e instrumentais de autonomia da escola (LIMA, 1995b), que se vêm caracterizando pela transferência de novos encargos e responsabilidades em prejuízo da liberdade e do poder docentes (BALL, 1993, p. 75), pela “subserviência pedagógica e curricular” transformando os professores em pouco mais do que “funcionários do sistema” (RYAN, 1993, p. 207-209), encorajando padrões de autoridade escolar que se opõem aos modelos de decisão de tipo colegial (WHITTY; POWER; HALPIN, 1998) e a dispositivos de responsabilização baseados em valores profissionais e em julgamentos de tipo intersubjetivo realizados pelos pares (WOODS; JEFFREY, 1996, p. 53). De fato, no quadro de novas políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade (LIMA; AFONSO, 1993) tem-se verificado que

3. Como escreveu Agostinho dos Reis Monteiro, a educação libertadora caracteriza-se “pela transformação da sua [...] real assimetria em simetria ética, através do diálogo, em que educador e educandos morrem para renascer” (Monteiro, 1998: 126), assinalando muito bem a ideia de Páscoa presente na obra de Freire (ver, por exemplo, as referências em Freire, 1976: 107).

muitos governos vêm atribuindo novas responsabilidades administrativas e financeiras às escolas, mas que estas, entretanto, vão perdendo poderes em outras áreas, como a pedagogia, o currículo e a avaliação<sup>4</sup>, assim se acentuando “as formas externas de controle e escrutínio sobre o trabalho dos professores” e a “redução da autonomia da profissão docente” (SANCHES, 1995, p. 42, 45).

A racionalização e a modernização da educação, frequentemente defendidas com o pretexto de desburocratizar a escola, de a tornar mais permeável às necessidades da economia e aos interesses empresariais, vem conduzindo em muitos países a uma forte instrumentalização e fragmentação dos conteúdos curriculares, e a uma redução da autonomia dos professores e dos alunos (cf. POWER; WHITTY, 1999). Profundamente criticado por Paulo Freire, este paradigma da educação empresarial<sup>5</sup>, subordinado a objetivos de eficácia e de eficiência de tipo produtivista, ignora o ser humano e tende a reduzi-lo a um simples “fator” ou “puro agente econômico”, subvertendo o caráter democrático do ato pedagógico a uma “lógica de controle”, tradicional e típica da racionalidade econômica e da ação empresarial (GADOTTI, 1998, p. 116).

Neste contexto, embora insistentemente defendida, a ideia de autonomia é reconvertida ao estatuto de “ideologia de conveniência”<sup>6</sup>; em vez de significar ingerência, participação ativa nos processos de decisão, por forma a transformar as escolas (entendidas como instâncias periféricas) em centros de decisão político-educativos, antes é apresentada como elogio da diversidade na execução periférica das orientações centralmente definidas, das decisões centrais (LIMA, 1999), bem como da capacidade de adaptação funcional a novos interesses emergentes<sup>7</sup>.

4. Veja-se o esclarecedor estudo sobre cinco países (Inglaterra e Gales, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Suécia), apresentado em Whitty, Power & Halpin (1998). Para uma discussão da situação portuguesa, entre 1986 e 1996, centrada na evolução da administração do sistema educativo e das escolas cf. Lima (1998c).

5. Para uma tentativa de relação entre as propostas de Freire e a “educação empresarial” veja-se o trabalho de Alan Gibson (1994). Embora o exercício contenha virtualidades, a verdade é que o autor incorre num certo reducionismo, despolitizando a “educação empresarial” e admitindo o seu caráter neutral (p. 49); e embora reconheça a dimensão política das propostas de Freire, tende no entanto a acentuar as vertentes metodológicas e didáticas do seu trabalho (assim relativamente desencarnadas), por esta via procurando realçar semelhanças entre “elementos básicos do processo educativo” (p. 51).

6. Expressão criticamente utilizada por Celestino Silva Junior, para quem esta situação significa: “‘conferir’ autonomia às escolas, vinculada, naturalmente, a um ‘contrato de gestão’; que tal ‘contrato’ supõe a adoção de um novo ‘padrão de gestão’; que o novo ‘padrão de gestão’ supõe salários diferenciados por decorrência da avaliação de desempenho; que a avaliação do desempenho da escola e de seus trabalhadores será também uma decorrência da avaliação do desempenho dos seus alunos em exames pós-curso de caráter nacional; que não apenas os salários, mas também as demais dotações orçamentárias para as escolas deverão variar em função de ‘sua produtividade’; que os educadores do ensino público devem rever sua resistência em aceitar a presença de empresários e representantes de segmentos do ensino privado nas negociações destinadas à produção de consensos” (SILVA JUNIOR, 1996: 88-89).

7. Por esta razão afirma José Contreras com pertinência: “Talvez o mais necessário e urgente, mais que inventar procedimentos de ‘autonomização do outro’, seja apoiar a elaboração de vozes públicas nas quais a discussão pública, política, sobre a educação não esteja instrumentalizada por interesses estranhos” (CONTRERAS, 1999: 72-73).

Em contextos diversos que, não obstante as suas diversidades e especificidades, podem também em graus variados partilhar elementos característicos daquilo que já foi apelidado de “assalto neoliberal à educação” (SILVA, 1996, p. 251-258), as decisões político-educativas, autônomas, dos docentes, embora imprescindíveis em termos de democratização, evidenciam limitações. Se é verdade que o aprofundamento das autonomias educativas se encontra muito dependente das ações concretas que os professores desenvolvem, isso não significa que as mudanças político-educativas possam, voluntaristicamente e heroicamente, ser apenas concretizadas por eles, de forma isolada face a outros atores e poderes educativos, sobretudo num quadro global e perante opções políticas orientadas em sentido inverso. Docentes, e mesmo outros atores educativos, seriam desta forma unilateralmente responsabilizados, ignorando-se os constrangimentos existentes, desprezando-se assimetrias de poder, homogeneizando-se objetivos e interesses e, simultaneamente, atribuindo ao estado, aos governos e administrações, um papel pretensamente neutro (LIMA, 1998c). A autonomia das escolas não representa uma conquista digna de heróis, não é um prêmio para atores performativos, nem uma aquisição resultante do merecimento de docentes interessados e diligentes; não é, enfim, um ato de liberalidade dos governos, magnanimamente capazes de redistribuírem e devolverem poderes de decisão.

Pelo contrário, a redistribuição de poderes de decisão e a estruturação democrática de regras e de relações sociais de interdependência, de diálogo e de negociação, exigem uma intervenção ativa de todas as partes envolvidas, projetos e vontades políticas. A autonomia democrática não é uma mera concessão, nem é aquisição exclusiva de professores para seu uso exclusivo; a autonomia da escola, no quadro da democratização dos poderes educativos, não resulta da intervenção unilateral e singular dos governos e das administrações centrais, ou supra-organizacionais, tal como não é sinônimo de atomização da escola, de fechamento e de exercício solitário do poder por parte dos professores, ou de quaisquer outros atores isolados e organizados exclusivamente segundo categorias ou estatutos homogêneos e exclusivos<sup>8</sup>.

Creio, de resto, que isolados (e muito menos em oposição sistemática face a outros atores e interesses educativos), os docentes dificilmente se sucederão na tomada da palavra nas escolas, enquanto ato de participação legítima nas decisões político-educativas; mais do que uma tentativa de tomada do poder, a sua ação visará a transformação do poder (FREIRE; MACEDO, 1990, p. 36), a redistribuição democrática dos poderes de decidir sobre os problemas educativos, designadamente no interior das escolas.

Necessariamente com outros, e não sobre outros, procurando construir coletivamente

8. Como esclarece João Barroso (1997: 20), “A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local”.

regras e estruturas mais livres, justas e democráticas, um futuro mais próximo e mais inventável e manejável por parte dos atores escolares organizacionalmente localizados. Participando, na escola e em seu contexto comunitário, na construção de uma obra própria e não apenas na pressuposta reprodução de uma obra alheia, ou seja, co-construindo a escola democrática, produzindo regras e estruturas de autonomia em regime de co-autoria face a políticas, interesses e objetivos de âmbito nacional ou regional (LIMA, 1996b).

O diálogo e a discussão, enquanto bases indispensáveis à partilha e à construção coletiva do conhecimento (numa pedagogia da autonomia), revelam-se igualmente centrais à prática de uma administração escolar democrática, tal como Freire refletiu e procurou ensaiar nas suas intervenções político-administrativas em favor da autonomia da pedagogia e da escola<sup>9</sup>. Neste sentido se pode falar de uma “administração dialógica”<sup>10</sup>, orientada para a discussão e a decisão democráticas, comprometida com o ensino e a aprendizagem da decisão através da prática de decisões, com uma pedagogia da autonomia enquanto pedagogia politizada, articulando profundamente política educativa e educação política, governo e administração escolares, autonomia e pedagogia, assim devolvendo centralidade educativo-pedagógica e político-administrativa à escola, como instância auto-organizada e locus de produção de políticas educacionais. Políticas educacionais que, tal como Freire nos ensina, exigem suporte organizacional e ação administrativa; tal como as práticas de administração e gestão escolares, seja a que nível for, não podem escapar à condição de práticas de política educacional.

Administrar a educação e gerir as escolas, tanto como ensinar, são tarefas político-pedagógicas, implicando um trabalho educativo; ora tal como Paulo Freire deixou muito claro<sup>11</sup>, o trabalho educativo não pode existir sem opção política.

## REFERÊNCIAS.....



BALL, Stephen. Culture, Cost and Control: Self-management and entrepreneurial schooling in England and Wales. In: SMYTH, J. (Ed.). **A Socially Critical View of the Self-managing School**. Londres: The Falmer Press, 1993. p. 63-82.

9. Num importante estudo sobre a ação de Paulo Freire na cidade de São Paulo, O’Cadiz, Wong & Torres (1998: 91) afirmam: “Ao nível administrativo o diálogo era visto como o meio para desenvolver relações mais democráticas entre os atores educacionais envolvidos e como metodologia para comprometer administradores, professores, estudantes e comunidade num processo coletivo de troca de conhecimento e de construção de conhecimento”.

10. Segundo Benno Sander (1995: 100), “No contexto da tradição do conflito na Sociologia e na educação, a administração dialógica é uma construção alternativa, tanto para a administração estruturalista como para a administração interpretativa, tratando de superar, respectivamente, o determinismo econômico e o determinismo antropológico que lhe são inerentes”.

11. A título de exemplo, e em registro informal, veja-se o conjunto de diálogos organizados por Nogueira & Geraldi (1990), onde esta questão é abordada e Paulo Freire reflete sobre a sua experiência como administrador escolar.

FREIRE, Paulo; ESCOBAR, M., FERNÁNDEZ, A. L.; GUEVARA-NIEBLA, G. **Paulo Freire on Higher Education**. A Dialogue at the National University of Mexico. Albany: Suny Press, 1994c.

FREIRE, Paulo; MACEDO, Donaldo. **Alfabetização**. Leitura do Mundo, Leitura da Palavra. São Paulo: Paz e Terra, 1990. (1.ed. de 1987).

GADOTTI, Moacir. Lições de Freire. **Educação, Sociedade & Culturas**, n.10, p. 111-122, 1998.

LIMA, Licínio C. Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. **Revista Portuguesa de Educação**, v.8, n1, p. 57-71, 1995b.

LIMA, Licínio C. **Construindo Modelos de Gestão Escolar**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1996b.

LIMA, Licínio C. A Administração do Sistema Educativo e das Escolas (1986/1996). In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP**. Lisboa: Ministério da Educação/DAPP, 1998c. p. 15-95. (Estudos Temáticos v.1).

LIMA, Licínio C. E Depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e Periferia(s) das Decisões no Governo das Escolas. **Revista Portuguesa de Educação**, v.12, n.1, p. 57-80, 1999.

LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo J. A Emergência de Políticas de Racionalização, de Avaliação e de Controlo da Qualidade na Reforma Educativa em Portugal. **Educação & Sociedade**, n.44, p. 33-49, 1993.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. (Re)Encontro com Paulo Freire. **Revista de Educação**, v.III, n.1, p. 123-128, 1998.

NOGUEIRA, Adriano; GERALDI, João W.(Orgs.). **Paulo Freire: Trabalho, Comentário, Reflexão**. Petrópolis: Vozes, 1990.

O'CADIZ, Maria P.; WONG, Pia L.; TORRES, Carlos A. **Education and Democracy**. Paulo Freire, Social Movements, and Educational Reform in São Paulo. Boulder: Westview Press, 1998.

RYAN, Brendan. And your corporate manager will set you free... : devolution in South Australian education. In: Smyth, J. (Ed.). **A Socially Critical View of the Self-managing School**. Londres: The Falmer Press, 1993. p. 191-211.

SANCHES, Maria F. C. A Autonomia dos Professores como Valor Profissional. **Revista de Educação**, v.V, n.1, p. 41-63, 1995.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina**. Campinas: Autores Associados, 1995.

SILVA JUNIOR, Celestino A. A ideologia da incompetência do outro e outras ideologias de conveniência na relação neoliberalismo e educação. In: SILVA JUNIOR, C. A. et al. **Infância, Educação e Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez Editora, 1996. p. 74-92.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Identidades Terminais**. As Transformações na Política da Pedagogia e na Pedagogia da Política. Petrópolis: Vozes, 1996.

WHITTY, Geoff; POWER, Sally; HALPIN, David. **Devolution and Choice in Education**. The School, the State and the Market. Buckingham: Open University Press, 1998.