



Debate Nacional sobre
Educação

Conselho Nacional de Educação
Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa
Portugal

www.cnedu.com
cne.doc@cne.min-edu.pt

tel.: + 351 21 793 52 45
fax: + 351 21 797 90 93



A Educação em Portugal (1986-2006) Alguns Contributos de Investigação

estudos e relatórios



Conselho Nacional de
Educação

estudos e
relatórios

A Educação em Portugal
(1986-2006)

Alguns Contributos de
Investigação

**A EDUCAÇÃO EM PORTUGAL
(1986-2006)
Alguns Contributos de Investigação**



Debate Nacional sobre
Educação



Conselho Nacional de
Educação



A Educação em Portugal (1986-2006)
Alguns Contributos de Investigação

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de
investigação / ed. lit. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação;
org. Conselho Nacional de Educação. – (Estudos e Relatórios)

ISBN 978-972-8360-39-9

I – SOCIEDADE PORTUGUESA DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

II – PORTUGAL. Conselho Nacional de Educação

CDU 37

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não reflectem necessariamente a opinião ou orientação do Conselho Nacional de Educação

Edição: Conselho Nacional de Educação

Direcção: Manuel I. Miguéns, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

Organização e apoio à edição: Teresa Gaspar

Composição e montagem: Paula Antunes

Capa: Providência Design

Impressão e Acabamento: Editorial do Ministério da Educação

1.ª Edição: Novembro 2007

Tiragem: 1000 exemplares

ISBN: 978-972-8360-39-9

Depósito Legal: 268125/07

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217935245 Fax: 217979093

Endereço electrónico: cneme@mail.telepac.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

NOTA DE APRESENTAÇÃO	9
PREFÁCIO	13
CAPÍTULO I Administração da Educação e Autonomia das Escolas Licínio C. Lima - Universidade do Minho	15
CAPÍTULO II Currículo, Investigação e Mudança José Augusto Pacheco - Universidade do Minho	79
CAPÍTULO III Formação de Professores: das concepções às realidades Manuela Esteves - Universidade de Lisboa	149
CAPÍTULO IV Aprender sem ser Ensinado. A Importância Estratégica da Educação Não Formal Rui Canário - Universidade de Lisboa	207

NOTA DE APRESENTAÇÃO

Por ocasião dos vinte anos da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986-2006), a Assembleia da República decidiu promover, conjuntamente com o Governo, um Debate Nacional sobre Educação (DNE). Mandatado para o organizar, o Conselho Nacional de Educação (CNE) procurou garantir a abrangência e diversidade de contributos que o configuraram como um debate aberto, plural e democrático.

Um debate com tais características, aberto à participação de todos os cidadãos e instituições que desejassem expressar as suas opiniões, dependeria em boa medida do conhecimento rigoroso da evolução do sistema educativo ao longo da vigência da referida Lei de Bases, o que recomendava a realização de diferentes estudos sobre a matéria.

Reunindo no seu seio os mais creditados investigadores nacionais e as diversas valências do campo das Ciências da Educação, a Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE) afigurava-se como a entidade de referência para a concretização deste objectivo, tanto mais que ao seu estatuto acresce o facto de se encontrar representada no CNE.

É neste contexto que o Conselho Nacional de Educação desafiou a SPCE a realizar um levantamento crítico dos principais contributos da investigação educacional para o desenvolvimento da Educação em Portugal, nos últimos vinte anos.

Delimitados os domínios de incidência – Administração Educacional, Currículo, Formação de Professores e Educação Não Formal – a Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação escolheu a equipa de investigadores e optou pela apresentação de textos relativamente independentes sobre cada uma das áreas temáticas em apreço.

O presente livro é o resultado deste processo e reúne os textos da autoria de Licínio Lima, José Augusto Pacheco, Manuela Esteves e Rui Canário. Além da presente publicação, este estudo já havia sido disponibilizado em CD, integrado no Relatório Final do DNE, que foi amplamente distribuído. Essa edição electrónica do Relatório integra ainda outros estudos, cuja edição em livro se espera para breve.

Manuel I. Miguéns
Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

PREFÁCIO

No contexto do Debate Nacional sobre Educação, o Conselho Nacional de Educação encomendou à Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação a realização de um trabalho que abarcasse os principais campos de conhecimento da educação, em função de uma temática comum: a investigação em educação nos últimos vinte anos.

Aceite o desafio, a Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação realizou um seminário interno para discutir os possíveis referentes para a realização do trabalho e suas formas de abordagem. Não sendo fácil isolar áreas de investigação em educação, mais ainda quando se verifica que, depois da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a produção bibliográfica e a investigação cresceram de forma significativa, os participantes concordaram na exploração de quatro temáticas principais: Administração Escolar, Desenvolvimento Curricular, Formação de Professores e Educação não Formal.

É assim que se apresenta "A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns Contributos de Investigação", subdividido em quatro temáticas: Administração da Educação e Autonomia das Escolas (Licínio C. Lima, Universidade do Minho); Currículo, Investigação e Mudança (José Augusto Pacheco, Universidade do Minho); Formação de Professores: das concepções às realidades (Manuela Esteves, Universidade de Lisboa); Aprender sem ser Ensinado. A Importância Estratégica da Educação Não Formal (Rui Canário, Universidade de Lisboa).

Os critérios para a elaboração dos textos são da responsabilidade de cada autor, esperando-se que este trabalho se torne num ponto de partida para a discussão fundamentada e séria, cada vez mais necessária, sobre educação.

Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação

CAPÍTULO I

Administração da Educação e Autonomia das Escolas
por Licínio C. Lima

Introdução: da Autonomia em Contextos Organizacionais Heterónomos

O presente estudo incide sobre a administração do sistema educativo e o governo das escolas dos ensinos básico e secundário, conferindo protagonismo à categoria "autonomia da escola" e às suas variações de ordem político-ideológica, teórico-conceptual e gerencial-pragmática, assim elegendo a autonomia como problemática nuclear e como analisador privilegiado da administração da educação e das políticas educativas em Portugal ao longo das duas últimas décadas¹, após a aprovação, em 1986, da Lei de Bases do Sistema Educativo.

O que legitima esta opção, para além da impossibilidade de analisar, dentro dos limites fixados para este texto, a multiplicidade de dimensões políticas, organizacionais e administrativas pertinentes para o estudo da reforma educativa iniciada em meados da década de 1980, das mudanças subsequentes e, ainda, das importantes *invariantes estruturais* observáveis, é a tese que subjaz à *démarche* interpretativa aqui assumida, em torno da qual se argumentará e se convocará um já significativo *corpus* de investigações teóricas e empíricas do domínio

¹ Embora este trabalho incida formalmente sobre o período compreendido entre 1986 e 2006, entendeu-se oportuno abordar, ainda que muito brevemente, algumas das principais características do período autogestionário (1974-1976) e do período de normalização e institucionalização da gestão democrática das escolas, até 1986, ano em que ocorre a criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de Janeiro) e a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro).

da Administração Educacional². A referida tese não se apresenta como uma construção apriorística, nem se confunde com uma hipótese de trabalho formulada com intuitos de confirmação ou infirmação ulteriores; constitui-se exactamente a partir da articulação de dados provenientes da investigação portuguesa actualmente disponível, incluindo trabalhos e perspectivas de interpretação que vêm sendo desenvolvidos pelo autor (cf., sobretudo, Lima, 1992; 1998; 1999; 2000; 2004).

Com efeito, entende-se que nenhum outro conceito emergiu com semelhante centralidade nos discursos políticos, normativos e académicos no transcurso dos últimos vinte anos, a ponto de ter já sido considerado com estatuto semelhante ao de uma "terra prometida" (cf. Lima & Afonso, 1995) embora, na prática, revelando profundas ambiguidades e contradições, assumindo frequentemente uma dimensão retórica face a orientações e acções que obstaculizam o exercício da autonomia das escolas em termos minimamente substantivos.

A situação revela-se, aparentemente, paradoxal. A compreensão das políticas e da administração da educação em Portugal não dispensa a análise da problemática da autonomia das escolas e das suas acentuadas variações e significações, em articulação com uma constelação de conceitos que gravitam em seu redor (descentralização, projecto educativo, comunidade educativa, territorialização das políticas educativas, contrato de autonomia, etc.); mas, por outro lado, a manutenção e, por vezes, mesmo o reforço dos poderes da administração central, designadamente através de processos de desconcentração, da imposição de lógicas de reordenamento da rede escolar, entre outras formas de controlo sobre as

² Com antecedentes em termos de formação universitária que, em Portugal, remontam a finais do século XIX e que conheceram estatutos, designações e orientações bastante diversos ao longo do século XX, a formação pós-graduada e a investigação em Administração Educacional são porém bastante mais recentes, e especialmente em comparação com a situação vivida em muitos países europeus e do continente americano, tendo emergido com carácter organizado e sistemático nalgumas instituições de ensino superior e em certos centros de investigação ao longo dos últimos trinta anos. Sobre o seu estatuto, designação e objecto, bem como sobre os projectos de formação e a produção de conhecimento por que vem sendo responsável entre nós, ver, entre outros: Lima, 1991; 1996; Silva, 1996; Barroso, 1997a; Lima, 1997; Silva, 1997; Estêvão, 2000; Barroso, 2002; Costa, 2004; Silva, 2005.

escolas, permanecem em forte oposição às promessas de descentralização e de autonomia para as escolas exigindo, igualmente, especial atenção em termos de estudo. Trata-se, deste modo, de um estudo necessariamente marcado por tensões entre centralização e descentralização, entre orientações, decisões e acções, entre discursos autonómicos e contextos organizacionais heterónomos, entre escolas *governantes* e escolas *governadas*, e ainda por múltiplas e subtis intersecções, por dispositivos híbridos e por formas compósitas que transcendem as antinomias mais óbvias.

A referida heterogeneidade é ainda potenciada pelo lapso temporal aqui abarcado, normativamente subordinado a uma mesma Lei de Bases, embora também a recepções diferenciadas que em seu torno foram sendo construídas a partir de distintos programas políticos, agendas e mandatos para a educação. A este propósito, alguns trabalhos de política educativa têm justamente destacado a complexidade, a heterogeneidade, e por vezes o hibridismo, das orientações produzidas nas últimas décadas, especialmente após o 25 de Abril de 1974, seja por referência à transição do Estado Novo para o Regime Democrático (cf. Grácio, 1986; Stoer, 1986; Teodoro, 2001), seja remetendo para as ideologias que marcaram o campo educativo a partir de 1974 (Correia, 1999), para a emergência de um neoliberalismo educacional de tipo mitigado (Afonso, 1998), para os elementos de extracção democrática, modernizadora e neoliberal das reformas da educação pública (Lima & Afonso, 2002), para as tendências de regulação, desregulação e privatização (Barroso, 2003) ou ainda, entre outros, para os processos envolvidos na elaboração da agenda da política educativa no contexto de dinâmicas de globalização e de europeização das políticas públicas (Antunes, 2004).

Neste contexto, assume-se que a compreensão da evolução da administração da educação e da sua situação no presente é incompatível com as tendências que operam no sentido da sua despolitização³, como se a

³ Em termos gerais, observa pertinentemente Mozzicafreddo (2001, p. 18): "A separação da reforma da administração da questão política implica que os elementos constitutivos do corpo político da sociedade – tais como os objectivos da democracia, a evolução dos direitos da cidadania, os protestos e as expectativas sociais, as eleições e as escolhas colectivas – se situem fora do âmbito da gestão pública".

reforma da administração do sistema educativo e das escolas constituísse um reduto técnico-racional, instrumentalmente orientado segundo critérios pretensamente neutros e objectivos de eficácia, de eficiência, de competitividade, etc. Ao contrário, a reforma da administração da educação revela-se em toda a sua *politicidade*, tendo mesmo estado, em muitos países, no cerne das reformas educativas empreendidas nas últimas décadas, até mesmo quando estas procuraram naturalizar a introdução de mudanças legitimadas em termos de modernização e racionalização, fazendo apelo a ideologias gestionárias de extracção empresarial e produtivista e ao mercado educacional⁴.

A crescente importância do chamado *gerencialismo*, também designado por “managerialismo” (cf., por exemplo, Santiago, Magalhães & Carvalho, 2005), na administração pública e, especialmente, na administração da educação, cujos pilares assentam em princípios da “nova gestão pública” e em perspectivas da “administração pública empresarial” já com manifesta e transversal influência em Portugal – em programas políticos, discursos jurídico-normativos e acções da administração –, representa um relevante elemento a ter em consideração e uma possível chave para a compreensão das aludidas variações em termos do conceito de autonomia. A par de outros (descentralização, participação, cidadania), o conceito de autonomia vê radicalizado o seu carácter polissémico, sendo sujeito a um complexo processo de ressemantização capaz de o fazer adquirir não apenas novos significados, mas também significados já em ruptura com a sua historicidade e com as suas articulações privilegiadas com as teorias da democracia como participação.

Não é, portanto, de estranhar que a autonomia da escola represente, há duas décadas, um tópico recorrente nos discursos educativos, embora, aparentemente, com reduzido impacto na administração do

⁴ Uma vasta literatura crítica tem sido produzida, especialmente em língua inglesa e com particular incidência durante a década de 1990, sobre as reformas da organização e administração públicas e da administração da educação e das escolas. A título de exemplo remete-se para um pequeno grupo de trabalhos que têm sido referenciados pela investigação portuguesa em administração educacional: Brunsson & Olsen, 1993; Self, 1993; Smyth, 1993; Ball, 1994; Clarke, Cochrane & McLaughlin, 1994; Ranson & Stewart, 1994; Clarke & Newman, 1997; Whitty, Power & Halpin, 1998; Whitty, 2002.

sistema educativo e sobretudo com parcas consequências democráticas na governação e administração das escolas. Inversamente, parece que quanto mais é invocada como princípio doutrinário, mais adiada tende a ser enquanto política de descentralização e prática de autogoverno das escolas, deixando à vista a profunda e crescente distância entre *retórica* e *implementação* (Olsen, 1991). Mas se os discursos sobre o “reforço da autonomia da escola”, reproduzidos por diversos governos de distintos partidos e coligações políticas, ao longo dos últimos vinte anos – pelo menos desde o Programa do XI Governo Constitucional, de 1987, remetendo para aquela exacta expressão –, permanecem, mesmo contra toda a evidência empírica analisada pela investigação disponível, é porque mantêm ainda algum capital político e de legitimação da acção governativa. Passaram, com efeito, a integrar a constelação de *lugares-comuns* das políticas educacionais, cuja reprodução tende a ser securizante em termos de recepção pública por ser compatível com as orientações dominantes, emanadas de grandes organizações internacionais (OCDE, Unesco, União Europeia, Banco Mundial ou outras, consoante os casos) e daquilo que Roger Dale (2001) designou por “agenda globalmente estruturada para a educação”.

Sob estas orientações, e atendendo ainda à tradição centralizada da política e administração da educação em Portugal (cf., entre outros, Formosinho, 1987; Fernandes, 1992; Barroso, 1995; Ferreira, 2005), os discursos em torno da autonomia da escola deixam de ficar reféns de orientações e acções de tipo sócio-comunitário com vista à democratização dos poderes educativos e ao autogoverno das unidades escolares em seu entorno comunitário. Estranhamente, a autonomia da escola passa, então, a ser conjugável com a sua governação heterónoma a partir do momento em que o conceito de autonomia é desprovido de sentido político substantivo e não significa mais autogoverno, soberania, capacidade de se dirigir segundo regras próprias e em graus variados; significa, ao invés, algum grau de liberdade de execução, adaptação local e operacionalização contextualizada das orientações produzidas por outrem, mesmo assim de forma tutelada e fortemente regulamentada, através da sujeição a normas processuais com origem no *exterior*, e *acima*, de cada escola concreta. Esta concepção de autonomia da escola, de tipo marcadamente

operacional ou procedimental, contribui para a salvaguarda do tradicional poder da administração central e da sua ordem própria, ou seja, assegura a autonomia do centro e remete as escolas para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada.

Como veremos, a administração e as políticas educativas portuguesas, desde a Lei de Bases de 1986, têm sido especialmente influenciadas pelas acima referidas contradições e pelos correspondentes equívocos em termos de recepção e interpretação. E também por uma contradição maior, que no entanto faz todo o sentido político e organizacional se devidamente interpretada, traduzível através de um oxímoro (isto é, de uma combinação de palavras de sentido oposto): a escola *heteronomamente autónoma*, ou a escola com *autonomia heterogovernada*.

A contradição nos termos é, contudo, apenas aparente, uma vez que o conceito de autonomia da escola surge condicionado por discursos e por práticas que tendem a fazer apelo a formas diversas de execução periférica das decisões centrais, na maioria dos casos em conformidade face às regras de execução também centralmente definidas mas, parcialmente, admitindo algumas adaptações localizadas capazes de garantir de forma mais eficaz o cumprimento dos objectivos heterónomos. Neste sentido, cada escola concreta poderia ser interpretada – em termos de definição de políticas escolares, da elaboração de projectos educativos e de múltiplas decisões organizacionais e administrativas – como um heterónimo do poder central. É este, afinal, o verdadeiro autor (embora sob nomes alheios) que concebe as mais relevantes decisões e regras que incidem, universalmente e com o estatuto de injunções, sobre as organizações escolares periféricas. Talvez a conhecida distinção, sem rigor jurídico-formal, estabelecida entre “administração educativa” e “escolas”, que estranhamente parece subtrair a administração de cada escola ao conceito de “administração educativa”, reservando-o para a administração da educação de tipo directo a partir dos níveis central e regional⁵, faça

⁵ Idêntico fenómeno ocorre em vários diplomas legais no que se refere à distinção entre “Ministério da Educação” e “escolas”, como se estas não fossem parte integrante daquele. Trata-se, em ambos os casos referidos, de um *lapsus calami* cujo teor e frequência não deixa de merecer atenção e possível interpretação.

pleno sentido no quadro de uma interpretação crítica, sociologicamente referenciada, da política e administração da educação em Portugal. A “administração educativa” pode então ser conceptualizada como uma forma centralizada de administração directa das escolas, reduzindo estas ao estatuto de extensões ou serviços periféricos, embora recorrendo agora ao seu nome para, em seu nome e em nome dos seus interesses, dirigir e controlar todas as escolas e a educação escolar que nelas ocorre.

1. Da Autonomia como Prática Autogestionária à Gestão Democrática das Escolas como Consagração do Governo Heterónimo

Embora só muito raramente convocada durante o período revolucionário⁶, não tendo, por isso, chegado a ser erigida em palavra-de-ordem ou em conceito-chave, a autonomia da escola representou o elemento mais significativo da primeira edição da gestão democrática (cf. Lima, 1992, pp. 219-283), caracterizada pela “deslocação do poder” do ministério para os actores escolares (cf. Stoer, 1985, p. 67; 1986) e pela sua natureza de “imposição da periferia” (cf. Grácio, 1986, p. 164). Não se falando de autonomia, mas preferencialmente de gestão democrática, ou de autogestão pedagógica, foi, contudo, de autonomia que verdadeiramente se tratou quando, em muitas escolas, se operou um ensaio autogestionário e se passou a exercitar uma autonomia *de facto*, embora não *de jure*, através de processos de mobilização, de participação e de activismo que afrontaram os poderes centrais (cf., entre outros estudos, Grácio, 1981; Fernandes, 1985; Stoer, 1986, Lima, 1988a, 1992, 1999, 2002; Sanches & Nadai, 1995; Sanches, 2004; Teodoro, 2004).

Sem um único diploma legal ou instrução oficial que inicialmente lhe tivesse dado cobertura e, mais tarde, à margem de qualquer projecto ou medida de descentralização da administração ou de devolução de

⁶ Estêvão (2004) chama a atenção para a situação de excepção que se poderá encontrar nas posições assumidas pelo Movimento de Esquerda Socialista (MES) no período de 1974-75, exactamente remetendo para a centralidade conferida à autonomia da escola e, também, para a distinção implícita entre *direcção* e *gestão* das escolas, mais tarde conceptualizada pelo grupo de trabalho da Universidade do Minho no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (em 1988).

poderes, o ensaio da autonomia levado a cabo em várias escolas do país⁷ caracterizou-se pela busca, plural, de novos ordenamentos, pela ingerência e apropriação de poderes que tornaram possível, ainda que transitoriamente, transformar as periferias em centros de decisão, deixando o poder político e a administração central relativamente paralisados e a legislação escolar em vigor frequentemente ultrapassada pelos factos (cf. Lima, 1992; 1999).

O afastamento de reitores e directores, que ocorreu em diversas escolas, e a sua substituição por órgãos colegiais com distintas designações, composições e processos de eleição variados, a abertura à participação de professores, alunos e funcionários, o recurso à acção das assembleias gerais e, especialmente, dos plenários de professores (estes, em muitos casos, os verdadeiros órgãos de direcção escolar), a tomada de decisões em múltiplas áreas, incidindo sobre manuais e textos de apoio, conteúdos curriculares, formas de avaliação, calendário escolar, regras de comportamento, entre outros elementos que têm sido inventariados pela investigação acima referida, constituem confirmação empírica de uma autonomia praticada, embora não decretada, com efectiva expressão no plano da acção organizacional. Partilhando, por essa via, com o poder central o exercício da governação das escolas e interferindo nos respectivos processos de decisão, seja em termos de definição de políticas escolares seja, também, no que concerne à produção de certas regras processuais e formas de execução, por vezes evidenciando a assunção de um considerável grau de liberdade.

A emergência de processos de construção de uma autonomia *de facto*, efectivamente praticada no plano da acção organizacional, à margem da iniciativa e do controlo do aparelho político e administrativo central, muito cedo haveria de conduzir o I Governo Provisório a uma

⁷ Mais do que o número de escolas inicialmente envolvidas neste processo, o que tem sido destacado é o seu carácter inédito de afrontamento das autoridades centrais, bem como o seu efeito inspirador e multiplicador, até devido à centralidade geográfica e à dimensão de muitos dos estabelecimentos. A investigação de Torres (2004; 2005) incidiu mais recentemente sobre uma escola onde o ensaio autogestionário foi bastante mais esbatido, evidenciando linhas de continuidade face a investigações anteriores mas também especificidades, designadamente em termos de manutenção de uma orientação de tradição legalista e normativista.

legalização retrospectiva das comissões de gestão entretanto eleitas e em funções, assim contribuindo para a consagração jurídico-formal do processo e para a sua generalização a praticamente todas as escolas do país. Através do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio, isto é, apenas um mês após o 25 de Abril de 1974, o governo reconhece os órgãos escolares eleitos (ou a eleger), assumindo já a sua posterior regulamentação e remetendo a sua acção para o cumprimento da anterior legislação, desta forma privilegiando uma orientação política claramente procedimentalista (autonomia processual ou instrumental), mais centrada no método de escolha dos detentores dos cargos do que no teor e na amplitude das suas novas atribuições e competências (autonomia substantiva).

A então crescente, e generalizada, situação de heteropraxia, ou seja, de elevado número e alcance das práticas organizacionais escolares que divergiam do padrão tradicionalmente imposto, em vez de ser valorizada como processo de aprendizagem da autonomia e da prática da decisão, tendo em vista a ulterior consagração de princípios e regras básicos de uma governação mais democrática e mais autónoma das escolas, antes foi definida como um problema a resolver e como um desafio à autoridade do poder central, mesmo apesar da crise de legitimidade e de eficácia deste durante o período revolucionário. De tal forma que ainda em finais de 1974, através do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro, o governo voltará a legislar no sentido de procurar estancar as práticas autonómicas, tentando proceder a uma normalização precoce do governo das escolas e impondo um "modelo de gestão" uniforme, baseado na criação de três órgãos (conselhos directivo, pedagógico e administrativo), na consagração do carácter electivo e colegial do conselho directivo, na proibição das assembleias e dos plenários com carácter deliberativo, na sujeição de todos estes órgãos às políticas e às regras centralmente definidas.

Não fosse a prática quase generalizada de incumprimento do decreto, mormente no que se refere à realização de plenários deliberativos de professores, que frequentemente substituíram o conselho pedagógico e cujas decisões acabavam por ser executadas pelos conselhos directivos,

e o ensaio da autonomia teria ficado limitado aos meses compreendidos entre Maio e Dezembro de 1974. Contudo, ficava clara a inexistência de um projecto de descentralização do ministério da educação, de autogestão pedagógica, de autonomia das escolas e de devolução de certos poderes do centro para as periferias. Pelo contrário, em pleno processo revolucionário, a burocracia centralizada revelava sinais de reanimação que viria a confirmar cabalmente em finais de 1976 e nos anos seguintes, inaugurando a segunda edição da gestão democrática (cf. Lima, 1992). O exercício da autonomia ocorreu quase sempre de forma desapojada, quando não mesmo obstaculizada, por parte dos governos e dos órgãos centrais do ministério e, ao contrário do que se poderia supor, não foi sequer o advento de uma autonomia decretada para as escolas que, após a constitucionalização do princípio da gestão democrática, em 1976, garantisse a efectiva existência de órgãos de direcção próprios de cada escola, dessa forma partilhando poderes e assegurando um regime de co-governança da educação escolar.

A inibição da autonomia praticada, ou *de facto*, viria a suceder-se a partir da tomada de posse do I Governo Constitucional e da publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, conhecido por "decreto da gestão de [Mário Sottomayor] Cardia" (o então ministro da educação do governo presidido por Mário Soares). Alvo de considerável contestação no início, o decreto *normalizador* anunciava o processo de reconstrução do paradigma da centralização (o retorno do poder ao centro), desvalorizando fortemente as experiências anteriores de tipo autonómico e associando-as à *desordem* e ao *caos total* nas escolas.

Com efeito, a institucionalização da gestão democrática das escolas, que ocorrerá a partir de 1976 e que se desenvolverá ao longo de mais de duas décadas (formalmente, até à publicação do Decreto-Lei n.º 155-A/98, de 4 de Maio), irá garantir um importante princípio democrático – a eleição de órgãos colegiais de gestão das escolas –, mas, simultaneamente, irá consagrar um sistema centralizado de administração e um governo heterónimo das escolas.

Anunciando a necessidade de "separar a demagogia da democracia", o decreto lança as bases da separação entre política e administração, concepção e execução, superiores e subordinados. A gestão "verdadeiramente democrática" que se afirma procurar alcançar irá revelar-se ao longo dos anos como *muita* gestão para *reduzida* democracia. Cedeu-se aos professores o quase exclusivo das tarefas de gestão corrente mas, por outro lado, subtraiu-se-lhes os poderes de decisão sobre políticas escolares, formas de organização diferenciadas, projectos próprios, etc., tendo-se ainda isolado as escolas das respectivas comunidades e da participação substantiva de outros actores sociais (sobretudo as famílias dos alunos e as autoridades locais).

Alcançou-se, por esta via, uma síntese criativa entre elementos simbólicos de raiz democrática, cedo limitados à prática de rituais eleitorais desprovidos de programas e da possibilidade de os apresentar, e a tradição centralista que sempre conferiu a cada escola o carácter de extensão do centro ou de "serviço local" (Formosinho, 1989), periférico, subordinado e heterogovernado.

As consideráveis alterações morfológicas operadas nas escolas por via da consagração de uma gestão democrática insular em termos de governo e autonomia, estabelecendo implicitamente como verdadeiros órgãos de direcção, aparentemente ocultos e fora do organigrama de cada escola, os serviços centrais e, mais tarde, também pericentrais do ministério e, em boa parte, limitadas à eleição de conselhos directivos, revelaram-se incapazes de transformar o carácter centralizado e autoritário da administração e de contribuir para um governo mais democrático e participado das organizações escolares⁸.

⁸ Destaque para dados e conclusões provenientes de estudos sobre: as práticas de gestão (Boavida, 1984; Sanches, 1987; Barroso, coord., 1988; Clímaco, 1988; Clímaco & Rau, 1988; Clímaco *et al.*, 1988; Rau, 1988; Sanches, 1999; Barroso, 1991), a participação dos alunos (Lima, 1988; Lima & Afonso, 1990; Lima, dir., 1998), a participação dos professores (Lima, 1992; N. Afonso, 1994; Ferreira, 2005), a participação dos pais e encarregados de educação (N. Afonso, 1993; Diogo, 1998; Sá, 2001; J. Lima, 2002; Lima & Sá, 2002; Teixeira, 2002; Fernandes, 2003; Martins, 2003; Silva, 2003; Sá, 2004), a participação dos funcionários (Castro, 2002), o projecto educativo da escola (Costa, 1991; 1997; 2004; Barroso, 1992; Macedo, 1995; Afonso, Estêvão & Castro, 1999), a direcção de turma (Castro, 1995; Sá, 1997), a cultura da escola (Gomes, 1993; Sarmento, 1994; Torres, 1997), as escolas profissionais (Alves, 1996), a escola privada (Estêvão, 1998), a escola primária (Sarmento, 2000), o trabalho dos professores e a colegialidade (Mendes, 1999), a avaliação das escolas (Afonso, 1999; Estêvão, 2001; Costa, Neto-Mendes & Ventura, 2002; Libório, 2004; Ventura, 2006).

Revelaram, paradoxalmente, um sistema de gestão democrática de escolas não dotadas de autonomia substantiva, mesmo em grau relativamente limitado. Na verdade, quando a investigação chama a atenção para múltiplas práticas de *autonomia relativa* por parte dos actores escolares, trata-se de uma autonomia *lato sensu* considerada, inerente a qualquer contexto social organizado e a actores sociais que nunca se encontram totalmente despojados de capacidades estratégicas, de resistência, ou de *margens de autonomia relativa*. Não se trata, porém, de uma autonomia organizacional ou colectiva que resulte da assunção legítima da autonomia dos indivíduos. A autonomia educativa dos actores escolares, e especificamente a capacidade deliberativa dos professores e educadores, não se encontrando assegurada opera como um poderoso obstáculo à realização da autonomia da escola.

Como pertinentemente observou João Barroso (1996, p. 186), a autonomia da escola “não preexiste à acção dos indivíduos”. Ou seja, tal como Paulo Freire (1996, p. 119) lembrou, ninguém é autónomo primeiro para, depois, decidir – “só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia”.

Pelas razões apontadas, a gestão democrática institucionalizada não se caracterizou por *demasiada democracia para pouca gestão*, ao contrário daquilo que alguns sectores defendem, mas sobretudo pela situação inversa. As práticas democráticas, descentralizadas e de tipo autónomico foram afastadas, a participação activa dos actores escolares foi obstaculizada, a integração comunitária das escolas foi muito dificultada; o normativismo continua a representar um pressuposto político-administrativo nuclear, a prática de “infidelidades normativas” (Lima, 1992) é elevada, embora silenciosa e difusa, o controlo dos aparelhos centrais e regionais é crescente e a incapacidade destes para corrigir de forma inteligente e célere os erros, inevitavelmente maiores e mais frequentes, que cometem é directamente proporcional ao grau de controlo burocrático que insistem em continuar a exercer⁹.

⁹ Proferida na situação de administrador da educação numa das maiores cidades do mundo, a seguinte declaração de Paulo Freire (1991, p. 25) é, a este propósito, particularmente interessante: “A Administração precisa testemunhar ao corpo docente que o respeita, que não teme revelar seus limites a ele, corpo docente. A Administração precisa deixar claro que pode errar. Só não pode é mentir”.

Daqui resulta, até hoje, uma enorme e crescente pressão política e gestonária sobre os principais órgãos de administração das escolas, o escalão administrativo básico que, provavelmente, se foi revelando mais fiável e competente e sobre o qual recaem os problemas inerentes à execução quotidiana de políticas heterónomas (com seus respectivos erros) a partir de uma posição hierarquicamente subordinada e sempre sujeita a verificações de conformidade por parte dos serviços de inspecção. Mesmo na ausência de “gestores profissionais”, ou talvez por isso, o exercício profissional e responsável da administração no interior das escolas é, em geral, uma realidade conhecida da investigação em torno da gestão democrática. O mesmo, porém, já não se pode concluir acerca das suas práticas democráticas, participativas e autónomicas.

2. Lei de Bases e Reforma Educativa: uma descentralização sem autonomia das escolas?

A Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, designada por Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), adopta como princípios organizativos “contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias” (Artigo 3º, b) e, ainda, “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido comunitário e níveis de decisão eficientes” (*Ibid.*, g).

Os princípios gerais relativos às práticas democráticas e participativas, bem como à descentralização de estruturas, revelam-se bastante mais avançados do que as opções concretas fixadas na LBSE em termos de descentralização da administração escolar e de autonomia conferida às escolas. Embora consagre no Artigo 45º os “princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo” no âmbito

da administração e gestão das escolas, e disponha ainda que a direcção de cada estabelecimento "é assegurada por órgãos próprios para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente", em nenhum momento a LBSE estabelece concretamente a participação dos pais dos alunos, ou das autoridades locais, nos órgãos de direcção das escolas, assim como, relativamente a esses órgãos, se revela ambígua e, sobretudo, à margem da consagração da autonomia das escolas; ao contrário do que seria congruente com os princípios antes assumidos pelo legislador e com a existência de uma direcção própria de cada escola. Contudo, a autonomia da escola é formalmente reservada para os estabelecimentos do ensino superior (*Ibid.*, 7, 8, 9).

Em termos estruturais a LBSE define dois níveis de administração – o central e o regional (Artigo 44º) –, para além da administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino (Artigo 45º), este porém claramente subordinado aos anteriores e às suas respectivas funções. Assim, à administração central caberão funções de "concepção, planeamento e definição normativa", de "coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa", de "inspecção e tutela", de "definição de critérios gerais de implantação da rede escolar" e de "garantia da qualidade", ou seja, as funções mais relevantes e mais típicas de uma modalidade centralizada de administração da educação. À administração regional, através de cada um dos departamentos regionais de educação a criar em cada região, caberiam funções de integração, coordenação e acompanhamento da actividade educativa.

A descentralização aparentemente instituída seria no sentido da administração central para a administração regional, de tal forma que A. Sousa Fernandes (1988, p. 111) observou: "O nível administrativo regional é o principal beneficiário da descentralização consignada na LBSE, devendo considerar-se o 'nível normal de administração' da educação". De resto, nas suas disposições transitórias, a LBSE dispõe ainda que "Enquanto não forem criadas as regiões administrativas, as competências e o âmbito geográfico dos departamentos regionais de educação referidos

no n.º 2 do artigo 44º serão definidos por decreto-lei, a publicar no prazo de um ano" (Artigo 62º, 4). Porém, uma efectiva descentralização para os departamentos ou, como viriam a ser designados a partir do ano seguinte, para as direcções regionais de educação, nunca chegaria a ocorrer, tanto mais que também a regionalização do país haveria de ficar adiada.

A anunciada descentralização acabará por não ter consequências, seja relativamente às direcções regionais (desconcentradas), seja face às atribuições e competências dos órgãos "próprios" de "direcção" de cada estabelecimento, os quais, não dotados de graus de autonomia minimamente significativos, permaneceriam subordinados ao centro, embora a partir de agora através de departamentos pericentrais regionalmente disseminados, com maior capacidade de exercer o controlo central sobre as escolas.

Porém, a consagração de princípios tão relevantes quanto a democratização, a participação e a descentralização, associados à importante ideia da criação de órgãos próprios de direcção de cada estabelecimento de educação e ensino, talvez pudessem ser passíveis de uma articulação favorável, de uma interpretação substantiva baseada na elasticidade da lei e na superação de algumas das suas incongruências. As actividades desencadeadas pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) a partir de 1986 e desenvolvidas nos dois anos seguintes, e designadamente a criação de um grupo de trabalho, constituído por docentes da Universidade do Minho, encarregado de apresentar propostas para a reforma da administração e gestão das escolas, viriam a representar um contexto propício para a referida tentativa.

No primeiro documento que divulgou, meses antes da aprovação da Lei de Bases, subordinado ao título *Projecto Global de Actividades* (CRSE, 1986), a Comissão (nomeada pelo primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva em Fevereiro de 1986) assumia a necessidade de "descentralizar a administração educativa, tanto no plano regional e local como no plano institucional", de proceder ao "reforço das competências dos estabelecimentos de ensino básico e secundário" e à "consolidação e enriquecimento qualitativo da gestão

democrática nos ensinos básico e secundário". A autonomia das escolas e a sua gestão participativa eram expressamente afirmadas e o plano de actividades a desenvolver pela CRSE contemplava o "estudo das condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia aos estabelecimentos de ensino não superior" (*Ibid.*, p. 44). De forma ainda mais expressiva, o último documento que a Comissão produziu, e que entregou ao governo, intitulado *Proposta Global de Reforma* (CRSE, 1988), admitia a "falência do modelo centralizador" (*Ibid.*, p.29) e propunha "uma ampla autonomia das Escolas, dos pontos de vista administrativo e financeiro e da organização e funcionamento pedagógico" (*Ibid.*, p.49). Sem dúvida de uma forma mais clara do que aquela que a LBSE viria a contemplar, abria-se a possibilidade de atribuir maior autonomia às escolas como forma de "enriquecimento qualitativo da gestão democrática". A promessa da autonomia, tal como o debate em seu torno, os obstáculos diversos à sua concretização, a sua centralidade discursiva e, para muitos sectores, o seu eterno adiamento, fariam história ao longo das duas décadas seguintes, a par de uma complexificação do conceito e da emergência de acentuadas variações, das quais se procura dar conta neste estudo.

O grupo de trabalho da Universidade do Minho, a solicitação da CRSE, produziu três estudos, devidamente articulados, embora assinados individualmente, sobre a reforma da administração e gestão das escolas, tendo tomado por referências essenciais a Constituição da República e a LBSE entretanto aprovada pelo parlamento. Os estudos referidos foram apresentados publicamente no Seminário realizado em Braga pela CRSE, a 7 e 8 de Maio de 1987, subordinado ao tema *A Gestão do Sistema Escolar*, tendo sido publicados em Setembro de 1988¹⁰.

¹⁰ Para além dos textos dos membros do referido grupo (João Formosinho, António Sousa Fernandes, Licínio C. Lima) foram ainda apresentados textos da autoria de Maria do Carmo Clímaco, Maria José Rau e António Almeida Costa. À semelhança do que sucederá com os trabalhos posteriores daquele grupo, publicados em Fevereiro de 1988 no volume Documentos Preparatórios II, todos os textos publicados são da responsabilidade dos seus autores e não vinculam a CRSE. Note-se, ainda, que a tardia publicação dos textos do Seminário de 1987, já após a publicação das propostas posteriores constantes dos Documentos Preparatórios II, dificultou a compreensão do processo de produção das propostas e até a sua evolução, tendo mesmo originado leituras contrastivas entre as propostas iniciais, assinadas individualmente, e as propostas colectivas posteriores, ignorando-se que em ambos os casos se tratava de um grupo de trabalho com uma posição claramente definida e articulada que, no entanto, foi evoluindo nas suas posições.

Os autores concentraram boa parte dos seus esforços na procura de interpretações da LBSE mais amplas e mais favoráveis aos princípios de democratização da administração e de autonomia das escolas. Embora se conclua que, na verdade, a lei não atribuiu autonomia às escolas básicas e secundárias, chama-se a atenção para o facto de esta interpretação não deixar de contrariar outros princípios substantivos estabelecidos pela lei, "que exigem, para a sua integral aplicação, a existência de um certo grau de descentralização a nível da escola" (A.S. Fernandes, 1988, p. 139), razão pela qual se entende que "a escola goza de autonomia pedagógica e de orientação" (*Id.*, *Ibid.*, p.142). Em termos mais gerais, defende-se que a "democratização" da educação prevista na LBSE implica necessariamente uma "distribuição de poder nas decisões educativas, através da descentralização dos órgãos e da participação popular na definição da política educativa e na direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino" (*Id.*, *Ibid.*, p.107) e que a própria desconcentração deve ser entendida de forma coordenada e integrada, e não compartimentada, por forma a constituir-se como preparatória do processo de descentralização e não como uma forma mais elaborada de centralização (*Id.*, *Ibid.*, p.113).

No mesmo sentido se pronunciava João Formosinho no seu texto de abertura, relativo aos princípios para a organização e administração da escola portuguesa, onde concluía que "as escolas gozarão de competências importantes no plano pedagógico e científico, o que implica um certo grau de autonomia nos domínios administrativo e financeiro" (Formosinho, 1988, p. 70), situação aliás congruente com a "quebra do princípio da uniformidade na estrutura da administração das escolas" que resultava da LBSE, designadamente através de agrupamentos de escolas que deviam ser incentivados (*Id.*, *Ibid.*, p.85).

Em congruência com os estudos anteriores, o terceiro elemento do grupo assumia uma proposta inicial de "modelos de organização das escolas básica e secundária", onde se defendia a criação de uma direcção democrática através da existência de um órgão de direcção próprio de cada escola (o "conselho de direcção") e o exercício de uma gestão de tipo profissional, subordinada à direcção democrática. Insistindo na ideia de uma "matriz de modelos"

(Lima, 1988b, p. 153), a concretizar em cada escola através da assunção da sua respectiva autonomia, o texto partia do pressuposto, partilhado pelos três autores mencionados, que a direcção das escolas portuguesas se situava *fora, e para além*, das escolas, lhes era *externa*, sendo antes assumida pelos serviços centrais do ministério. A distinção entre *direcção* e *gestão* permitia que, analiticamente, se pudesse chegar àquela conclusão, localizando a direcção escolar *acima e fora* das fronteiras da organização escolar, permitindo ainda que se defendesse a sua realocação no *interior* das escolas, face à qual a gestão escolar deveria ficar democraticamente subordinada, executando as decisões políticas do órgão, legítimo, de direcção. O órgão de direcção democrática, em cada escola, pressupunha o "aumento das atribuições e competências das escolas nas áreas pedagógica e administrativa", o "reforço do estatuto das escolas como interlocutores com todas as autoridades locais, regionais e nacionais" e o "efectivo relacionamento entre a escola e a comunidade" (*Id., Ibid., p.169*).

Nas propostas elaboradas e assinadas colectivamente após a realização do Seminário de Maio de 1987 (cf. Formosinho, Fernandes & Lima, 1988a; 1988b; Formosinho, Fernandes, Rangel & Almeida, 1988), boa parte dos quais foi mais tarde assumida pela CRSE no seu *Projecto Global de Reforma* (cf. CRSE, 1988, pp. 545-628), os autores propõem uma redistribuição de poderes e um "alargamento das atribuições e conseqüente reforço das competências das escolas quer nas áreas pedagógicas, quer nas administrativas" (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988a, p. 161), dotando as escolas de "órgãos de direcção democrática próprios", designados "conselhos de direcção".

As propostas apresentadas pressupõem a consagração de "competências próprias a nível escolar", o direito de elaborar um "projecto educativo" e o "aumento da autonomia colectiva da escola enquanto comunidade, face à administração central" (*Id., Ibid., p.167*), donde se conclui que o processo de descentralização educativa não poderá deixar de contemplar um certo grau de autonomia das escolas.

A CRSE, nas propostas que apresentou ao governo, insistirá também em que "todo este programa só ganha sentido efectivo se concomitantemente se proceder à implementação de políticas de efectiva

descentralização da administração educativa e da consagração legal e regulamentação do princípio da autonomia relativa das escolas e centros no domínio administrativo e financeiro" (CRSE, 1988, p. 550), mas será exactamente isso que as políticas educativas, sob discursos diversos, irão sistematicamente rejeitar no futuro, razão pela qual a autonomia das escolas não chegará a constituir-se como realidade extradiscursiva.

Não obstante as ambiguidades da LBSE e as tensões por vezes expressas entre *democratização* e *modernização* nas propostas finais da CRSE (cf. Lima, 1998), abre-se um novo período de mobilização no estudo e no debate da administração da educação a partir da assunção de princípios de governação democrática, da reivindicação da localização da direcção das escolas nos territórios destas, em torno da qual se pretende garantir a democraticidade e a participação, e legitimar uma maior autonomia para as instituições. Uma autonomia que pressupõe a capacidade de elaboração e execução de um projecto educativo próprio de cada escola e a integração desta numa "comunidade educativa", propostas que, à época, granjearam poucos defensores, tanto em sectores sindicais quanto em sectores políticos e governamentais e que, mais tarde, haveriam de vir a ser retrospectivamente vinculadas a perspectivas de índole gerencialista e tecnocrática, quando finalmente o governo aprovou, ainda a título experimental, um "novo modelo de gestão" fazendo apelo (sobretudo no preâmbulo do diploma) a alguns conceitos emblemáticos das propostas reformistas, embora, a vários títulos, a partir de uma orientação política oposta à descentralização de poderes e à autonomia das escolas. As propostas, ao invés, tinham sido inspiradas numa perspectiva de ruptura com o regime de centralização burocrática, procurando alcançar soluções mais democráticas e participadas para a escola pública, num contexto que, em meados da década de 1980, parecia assumir alguns contornos potencialmente favoráveis à descentralização da administração da educação e à autonomia das escolas, como de resto viria a suceder no ensino superior.

Independentemente das discordâncias manifestadas e das controvérsias que, sobretudo mais tarde, ocorreram em torno das propostas apresentadas, vários autores reconheceram a sua filiação ética,

democrática e autónoma (cf., por exemplo, Barroso, 1995b; Afonso, 1999) e Almerindo Afonso admitirá mesmo que elas poderão ter operado como travão a um modelo que, em 1991, poderia ter levado ainda mais longe as suas tendências gerencialistas e técnico-rationais, não fora o facto de se suceder a propostas em que o conselho de direcção de cada escola surgia com grande centralidade, segundo o autor na única proposta que "optou sem ambiguidades por um órgão de direcção com competências para definir o projecto educativo da escola e com possibilidade de partilhar, desta forma, alguns *poderes de direcção* com o Estado, mantendo os órgãos de gestão subordinados a essas orientações" (Afonso, 1999, p. 126).

O problema é que, desde o início da década de 1980, as críticas veementes ao centralismo e à burocracia do ministério da educação, aparentemente consensuais e até verbalizadas por certos ministros da educação, provinham de lógicas bem distintas, com objectivos e programas políticos consideravelmente diversos. Isso ficaria bem claro mais tarde, especialmente quando o governo iniciou (já tardiamente face a outras áreas da reforma educativa) a produção normativa e regulamentadora.

Com efeito, para certos sectores as críticas à centralização burocrática legitimavam uma concepção de autonomia da escola enquanto política educativa (autonomia substantiva), forçando a uma divisão mais democrática e participativa de poderes de decisão e descentralizando democraticamente o sistema de administração escolar. Porém, para outros sectores, a breve trecho dominantes nos governos, as críticas à burocracia do ministério integravam-se numa ideologia de crítica ao Estado-providência e à administração pública, em cujo contexto a descentralização da educação era articulada com a reforma do Estado e com perspectivas de descentralização e privatização, reduzindo a autonomia das escolas a uma técnica de gestão e a uma delegação política de encargos e responsabilidades (autonomia instrumental e autonomia como delegação política). A subordinação do discurso da autonomia a uma agenda gerencialista e modernizadora, associando a autonomia a uma técnica de gestão orientada para a obtenção da eficácia, da eficiência e da competitividade, unilateralmente definidas em termos de racionalidade económica e gerencial, desvinculou as perspectivas autónomas de uma

concepção democrático-participativa e remeteu-as para programas políticos que, noutros países, tinham colocado a *autonomia* e a *gestão centrada na escola* no cerne das suas orientações privatistas e na introdução de novos mecanismos de regulação da educação pública pelo mercado¹¹.

3. Decisão Política e Produção Normativa: uma autonomia da escola sem descentralização?

As propostas de reforma da administração escolar, elaboradas em 1987 e 1988 no âmbito da CRSE, foram objecto de uma recepção consideravelmente diferida no tempo em termos de tomada de posição governamental, pouco expressiva no que concerne às marcas ou influências inscritas na nova legislação e, globalmente, limitada ao recurso a certos conceitos e a algumas categorias discursivas, embora sem correspondência substantiva no que se refere a temas políticos e organizacionais. Com efeito, o governo viria a optar, e desde cedo, pela introdução de mudanças morfológicas no interior de uma administração de tipo centralizado, ainda consideravelmente concentrada, buscando a "modernização" do sistema e evitando rupturas no paradigma de administração centralizada.

No preciso momento em que se encontravam em elaboração as propostas descentralizadoras e autónomas da CRSE, o governo aprovava uma nova orgânica do ministério da educação (Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro) em total oposição às perspectivas reformistas e a uma leitura ampla e capaz de viabilizar algumas das potencialidades democráticas e descentralizadoras abertas pela LBSE.

Embora, no preâmbulo, aquele decreto remeta para um conjunto de críticas que eram partilhadas pela CRSE, designadamente quanto ao gigantismo e à complexidade do ministério e, também, quanto à sua natureza desarticulada e centralizadora, limita-se, contudo, a uma

¹¹ Para uma análise crítica das perspectivas políticas e organizacionais referidas, no âmbito da administração da educação, ver, entre outros trabalhos de autores portugueses: Lima & Afonso, 1993; Lima, 1994; 1995; Afonso, 1995; Lima & Afonso, 1995; Estêvão, 1998; Sarmiento, 1998; Afonso, 1999; Barroso, 1999; Dias, 1999; Estêvão, 1999; Cardoso, 2001; Lima & Afonso, 2002; Barroso, 2003; Cardoso, 2003; N. Afonso, 2003; Barroso, 2005.

“redefinição organizacional” que procura alcançar uma maior eficácia do poder central, introduzindo numa maior escala e sob distinta organização, menos compartimentada, novas instâncias de desconcentração. Será esta desconcentração, regionalmente disseminada e integrada em termos de valências e funções, que virá a substituir a anterior organização de tipo concentrado, e não uma alternativa descentralizada que transformasse o carácter centralizado da administração, em congruência com a abertura assumida na LBSE e com as propostas da CRSE.

Apelando ao contexto de reforma educativa e às exigências de regionalização, o legislador assume o sentido modernizador e racionalizador da introdução de novos serviços regionais, bem como o reforço dos poderes da administração central, a partir de uma “separação bem nítida entre as funções de concepção, normalização e coordenação a cargo dos órgãos centrais e os de gestão e acompanhamento conferidos a serviços regionais integrados”. De acordo com o Artigo 3º, ponto 2, “As funções de orientação e coordenação dos estabelecimentos de ensino competirão aos serviços centrais, através de direcções regionais de educação”.

Sem margem para dúvidas, as “direcções regionais” não correspondem aos “departamentos regionais” previstos na LBSE como estruturas descentralizadas e autónomas a criar no quadro das futuras regiões administrativas, embora exista no diploma uma referência a tal cenário (Artigo 27º), admitindo-se uma evolução posterior do então cenário de desconcentração para uma situação de efectiva descentralização. Nesse momento, contudo, as novas “direcções regionais” são definidas como “órgãos desconcentrados de coordenação e apoio dos estabelecimentos de ensino” (Artigo 26º), tendo sido mais tarde estruturadas segundo o Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de Outubro, e definidas como “serviços regionais desconcentrados”, ou “serviços intermédios entre a administração central e as escolas”, actuando nas áreas pedagógica, de pessoal docente e não docente, dos equipamentos e dos recursos educativos e, ainda, do apoio sócio-educativo, embora sem poderes de decisão próprios, intervindo enquanto extensões e em nome dos serviços centrais.

Ignorando os estabelecimentos de educação e ensino, bem como qualquer tentativa, ainda que tímida, de contemplar algum grau de autonomia das escolas, o governo definia, por esta via, um quadro político-institucional que se revelava incompatível com uma política de descentralização da administração e de autonomia dos estabelecimentos, antes optando por uma reorganização do centro e de suas estruturas pericentrais com vista à manutenção e ao reforço da sua capacidade de controlo sobre as escolas.

Será neste contexto político e administrativo de feição centralizada que dois diplomas, teoricamente centrais à reforma da administração da educação, virão a ser publicados, respectivamente em 1989 e em 1991, incidindo sobre o “regime jurídico de autonomia das escolas” e sobre o “regime jurídico de direcção, administração e gestão escolar”.

No primeiro caso, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, é apresentado como visando “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada” e transferir “poderes de decisão para os planos regional e local”. Mas no que concerne especificamente às escolas (apenas às dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e às do ensino secundário), afirma-se que estas constituem *entidades decisivas*, embora “no contexto de uma mais ampla desconcentração de funções e poderes”. O “reforço da autonomia das escolas” será alcançado, aparentemente, sem se proceder a uma descentralização da administração do sistema escolar, mantendo, de resto, a orgânica de 1987 e toda a legislação em vigor sobre as mais diversas áreas de intervenção, que sempre limitou fortemente a tomada de decisões pelos órgãos escolares.

É afirmado que a “autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada”, exercendo-se através de “competências próprias em vários domínios”, transferidas de forma “progressiva” e evitando rupturas. A elaboração do projecto educativo traduz-se, de acordo com o Artigo 2º, “na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades educativas e na elaboração de regulamentos internos para os principais sectores e serviços escolares”, embora ainda à margem da definição de um “novo modelo de gestão” das escolas. mbsep

Optando por definições vagas e genéricas e por competências limitadas e instrumentais que, na maioria dos casos, vinham de há muito a ser exercidas nas escolas, o regime de autonomia fala de competências das escolas de forma ambígua e tendencialmente reificada, sem remeter para órgãos concretos (A. S. Fernandes, 1989), assumindo mais o estatuto de "declaração de intenções" a concretizar no futuro (Lima, 1992, p. 311) do que de instrumento normativo de uma efectiva descentralização, tanto mais que a autonomia da escola, a desenvolver nos planos cultural, pedagógico e administrativo, deve obviamente ocorrer "dentro dos limites fixados pela lei" (Artigo 2º, ponto 3), ou seja, sitiada por um extenso *corpus* normativo que, ao longo de décadas, foi produzido em sentido inverso ao da descentralização e da autonomia das escolas.

Os discursos genéricos e as concepções abstractizantes de autonomia da escola, sem nomear órgãos e agentes beneficiários dessa autonomia e sem clarificar minimamente os poderes que lhes seriam devolvidos, ou as atribuições e competências que passariam a exercer, virão a marcar igualmente o regime jurídico da direcção, administração e gestão escolar, instituído a título de experimentação em cerca de meia centena de escolas e áreas escolares, pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

Afirmando valorizar "a experiência acumulada durante [os] 15 anos de gestão democrática" (1976-1991), o legislador assume a necessidade de introduzir "algumas alterações no modelo vigente, de modo a conciliar o intransigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade", o primeiro aparentemente uma decorrência da gestão democrática instituída a partir de 1976 e os segundos, depreende-se, sobretudo resultantes deste "novo" regime que, no essencial, é apresentado como um conjunto de alterações ao regime em vigor na maioria das escolas do país. Mas o "novo modelo" nada de substancial concretiza em termos de autonomia das escolas, sendo de facto, neste domínio, uma continuação do regime anterior. Ambos, de resto, se inscrevem na mesma tradição política e administrativa centralizada e, curiosamente, ambos dependem exactamente do mesmo quadro jurídico-formal, o qual, em caso algum, foi objecto de qualquer

alteração ou medida de descentralização. Deste ponto de vista, resultam incompreensíveis as possíveis vantagens democráticas e autonómicas de uma eventual adesão voluntária ao "novo modelo", ou da sua posterior generalização, tendo mesmo chegado a ocorrer uma leitura inversa que conduziu uma escola ao abandono deste regime para retornar ao contexto jurídico do anterior, após obtenção da necessária autorização superior (cf. Falcão, 2000).

Verifica-se é a adopção de novos conceitos com origens e ressonâncias democráticas e descentralizadoras, mas, sobretudo, de novas morfologias organizacionais, a par de uma maior abertura à participação de pais e encarregados de educação e de representantes locais no "conselho de escola", agora definida como "órgão de direcção" (Artigo 7º), embora consideravelmente afastado do "conselho de direcção" e das respectivas atribuições e competências que os trabalhos da CRSE haviam proposto¹². A própria função de representação da escola, embora objecto de controvérsia, caberá agora ao "director executivo" (cf. o esclarecimento de Cunha, 1995), concedendo a este órgão unipessoal – "especialmente responsável perante a administração educativa" –, o maior protagonismo e o estatuto de *elo de ligação* com a administração central e regional, podendo desta forma vir a ser transformado no último escalão de uma cadeia de desconcentração radical capaz de penetrar já no interior de cada escola e de aí encontrar o seu verdadeiro representante, isto é, o representante da administração central¹³.

Objecto de avaliação durante três anos por parte do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA) criado pela Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto, o qual decidiu encomendar diversos estudos a instituições de investigação, cujos resultados viriam a apoiar os dois relatórios que

¹² Estas e outras alterações foram oportunamente observadas no parecer aprovado pelo Conselho Nacional de Educação e em declarações de voto de alguns conselheiros (CNE, 1991).

¹³ De entre a investigação e os estudos realizados sobre esta fase da reforma educativa ver, entre outros, Sanches, 1987; Barroso, 1988; N. Afonso, 1993; Correia, Stoleroff & Stoer, 1993; Lima & Afonso, 1993; Lima, 1994; N. Afonso, 1994. Especialmente sobre o "novo modelo de gestão" e suas práticas veja-se: Afonso, 1995; N. Afonso, 1995; Barroso, 1995a; Barroso, Lima, Afonso & Fonseca, 1995; Costa, 1995; Estêvão, 1995; Falcão, Neves & Seabra, 1995; Lima, 1995; Lopes, 1999; Falcão, 2000; Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2005.

produziu¹⁴, o "novo modelo de gestão", como ficou conhecido, foi alvo de duras críticas, não apenas quanto às suas soluções e configurações organizacionais, mas sobretudo quanto à política e administração centralizada que esteve na sua origem e que vigorou sempre ao longo da experiência, bem como à condução desta por parte da administração.

No seu relatório final (cf. CAA, 1997), o Conselho refere-se à desarticulação existente entre o vector administração escolar e outros vectores centrais no âmbito da reforma educativa, observa a insuficiente formação dos diversos participantes nos órgãos escolares, bem como a inexistência de dispositivos de auto-avaliação, concluindo ter existido uma deficiente preparação do lançamento da experiência e do processo de integração das escolas e de sensibilização dos actores escolares.

Mas é no que concerne às traves-mestras do modelo instituído que o CAA se revela mais crítico, apontando para "uma falta de coerência do articulado do decreto-lei (acentuada por alguns aspectos dos normativos complementares) com o teor do respectivo preâmbulo" (de resto, quase uma tradição entre nós), para a excessiva regulamentação, para a ambiguidade das competências dos principais órgãos de gestão, para a subalternização das dimensões pedagógicas, para a ambiguidade no processo de recrutamento do director executivo, para a incongruência entre as funções de direcção atribuídas ao conselho de escola ou área escolar e as respectivas competências do órgão, para a inexistência de competências próprias do presidente do conselho de escola, entre outros aspectos.

No que se refere à autonomia das escolas o relatório é contundente, afirmando: "Não parece possível consagrar e regulamentar a autonomia das escolas/áreas escolares através, exactamente, dos mesmos processos, regras e linguagens que sempre serviram, no passado, objectivos políticos

¹⁴ De entre os trabalhos de investigação que o CAA solicitou destacam-se Barroso, 1995b e Afonso, Estêvão e Castro, 1999. Quanto aos relatórios produzidos pelo CAA trata-se de um relatório preliminar apresentado em Janeiro de 1995 e do relatório final apresentado em finais de Março de 1996 (este já na vigência do governo presidido por António Guterres, sendo ministro da educação Eduardo Marçal Grilo) e publicado no ano seguinte (cf. CAA, 1995; 1997).

antagónicos; ou seja, definir primeiro todas as regras, sem excepção, e esperar depois por um exercício de autonomia, quando este envolve, desde logo, a possibilidade de intervenção na própria produção de regras" (CAA, 1997, p. 18). A partir desta posição, o texto coloca em causa toda a estratégia reformista adoptada e também o modelo instituído, concluindo que o "insuficiente grau de autonomia concedido à escola", terá originado "uma frequente desmotivação dos conselhos de escola/área escolar, pela impossibilidade de assumirem a perspectiva política da função de direcção, face ao centralismo da administração educativa".

Para o CAA é obviamente impossível contribuir para a autonomia da escola sem introduzir uma lógica de descentralização na administração do sistema escolar, admitindo uma pluralidade de centros de decisão. Pelo contrário, conclui, a administração permaneceu "fortemente centralizada", dessa forma restringindo "o espaço político de que a escola tem de dispor para formular um verdadeiro projecto educativo".

É, portanto, imperioso reduzir a normatização extensiva e a regulamentação excessiva, partilhar a definição de políticas educativas com as escolas, evitar ordenamentos rígidos e optar pela aprovação de uma "diploma-quadro" que viabilize a existência de "vários modelos". Neste sentido, o CAA apresenta diversas recomendações, tais como: a introdução de alterações profundas na administração central e regional da educação, com vista a possibilitar a efectiva transferência de competências para as escolas, a adesão voluntária, sob contratualização com a administração central, a um novo regime de autonomia, a realização de um vasto programa de formação em administração escolar aberto a actores internos e externos às escolas.

A vários títulos, este importante relatório retoma e aprofunda propostas antes defendidas nos documentos da CRSE, também com base nos quais, de resto, conclui que o "modelo" em experimentação não deve ser generalizado, proposta que viria a ter acolhimento por parte do ministro Marçal Grilo.

O impasse da autonomia da escola, num contexto global de administração centralizada-desconcentrada, permanecia desde a aprovação da LBSE (1986) e das propostas reformadoras da CRSE (1987-1988), isto é, há uma década.

E apesar do novo ciclo político que se abria a partir do início de 1996, com as suas correspondentes críticas ao conceito e à estratégia de "reforma educativa", optando pelo signo da "escola como centro das políticas educativas", a verdade é que, em termos políticos, uma nova orgânica do ministério tinha sido aprovada em 1993 (Decreto-Lei n.º 133/93) e iria permanecer inalterada durante todo este novo ciclo governativo, representando um obstáculo considerável à realização dos renovados propósitos de proceder ao "reforço da autonomia das escolas".

Com efeito, o novo ordenamento optara com maior clareza por uma organização de tipo desconcentrado, deixando cair as anteriores referências à futura regionalização e adoptando uma perspectiva gerencialista e eficientista. Daqui resultaria o "reforço dos serviços regionais" e uma maior "flexibilização da estrutura central", através da reorganização dos departamentos centrais. As pressões de execução caberão aos primeiro e segundo níveis de desconcentração, isto é, às direcções regionais de educação (Decreto-Lei n.º 141/93) e aos centros de área educativa (Portaria n.º 79-B/94), até alcançar cada escola, desta feita concebida como um *locus* de reprodução normativa.

A orgânica de 1993, que iria vigorar durante todo o período de governação do Partido Socialista, radicalizará a anterior estratégia de desconcentração como forma de garantir a recentralização de poderes por controlo remoto, recusando qualquer lógica democrática de descentralização e de autonomia das escolas. Isto não é surpreendente, pois logo no preâmbulo o legislador anuncia o seu pressuposto: o de que um novo quadro havia já sido traçado pelo regime de autonomia (1989) e pelo regime de direcção, administração e gestão das escolas (1991), num sentido que "revalorizou a escola, dotando-a de um perfil mais interveniente e decisor no sistema e conferindo-lhe autonomia cultural, pedagógica, administrativa e financeira que tornou despiciendas certas competências dos serviços centrais do Ministério da Educação".

Não por acaso, é invariavelmente o poder central que surge a celebrar e a confirmar as importantes conquistas democráticas, descentralizadoras e autonómicas que as escolas terão, entretanto, já alcançado, a ponto

de terem tornado "despiciendas" algumas competências que os serviços centrais ainda detêm naquele momento, mas que deixarão de exercer. Porém, os tipos de autonomia envolvidos revelam-se francamente vazios, sem substância, assumindo mais um carácter metafórico que é confirmado pela não nomeação das competências concretas que os serviços centrais deixarão de exercer para benefício das escolas.

Numa lógica de autonomia meramente técnica ou funcional, a devolução de encargos e de responsabilidades problemáticos, em termos de administração directa e centralizada, representa uma conhecida forma de resgatar o ministério de pressões, problemas e conflitos de implementação que é mais vantajoso dispersar e fragmentar, centrifugamente, pelas periferias sob seu controlo.

4. Da Autonomia sob Contratualização ao Grau Zero da Autonomia Contratualizada

Sob o lema "humanizar a escola, democratizar oportunidades, construir a qualidade", o Programa Eleitoral de Governo apresentado pelo Partido Socialista às eleições legislativas de 1995 assumia a educação como prioridade governativa e rejeitava as lógicas inerentes ao conceito de "reforma educativa", um conceito sujeito a forte erosão ao longo da década anterior de governação do Partido Social Democrata. Recusava, igualmente, a possibilidade de vir a *reformular a reforma*, isto é, de vir a alterar a reforma educativa realizada optando por uma reforma de sentido distinto, mas adoptando processos semelhantes e, por esta via, evitava pressões de tipo *contra-reformista*. Pelo contrário, segundo o Programa Eleitoral (cf. PS, 1995, p. IV-4), assumia-se que "As mudanças na educação devem, assim, ser graduais, centradas nas escolas, sujeitas a avaliação permanente e a um processo constante e participado de ajustamento à realidade e de correcção de erros".

Abriu-se, deste modo, caminho a uma acção governativa que se viria a revelar em relativa desconexão entre áreas de intervenção que, até aí, tinham sido apresentadas como fortemente articuladas, podendo mais

facilmente proceder a uma sectorialização de prioridades e de medidas, umas vezes decidindo sobre áreas ainda deixadas em aberto pelo anterior processo de reforma educativa, outras vezes ganhando tempo e solicitando novos estudos e pareceres, outras vezes, ainda, adoptando uma lógica de actuação tipicamente pós-reformista na introdução de mudanças políticas, de tipo incrementalista, sector a sector. Neste caso, negociando com os respectivos parceiros sociais envolvidos, caso a caso, e por uma via de pendor neo-corporativo reforçando poderes, conferindo protagonismo e delegando funções de regulação a outras instâncias de representação, a comissões e a outros órgãos independentes do governo, embora criados por este. Adoptando, em suma, uma política pós-reformista que embora recusando a ideia de "reforma global e integrada", foi decidindo políticas de largo alcance, mas sob uma lógica fragmentada ou desintegrada, buscando novas estratégias mais do que insistindo em grandes programas políticos, complementando, corrigindo, reforçando, revendo, diversificando, flexibilizando.

No caso da administração do sistema educativo e das escolas, a referida estratégia pós-reformista (cf. Lima, 2000 e também Afonso, 2000, embora este autor adopte a designação de "neo-reformista") acabaria por decidir não generalizar o "modelo" instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/91, tal como o Conselho de Acompanhamento e Avaliação tinha proposto, preferindo iniciar um novo processo de estudo, debate e produção legislativa que viria a culminar em 1998 com a aprovação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Deixada para trás a reforma educativa, assim fracassada em termos de adopção de um novo regime de administração das escolas portuguesas que, ao longo de mais de uma década, foi estudado, proposto, debatido, legislado e actualizado em termos de experimentação, caberia de facto a este governo a aprovação de um novo regime que, generalizadamente, alterava o modelo jurídico em vigor desde 1976. Tratou-se, em todo o caso, de uma reforma sectorial da administração e gestão das escolas, no quadro da orgânica do ministério aprovada em 1993, não incidindo, portanto, sobre a organização do ministério e sobre a centralização do sistema escolar, nem escapando à condição de mudança decretada, instituída de cima para baixo por via jurídica, como de resto é também típico dos processos de reforma conduzidos pelos governos, dificilmente centrados nas escolas.

O Programa Eleitoral apresentado em 1995 traçava um diagnóstico muito negativo da situação da educação portuguesa e, no que se refere à administração, entendia que o ministério apresentava uma estrutura ineficaz, "devido a sobreposições de funções e ausência de clarificação de competências entre os Serviços Centrais e Regionais", sem qualquer referência à situação das escolas. Será no capítulo das medidas propostas que encontraremos menção à negociação de um "pacto educativo", à reformulação do sistema de administração e gestão da educação, ao desenvolvimento de mecanismos apropriados a um "maior protagonismo do poder local, numa perspectiva de descentralização" e ao "reforço da autonomia das escolas, valorizando o projecto educativo, a organização pedagógica flexível e a sua adequação à diversidade dos alunos e dos contextos sociais" (PS, 1995, pp. IV-8-9).

Por sua vez, o *Pacto Educativo* apresentado no início de 1996¹⁵ centrava-se mais na escola, definindo-a como "um lugar nuclear do processo educativo" (Portugal, 1996, p. 3) para o qual se viriam a "transferir competências, recursos e meios" (*Id.*, p. 5), por forma a "fazer do sistema educativo um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação" (*Id.*, p.6). Neste sentido, "territorializar as políticas educativas" e "desenvolver os níveis de autonomia das escolas" (*Id.*), bem como proceder à "dinamização da constituição de Conselhos Locais de Educação" (*Id.*, p.9), representam acções prioritárias e "compromissos" assumidos através do Pacto, complementados por outros, de que se destacam a "aprovação das linhas de orientação estratégica para o desenvolvimento de processos de autonomia das escolas", a "celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação" e o "aperfeiçoamento dos modelos de gestão escolar" (*Id.*, p.10).

Ainda no ano de 1996, o ministro da educação, através do Despacho n.º 130/ME/96, solicita a João Barroso, da Universidade de Lisboa, um estudo prévio que, entre outros aspectos, deveria "propor um programa de execução para o reforço da autonomia das escolas que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua gradualização".

¹⁵ Um conjunto de reacções e análises sobre o Pacto Educativo, apresentado pelo Ministro Eduardo Marçal Grilo, foi reunido em Teodoro, 1996.

Este estudo viria a ser publicado no ano seguinte sob o título *Autonomia e Gestão das Escolas* (cf. Barroso, 1997b), apresentando-se organizado em duas partes: a primeira subordinada aos "Princípios e orientações gerais", onde se defende um processo gradual de autonomia, sob contratualização, e a segunda parte dedicada a "Propostas", adoptando a perspectiva de um "diploma-quadro" e deixando a cada escola a definição de diversas estruturas de gestão intermédia.

Trata-se de um importante estudo do ponto de vista político e conceptual, onde várias perspectivas incluídas em alguns trabalhos da CRSE e no relatório final da CAA são retomadas e desenvolvidas. Assente em sete princípios e num enquadramento estratégico congruente e metódico, o documento termina com a apresentação de um relevante grupo de propostas orientadas para a concretização daquela estratégia.

João Barroso toma por referência o princípio da "territorialização das políticas educativas", que examina criticamente, e retoma a sua distinção entre "autonomia decretada" e "autonomia construída", defendendo um processo gradual e contratualizado de "reforço da autonomia das escolas" e contemplando como proposta mais inovadora a "celebração de contratos de autonomia" em duas fases. Parte do pressuposto que as escolas se encontram em situações consideravelmente distintas, com recursos diversos e com motivações diferenciadas quanto ao exercício da autonomia e, congruentemente, propõe duas fases para o referido reforço da autonomia das escolas. A primeira acessível a um número inicialmente mais elevado de escolas que tomem a iniciativa de propor a assinatura dos respectivos contratos de primeira fase e a segunda após uma avaliação positiva da fase anterior, dando lugar ao exercício de mais competências e ao acesso a mais recursos. Prevê, neste quadro, que aquelas escolas que não venham a conseguir integrar a primeira fase do processo, por não corresponderem aos requisitos exigidos, deverão ser objecto de uma intervenção por parte das respectivas Direcções Regionais com vista a ultrapassar aqueles obstáculos.

Em termos mais gerais, o estudo prevê também um processo de transferência de competências para as autoridades locais, revelando o autor estar bem consciente das necessárias mudanças a introduzir também

nos serviços centrais e regionais do ministério. Conforme defende, uns e outros deverão assumir o estatuto de *agentes de mudança* e não de agentes do seu *bloqueio* (Barroso, 1997, p. 15). Parece, contudo, não depositar grande confiança numa possível mudança global e profunda da administração da educação, pelo menos a curto prazo, nem de um política centralizada cuja transformação pudesse vir a contribuir para a autonomia das escolas. Parece-lhe, eventualmente, mais plausível uma progressiva reconversão dos serviços centrais às políticas de descentralização democrática, operada lentamente sob pressão de dinâmicas locais e escolares, por essa forma induzindo as necessárias mudanças no sistema (de baixo para cima), pressionando os responsáveis políticos e "obrigando-os a encontrar respostas qualitativas diferentes e contribuindo assim para a sua própria transformação" (*Id., Ibid.*).

Como foi já observado (cf. Lima, 2000, pp. 70-71), a ideia dos "contratos de autonomia" e suas fases, diferidas no tempo, talvez possa ser interpretada não tanto no sentido de conferir mais tempo às escolas para que se consigam preparar para a entrada no processo, mas mais no sentido de ganhar tempo político e administrativo a fim de que o poder central possa vir a tornar-se capaz de concretizar as difíceis e profundas mudanças que se lhe exigem naquele cenário. Neste caso, seria a administração central a necessitar de mais tempo e de mudanças mais substantivas para poder vir a assumir-se como parte na celebração dos contratos.

Na sequência do estudo produzido por João Barroso, do debate público efectuado e dos pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação, o governo viria a aprovar o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, o qual viria a sofrer algumas alterações no ano seguinte, aprovadas pelo parlamento (cf. Lei n.º 24/99, de 22 de Abril).

O diploma referido incorpora várias lógicas distintas e, eventualmente, contraditórias, sobretudo no que concerne à interpretação e tradução normativa das propostas apontadas por Barroso, claramente influentes em termos genéricos e nos princípios expostos no preâmbulo, bem como

em matéria de conceptualização dos "contratos de autonomia" e respectivas fases. Porém, embora apelando a certos princípios constantes do estudo realizado, o decreto afasta-se consideravelmente noutras matérias, o que levou João Barroso a concluir quão importantes terão sido as "micro-políticas da macro-política" (Barroso, 1999).

Introduzindo alterações estruturais e morfológicas significativas face ao regime instituído em 1976, o "novo regime" afirma pretender estabelecer a "escola enquanto centro das políticas educativas", construindo a sua autonomia "a partir da comunidade em que se insere" e "contando com uma nova atitude da administração central, regional e local", tudo isto partindo do pressuposto que "o reforço da autonomia não deve [...] ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades", antecipando críticas a concepções de descentralização e autonomia de tipo liberalizante e privatista ou desregulador.

A autonomia implica uma administração da educação com funções de "apoio e regulação", uma "lógica de matriz" que afaste soluções uniformes, incidindo pela primeira vez sobre todos os estabelecimentos de educação e ensino, isto é, compreendendo os jardins-de-infância, as escolas do 1º ciclo do ensino básico, bem como as escolas básicas integradas, as áreas escolares e os agrupamentos de escolas, estes últimos considerados estratégicos em termos futuros, uma vez "resultantes das dinâmicas locais".

O preâmbulo termina remetendo para "a concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios", valorizadora dos projectos educativos das escolas, da dimensão local das políticas educativas e da participação de professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local.

O Artigo 3º define autonomia como "o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados", estes dependentes do Decreto-Lei n.º 43/89, para todas as

escolas, e dependentes sobretudo das novas prerrogativas concedidas às escolas que venham a assinar contratos de autonomia de primeira fase e, após avaliação, que venham eventualmente a celebrar contratos de segunda fase, onde se prevê um aprofundamento das competências e um alargamento dos meios disponíveis na fase anterior. É neste domínio dos contratos e das fases de autonomia, e respectivas atribuições e competências, que tudo se joga em termos de descentralização e de autonomia das escolas, não obstante as também relevantes estruturas organizacionais criadas, designadamente a "assembleia" (embora longe de representar um órgão de direcção), o "conselho executivo" ou "director", o "conselho pedagógico" e o "conselho administrativo".

O problema de fundo, porém, mantém-se não obstante o discurso descentralizador e autonómico. Este "novo regime" insiste numa mudança de tipo insular sem proceder à mudança global do sistema de administração da educação e sem alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, desta forma adiando uma vez mais efectivas políticas de descentralização.

Parece existir a ilusão de que a alteração de um determinado "modelo de gestão" se faz apenas pela via da revisão do ordenamento jurídico anterior, incidindo no decreto-lei e portarias específicas sobre a matéria, deixando inalterada a orgânica do ministério e o funcionamento dos seus serviços centrais, regionais e locais, bem como toda a restante legislação relativa ao currículo, à gestão pedagógica e didáctica, à avaliação dos alunos, etc., como se estas matérias, nucleares, não tivessem incidência directa no tipo de governação das escolas e na amplitude dos respectivos poderes de decisão.

Ora logo nos primeiros actos constituintes do "novo modelo", designadamente através da aprovação dos regulamentos internos, a administração regional assumiu o tradicional comportamento hierárquico e autoritário, considerando-se o melhor intérprete do decreto, uniformizando regras, impedindo certas soluções em benefício de outras, à semelhança do que virá a ocorrer mais tarde com a imposição de uma lógica vertical de agrupamento das escolas.

Voltava a ignorar-se a observação do CAA (1997, p. 19) quando este afirmava que "a autonomia só é concretizável a partir do momento em que os actores escolares dispõem da faculdade de participar na produção das regras e mesmo de produzirem certas regras próprias e não apenas agirem com base em regras totalmente impostas por outros".

Com efeito, a avaliação do processo de implementação deste decreto-lei, embora limitada a uma primeira fase (cf. Barroso, 2001, 2004), bem como a investigação que tem sido produzida¹⁶, não deixam margem para dúvidas quanto às dificuldades de democratização do governo das escolas e de assunção de significativas margens de autonomia, remetendo a "autonomia decretada" para um estatuto frequentemente retórico e, pelo contrário, revelando-se um discurso compatível com a recentralização de poderes.

De facto, os estudos de avaliação realizados (cf. Barroso, 2001) apontam para um "excesso de intervenção" da administração regional, para um processo de homologação dos novos regulamentos que implicou alterações do texto inicialmente proposto pelos órgãos escolares em cerca de 90% dos casos (entre os inquiridos), acarretando desgaste, desmotivação e um período de tempo considerado excessivo, e para um claro défice de participação dos alunos. As mudanças formais, contudo, foram introduzidas, excepto a assinatura de contratos de autonomia, a qual viria a ocorrer muito mais tarde (em 2004) e apenas num caso. Ou seja, durante o período de governação do Partido Socialista não foi assinado qualquer contrato de autonomia e, volvidos cerca de oito anos após a aprovação do "novo regime", apenas uma escola, reconhecidamente *sui generis*, se encontra integrada na primeira fase, tendo assinado o respectivo contrato durante a vigência do XVI Governo Constitucional e em fase eleitoral.

Daqui se pode concluir que, à luz da lógica de decretação da autonomia das escolas e da sua correspondente categoria de "contrato de autonomia", de primeira e de segunda fases, a autonomia sob contratualização se

¹⁶ Em termos de análise do modelo instituído e do conceito e práticas de autonomia, veja-se: Barroso, 1998; 1999; Afonso, 1999; N. Afonso, 1999; Dias, 1999; Estêvão, 1999; Lima, 2000; Formosinho, Ferreira & Machado, 2000; Silva, 2003.

encontra generalizadamente ausente das políticas educativas e das práticas da administração central e regional, ou seja, que as escolas portuguesas se encontram, actualmente, no grau zero da autonomia contratualizada, de resto congruente com uma política e administração da educação de tipo centralizado-desconcentrado.

Neste contexto, o projecto educativo da escola tende a ser transformado numa metáfora sem maiores consequências para o quotidiano das instituições e a assinatura de contratos de primeira fase parece aguardar indefinidamente a aprovação, por portaria, de uma "matriz dos contratos" (Decreto-Lei n.º 115-A/98, Artigo 52º, n.º 4), a qual chegou de resto a ser concebida no início de 2002 pela Secretaria de Estado da Administração Educativa, embora não tenha chegado a ser aprovada.

À luz do próprio regime jurídico em vigor, conclui-se que as escolas de todo o país não reuniram ainda os requisitos para acesso à primeira fase do desenvolvimento da autonomia (encontrando-se no referido grau zero), razão pela qual deveriam ser "objecto de um processo de intervenção específica por parte da administração educativa", visando ultrapassar as dificuldades e os constrangimentos detectados" (Decreto-Lei n.º 115-A/98, Artigo n.º 52º, n.º 2). Mas como não é plausível que seja essa, realmente, a situação das escolas portuguesas, sempre é possível a interpretação oposta: a de que a "administração educativa" deverá ser objecto de uma "intervenção específica" por parte do poder político que vise "ultrapassar as dificuldades e os constrangimentos detectados" em termos de democratização e de descentralização e, assim, vir a permitir a assinatura de contratos de autonomia com as escolas.

5. Racionalização e Agrupamento das Escolas: um módico de democracia para uma autonomia instrumental

Os XV e XVI governos, de coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático Social, tomando por referência vários elementos propostos nos programas eleitorais dos respectivos partidos, adoptaram como princípio a necessidade de "recentrar as políticas educativas na resposta objectiva às necessidades de cada aluno".

O Programa do XV Governo Constitucional (Portugal, 2002) critica “o quase monopólio da escola pública que hoje existe, em todos os níveis de ensino”, defende “a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola”, anuncia “um projecto reformista de modernização organizativa e de processos da Administração Educativa” e considera necessário garantir “a simplificação da complexa e pesada estrutura administrativa desconcentrada, evitando a proliferação de níveis de decisão e de enquadramento da rede escolar” (*Ibid.*).

O Programa do XVI Governo Constitucional é genericamente idêntico uma vez que “assenta na continuidade das políticas desenvolvidas pelo XV Governo” (Portugal, 2004), voltando a insistir na profissionalização da gestão e na criação da figura de director escolar, e ainda na simplificação da administração desconcentrada.

Em ambos os programas governativos, alguns dos temas centrais instituídos pelos governos anteriores do Partido Socialista são afastados, ou profundamente reconvertidos, como é o caso da democratização e descentralização da educação, da escola como entidade central, da territorialização das políticas educativas, da autonomia da escola e do projecto educativo, da autonomia contratualizada. O discurso político passará a ser preferencialmente marcado pela modernização do sistema e pela racionalização de recursos, pelo reordenamento da “rede nacional de ofertas educativas” (não necessariamente pública, ao contrário do imperativo constitucional), pela competitividade e performatividade.

A referida orientação encontra-se bem patente na nova orgânica do ministério (Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Agosto), assumida como uma “reforma estrutural” que se pretende alternativa à “inadequada” orgânica anterior, de 1993, e como “instrumento de racionalização de recursos” com vista a “modernizar a administração educativa”. Neste fundo marcadamente gerencialista, não se encontrará, no que à autonomia das escolas se refere, qualquer aprofundamento digno de nota, uma vez que o

diploma se limita a observar cuidadosamente um princípio de congruência formal e de disciplina discursiva, referindo que as escolas são “titulares de uma crescente e desejável autonomia”, embora não se compreendendo por que novas formas essa autonomia crescente virá a ser concretizada.

Pelo contrário, a nova orgânica apresenta uma estrutura mais concentrada em termos de departamentos centrais, extinguindo todos os institutos públicos dotados de autonomia (Instituto de Inovação Educacional, Instituto Histórico da Educação, Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores, Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos) e criando novos órgãos centrais como o Conselho Coordenador da Administração Educativa e, no seu interior, o Conselho de Directores Regionais, o Conselho de Administração de Recursos e o Conselho de Acção Social Escolar.

De forma complexa e aparentemente contraditória, a referida (re)concentração foi acompanhada por processos de desconcentração. Se, à primeira vista, o novo ordenamento parece simplificar os serviços regionais, anunciando a extinção dos Centros de Área Educativa e substituindo-os por Coordenadores Educativos apoiados por pequenos secretariados de apoio, na verdade pode-se defender a tese da criação de um novo escalão de administração desconcentrada (cf. Lima, 2004), agora ainda mais próximo das escolas. Este novo escalão de desconcentração de terceiro nível (sendo o primeiro nível formando pelas direcções regionais e o segundo composto pelos Centros de Área Educativa ou Coordenadores Educativos) teria agora uma maior capacidade de penetração nos territórios escolares, sendo aparentemente resultante dos espaços de livre associação e agrupamento de escolas e localizando-se na respectiva sede. O papel que lhes está reservado pela nova orgânica será, possivelmente, o de reforçar a desconcentração, tanto mais que o diploma não faz qualquer referência substantiva à figura dos agrupamentos de escolas nem a qualquer acréscimo da sua autonomia por efeitos de associação.

Recorde-se que as direcções regionais continuam a ser definidas como serviços da administração directa, a nível regional, a quem cabe “a orientação e coordenação do funcionamento das escolas e o apoio

às mesmas" (*Ibid.*, Artigo 22º, n.º 1), dispendo-se que no âmbito de cada uma delas "podem existir, a nível intermunicipal, coordenadores educativos que exerçam as competências delegadas e subdelegadas pelo director regional de educação" (*Ibid.*, n.º 2).

Cada escola, ou agrupamento de escolas, adquire agora uma nova centralidade, não em termos de poderes de decisão ou de definição de políticas, mas sobretudo em termos de execução, uma vez que "é a escola que executa as políticas educativas".

O preâmbulo, comum, dos decretos regulamentares publicados em 2004 para cada uma das cinco direcções regionais (cf., a título de exemplo, o Decreto Regulamentar n.º 7/2004, de 28 de Abril) remete para o papel de "regeneração da administração" aberto pela nova orgânica, dispendo que as direcções regionais devem garantir "a fidedignidade da execução das políticas educativas elaboradas com o apoio dos serviços centrais", assim assumindo um estatuto de "intermediação" e sendo definidas como "serviços executivos periféricos", embora fazendo parte integrante da administração central de tipo desconcentrado ou, quando muito, de tipo pericentral, uma vez que as verdadeiras periferias são constituídas pelas escolas e pelos agrupamentos a quem cabe, apenas (segundo o legislador), a execução local das políticas centrais, sob orientação e controlo das instâncias pericentrais desconcentradas.

Estamos, assim, face a uma lógica de tipo hierárquico e extensionista, reconceptualizando a expressão "territorialização da política educativa" e associando-a, agora, não propriamente a uma democratização e descentralização de poderes, mas antes a uma eficaz disseminação geográfica e a uma fiel realização das directivas centralmente produzidas para todos os territórios escolares. É, portanto, nos níveis regional e local que se completa a lógica centralista e de controlo, mesmo quando se induz a criação de "conselhos municipais de educação" (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro), atribuindo-lhes competências no desenvolvimento da chamada "carta educativa", definida como "o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho". Porém, até ao momento, enquanto instrumento

de racionalização de recursos e de planeamento da rede, as cartas escolares têm tido pouco impacto, antes tendendo a ser invocadas para efeitos de legitimação de medidas políticas centrais de reordenamento, e, especialmente, de extinção de escolas públicas, embora muito frequentemente também levada a cabo sem o enquadramento das referidas cartas.

Adoptando princípios e soluções que, no que concerne à administração da educação, haviam já sido adoptados através de diversa legislação ordinária, configurando uma espécie de governamentalização *a priori*, o projecto governamental da Lei de Bases da Educação que chegou a ser aprovado pelo parlamento, embora não promulgado pela presidência da república, apresentava um diagnóstico crítico dos problemas enfrentados pela administração central e regional que, em muitos aspectos, se mantém actual a partir de uma focalização política semelhante.

A administração é considerada "ineficiente e ineficaz, por carência de organização", acumulando "sedimentos de centralismo, de desconcentração, de descentralização, de autonomia, tudo numa indefinição e confusão de missões". Porém, a tónica é colocada na modernização da rede, na descentralização de competências para as autarquias locais, no processo de agrupamento das escolas, na escolha das escolas pelas famílias, na valorização do ensino particular e cooperativo como parte integrante da "rede nacional" de ofertas de "serviço" público de educação e na avaliação das escolas, sem contudo se assegurarem processos de democratização e descentralização e sem, conseqüentemente, se proceder ao reforço da autonomia das escolas, embora seja anunciada a criação de "um novo regime de autonomia, gestão e financiamento das escolas", que não chegará a ser proposto. Prevê-se, não obstante, que tal regime deva basear-se na acção de "órgãos próprios", singulares ou colegiais, plenamente responsáveis, cujos titulares serão escolhidos mediante um "processo público que releve o mérito curricular e do projecto educativo apresentado e detenham a formação adequada ao desempenho do cargo", donde se conclui que o projecto educativo passaria a constituir-se como uma espécie de "projecto de gestão" que cada candidato formularia e apresentaria a concurso e que cada "escola" escolheria para ver executado.

Também a participação democrática de professores, alunos, pais e pessoal não docente nos órgãos de direcção e gestão das escolas (Artigo 77º da Constituição) seria transferida para "serviços especializados" e "órgãos consultivos" (Artigo 44º, n.º 5 do Projecto Governamental), solução que só muito dificilmente seria conforme às disposições consagradas na Constituição da República.

Parece, pois, adoptar-se o ponto de vista de que a democraticidade e a participação se articulam dificilmente com os imperativos de modernização e de racionalização da administração. O problema central das escolas portuguesas é definido, implicitamente, pelo menos, não tanto como uma questão política, envolvendo valores e objectivos, mas sobretudo como um problema de gestão. Neste quadro de referência, a gestão democrática das escolas representa, portanto, um dos principais obstáculos à almejada modernização, a justificar que os órgãos colegiais eleitos sejam substituídos por órgãos singulares, mais facilmente responsabilizados perante o poder central, segundo se crê, e, sobretudo, pretensamente mais competentes e eficazes do ponto de vista técnico-instrumental.

Já há muito reduzida a um módico de democracia, incongruente e apostado num contexto de governação heterónoma, a gestão democrática das escolas, ainda assim, parece revelar-se um obstáculo em termos gerenciais, ponto de vista que virá a ser assumido como decisivo no tocante à principal mudança estrutural introduzida pelos XV e XVI governos e, de resto, prosseguida pelo XVII governo – o reordenamento da rede e o agrupamento das escolas através de uma lógica racionalizadora-centralizadora, de feição hierárquica e autoritária em muitos aspectos, e não através de uma lógica associativa-antonómica.

As dinâmicas de agrupamento das escolas encontravam-se, há mais de uma década, em processo de expansão no terreno, ainda que a ritmos diversos. Basta lembrar a criação das escolas C+S (Decreto-Lei n.º 46/85, de 22 de Fevereiro), da "escola básica de nove anos" e das escolas básicas integradas (Despacho Conjunto 19/SERE/SEAM/90, de 6 de Maio), das

áreas escolares (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio)¹⁷, dos centros de formação de associações de escola (Decreto-Lei n.º 249/92)¹⁸, em matéria de formação contínua de professores, e até mesmo dos vários agrupamentos, horizontais e verticais, de há muito previstos na LBSE e criados na sequência do Despacho n.º 27/97 e, sobretudo, do Decreto-Lei n.º 115-A/98.

Desde a Lei de Bases até ao novo regime de administração e gestão escolar, publicado em 1998, que todos os normativos produzidos admitiram uma considerável diversidade de soluções de agrupamentos de escolas, embora os últimos diplomas acentuassem uma tendência racionalizadora e conferissem maior protagonismo aos agrupamentos de tipo vertical (associando escolas de distintos níveis de ensino). O Despacho Normativo n.º 27/97, por exemplo, antecipando-se ao Decreto-Lei n.º 115-A/98 com o objectivo de preparar a aplicação do novo regime de autonomia e gestão das escolas, admite uma certa diversidade de agrupamentos mas, sem dúvida, induz a lógica da verticalização.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 segue o disposto naquele Despacho, parafraseando mesmo os critérios de agrupamento: favorecer percursos escolares sequenciais e articulados, superar situações de isolamento e prevenir a exclusão social, reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos, entre outros. Insiste, não obstante o já referido pendor racionalizador, no "reforço da autonomia das escolas" e no "gradualismo no processo de transferência de competências da administração educativa para a escola", definindo o agrupamento de escolas como "uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum [...]" (Artigo 5º).

Invocando argumentos pedagógicos importantes, o actual regime deixa, no entanto, em aberto a opção por agrupamentos de tipo horizontal

¹⁷ Vários trabalhos de investigação se têm debruçado sobre estas distintas formas de agrupamento de escolas: cf., entre outros, Pires, 1993; Torrão, 1993; Amiguiño, Afonso & Brandão, 1998; Fernandes, Martins & Mendes, 1997; Pinto & Moura, 1998; Barroso, coord., 1995; Mendes, 1995.

¹⁸ Ver os estudos de Canário, 1994; Ferreira, 1994; Ruela, 1998; Barroso & Canário, 1999; Silva, 2001.

ou vertical (embora penda para este último), evidenciando também uma certa tensão entre orientações de tipo associativo e autonómico, atribuindo às escolas capacidade de iniciativa com vista ao seu agrupamento e, por outro lado, entre o grande protagonismo concedido à administração regional desconcentrada, a calendários precisos e à lógica dominante de um reordenamento da rede escolar subordinado a uma perspectiva racionalista e centralizadora.

Procurando enfrentar alguns dos problemas referidos, o Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto, assumia no seu preâmbulo algumas orientações interessantes, reforçando a iniciativa das escolas, a participação das associações de pais e a intervenção dos municípios, insistindo no pré-requisito da existência de projectos educativos comuns às escolas agrupadas, embora, por outro lado, reforçasse a lógica racionalista e modernizadora mais centrada num planeamento directivo e hierárquico da rede escolar, em torno do conceito da "carta escolar".

Será, porém, a partir da publicação do Despacho n.º 13313/2003, do Secretário de Estado da Administração Educativa, que o processo de agrupamento das escolas será acelerado e conduzido em função de uma lógica de verticalização, imposta sem cobertura legal pelo referido Despacho. Este normativo dispõe que os agrupamentos verticais deverão ser privilegiados e que "só serão admitidos agrupamentos horizontais em casos excepcionais, devidamente fundamentados pelo director regional de educação respectivo". Todo este processo deveria estar concluído no ano lectivo de 2004-2005 a partir desta "lógica de verticalização", o que implicou em muitos casos o desmantelamento de agrupamentos horizontais, especialmente de jardins-de-infância e de escolas do 1º ciclo, para proceder ao seu respectivo reagrupamento em termos verticais.

Objecto de forte contestação no interior de muitas comunidades escolares, até pelo considerável tempo e esforço já despendido com uma organização horizontal anterior, o processo foi porém conduzido a partir de uma acção fortemente interventiva das direcções regionais que recusou a possibilidade e as vantagens de uma lógica associativa-autonómica (de baixo para cima)

na construção dos agrupamentos, tendo gerado conflitos, agrupamentos discutíveis e forçados, segundo os protagonistas locais e, nalguns casos, "mega-agrupamentos", segundo as críticas dos sindicatos dos professores e das instituições representativas das associações de pais.

Uma vez mais a administração revelava um manifesto desprezo pelas lógicas, interesses e ritmos locais, optando por uma lógica centralizada e por um estilo autoritário que, no mínimo, se revelaram paradoxais e contraproducentes face a um processo apresentado como associativo. Agrupar escolas isoladas pode constituir uma excelente medida de política educativa, embora muito dependente dos processos adoptados, da participação e vontade dos envolvidos, de lógicas locais, geográficas e culturais. Transformar uma medida potencialmente inovadora em lógica de mudança obrigatória, sob critérios centralizados de verticalização, conduzindo à reconversão de agrupamentos horizontais já instalados no terreno, é porém insistir na velha lógica de dominação e imposição hierárquica que se revela incompatível com os objectivos de democratização do governo das escolas e com a sua respectiva autonomia. Mesmo as soluções boas podem não ser, e raramente são, boas para todos, independentemente das circunstâncias e dos contextos. E mais dificilmente são as engendradas pelos *departamentos que pensam*, à prova da intervenção legítima dos interessados.

Uma vez quase concluído o processo de agrupamento, embora no caso das escolas secundárias a questão esteja ainda por definir, não obstante se tenha já registado o envolvimento de algumas delas, não têm ficado claras as vantagens efectivas do processo para as escolas agrupadas. A investigação entretanto produzida tem chamado a atenção para as dificuldades de articulação entre as escolas, para as resistências, para a assunção de funções de coordenação e controlo por parte das escolas-sedes, em parte assumindo funções típicas de administração desconcentrada, para a perda de margens de autonomia relativa das escolas do 1º ciclo, para as dificuldades de partilha de recursos entre escolas, seja devido ao seu número e à distância que as separa, seja devido à escassez dos recursos existentes¹⁹.

¹⁹ cf., entre outros, AAVV, 2004; E. Ferreira, 2004; S. Ferreira, 2004; Lima, 2004; Silva, 2004; Flores, 2005; Pinto, 2005; Ribeiro, 2005; Simões, 2005.

Independentemente da evolução do processo, fica registada uma medida política e uma forma paradigmática de actuação da administração centralizada (central e regional) que, uma vez mais, se revelam profundamente contraditórias face a objectivos de democratização e de reforço da autonomia das escolas ou dos seus agrupamentos. Estabeleceu-se um novo circuito hierárquico que passou a operar no sentido dos departamentos centrais, passando pelas direcções regionais e pelos coordenadores educativos, para agora transitar de forma privilegiada pelas sedes dos agrupamentos das escolas, entendidas como "unidades de gestão" estratégicas, e culminar, finalmente, em cada escola concreta, agora definida como "subunidade de gestão". Corre-se o risco de cada escola agrupada passar a uma condição duplamente periférica, ou seja, já não apenas periférica face às instâncias centrais e regionais, mas também periférica relativamente à escola-sede do agrupamento de que, formalmente, faz parte integrante. Evolui-se, em termos administrativos, para uma administração e gestão escolares feita de agrupamentos e já não propriamente de escolas, desta feita concretizando uma espécie de "desescolarização" da administração da educação, com a deslocalização de certos órgãos e níveis de representação dos actores escolares para as escolas-sede, situadas acima e para além das escolas-outras em termos materiais e simbólicos. Ou seja, radicalizando a desconcentração administrativa que vinha a ser operada ao longo das duas últimas décadas, aumentando-se o controlo sobre os processos educativos e pedagógicos e a dependência dos actores escolares face ao poder central reorganizado.

A este nível, a acção do XVII Governo Constitucional não operou até ao momento qualquer ruptura significativa, prosseguindo no essencial a orientação racionalista e modernizadora, especialmente no que se refere à extinção de escolas do 1º ciclo do ensino básico e à não assinatura de novos contratos de autonomia. Foi entretanto reforçado o apoio à construção, ampliação e adaptação de instalações do ensino básico e da educação de infância com vista a suportar as consequências do encerramento de escolas (cf. Despacho Conjunto n.º 200/2005, de 7 de Março) e encontra-se em curso um programa de avaliação em pouco mais de duas dezenas de escolas e agrupamentos, após o qual se prevê a eventual assinatura de contratos de autonomia com algumas instituições, o que a suceder virá a colocar uma

nova exigência, não prevista no Decreto-Lei n.º 115-A/98, para a assinatura de contratos de autonomia de primeira fase, isto é, uma espécie de avaliação prévia das escolas, quesito que não se encontra previsto no Programa Eleitoral do PS (PS, 2005), nem no Programa de Governo (Portugal, 2005). Estes centram-se antes na definição das escolas como o centro do sistema educativo, na necessidade de consolidar a dinâmica dos agrupamentos de escolas e de racionalizar a rede, de avaliar as escolas, de promover a celebração de contratos-programa com as escolas, de garantir a jornada a tempo integral nos jardins-de-infância e nas escolas do 1º ciclo, no reforço das competências das escolas na área da gestão do pessoal docente, no favorecimento da emergência de "lideranças fortes" nas escolas, embora num quadro de "colegialidade na direcção estratégica".

Até ao momento, contudo, a categoria "autonomia da escola" continua profundamente subordinada a perspectivas técnico-instrumentais e a orgânica do ministério dificilmente suportará uma efectiva política de descentralização e de reforço da autonomia dos estabelecimentos de educação e ensino, mesmo que tal política constitua prioridade governativa.

6. A Direcção Escolar Atópica e a Retórica da Autonomia como Obstáculos à Governação Democrática das Escolas

Salvo durante um curto período temporal em que a autonomia foi praticada em diversas escolas, curiosamente sem apelo discursivo à categoria de autonomia, no quadro de um ensaio autogestionário que buscava a "utopia da soberania escolar" (cf. Sanches, 2004), o regime centralizado de administração da educação permaneceu como uma *invariante estrutural* ao longo das últimas três décadas de regime democrático. O período de normalização política e socioeducativa foi correlativo de uma situação de autonomia negada até meados da década de 1980, momento a partir do qual, embora sem registar mudanças significativas em termos práticos, os discursos políticos passaram a incidir sobre a autonomia prometida às escolas, com os responsáveis máximos da pasta a reconhecer publicamente que o sistema é irreformável "enquanto for gerido a nível central" (João de Deus Pinheiro, em entrevista de 1985,

a *O Jornal da Educação*, n.º 86) e que “é preciso inverter à lógica do sistema” para ser possível “resgatar a escola da pressão burocrática e administrativa a que tem sido submetida” (Roberto Carneiro, em entrevista ao *Expresso*, de 12 de Dezembro de 1987).

Especialmente após a aprovação da Lei de Bases de 1986, a saturação discursiva em torno da autonomia das escolas, como vimos sem a mínima tradução em políticas e práticas organizacionais e administrativas, conferiu à autonomia o estatuto de categoria ausente do domínio da acção, condenada a uma condição retórica, a ponto de entrar em crise de legitimidade enquanto discurso e promessa política eternamente adiada. Trata-se, como bem observou João Barroso (2004, p. 50), da autonomia como “ficção”; não tanto, neste caso, como uma “ficção necessária”, isto é, como realidade ainda do domínio das utopias alcançáveis ou, de qualquer forma, sempre passíveis de perseguição em termos de sucessivos aprofundamentos democráticos, mas, como refere aquele autor, como “mistificação legal”.

Com efeito, a ideia, muito generalizada, de que o grande problema reside na falta de vontade política para transformar a autonomia *de jure* (já pretensamente garantida) numa autonomia *de facto* (ainda por alcançar), está longe de corresponder à situação da administração da educação em Portugal, pois é desde logo a primeira, plasmada num extenso *corpus* normativo, que se revela política e conceptualmente frágil, além de inconsequente. A autonomia decretada é, em geral, manifestamente desprovida de sentido democrático e descentralizador, contraditoriamente subordinada a um governo heterónimo das escolas, a partir da acção do poder central, concentrado e desconcentrado, assim impedindo objectivamente a criação e afirmação de um órgão de direcção próprio de cada organização escolar que pudesse intervir legitimamente na governação das escolas, em regime de co-autoria com as autoridades centrais.

Mesmo que a Lei de Bases não consagre a autonomia dos estabelecimentos de educação e ensino, reservando-a para as escolas superiores, existem seguramente passos significativos a dar nessa direcção, ainda que segundo graus e modalidades variados, buscando tanto uma

governação mais democrática e cidadã das escolas, quanto um exercício da administração e gestão escolares mais livre e mais responsável, mais perto dos actores escolares e da acção educativa, mais contextualizado e maneável a partir das periferias, com maior capacidade e celeridade na correcção dos erros e no acorrer às emergências, simultaneamente orientado segundo os princípios e os objectivos do projecto educativo nacional e do projecto educativo de cada escola, remetendo desta forma para uma concepção democrática e sociocomunitária de autonomia. Daqui releva uma concepção de escola como parte integrante da esfera pública e *locus* de co-governação entre o Estado, a comunidade local e os actores escolares, com vista à construção de uma escola mais democrática e mais pública, mesmo sem necessariamente deixar de ser estatal, e também mais autónoma e deliberativa, sem necessariamente ser condenada a adoptar o paradigma da organização privada de tipo empresarial (cf. Lima, 2005).

Porém, como foi observado ao longo deste ensaio, um dos maiores obstáculos à construção do princípio democrático da autonomia das escolas reside no governo heterónimo destas, levado a cabo por uma direcção escolar atópica, isto é, deslocada, ou fora do lugar, que seria normalmente cada organização escolar concreta, e não um complexo aparelho político-administrativo supraorganizacionalmente situado. Daqui resultam escolas (hetero)governadas e não escolas governantes ou em direcção ao “autogoverno escolar”, já proposto no início do século XX por António Sérgio (1984 [1915]). Mas uma direcção escolar atópica revela-se mais congruente com uma administração para o controlo, mais do que para o desenvolvimento, com um poder político de tipo demiúrgico que tudo parece poder criar e regular, e perante o qual uma autonomia mitigada, funcional em termos técnico-instrumentais, dócil em termos de aquiescência face às orientações e regras centralmente produzidas, representa a opção mais consistente.

Numa educação escolar fortemente administrada, com a consequente administrativização do governo das escolas, baseada em profundas assimetrias de poder entre o centro e as periferias escolares, ignorando que estas são as únicas verdadeiramente centrais e indispensáveis em

termos de acção educativa, a autonomia da escola é sujeita a um processo de despolitização, configurando-se como uma espécie de autonomia "pós-política", já reduzida a dimensões predominantemente técnicas e gerenciais que reclamam a neutralidade axiológica da razão instrumental e que naturalizam as escolhas consideradas óptimas ou incontornáveis.

Para além das consequências políticas, organizacionais e administrativas de um regime heterónimo de governação das escolas, que recusa a possibilidade de se vir a constituir como um sistema de características policêntricas, capaz de resgatar as escolas da sua condição de organizações centralmente (em termos educativos) periféricas (em termos governativos), é necessário ponderar as consequências educativas, geralmente ignoradas ou menosprezadas. Não se trata, neste caso, de assumir a pretensa superioridade técnico-instrumental de uma administração descentralizada e autónoma, eventualmente a partir da ideologia das "escolas eficazes" ou das aplicações da "gestão da qualidade total"; embora muitos argumentos deste tipo tenham nos últimos anos sido apresentados com vista ao elogio de formas instrumentais de autonomia, quer em contextos de recentralização quer em contextos de desregulação e privatização da educação escolar. Trata-se, antes, de admitir que a acção educativa e o acto de ensinar não podem deixar de ser representados como práticas deliberativas, necessariamente remetendo para decisões e escolhas de todo o tipo, e não apenas de carácter técnico, por parte de educadores e professores. Os professores são decisores cuja acção exige um considerável grau de autonomia sobre os objectivos, o currículo, a gestão didáctica, os métodos pedagógicos, a avaliação, etc. A sua autoridade profissional e ético-política exige margens de liberdade (pois a autoridade sem liberdade resulta em autoritarismo) e encontra-se também muito dependente da capacidade de decidir autonomamente, individual e colectivamente, e de assumir as respectivas responsabilidades. Como sustentava Paulo Freire, toda a educação evidencia características de *directividade* e de *politicidade*, uma vez que não existe educação neutra e sem objectivos, exigindo por isso dos professores não apenas decisões pedagógico-didácticas em sentido restrito mas também opções de política educativa.

Ensinar é, pois, necessariamente tomar decisões, correr riscos, assumir responsabilidades, dimensões de resto essenciais ao trabalho pedagógico e formativo, uma vez que só dando testemunho da sua capacidade deliberativa e da sua aptidão para a decisão poderá o professor contribuir para a aprendizagem da prática da decisão, isto é, para a autonomia dos educandos.

Exigindo-se aos processos democráticos de tomada das decisões a participação de sujeitos conscientes, livres e responsáveis, através da sua *ingerência* legítima (e não apenas da sua participação na *gerência* dos outros), a autonomia e a responsabilidade são, simultaneamente, condições necessárias às práticas democráticas e consequências resultantes de tais práticas; resultados alcançados através das contribuições da educação democrática e, simultaneamente, condições necessárias à prática dessa educação e ao processo de democratização das escolas (cf. Lima, 2005).

A educação para a democracia e a cidadania só parece realizável através de acções educativas e de práticas pedagógicas democráticas, no quadro das quais a autonomia, individual e colectiva, de professores e de alunos, se revela um elemento decisivo. Uma pedagogia da autonomia e da responsabilidade, contudo, não é praticável à margem de escolas dotadas dos graus de autonomia indispensáveis ao exercício daquela prática pedagógica, ou seja, a constituição de sujeitos pedagógicos autónomos exige uma escola mais democrática e mais autónoma, em direcção ao seu autogoverno.

Referências bibliográficas

- AAVV (2004). *O futuro da escola pública em Portugal. Que papel para os agrupamentos de escolas?* Actas. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.
- AFONSO, Almerindo J. (1995). O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 73-86.
- AFONSO, Almerindo Janela (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- AFONSO, Almerindo J. (1999). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *Inovação*, 12, 121-137.
- AFONSO, Almerindo J., ESTÊVÃO, Carlos V. & CASTRO, Rui Vieira (1999). *Projectos educativos, planos de actividades e regulamentos internos. Avaliação de uma experiência*. Porto: Asa.
- AFONSO, Natércio (1993). A participação dos encarregados de educação na direcção das escolas. *Inovação*, 6 (2), 131-155.
- AFONSO, Natércio (1994). *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- AFONSO, Natércio (1995). Que fazer com esta "reforma"? Notas à margem de um relatório. *Inovação*, 8 (1/2), 105-122.
- AFONSO, Natércio (1999). A autonomia e a avaliação do desempenho das escolas públicas. *Aprender*, 23, 41-52.
- AFONSO, Natércio (2003). A regulação da educação na Europa: do estado educador ao controlo social da escola pública. In João Barroso (org.), *A escola pública. Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa, 49-78.
- ALVES, José M. (1996). *Modos de organização, direcção e gestão das escolas profissionais. Um estudo de quatro situações*. Porto: Porto Editora.
- AMIGUINHO, Abílio, AFONSO, Carlos & BRANDÃO, Carlos (1998). *Dinâmicas de integração, organização e funcionamento numa escola básica integrada*. Estudo de caso. Lisboa: Ministério da Educação.
- ANTUNES, Fátima (2004). *Políticas educativas nacionais e globalização. Novas instituições e processos educativos*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- BALL, Stephen J. (1994). *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- BARROSO, João (1988). Estratégias de reforma. *Seara Nova*, 18, 8-11.
- BARROSO, João (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: sentido de uma evolução. *Inovação*, 4 (2/3), 55-86.
- BARROSO, João (1992). Fazer da escola um projecto. In Rui Canário (org.), *Inovação e projecto educativo de escola*. Lisboa: Educa, 17-55.

- BARROSO, João (1995a). *Os liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: FCG / JNICT.
- BARROSO, João (1995b). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre "direcção" e "gestão". *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 33-56.
- BARROSO, João (1995c). *Perfis pessoais e profissionais dos directores executivos do conselho de escola ou área escolar*. Relatório para o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão de Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Lisboa: Educação, 3 vols. (policopiado).
- BARROSO, João (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In João Barroso (org.), *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 167-189.
- BARROSO, João (1997a). A formação em administração educacional em Portugal. In Ana Luís, João Barroso & João Pinhal (eds.), *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 85-104.
- BARROSO, João (1997b). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- BARROSO, João (1998). O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In Naura Ferreira (org.), *Gestão democrática da educação: atuais tendências e desafios*. São Paulo: Cortez Editora, 11-32.
- BARROSO, João (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, 12 (3), 9-33.
- BARROSO, João (2002). A investigação sobre a escola: contributos da administração educacional. *Investigar em Educação*, 1 (1), 277-325.
- BARROSO, João (2005a). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, João (2005b). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 49-83.
- BARROSO, João & CANÁRIO, Rui (1999). *Centros de formação das associações de escolas. Das expectativas às realidades*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- BARROSO, João, LIMA, Licínio C., AFONSO, Natércio & FONSECA, Protes da (1995). A administração escolar: reflexões em confronto. *Inovação*, 8 (1/2), 7-40 (mesa redonda moderada por Berta Macedo).
- BARROSO, João (org.) (1988). *Práticas de gestão do ensino não-superior. Da diversidade de contextos à diversidade de iniciativas*. Lisboa: GEP.
- BARROSO, João (coord.) (1995). *A área escolar como unidade de gestão. Relatório do estudo de um caso*. Vol. I. Lisboa: Educa.
- BARROSO, João (org.) (2003). *A escola pública. Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa.
- BOAVIDA, Victor (1984). *The major problems in the Portuguese Committee system of school administration: an exploratory study*. Boston: Boston University (dissertação de mestrado não publicada).

- BRUNSSON, Nils & OLSEN, Johan P. (1993). *The reforming organization*. Londres: Routledge.
- CAA (1995). *Relatório preliminar*. Conselho de Acompanhamento e Avaliação. Lisboa: Ministério da Educação.
- CAA (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-lei nº 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CANÁRIO, Rui (1994). Centros de formação das associações de escolas: que futuro? In Abílio Amiguinho & Rui Canário (org.), *Escolas e mudança: o papel dos centros de formação*. Lisboa: Educa, 13-58.
- CARDOSO, Clementina (2001). *Decentralisation, school autonomy and the state: England and Portugal, 1986-1996*. Londres: University of London (tese de doutoramento não publicada).
- CARDOSO, Clementina (2003). Do público ao privado: gestão racional e critérios de mercado em Portugal e em Inglaterra. In João Barroso (org.), *A escola pública. Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa, 149-191.
- CASTRO, Engrácia (1995). *O director de turma nas escolas portuguesas. O desafio de uma multiplicidade de papéis*. Porto: Porto Editora.
- CASTRO, Paulo (2002). *Participação e cidadania na organização escolar. Um estudo da acção dos auxiliares de acção educativa em contexto organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).
- CLARKE, John & NEWMAN, Janet (1997). *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Londres: Sage.
- CLARKE, John, COCHRANE, Allan & MCLAUGHLIN, Eugene (eds.) (1994). *Managing social policy*. Londres: Sage.
- CLÍMACO, Maria do Carmo & RAU, Maria José (1988). A gestão no ensino primário e no ensino preparatório. In E. Lemos Pires et al., *O ensino básico em Portugal*. Porto: Asa, 173-203.
- CLÍMACO, Maria do Carmo (1988). A gestão dos estabelecimentos de ensino não superior. Análise do modelo e das práticas de gestão. In CRSE, *A gestão do sistema escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, 11-52.
- CLÍMACO, Maria do Carmo et al. (1988). *Práticas de gestão. Ensino preparatório e secundário*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CNE (1991). *Pareceres e recomendações*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- CORREIA, José Alberto (1999). As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos. *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1), 81-110.
- CORREIA, José A., STOLEROFF, Alan & STOER, Stephen R. (1993). A ideologia da modernização no sistema educativo em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, 12/13, 25-51.
- COSTA, Jorge Adelino (1991). *Gestão escolar: participação, autonomia, projecto educativo de escola*. Lisboa: Texto Editora.
- COSTA, Jorge Adelino (1995). *Administração escolar: imagens organizacionais de projecto educativo da escola*. Aveiro: Universidade de Aveiro (tese de doutoramento não publicada).

- COSTA, Jorge Adelino (1997). *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais: discursos e práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- COSTA, Jorge Adelino (2004a). *Formação em administração educacional na Universidade de Aveiro. Décadas de oitenta e noventa*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- COSTA, Jorge Adelino (2004b). Construção de projectos educativos nas escolas: Traços de um percurso debilmente articulado. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 85-114.
- COSTA, Jorge Adelino, NETO-MENDES, António & VENTURA, Alexandre (orgs.) (2002). *Avaliação das organizações educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- CRSE (1986). *Projecto global de actividades*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CRSE (1988). *Projecto global de reforma*. Lisboa: Ministério da Educação.
- DALE, Roger (2001). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação?". *Educação, Sociedade & Culturas*, 16, 133-169.
- DIAS, Mariana (1999). A autonomia da escola em Portugal: igualdade e diversidade? *Inovação*, 12, 105-120.
- DIOGO, José M. L. (1998). *Parceria escola - família. A caminho de uma educação participada*. Porto: Porto Editora.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1995). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 87-98.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1998a). A privatização da qualidade na educação e suas privações. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 27, 117-127.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1998b). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização. Na fronteira da sua complexidade organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1998c). A agenda oculta da gestão da qualidade na educação. *Organizações & Trabalho*, 20, 51-61.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1999). *Escola, justiça e autonomia*. *Inovação*, 12, 139-155.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2000). A administração educacional em Portugal: Teorias aplicadas e suas práticas. *Revista de Administração Educacional*, 2 (6), 9-20.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2001). Políticas educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e modernização. *Revista Portuguesa de Educação*, 14 (2), 155-178.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2004). Gestão democrática e autonomia da escola no período de 1974-75: as ambiguidades de um processo na perspectiva do Movimento de Esquerda Socialista. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 209-223.
- FALCÃO, Maria Norberta (2000). *Parcerias e poderes na organização escolar. Dinâmicas e lógicas do conselho de escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- FALCÃO, Maria Norberta, NEVES, Natividade & SEABRA, Teresa (1995). Continuidades e rupturas na experimentação do novo modelo de administração escolar. *Inovação*, 8 (1/2), 89-104.

FERNANDES, António S. (1985). A gestão democrática das escolas. Notas sobre a experiência das escolas secundárias portuguesas após a Revolução do 25 de Abril. *O Ensino*, 11/12/13, 77-83.

FERNANDES, António S. (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Braga: Universidade do Minho (tese de doutoramento não publicada).

FERNANDES, António S. (1998). A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar na Lei de Bases do Sistema Educativo. In CRSE, *A gestão do sistema escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, 103-148.

FERNANDES, Domingos, MARTINS, António Maria & MENDES, António Neto (1997). *Inovação e resistências numa escola integrada. Estudo de caso*. Lisboa: Ministério da Educação.

FERNANDES, José (2003). *O associativismo de pais. No limiar da virtualidade?* Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

FERREIRA, Elisabete (2004). A autonomia da escola pública: a lenda da estátua com pés de barro. *Educação, Sociedade & Culturas*, 22, 133-152.

FERREIRA, Fernando Ilídio (1994). *Formação contínua e unidade do ensino básico. O papel dos professores, das escolas e dos centros de formação*. Porto: Porto Editora.

FERREIRA, Henrique (2005). *A administração da educação primária entre 1926 e 1998: que participação dos professores na organização da escola e do processo educativo?* Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (tese de doutoramento não publicada).

FERREIRA, Susana (2004). *A estruturação díptica da gramática de regras do agrupamento de escolas como organização*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).

FLORES, Manuel (2005). *Agrupamento de escolas. Indução política e participação*. Coimbra: Almedina.

FORMOSINHO, João (1987). *Educating for passivity. A study of Portuguese education (1926-1968)*. Londres: University of London (tese de doutoramento não publicada).

FORMOSINHO, João (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In CRSE, *A gestão do sistema escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, 53-102.

FORMOSINHO, João (1989). De serviço de estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86.

FORMOSINHO, João, FERNANDES, António S. & LIMA, Licínio C. (1988a). Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In CRSE, *Documentos preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, 139-170.

FORMOSINHO, João, FERNANDES, António S. & LIMA, Licínio C. (1988b). Ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas. In CRSE, *Documentos preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, 171-236.

FORMOSINHO, João, FERNANDES, António S., MACHADO, Joaquim & FERREIRA, Fernando I. (2005). *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Asa.

FORMOSINHO, João, FERNANDES, António S., RANGEL, Manuel & ALMEIDA, Valter (1988). Ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas do 1º Ciclo. In CRSE, *Documentos preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, 237-263.

FORMOSINHO, João, FERREIRA, Fernando I. & MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Asa.

FREIRE, Paulo (1991). *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez Editora.

FREIRE, Paulo (1996). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.

GOMES, Rui (1993). *Culturas de escola e identidades dos professores*. Lisboa: Educa.

GRÁCIO, Rui (1981). *Educação e processo democrático em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.

GRÁCIO, Rui (1986). A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidade? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 153-182.

LIBÓRIO, Helena Maria (2004). *A avaliação das escolas. Desenvolvimento organizacional e ritualização*. Aveiro: Universidade de Aveiro (dissertação de mestrado não publicada).

LIMA, Jorge (org.) (2002). *Pais e professores: um desafio à cooperação*. Porto: Asa.

LIMA, Licínio C. (1988a). *Gestão das escolas secundárias. A participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.

LIMA, Licínio C. (1988b). Modelos de organização da escola básica e secundária. Para uma direcção democrática e uma gestão profissional. In CRSE, *A gestão do sistema escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, 149-195.

LIMA, Licínio C. (1991). O ensino e a investigação em administração educacional em Portugal: situação e perspectivas. In AAVV, *Ciências da educação em Portugal. Situação e perspectivas*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 91-117.

LIMA, Licínio C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974 - 1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.

LIMA, Licínio C. (1994). Modernização, racionalização e optimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.

LIMA, Licínio C. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 57-61.

LIMA, Licínio C. (1996). Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In João Barroso (org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 15-39.

LIMA, Licínio C. (1997). Para o estudo do ensino e da formação em administração educacional em Portugal. In Ana Luís, João Barroso & João Pinhal (eds.), *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 15-54.

LIMA, Licínio C. (1998). 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, 15-96.

- LIMA, Licínio C. (1999a). Autonomia da pedagogia da autonomia. *Inovação*, 12, 65-84.
- LIMA, Licínio C. (1999b). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro e periferia(s) no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 57-80.
- LIMA, Licínio C. (2000). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In Afrânio Catani & Romualdo Oliveira (orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 41-76.
- LIMA, Licínio C. (2002). 25 anos de gestão escolar. *Administração Educacional*, 2, 13-25.
- LIMA, Licínio C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 7-47.
- LIMA, Licínio C. (2005). Escolarizando para uma educação crítica: a reinvenção das escolas como organizações democráticas. In António Teodoro & Carlos Alberto Torres (orgs.), *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI*. Porto: Afrontamento, 19-31.
- LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo J. (1990). Participação discente e socialização normativa: na perspectiva de uma sociologia das organizações educativas. *Aprender*, 11, 29-37.
- LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo J. (1993). A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 44, 33-49.
- LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo Janela (1995). The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, 47(2), 165-172.
- LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo J. (2002). *Reformas da Educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.
- LIMA, Licínio C. & SÁ, Virgínio (2002). A participação dos pais na governação democrática das escolas. In J. Lima (org.), *Pais e professores: um desafio à cooperação*. Porto: Asa, 25-95.
- LIMA, Licínio C. (dir.) (1998). *Por favor elejam a B. O associativismo estudantil na escola secundária*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- LOPES, Maria Conceição (1999). Autonomia das escolas (Decreto-lei nº 43/89): estudo retrospectivo (1987-1991). Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (dissertação de mestrado não publicada).
- MACEDO, Berta (1995). *A construção do projecto educativo de escola. Processos de definição da lógica de funcionamento da escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- MARTINS, Maria Fernanda (2003). *Associações de pais e encarregados de educação na escola pública. Contributo para uma análise sociológica-organizacional*. Lisboa: Ministério da Educação.
- MENDES, António Neto (1995). *Escola básica integrada: a "nova escola" e os "velhos" professores. Estudo de caso*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).
- MENDES, António Neto (1999). *O trabalho dos professores e a organização da escola secundária*. Aveiro: Universidade de Aveiro (tese de doutoramento não publicada).

- MOZZICAFREDDO, Juan (2001). Modernização da administração pública e poder político. In Juan Mozzicafreddo & João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta, 1-33.
- OLSEN, Johan P. (1991). Modernization programs in perspective: institutional analysis of organizational change. *Governance*, 4 (2), 125-149.
- PARTIDO SOCIALISTA (1995). *Programa eleitoral de governo. Eleições legislativas de 1995*. Partido Socialista (PS).
- PARTIDO SOCIALISTA (2005). *Compromisso de governo para Portugal*. Partido Socialista (PS).
- PINTO, Jorge & MOURA, Ana Francisca (1998). *Escolas básicas 2,3. Um edifício e duas escolas ou uma organização integrada? Estudo de caso*. Lisboa: Ministério da Educação.
- PINTO, Maria de Fátima (2005). *A escola entre o estado e os actores. (Des)articulações e sentidos na construção de um agrupamento de escolas*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).
- PIRES, Eurico Lemos (1993). *Escolas básicas integradas como centros locais de educação básica*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- PORTUGAL (1996). *Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.
- PORTUGAL (2002). *Programa do XV Governo Constitucional*.
- PORTUGAL (2004). *Programa do XVI Governo Constitucional*.
- PORTUGAL (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*.
- RANSON, Stewart & Stewart, John (1994). *Management for the public domain. Enabling the learning society*. Londres: St. Martin's Press.
- RAU, Maria José (1988). O caso do ensino primário. In CRSE, *A gestão do sistema escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, 197-225.
- RIBEIRO, Maria da Conceição (2005). *Democracia e participação no governo da escola básica pública portuguesa: um estudo de caso num agrupamento de escolas*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).
- RUELA, Carlos (1998). *Centros de formação das associações de escolas. Processos de construção e natureza da oferta formativa*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- SÁ, Virgínio (1997). *Racionalidades e práticas na gestão pedagógica. O caso do director de turma*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- SÁ, Virgínio (2001). A (não)participação dos pais na escola: a eloquência das ausências. In I. Veiga & M. Fonseca (orgs.), *As dimensões do projecto político pedagógico*. Campinas: Papyrus.
- SÁ, Virgínio (2004). *A participação dos pais na escola pública portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- SANCHES, M. Fátima C. (1987). Reformar o contexto da gestão das escolas secundárias: a voz dos conselhos directivos. *Revista de Educação*, 2, 27-39.

SANCHES, M. Fátima C. (1990). Natureza das motivações para governar a escola: comparação entre professores e conselhos directivos. *Aprender*, 11, 19-28.

SANCHES, M. Fátima C. (2004). Construção discursiva da liderança dos professores: da praxis revolucionária ao tempo de normalização. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2).

SANCHES, M. Fátima C. & NADAI, Elsa (1995). A ilusão do poder: memórias de professores e mudança da escola. In AAVV, *Ciências da Educação: Investigação e acção* (Vol. II). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 7-24.

SANTIAGO, Rui, MAGALHÃES, António & CARVALHO, Teresa (2005). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas / CIPES.

SARMENTO, Manuel (1994). *A vez e a voz dos professores. Contributos para o estudo da cultura organizacional da escola primária*. Porto: Porto Editora.

SARMENTO, Manuel (1998). Autonomia e regulação da mudança organizacional das escolas. *Revista de Educação*, 7 (2), 15-26.

SARMENTO, Manuel (2000). *Lógicas de acção nas escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

SELF, Peter (1993), *Government by the market? The politics of public choice*. Londres: Macmillan.

SÉRGIO, António (1984). *Educação Cívica*. Lisboa: Ministério da Educação (1ª ed. de 1915).

SILVA, Daniela (2004). *Lógicas de acção em contexto de autonomia. Estudo sobre as representações dos docentes de um agrupamento de escolas do ensino básico*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).

SILVA, Guilherme (1996). *O ensino da administração educacional. Ensaio para uma análise organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (Relatório de PAPCC não publicado).

SILVA, Guilherme (1997). Para o estudo da formação em administração educacional: algumas questões iniciais. In Ana Luí, João Barroso & João Pinhal (eds.). *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 105-120.

SILVA, Guilherme (2005). *Modelos de formação em administração educacional: um estudo centrado na realidade portuguesa*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (Tese de Doutoramento, no prelo).

SILVA, Manuel António (2001). *Os directores dos centros de formação das associações de escolas. A pessoa e a organização*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

SILVA, Pedro (2003). *Escola-família, uma relação armadilhada: interculturalidade e relações de poder*. Porto: Afrontamento.

SILVA, Sérgio (2003). *A governação democrática das escolas. Para além da retórica*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).

SIMÕES, Graça M. J. (2005). *Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas. A teia das lógicas de acção*. Porto: Asa.

SMYTH, John (ed.) (1993). *A socially critical view of the self-managing school*. Londres: The Falmer Press.

STOER, Stephen R. (1985). A revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, 3, 61-83.

STOER, Stephen R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento.

TEIXEIRA, José Rodrigues (2002). *A participação dos pais na escola. Contributos para o estudo da acção organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).

TEODORO, António (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Afrontamento.

TEODORO, António (2004). Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária. Periferia e centro no processo de democratização das escolas (1974-1976). *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 181-207.

TEODORO, António (coord.) (1996). *Pacto educativo. Aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.

TORRÃO, António Preto (1993). *Escola básica integrada. Modalidades organizacionais para a escola básica de nove anos*. Porto: Porto Editora.

TORRES, Leonor L. (1997). *Cultura organizacional escolar: Representações dos professores numa escola portuguesa*. Oeiras: Celta.

TORRES, Leonor L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

TORRES, Leonor L. (2005). Configurações culturais e o processo de construção da gestão democrática numa escola secundária. *Revista Portuguesa de Educação*, 18 (2), 89-124.

VENTURA, José Alexandre (2006). *Avaliação e inspecção das escolas: um estudo de impacte do programa de avaliação integrada*. Aveiro: Universidade de Aveiro (tese de doutoramento não publicada).

WHITTY, Geoff (2002). *Making sense of education policy*. Londres: Paul Chapman.

WHITTY, Geoff, POWER, Sally & HALPIN, David (1998). *Devolution and choice in education. The school, the state and the market*. Buckingham: Open University Press.