

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA, JUVENTUDE E DESPORTO

Audição Pública sobre “O Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”

(23 de fevereiro de 2021)

*Licínio C. Lima*¹

A 12 de fevereiro de 2008, a convite da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência da Assembleia da República, participei numa audição sobre o Projeto de Decreto-Lei apresentado pelo XVII Governo Constitucional, relativo ao “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”, que esteve na origem do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

A concluir o Parecer que então elaborei (Lima, 2008, p. 4), considerando a Constituição da República e a Lei de Bases do Sistema Educativo, bem como o “estado da arte” do conhecimento académico internacional e da investigação portuguesa em Administração Educacional, afirmava que o projeto governamental em discussão representaria mais uma oportunidade perdida no sentido de dotar as escolas portuguesas de um sistema de governo mais democrático, participado e autónomo. Objetivos que, paradoxalmente, o projeto de diploma afirmava perseguir, mas que se revelava incapaz de garantir, traindo-se em variados momentos e sempre que estabelecia soluções universais para além do razoável, que generalizava ou impunha modelos que caberiam a escolas dotadas de alguma autonomia expressiva decidir. Entendia não se tratar do “enquadramento legal mínimo” e muito menos da “matriz de modelos” de gestão escolar que era reclamada há mais de vinte anos, ou da “lei-quadro” sugerida em alguns estudos e relatórios de avaliação publicados com a chancela do Ministério da Educação (ver, por exemplo, CAA, 1997). Tratava-se, em meu entender, de uma variação operacional, ou procedimental, do conceito de “autonomia”, sujeito a um processo de ressemantização na linha das perspetivas da “nova gestão pública”. Essa visão insular dispensava-se de operar mudanças na orgânica do Ministério e do respetivo sistema de administração escolar que seriam indispensáveis à consagração de uma maior autonomia das escolas. Ao deixar incólume o poder central, o projeto amputava-se das condições mínimas para realizar o princípio da autonomia das escolas, entendendo-o de forma muito limitada e circunscrita a agendas técnico-rationais e de tipo efficientista, isto é, compatibilizando-o com uma situação generalizada de heteronomia.

¹ Doutor em Organização e Administração Escolar. Professor catedrático do Departamento de Ciências Sociais da Educação, Instituto de Educação da Universidade do Minho.

Naquele quadro, a “autonomia” de que se falava seria sobretudo um elogio à diversidade da execução periférica, eficiente e, se possível, criativa, das decisões centralmente produzidas. De acordo com o conhecimento disponível, afirmava ser plausível que a aprovação do diploma em análise viesse a engendrar a publicação de um elevado número de normativos regulamentadores, de correções, aditamentos e esclarecimentos da administração, bem como a emergência de um elevado *corpus* de documentos produzidos nas escolas, seguramente alvos de correções indicadas pelas então direções-regionais, em função das suas próprias interpretações, consideradas legítimas. Fora exatamente o que sucedera com os anteriores “modelos de gestão”, de acordo com os estudos e as avaliações disponíveis. Em poucos meses, afirmava, se esbateria qualquer dúvida, se ainda restasse, acerca de quem governava ou dirigia em exclusivo as escolas portuguesas, referindo-me aos serviços centrais e desconcentrados do Ministério da Educação, e não às escolas e seus conselhos gerais.

Treze anos volvidos sobre a emissão daquele Parecer, esta Comissão ajuizará sobre a sua pertinência, sendo hoje possível convocar factos e realizações concretas e, especialmente, dados da investigação académica realizada no país, de que aqui me sirvo em brevíssima síntese.

Colegialidade, eleição, participação na decisão são as dimensões teóricas e histórico-políticas que marcaram os primórdios de uma “gestão democrática” de feição participativa e autogestionária, baseada em formas de democracia direta e no exercício de uma autonomia *de facto*, nunca formalmente outorgada, mas antes reclamada e ensaiada entre o 25 de Abril de 1974 e 1976.

A institucionalização da “gestão democrática”, a partir do I Governo Constitucional, com base na democracia representativa, veio regular de forma detalhada os processos eleitorais, normalizando o funcionamento dos órgãos, embora, simultaneamente, garantindo a exclusividade dos poderes de direção estratégica ao Ministério da Educação, através da reposição da tradicional administração centralizada e do retorno do poder ao centro, onde sempre se manteve e continua a manter-se, apesar do interregno autogestionário e dos posteriores discursos hiperbólicos sobre a autonomia das escolas. Embora assegurando importantes dimensões democráticas, como a colegialidade dos órgãos e a sua eleição (conselhos diretivos e, mais tarde, conselhos executivos), faltava o essencial de uma prática democrática não meramente procedimentalista, não limitada a arranjos morfológicos e a rituais eleitorais; faltava uma participação democrática com conteúdo substantivo, materializada no debate e na argumentação entre alternativas e na intervenção legítima nos processos de tomada das decisões, sobretudo nos conselhos diretivos e pedagógicos. Faltava democracia em sentido forte, e, assim, não se cumpria o ideal da “gestão democrática” e da participação ativa, cidadã e responsável acolhido pela Constituição, mas que, entretanto, fora substituído pelo regresso do poder de decisão ao centro, através da legislação ordinária (Lima, 1998).

Atualmente, a erosão da democracia na legislação escolar e da participação democrática nas escolas e agrupamentos foi elevada a outro patamar, desde logo por decisão expressa do legislador, através do Decreto-Lei n.º 75/2008. O problema crónico da heteronomia agravou-se e o diretor é o alvo contínuo de todas as injunções, urgências, decisões e

correções que continuamente fluem a partir do centro, em muitos casos com a velocidade e a univocidade típicas de uma burocracia eletrónica capaz de moldar as realidades escolares e de sobre elas manter uma vigilância permanente; aparentemente desmaterializando processos mas, inversamente ao que se anuncia, racionalizando e formalizando as realidades escolares sob o signo da hiperburocracia. Nunca as possibilidades de controlo remoto a partir do centro foram de tão grande intensidade, contrastando profundamente com o discurso da autonomia.

Num contexto administrativo que foi objeto de uma recentralização de poderes em várias áreas, como poderiam as escolas ser mais democráticas e autónomas? Escolas que, na maioria dos casos, foram diminuídas ao estatuto de “subunidades de gestão”, já sem órgãos próprios, integradas em agrupamentos, alguns dos quais de grande dimensão e com uma dispersão geográfica considerável, não conseguindo realizar os princípios invocados pelo legislador para a sua imposição, desde logo porque cerca de 50% dos atuais agrupamentos não são completos (Lima & Torres, 2020).

O novo “modelo de gestão”, como é geralmente designado, e que nem por uma vez se refere à categoria constitucional “gestão democrática” - implicitamente associada a uma gestão ineficaz e incapaz de garantir “lideranças fortes” - antes evidencia uma certa impregnação empresarial, criticando a colegialidade como tecnicamente irracional e pouco responsável. Um líder, um projeto, uma equipa da confiança do líder, mesmo que amplamente subordinados às políticas e às regras do centro, são apresentados como racionalmente superiores à colegialidade democrática. Como se fosse líder quem quer, por ocupar cargo formal e com respaldo legislativo.

Pretende-se, contudo, favorecer as “lideranças fortes”, tomadas como sinónimo de “boas lideranças e lideranças eficazes” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008). As eleições são limitadas ao mínimo, reduzidos e minorizados os órgãos colegiais, favorecendo-se a “hierarquização no exercício de cargos de gestão” (como estabelece, em reforço, o Decreto-Lei n.º 137/2012). Optou-se pela figura de diretor, “um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola e executar as medidas de política educativa”, nele se concentrando micropoderes vários, transformando-o no *pivot* de toda a organização escolar. Em respeito pelos princípios constitucionais, manteve-se um órgão colegial que foi definido como de “direção estratégica”; um “órgão colegial de direção” designado conselho geral que, por sua vez, elege, fiscaliza e pode destituir o diretor. Contudo, as competências, os recursos, a centralidade atribuída ao diretor e, finalmente, a manutenção de uma administração centralizada dificilmente poderiam resultar num conselho geral como órgão de direção estratégica das escolas. A posterior atribuição de funções como órgão de recurso veio esclarecer, definitivamente, que o conselho geral não era, de facto, um órgão de direção estratégica. A verdadeira direção estratégica das escolas/agrupamentos em Portugal continua a localizar-se nos serviços centrais do Ministério da Educação e o primeiro intérprete e responsável pela sua execução periférica passou a ser o diretor que, por definição, não é um órgão de direção, mas antes de administração e gestão (art.º 18 do Decreto-Lei n.º 75/2008). Não obstante a distinção concetual entre direção e gestão, eixo central daquele diploma, o próprio texto legal é amplamente contraditório, frequentemente aludindo ao diretor e sua equipa, constituída por subdiretor, adjuntos,

coordenadores de estabelecimento, como órgão de direção, a que acresce a generalizada designação, em uso em agrupamentos e escolas, de “equipa da direção” para designar o órgão unipessoal diretor, e não o conselho geral, como formalmente seria correto (ver Lima, Sá & Torres, 2020). A insistência na associação do diretor a “direção” e a uma “equipa de direção”, sem qualquer legitimidade, parece ter conduzido o legislador, em vários diplomas legais, os serviços da Inspeção (IGEC) e os próprios atores escolares a acolher designações com ressonâncias colegiais do passado, embora juridicamente denegadas. E por isso, de forma despolitizada, vários atores escolares inquiridos afirmam que, apesar de tudo, nada de essencial mudou, uma vez que a pessoa é a mesma (ou seja, o diretor é, frequentemente, o anterior presidente do conselho executivo), não compreendendo como o modelo de governação foi profundamente alterado, de resto um dos objetivos políticos assumidos pelo legislador (Torres, Palhares, Rocha & Lima, 2014).

O diretor, pela primeira vez depois do 25 de Abril de 1974, saiu amplamente reforçado como órgão unipessoal generalizado a todas as escolas/agrupamentos, sobretudo nas suas relações para *baixo* e para *dentro* da escola, perante os seus subordinados; mas, por outro lado, é um órgão singular, mais isolado que os anteriores conselhos executivos e mais subordinado perante o poder político e a administração (Viseu & Carvalho, 2018). Definido pelo legislador como o “rosto da escola”, mais facilmente pode ser transformado no rosto do Ministério junta de cada escola, algo que mereceu a concordância de mais de 85% dos diretores inquiridos em investigação recentemente publicada (Lima, Sá & Silva, 2020, pp. 27-28). Mas pode permanecer, sob certas condições, dezasseis anos consecutivos no cargo; tem o poder de nomear e de livremente demitir o subdiretor, os adjuntos, os assessores, os coordenadores de estabelecimento e, ainda, de seleccionar uma lista tríplice de possíveis coordenadores de departamento, de entre a qual será eleito um dos nomes previamente escolhidos, para além da tradicional nomeação dos diretores de turma. Isto significa, em forte contraste com o modelo anterior, que as eleições nas escolas/agrupamentos são quase inexistentes, uma vez eleito, primordialmente, o conselho geral, configurando uma situação que não tem sequer paralelo com o que ocorre, atualmente, nas instituições do ensino superior. A democracia e a participação nas escolas e agrupamentos do país não representam preocupações políticas, nem educativas e pedagógicas, antes sendo subordinadas a lógicas de ação lideracionistas e de tipo gestor, performativo e competitivo, de que os discursos em torno da excelência e da meritocracia são um indicador (Torres & Palhares, 2017). Como se fosse possível educar para a democracia sem ser pelo exercício de práticas democráticas e participativas, num contexto organizacional que concede primazia à competitividade e à emulação, parecendo adotar como arquétipo a empresa e os seus gestores, bem como mínimos democráticos ou a promoção do nível máximo de participação mínima, que alguns autores associaram já à “pós-democracia” (Crouch, 2004).

Para além disso, o diretor preside, por inerência, ao conselho pedagógico, hoje fortemente minorizado, e também ao conselho administrativo; evidencia grande influência na composição do conselho geral, que tende a desvalorizar, como tem revelado a investigação (Lima, Sá & Silva, 2020, pp. 29-31); apresenta-se como candidato ao cargo com um projeto de intervenção que, se em princípio se deve adequar ao Projeto Educativo

em vigor, não deixa de poder ser tomado como referência para inverter aquela hierarquia; revela um poder de agendamento no interior do conselho geral que lhe garante uma grande influência nesse órgão, apesar de, formalmente, se encontrar impedido de votar. É, por isso, notável a concentração de poderes que recai sobre a figura de diretor, tanto mais significativa quanto o órgão supostamente de direção estratégica (o conselho geral) só tem existência quando reúne. Segundo dados de uma investigação recente, o conselho geral surge, aos olhos dos diretores, minorizado pelo Ministério da Educação, mas também eles tendem a não lhe reconhecer preparação suficiente, pelo menos no que concerne a alguns dos seus membros (Lima, Sá & Silva, 2020). Finalmente, o conselho geral vê quase sempre o seu funcionamento marcado pelo ritmo e pelo conteúdo da agenda do diretor e dos documentos que, sazonalmente, este submete para aprovação. Razões que levaram quase metade dos diretores inquiridos em investigação publicada recentemente a considerar que o conselho geral não é o símbolo maior da democracia na escola, nem sequer o órgão que mais contribui para a sua autonomia (Lima, Sá & Silva, 2020, p 40). Entretanto, mais de 90% dos diretores inquiridos naquela investigação entenderam que mesmo no caso da assinatura de contratos de autonomia, as escolas/agrupamentos continuavam demasiado dependentes dos serviços centrais e regionais do Ministério da Educação (Lima, Sá & Silva, 2020, p. 39).

A figura de diretor tem sido o elemento mais contestado desde 2008. Há muitas razões para isso, especialmente a excessiva concentração de poderes que lhe foi cometida e o tempo que pode permanecer no exercício do cargo. Quanto à sua natureza unipessoal, trata-se de uma rutura que, simbolicamente, tem permitido estabelecer conexões com os antigos reitores e diretores, embora as situações sejam bastante diferenciadas uma vez que aqueles eram nomeados durante o Estado Novo. Com efeito, o valor da colegialidade encontra-se muito marcado, e valorizado, pela história da “gestão democrática das escolas” em Portugal. No plano teórico, não é líquido que a colegialidade seja automaticamente uma modalidade mais democrática do que a unipessoalidade; tudo depende dos contextos, das regras de eleição, dos participantes, das competências a exercer e, muito especialmente, do sistema de fiscalização e de pesos e contrapesos. Mas este último revela-se, entre nós, muito débil, quando não inexistente. Isso significa que a substituição do diretor por um conselho executivo, ou de gestão, não garantiria, só por si, mais democracia nas escolas, quando o maior problema reside na ausência de um verdadeiro órgão de direção, capaz de cogovernar as escolas com o Ministério. É esta a invariante estrutural que impede, há quatro décadas, um governo mais democrático das escolas portuguesas, hoje revelando uma profunda crise da democracia nas escolas. Em qualquer caso, um órgão de gestão colegial, eleito, seria mais congruente com a experiência portuguesa, com a democracia enquanto valor educativo e com a rutura com o conceito de “chefe” que é nuclear ao que Max Weber (1984) caracterizou como burocracia monocrática.

Porém, sem alterar a organização política e administrativa do Ministério, a sua natureza tradicionalmente centralizada, podemos continuar indefinidamente à procura de “modelos de gestão” e a discutir alterações morfológicas mais ou menos relevantes, que

o governo das escolas não será alterado por essa via. Já a aprovação de uma lei-quadro, ou matriz de referência, que se limitasse a estabelecer um conjunto obrigatório de princípios, estruturas básicas e regras de governação democrática, deixando às escolas/agrupamentos a construção do seu modelo organizacional e de gestão, em articulação com o seu projeto educativo, seria mais congruente com a tão propalada autonomia. E nesse quadro, até mesmo a questão do órgão de administração e gestão, colegial ou unipessoal, poderia, eventualmente, ser deixada à decisão de cada escola/agrupamento, como de resto aconteceu durante uma década através do Decreto-Lei n.º 175-A/1998. Para além disso, seria indispensável criar um órgão de direção, com essa designação exclusiva, em cada escola, com reais competências de direção, recursos, tempo e comissões especializadas para poder definir a política escolar, acompanhar e fiscalizar a ação dos órgãos de execução dessa política e dos seus instrumentos de ação. Tal como reforçar a autonomia pedagógica e o respetivo órgão de coordenação, verdadeiro coração da atividade educativa das escolas, hoje desvitalizado. E pouco mais, para além de limitar o exercício de funções do diretor/conselho de gestão a um total de dois mandatos consecutivos.

Talvez em menos de metade dos atuais setenta e dois artigos se pudesse tomar tão importante decisão, desde que se visasse democratizar o governo das escolas e se usasse de um módico de confiança para com as comunidades educativas. Ideal que, em Portugal, foi já enunciado em 1915 por António Sérgio (1984), no seu livro *Educação Cívica*, onde defendeu o autogoverno escolar. Até lá, a autonomia das escolas permanecerá como uma “Terra Prometida” (Lima & Afonso, 1995), mas sempre negada, ou como uma “ficção necessária” (Barroso, 2004).

Referências

- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49-83.
https://www.researchgate.net/publication/26465050_BARROSO_Joao_2004_A_autonomia_das_escolas_uma_ficcao_necessaria_In_Revista_Portuguesa_de_Educacao_2004_172_pp_49-83
- CAA – Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-lei n.º 172/91)* Lisboa: Ministério da Educação.
- Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Lima, L. C. (1998). A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996). In Ministério da Educação (Ed.), *A evolução do sistema educativo e o PRODEP* (pp. 15-96). Lisboa: Ministério da Educação.
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/60622>
- Lima, L. C. (2008). Audição Parlamentar sobre o Projeto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”. Lisboa: Assembleia da República
https://www.researchgate.net/publication/277136511_Audicao_parlamentar_sobre_o_projecto_governamental_de_Regime_Juridico_de_Autonomia_Administracao_e_Gestao_dos_Estabelecimentos_Publicos_da_Educacao_Pre-Escolar_e_dos_Ensinos_Basico_e_Secundario

- Lima, L. C. & Afonso, A. J. (1995) The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, Vol. 47, n.º 2, 165-172.
- Lima, L. C., Sá, V., & Silva, G. (2017). O que é a democracia na “gestão democrática das escolas”? Representações de Diretores(as). In L. C. Lima, & V. Sá, (Orgs.), *O governo das escolas. Democracia, controlo e performatividade* (pp. 213-258). V. N. Famalicão: Editora Húmus.
- Lima, L. C., Sá, V., Silva, G. (2020). A centralidade do(a) diretor(a) e as suas representações sobre o governo das escolas/agrupamentos. In L. C. Lima, V. Sá, & L. L. Torres (Orgs.), *Diretores Escolares em Ação* (pp. 19-69). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. C., Sá, V., & Torres, L. L. (2020). Introdução: Diretor, direção, equipa de direção e outras ambiguidades. In L. C. Lima, V. Sá, & L. L. Torres (Orgs.), *Diretores Escolares em Ação* (pp. 7-17). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/68990>
- Lima, L. C., & Torres, L. L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, 237, LV (4.º), 748-774.
<https://doi.org/10.31447/as00032573.2020237.03>
- Sérgio, A. (1984). *Educação cívica*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Torres, L. L., Palhares, J. A., Rocha, C., & Lima, L. C. (2014). Le Directeur: modèle de gestion et de leadership dans l'école publique portugaise. In J.-L. Derouet, & R. Normand (Dir.), *La question du leadership en éducation. Perspectives européennes* (pp. 195-217). Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan.
- Viseu, S., & Carvalho, L. M. (2018). Changes in school governance and the reshaping of head teachers' roles and identities in Portugal. In L. M. Carvalho, L. Min, R. Normand, & D. A. Oliveira (Eds.), *Education policies and the restructuring of the educational profession. Global and comparative perspectives* (pp. 57-70). Singapore: Springer [Preprint version].
<https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/34264/1/Changes%20in%20school%20governance%20and%20the%20reshaping%20of%20head%20teachers%20roles%20and%20identities%20in%20Portugal.pdf>
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.