

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR: ESTUDOS

Licínio C. Lima

Colecção **Educação e Formação**



1

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR: **ESTUDOS**

Licínio C. Lima

Colecção **Educação e Formação**

Coordenada por José Augusto Pacheco

Título: Administração Escolar: Estudos

Autor: Licínio C. Lima

Capa: Nor267

Editora: Porto Editora

© PORTO EDITORA, LDA. — 2011

Rua da Restauração, 365

4099-023 PORTO — PORTUGAL

Reservados todos os direitos. Esta publicação não pode ser reproduzida, nem transmitida, no todo ou em parte, por qualquer processo electrónico, mecânico, fotocópia, gravação ou outros, sem prévia autorização escrita da Editora.



Rua da Restauração, 365
4099-023 Porto | Portugal

www.portoeditora.pt

FEV/2011

Execução gráfica **Bloco Gráfico, Lda.** Unidade Industrial da Maia. **Sistema de Gestão Ambiental** certificado pela AP CER, com o n.º 2006/AMB.258

DEP. LEGAL 322785/11 ISBN 978-972-0-34901-9



A cópia ilegal viola os direitos dos autores.
Os prejudicados somos todos nós.

Índice

Apresentação 7

Capítulo 1

Administração e autonomia das escolas 11

1. Introdução: da autonomia em contextos organizacionais heterónomos 12
2. Da autonomia como prática autogestionária à gestão democrática das escolas como consagração do governo heterónimo 16
3. Lei de Bases e reforma educativa: uma descentralização sem autonomia das escolas? 21
4. Decisão política e produção normativa: uma autonomia da escola sem descentralização? 27
5. Da autonomia sob contratualização ao grau zero da autonomia contratualizada 33
6. Racionalização e agrupamento das escolas: um módico de democracia para uma autonomia instrumental 39
7. A direcção escolar atópica e a retórica da autonomia como obstáculos à governação democrática das escolas 43

Capítulo 2

Modelos de governo das escolas e universidades: a progressiva erosão da gestão democrática 57

1. Das práticas autogestionárias à institucionalização da gestão democrática 58

2. Os sentidos divergentes da categoria "autonomia da escola"	65
3. Influências do cânone gerencialista: o conselho geral e a liderança do executivo eficaz	71

Capítulo 3

O agrupamento de escolas como novo escalão da administração centralizada

1. Os antecedentes: reforma, modernização e reprodução da administração	86
2. Sob o signo do "reforço da autonomia da escola" como centro das políticas educativas	91
3. Sob o signo do "reordenamento da rede nacional de ofertas educativas", da racionalização de recursos e da competitividade	95
4. A lógica associativa-autonómica e a lógica racionalizadora-centralizadora	101
5. A escola como "subunidade de gestão" e o reforço do controlo central	111

Capítulo 4

Assessoria, saberes e poderes na produção de políticas em educação

1. Politicidade e poder	118
2. Nem um faraó: questões conceptuais	122
3. A assessoria numa administração escolar centralizada	127
4. Saberes, poderes e decisão política	137

Capítulo 5

A "escola" como categoria de investigação	147
1. Um objecto de estudo polifacetado	148

2. Algumas variações sobre a categoria "escola"	152
2.1 A escola como categoria jurídico-formal	152
2.2 A escola como reflexo	153
2.3 A escola como invólucro	153
2.4 A escola como colecção	154
2.5 A escola como mediação	155
3. O estudo da escola como organização em acção	155
4. Outras formas organizacionais emergentes	157

Capítulo 6

A legislação escolar e os ofícios da mudança em educação

1. Legislação escolar e mudanças instituídas	166
2. O plano das orientações para a acção e o plano da acção	168
3. Outros textos e contextos de mudança	171

Apresentação

Tendo sido, desde meados da década de 1980, defensor de uma refundação teórica e conceptual dos estudos em Administração Escolar em Portugal, designação que, de forma tentativa e intermitente, e em combinações variadas, foi utilizada desde finais do século XIX e princípios do século XX como título de várias disciplinas universitárias, propus no I Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, realizado no Porto entre 30 de Novembro e 2 de Dezembro de 1989, que passássemos a adoptar como designação da respectiva Secção da Sociedade, que então dava os primeiros passos, a expressão Administração Educacional. Entre outros argumentos, que aqui se tornam dispensáveis, chamava a atenção para a necessidade de alargar o âmbito do estudo da organização escolar e da sua administração, de forma a compreender a análise de outras organizações educativas de tipo não escolar e, portanto, de fenómenos de administração educacional não necessariamente limitados à escola. A designação Administração Educacional, sustentava então, comportava evidentes potencialidades para não apenas nomear, mas também para simbolizar, esse novo programa – a que voltaria por várias vezes ao longo da década seguinte –, de criação de uma mais abrangente área curricular e de um mais complexo domínio de investigação, capaz de estabelecer um novo trânsito entre o estudo de fenómenos organizacionais e administrativos escolares e não escolares. Não se tratava, porém, de simplesmente abandonar uma designação tradicional – em uso no domínio académico pelo menos desde 1890, em livro do francês Gabriel Compayré –, ou de apenas a substituir por outra conceptualmente mais lata, mas antes de inscrever a Administração Escolar, mantendo-lhe a designação e reconhecendo-lhe a pertinência, enquanto componente teoricamente integrada no campo mais vasto, e diverso, da Administração Educacional.

A nova designação fez fortuna e, à semelhança do que havia já ocorrido noutros países, foi adoptada por um crescente número de investigadores, professores e instituições de ensino superior, tendo sido predominantemente aplicada em disciplinas de graduação e em cursos de pós-graduação, na designação de vários mestrados, na criação do Fórum Português de Administração Educacional, em reuniões científicas nacionais e internacionais realizadas no país, e até pelo legislador, que, de resto, vem mantendo as duas designações. Creio mesmo que, por vezes, se tem exagerado no recurso generalizado ao título Administração Educacional, em contextos onde é claramente a Administração Escolar que é exclusiva, dessa feita prometendo mais do que aquilo que é possível e justificável realizar. Na verdade, o programa de certa forma contido na nova designação continua, para mim, a fazer todo o sentido, embora seja justo observar que a amplitude e a diversidade das organizações educativas estudadas permanecem muito aquém do que seria de esperar. As práticas de administração escolar continuam tão dominantes quanto a escola e, com elas, também o ensino e a investigação em Administração Escolar, de forma relativamente independente da designação escolhida.

cativas e dos seus fenómenos de administração não escolar revelam novas faces e práticas ainda pouco conhecidas, embora em certos casos também já objecto da formalização, racionalização e hierarquização mais típicas da educação formal.

Embora tenha, ao longo dos últimos trinta anos, mais precisamente desde 1979 e, nesses primeiros tempos, sobretudo no quadro da investigação em educação de adultos e associativismo popular, estudado organizações educativas não escolares, objecto a que tenho regressado múltiplas vezes – mais recentemente no âmbito de organizações não governamentais e de movimentos sociais –, tenho também dedicado muito do meu trabalho de ensino e de investigação ao estudo da organização escolar e da sua administração. Os seis estudos que aqui reuni são produto da investigação, realizada ao longo dos últimos anos no Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho, em torno da administração das escolas portuguesas e por isso entendi regressar a um título claro e simples, que creio corresponder exactamente ao conteúdo dos ensaios seleccionados: *Administração Escolar: Estudos*.

Os textos foram, em todos os casos, objecto de revisão, e no que concerne aos últimos três capítulos introduziram-se alterações relativamente profundas.

O primeiro corresponde a parte substancial de um estudo que elaborei para o Conselho Nacional de Educação, a solicitação da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação e no âmbito do Debate Nacional de Educação que o CNE organizou, por ocasião dos vinte anos da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, então intitulado "Administração da educação e autonomia das escolas" (publicado por CNE, Lisboa, 2007).

O capítulo segundo corresponde a uma revisão, com pequenas alterações, do artigo inicialmente intitulado "A democratização do governo das escolas públicas em Portugal", publicado na revista *Sociologia* (n.º 19, 2009), editada pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto, onde pela primeira vez estudo, de forma integrada, as escolas básicas e secundárias e as escolas do ensino superior.

O terceiro texto retoma um artigo publicado na *Revista Portuguesa de Educação* (Vol. 17, n.º 2, 2004), editada pelo Instituto de Educação da Universidade do Minho, cujo título foi mantido, tratando-se de um dos primeiros artigos inteiramente dedicados à problemática dos agrupamentos de escolas.

O estudo quarto aprofunda o texto relativo a uma intervenção realizada na Universidade de Aveiro, em 2007, no âmbito do Simpósio sobre A Assessoria na Educação em Debate, publicado naquele mesmo ano por aquela Universidade, e integra ainda o texto relativo a uma intervenção que realizei no Seminário sobre Conhecimento e Decisão Política em Educação, organizado pelo Conselho Nacional de Educação em Lisboa, em Outubro de 2008 (em publicação nas respectivas actas).

O estudo seguinte é uma revisão, incluindo uma nova rubrica sobre formas organizacionais emergentes, do artigo publicado na revista *Educação Unisinos* (Porto Alegre, Brasil, Vol. 12, n.º 2, 2008), um texto inicialmente apresentado ao XIV Encontro Nacional de Didáctica e Prática de Ensino, que teve lugar, em 2008, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Finalmente, o capítulo sexto retoma, e revê, um texto intitulado "Dos officios da mudança em educação", que escrevi em homenagem ao Prof. Joaquim Ferreira Gomes, da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, por ocasião do seu jubileu académico (publicado pela Universidade de Coimbra em 1998).

Em síntese, os três primeiros estudos incidem sobre a interpretação de algumas das mais relevantes dimensões que caracterizam a administração escolar e a organização das escolas em Portugal, convocando diversas investigações portuguesas e propostas de análise que tenho desenvolvido nos últimos anos. Numa segunda parte, os textos seleccionados incidem, predominantemente, sobre questões de natureza teórica e metodológica, matérias a que retorno sempre, por entender que são indispensáveis à consolidação do campo e ao trabalho de compreensão das políticas e das práticas de administração escolar.

Braga, 16 de Fevereiro de 2010