



INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA
ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO

GESTÃO ESCOLAR NO PORTUGAL
DEMOCRÁTICO: UMA PERSPECTIVA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROJECTO APLICADO DO MESTRADO GESTÃO,
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

JOÃO MANUEL DIOGO NOGUEIRA

Julho/2010



INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA
ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO

A GESTÃO ESCOLAR NO PORTUGAL
DEMOCRÁTICO: UMA PERSPECTIVA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROJECTO APLICADO DO MESTRADO GESTÃO,
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Orientador: Professor Jorge Manuel Monteiro Mendes

JOÃO MANUEL DIOGO NOGUEIRA

Julho/2010

AGRADECIMENTOS

Tomo como verdadeiro que o processo de realização deste projecto tem em parte um caminhar solitário. Todavia, reúne a colaboração e contributos de várias pessoas, sem o qual não teria sido possível levar a bom porto este trabalho de investigação.

Endereço, em primeiro lugar, o meu especial agradecimento ao digníssimo orientador da dissertação e Presidente do Instituto Politécnico da Guarda, Dr. Jorge Mendes, pela disponibilidade, dedicação, partilha do saber e valiosas contribuições para o trabalho.

Aos professores da parte curricular do mestrado pelos seus ensinamentos e transmissão de conhecimentos.

A minha sentida gratidão à Direcção e Chefe de Serviços de Administração Escolar do Agrupamento de Escolas Serra da Gardunha do Fundão pelo incentivo recebido.

Aos meus familiares, amigos e companheiros de viagem pelo encorajamento que manifestaram desde o início desta etapa da minha vida.

À memória do meu pai que apesar de não presenciar o fim deste trajecto, fica na lembrança o seu legado: dedicação e amor.

RESUMO

Com base na decisão política de proceder à modernização da Administração Pública, as estratégias e práticas tradicionais do funcionamento das organizações estatais dão lugar a novas formas de actuação.

Como resposta às consequências da globalização, as teorias da Nova Gestão Pública tendem a alterar o modelo de gestão estatal de modo a reduzir a dívida pública e aumentar a satisfação do cidadão.

No terreno educativo, a aplicação destas políticas, presente nos diversos normativos legais, caracteriza-se por implementar uma gestão centrada na escola, visando o alargamento do conceito de autonomia mediante a adopção de medidas de descentralização e desconcentração de serviços.

Com base na interpretação de legislação publicada e recolha literária, este projecto pretende focar como as reformas decretadas moldam a gestão dos estabelecimentos públicos portugueses de ensino não superior.

Palavras-Chave: Administração Pública, Autonomia, Descentralização, Gestão, Director Escolar.

ABSTRACT

The modernization of Public Administration based on political decision has caused changes in the current practices within the state organizations.

Due to globalization, the theories in New Public Management tend to change the current model of state management, thus reducing the national debt and increasing public satisfaction.

According to the various legal regulations, the implementation of these policies within the field of education means that the management should be school-centred out bringing a higher concept of autonomy. This means introducing measures so that management is decentralized and devolved.

Based on legislation and published literature, this project focuses how the reforms enacted changed the management of the Portuguese lower education state schools.

Key words: Public Administration, Autonomy, Decentralization, Management, Head Teacher.

GLOSSÁRIO

AE – Assembleia de Escola

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

AP – Administração Pública

CE – Conselho de Escolas

CG – Conselho Geral

CLE – Conselhos Locais de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

DL – Decreto-Lei

DRE – Direcções Regionais de Educação

EUA – Estados Unidos da América

INA – Instituto Nacional de Administração

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organizações não Governamentais

PD – Pessoal Docente

PND – Pessoal não Docente

PT – Portugal

UE – União Europeia

ÍNDICE

RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
GLOSSÁRIO	iv
ÍNDICE DE QUADROS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	viii
INTRODUÇÃO	1
1º CAPÍTULO	5
A ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:	5
UMA ABORDAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
1.1. A Mudança na Administração Pública	6
1.2. O papel do Estado na sociedade actual	12
1.3. Soberania versus Autonomia	16
2º CAPÍTULO	23
A REGULAMENTAÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR:	23
DA TEORIA À PRÁTICA	23
2.1. Normalização Democrática da Política e Administração da Educação	24
2.2. A Lei de Bases do Sistema Educativo – 1986. Primeira referência à Autonomia	26
2.3. Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão	30
2.4. Autonomia, Democraticidade e Participação	37
2.5. Descentralização ou Centralização Descentralizada	46
2.6. O Futuro da Autonomia	53
3º CAPÍTULO	56
TENDÊNCIAS E INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA:	56
O PERCURSO DO DIRECTOR NA GESTÃO ESCOLAR	56
3.1. A Nova cultura Organizacional – Flexibilidade e Adaptabilidade das Organizações da Administração Pública	57
3.2. O Novo modelo de Gestão Escolar: Motor de Inovação, Transformação e Modernidade?	59
3.2.1. A Nova Visão da Gestão Escolar	61
3.2.2. A Municipalização das Políticas Educativas	66

3.2.2.1 – A Participação Autárquica nos anos de 1999 - 2008.....	67
3.3. O Desafio do Director na Gestão Escolar	76
3.3.1. Contexto Histórico do Órgão de Gestão e seus Membros.....	77
3.4. A Nova Gestão Escolar – Retrocesso ou Inovação?	80
3.4.1. O Perfil do Director/Gestor Escolar	83
3.4.2. Liderança versus Gestão – Líder ou Gestor	87
3.4.3. Os Directores Escolares devem ser profissionais e mandatários da AP?.....	91
3.5. Síntese e Conclusões do Capítulo	99
CONCLUSÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
WEB REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Papel do Estado na Economia e na Sociedade	14
Quadro 2: Fases da Autonomia	34
Quadro 3: Modelos de Governança no Sistema Educativo da UE em Finais dos 90.....	40
Quadro 4: Liderança Versus Gestão.....	89

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Modos de Regulação	18
Figura 2: Autonomia das Escolas Face ao Uso dos Dinheiros Públicos – 2006/2007 ...	45
Figura 3: Representação Gráfica de Duas Realidades de Descentralização.....	50
Figura 4: Modelos de Descentralização/Centralização	51
Figura 5: Os Diversos Papeis do Director	85
Figura 6: As Facetas do Gestor Institucional	96

INTRODUÇÃO

Vivemos um momento em que o discurso político em Portugal gira em torno do papel do Estado e da crise económica. A ideia chave que os governantes lançam é a de “menos Estado, melhor Estado”, isto é, incute-se nos cidadãos que os serviços públicos com qualidade apenas são alcançáveis se houver diminuição do peso do Estado.

Dentro desta óptica, os primeiros sinais de reforma da Administração Pública (AP) surgem no final da década de 70, com os governos de Teacher e Reagan, questionando a ideologia da organização burocrática defendida por Max Weber. Desde então, a modernização da AP conhece um impulso significativo com vista a melhorar a sua eficiência na prestação de serviços, aproximando-se do cidadão com o objectivo de satisfazer as suas necessidades.

Um dos acontecimentos marcantes para a Administração Pública dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ocorreu, no início dos anos 80, com a adopção da doutrina do “*New Public Management*”, na língua de Camões, a Nova Gestão Pública (NGP). Esta teoria, inspirada no modelo de gestão empresarial, sustenta que a utilização dos métodos do sector privado no sector público são determinantes para alcançar a eficiência dos serviços.

Como parte deste modelo doutrinário, temos por um lado “*a substituição do cumprimento das regras pela eficácia e controlo dos custos, bem como a preocupação com o aumento da produtividade*”, Carneiro (2006, p. 3). Por outro lado, além da desburocratização, temos a descentralização como suporte que evidencia os resultados, a participação e os sistemas abertos.

Nesta linha de pensamento, antevemos que a autonomia das organizações públicas é primordial para a responsabilização em atingir os objectivos estipulados, nomeadamente, a prestação de contas não em termos financeiros, mas sim face aos resultados obtidos na melhoria dos serviços.

Em Portugal, a intervenção na Administração Pública fez-se sentir em meados dos anos 80. A “europeização” das medidas copiadas de outros países conduziu a uma abertura

do sistema burocrático. A partir de 1986, data da entrada de Portugal na então denominada Comunidade Económica Europeia, importantes investimentos se realizaram em sectores tão diversos como a indústria, a agricultura e a educação.

Nesta perspectiva de modernização da Administração Pública com base na introdução das teorias da Nova Gestão Pública e investimento no sector da educação, se iniciou o estudo no qual resultou esta dissertação.

Nas últimas duas décadas do século XX até aos nossos dias, a democratização da educação e conseqüente participação da comunidade escolar e entidades externas, tem-se pautado pelo aumento de iniciativas educativas somente possíveis de realizar mediante uma estrutura administrativa mais flexível.

A entrada em vigor da Lei de Base do Sistema Educativo, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, vem por fim ao ciclo de Estado apenas como educador. Inicia-se um ciclo de descentralização de serviços e introduz-se o conceito de autonomia.

No entanto, o pleno cumprimento da Lei de Bases do Sistema Educativo e legislação posterior, por motivos culturais e políticos, se deparou com alguma resistência em torno da questão da autonomia e descentralização.

No que concerne à temática da autonomia e regulação da gestão escolar, o salto mais significativo foi dado com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/89, de 4 de Maio. Este Decreto-Lei vem legislar sobre o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Nos estabelecimentos de ensino, a autonomia incide no tipo de competências e poderes exercidas em diversas áreas tais como: pedagógica, científica e administrativa. A nível financeiro, as unidades de ensino público não têm autonomia, a não ser as escolas que em 2005 assinaram os primeiros contratos de autonomia. Desde modo, alguns teóricos, nomeadamente Barros e Lima respectivamente, defendem a ideia que a autonomia nas escolas é uma “*autonomia relativa*”, e que ainda no encontramos no “*grau zero de autonomia contratualizada*”.

A finalidade de implementar a autonomia no sistema de ensino público é democratizar os estabelecimentos de modo a permitir uma participação mais activa de toda a comunidade. Neste conjunto de elementos integrantes do processo educativo, encontram-se para além do pessoal docente e não docente, as associações de pais e encarregados de educação, os municípios e as associações culturais e recreativas.

Este aumento e aparecimento de novos actores no sistema educativo altera o tipo de responsabilização e a forma de gerir as escolas. A abertura resultante da aplicação das teorias da Nova Gestão Pública na educação resulta na descentralização e desburocratização dos métodos de controlo.

Como consequência, temos novas formas de gerir a escola. Cria-se o Conselho Geral, órgão máximo dos organismos de ensino básico e secundário, que entre outras competências, deve eleger o Director. A “reposição” da figura do Director, encarado por uns como um quase ditador, e por outros como um gestor profissional, activa o debate em torno da questão da recentralização de poder.

É no âmbito destas questões que se desenvolveu este projecto. Tendo em conta todos os aspectos relatados, tornou-se interessante analisar e compreender a influência de novas correntes gestionárias na reforma da Administração Pública e, concretamente, nas políticas de gestão escolar. O objectivo final foi tentar aportar algumas soluções para os desafios que enfrenta a gestão escolar no presente.

A metodologia utilizada centrou-se na pesquisa literária representativa dos temas focados ao longo da tese, fazendo posteriormente, um enquadramento com a situação actual e lançando rectos para um futuro próximo.

Esta dissertação é composta de três capítulos. No primeiro capítulo fazemos uma abordagem da evolução da Administração Pública, com o abandono da teoria weberiana e a introdução da Nova Gestão pública. Abordamos ainda o papel que o Estado tem vindo a assumir com a aplicação da nova teoria de gestão pública. Terminamos com uma abordagem acerca da dicotomia soberania versus autonomia.

No segundo capítulo, enveredamos por fazer uma análise de dois diplomas que regulamentam a autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos do ensino básico e secundário. Referimo-nos à Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, e ao Decreto-Lei nº 115-A/89, de 4 de Maio. Terminamos o capítulo com uma reflexão sobre o conceito de autonomia, descentralização e desconcentração.

O Terceiro capítulo gira em torno da temática do novo modelo de gestão escolar. Fazemos uma referência à presença dos municípios no sistema educativo, realçando a sua actuação e importância. O capítulo prossegue com uma abordagem à nova gestão escolar legislada pelo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, e que contempla a questão da eleição e actuação da figura do Director.

Terminamos este projecto com algumas conclusões, reflexões e novas interrogações que determinem posteriores estudos com os quais será possível enfrentar novos desafios.

Com este estudo, tivemos por objectivo reflectir para a necessidade de reformar a gestão escolar em Portugal, dando especial relevo a participação de todos na concretização de uma melhor educação para o futuro.

1º CAPÍTULO

A ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA ABORDAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. A Mudança na Administração Pública

Foi um texto da autoria de Carrapeto *et al* (2006), intitulado “*Modernização, Qualidade e inovação na Administração Pública*”, que constituiu o ponto inicial deste capítulo. Logo na introdução, os autores matizam a ideia que “(...) *os primeiros anos do século XXI deixaram clara a contradição existente entre o ritmo acelerado das transformações à escala do globo e a lenta evolução das organizações públicas*”(p. 13).

Numa sociedade democrática, um dos critérios fundamentais para a avaliação da eficiência e da racionalidade do Estado e das suas reformas, é o seu impacto na vida dos cidadãos, nomeadamente, nos seus direitos sociais. No entanto, em Portugal, a capacidade de resposta da Administração Pública (AP) tem-se declarado inadequada face as exigências dos cidadãos. O Estado tem-se revelado mais ou menos ineficiente, facto de uma forte resistência à mudança, quer por parte dos recursos humanos integrados na “máquina” Estado, quer pelo relativo insucesso de modelos de gestão privada aplicados à AP. A crescente heterogeneidade e diversidade existente na actual sociedade carece, sem dúvida, da participação conjunta do poder político, da Administração Pública, dos funcionários e, por fim, do público externo (Brust,1990).

Nesta linha de pensamento, e perante a metamorfose que se vive actualmente, a Administração Pública torna-se sensível a tudo o que a rodeia. Novas formas organizacionais e políticas de gestão questionam a ideologia da organização burocrática defendida por Weber. Para uma abordagem mais clara sobre o tema em questão, iremos passar em revista alguns aspectos históricos com relevância para a AP, fazendo alusão às principais correntes, iniciando-se pelas características da burocracia weberiana e suas disfunções.

Em Portugal, Mouzinho da Silveira foi o mentor das bases do que hoje se conhece como a moderna AP. Inspirado em Napoleão, introduziu o modelo centralizador, criando uma rede nacional de governadores civis, administradores de concelhos, sendo todos eles delegados do governo. O intervencionismo diminuiu com o Estado liberal; no entanto, foram criados serviços públicos de carácter cultural e social, nomeadamente, saúde e ensino, marcando desta forma o início da expansão da burocracia. É o que Quertainmont, (1996), citado por Carrapeto *et al* (2006, p. 22), chamou de

“organizações especializadas vocacionadas para o preenchimento de funções individualizadas e pré-determinadas”.

Retomando a questão da burocracia, este modelo estruturado e popularizado por Marx Weber teoriza que o molde burocrático representa a organização eficiente por excelência. Invoca que o funcionamento da AP se rege através de normas e regulamentos, servindo-se de instrumentos de regulação jurídica. Defende-se que a organização deve adoptar a forma de pirâmide, ou seja, concentrar o poder no topo proporcionando-lhe o domínio da informação. Segundo Avila de Lima (2007), a hierarquia é um mecanismo de controlo estruturado com patamares e divisões, tais como por exemplo, os diversos departamentos, ordenados por sequência e atendendo a uma lógica de subordinação gradual. O objectivo fulcral da burocracia é a previsibilidade, isto é, a padronização dos desempenhos dos recursos humanos afectos às organizações do Estado. Desta forma, a meta é alcançar a máxima eficiência do sistema administrativo público.

Porém, constatam-se várias “disfunções da Burocracia”. Brust (1990) seguindo Merton defende que as organizações públicas não são máquinas, nem os funcionários “*apêndice de máquinas*”, Rocha (2007, p. 23). Formosinho (2005) frisa que, no decorrer do tempo, a centralização passou a ser um fenómeno negativo, caracterizado pelos enormes custos inerentes à máquina Estado, à ineficácia e morosidade dos processos de decisão.

Foca-se a carência de agilidade para dar resposta à complexidade de problemas que emanam das actuais sociedades, alegando que é inoperante. Por um lado, as normas e regulamentos podem tornar-se fins em si mesmos, originando rigidez no comportamento das pessoas. A rigidez, o formalismo e a lentidão não são susceptíveis de comparação com as funções presentemente atribuídas à administração pública. O verdadeiro caminho a seguir é o da flexibilidade, capacidade de adaptação e rapidez de reacção. Por outro lado, a apertada supervisão do cumprimento das regras acarreta “*tensões que a impersonalidade das mesmas regras visava afastar*” Rocha (2007, p. 23). Por último, e tal como refere Amaral (1998), a própria burocracia não é imune às influências políticas, ganhando relevância a partir do momento em que a administração adquire competência técnica e o domínio político é desprovido de capacidade para dominar a complexidade crescente da gestão pública.

O reconhecimento de fenómenos de ineficiência e disfuncionalidade na AP, aliados à crise do Estado Providência (*Welfare State*), no início dos anos 70, mostrou que a AP actual é ineficaz sendo necessária uma modernização e reformas urgentes. O “*Welfare State*” implicou um incremento crescente na vida económica e social, originando um acréscimo da despesa pública. Destaca-se, ainda, o evoluir das necessidades de uma sociedade cada vez mais ambiciosa, com, ainda, baixos níveis de confiança dos cidadãos. Constatase, hoje, um aumento do distanciamento entre as instituições governativas e os “clientes”.

Uma outra característica justificativa da tão desejada reforma é o processo de globalização que exige novas formas de governação. Por força das circunstâncias, os estados competem por investimentos privados, resultando deste modo, uma “mudança ideológica a favor do mercado”, Antunes (2007, p. 400). Há uma mutação de uma cultura das políticas para uma cultura do individualismo e do mercado. Assim sendo, deve o Estado reformular o seu papel adoptando instrumentos do mercado e rejeitando uma cultura específica para as organizações. Oportunamente, abordaremos o papel e funções do Estado.

Perante este quadro, conjuntamente com o surgimento na década de 80 das ideias ligadas aos modelos gestionários e a expressão do “Estado mínimo”, reclamando-se uma transformação da missão do governo. Governar não implica concentrar o poder na máquina governamental, é antes distribuí-lo por instituições governamentais regionais, locais e o sector económico privado, não descuidando a sociedade civil, os cidadãos e as organizações não governamentais (ONG). Esta transformação da AP e do próprio Estado é o que se pode chamar de “*choque desburocrático*” (Revista Visão, 30 Março de 2006). Adequar a AP às exigências da sociedade e da economia, concebendo um processo de modernização administrativo com capacidade de resposta, é o grande desafio que o Estado assume de uma forma continuada e determinada.

A afirmação de uma nova cultura orientada para o cidadão, a globalização dos mercados, a crescente vaga de novas tecnologias de informação e comunicação, aliadas à constante necessidade de redução de despesa pública, determinam outro tipo de gestão pública. Consequentemente, há que otimizar todos os recursos disponíveis para alcançar as metas propostas decorrentes das novas exigências e realidade da sociedade.

O projecto de melhoria da actividade de toda a AP e Estado a que se refere, implica aquilo que Lane citado por Madureira & Rodrigues (2006, p. 155) chamou de “*substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial*”. Este managerialismo apresenta-se como uma alternativa à “*inépcia e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas*” (p. 155).

“*Step by step*” a gestão pública introduz conceitos, processos e técnicas de gestão privada, dando-se primazia à liberalização, privatização das actividades económicas e sociais. Madureira & Rodrigues (2006) sustentam que esta nova concepção de gerir aposta na descentralização, flexibilização, autonomia e no achatamento das hierarquias. Na versão mais radical, o novo modelo reivindica a descentralização, o auto-governo caminhando para o quase total abandono da esfera pública do Estado. A versão mais “*soft*” advoga a adopção de um mecanismo de coordenação de mercado em que a tomada de decisão surge num ambiente de relações competitivas entres actores, Ávila de Lima, (2007). A questão referente à autonomia será abordada, conjuntamente com a gestão escolar, no segundo e terceiro capítulos.

À luz desta explanação, retiramos a ideia que as correntes gestionárias tendem a modificar organismos públicos em organizações orientadas para resultados e metas previamente definidas, tal como no sector privado. Deste modo, passamos a ter o cidadão “*clientelar*” na acepção defendida por Mozzicafreddo (2007).

Ao referirmo-nos às correntes gestionárias, é oportuno referenciar que existem reflexões com algumas divergências quanto às suas perspectivas. Damos, neste capítulo maior ênfase a duas correntes: “*New Public Management*” de índole neoliberal e neoconservador, e o “*Reinventing Governement*”, de cariz mais liberal.

A expressão “*New Public Management*” (Nova Gestão Pública), entra no cenário dos sistemas de AP, na década de 80 prolongando-se pelos anos 90. O gérmen desta nova orientação surge marcadamente nos países anglo saxónicos, nomeadamente, na Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos da América (EUA). No Reino Unido, com a chegada dos conservadores ao poder em 1979, liderados por Margaret Thatcher, o primeiro passo de reforma teve por objectivo proceder a grandes cortes no sector público, de modo a diminuir o papel e o tamanho do Estado. A redução do volume

orçamental seria conseguida com cortes no corpo de funcionários públicos mediante programas de privatização de indústrias nacionalizadas.

Segundo Pollit (1993), este espaço temporal descreve-se por um maior controlo sobre os recursos humanos afectos a AP, pela descentralização das responsabilidades e pela avaliação das actuações resultantes de melhorias das técnicas de contabilidade e gestão. Também é relevante o melhoramento dos sistemas de informação disponíveis aos gestores, assim como uma crescente consciencialização no que respeita aos custos da AP.

Os EUA, na era da administração Clinton (década de 90), e sob orientação do Vice-Presidente Al Gore, iniciam o projecto “*National Performance Review*” (Reivenção do Governo), de cariz mais liberal conforme referido atrás. Os alicerces deste programa foram buscar ideias ao livro de Osborne e Gaebler (1992), intitulado *Reinventing Governement: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*.

O principal mote deste modelo foi “cortar” com o Estado administrador burocrático e dar lugar a um Estado empresarial. Importantes reformas visavam modernizar o sistema financeiro e melhorar a gestão de todo o sector público, contribuindo para a simplificação da administração central. A redução de custos, a procura da eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, aumento da produtividade dos funcionários, minimização da fraude, a reforma do sistema de pagamento ao pessoal e as novas formas de orçamentação também eram objectivos a alcançar neste projecto. O que distingue este modelo do “*New Public Management*” é a rejeição da quase totalidade “*privatização dos serviços e funções do Estado*” (Carrapeto *et al*, 2006, p. 26)

Avíla de Lima (2007) receia que a corrente da Nova Gestão Pública (NGP) não se limite a ser um simples modelo do mercado na regulação da vida social. Embora a NGP seja partidária quer da centralização, quer da devolução, no entanto, o recuo do Estado não traduz o abandono do controlo na provisão dos serviços públicos. A diferença está em que o Estado recorre a novos mecanismos de regulação de forma a possibilitar o controlo sobre o funcionamento global e relações dos diferentes actores envolvidos (Afonso, 2003).

Temos vindo a abordar a questão das correntes gestionárias nos países anglo saxónicos, mas Portugal não ficou imune a esta lufada de reformas executadas no exterior. Também foram adoptadas medidas com o intuito de modernizar e reformar a Administração Pública. São disso exemplos os programas de reforma fiscal, as privatizações, as reformas do orçamento e finanças. A reforma da AP, no sentido da sua modernização, enfatizou a desburocratização, a qualidade dos serviços públicos e qualificação dos recursos humanos. Também se notaram alterações substanciais no que à autonomia das organizações diz respeito.

Portela (2004) na sua tese de mestrado, dá-nos conta que, em 1985, surge a Revolução Managerial da Administração Pública portuguesa. Divide-a pelos períodos de 1986 a 1992, onde ocorre a fase da desintervenção e desburocratização. Em síntese, as principais características em que se notou tais alterações foram:

- Estabelecimento de objectivos, quer para a organização no seu todo, quer para as partes envolvidas, com a devida participação dos responsáveis na formulação e correspondente resultados obtidos.
- Necessidade de rever o ponto da situação face ao cumprimento dos objectivos propostos.
- Quantificação estatística e contabilística dos eventos externos e internos significativos.

Posteriormente, a partir de 1993 até 1995, verifica-se a introdução da gestão da qualidade nos serviços estatais. O período de 1996-1999 é marcadamente visto pela adopção do “*Reiventing Government*”, já referenciado neste capítulo. É a fase da qualificação e motivação dos recursos humanos, da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, do aumento da produtividade e do recurso massivo às novas tecnologias de informação.

Numa aceção mais crítica o managerialismo suscita e levanta problemas e contradições. Hood (1991) faz o ponto da situação no que concerne a implementação das correntes anglo-saxónicas. A primeira crítica prende-se com o facto do “*New Public Management*” não ter qualquer conteúdo teórico, sem rumo definido, modelo designado de “*galinha sem cabeça*”, Dunleavy & Hood (1994), citado por Avilar de Lima (2007, p. 163). As próprias críticas alertam para o facto dos serviços incorrerem na possibilidade de serem geridos excessivamente ao nível de cada organização, e

paralelamente, de modo insuficiente, no seu todo, não tendo por base uma orientação global.

Por outro lado, a NGP centra em demasia a preocupação em controlar as situações financeira e orçamental, sem que o esforço dispendido tenha resultado numa melhoria dos serviços prestados aos cidadãos/clientes. Sublinha que, tendencialmente, o managerialismo promove o bem comum, todavia na prática, alimenta interesses particulares de uma nova elite de gestores públicos, detentores de um sem fim de privilégios. Por ultimo, esta corrente de cariz britânica, dificilmente se pode transpor para realidades de índole latina.

Em jeito de síntese, diríamos que as correntes gestionárias estão vocacionadas para a diminuição da despesa pública, apontando como solução a diminuição de efectivos a operar no sector público, estabelecendo processos de descentralização e privatização tendo sempre, presente a meta da eficiência valendo-se de critérios aplicados no sector privado. A alteração dos modelos organizacionais e de gestão da AP, no sentido da sua racionalização, transporta-nos para a temática da modernização das funções do Estado. É esta redefinição do papel do Estado que vamos analisar no ponto seguinte.

1.2. O Papel do Estado na Sociedade Actual

No ponto anterior deste capítulo, ficou patente que o modelo burocrático foi substituído, em parte, pelas novas correntes gestionárias. Os diversos programas e projectos desenvolvidos, quer pelo “*New Public Management*”, quer pelo “*Reinventing Governement*”, visaram otimizar os recursos disponíveis de forma a tornar toda a estrutura da AP mais flexível e mais “leve”.

Sob influência destas doutrinas, o Governo português consagra na Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005 que “ *um dos seus objectivos é tornar a AP amiga da cidadania e do desenvolvimento económico (...) de forma a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços*”.

Analisado por Antunes (2007), o final do século XX, em diversos países, marcou o abandono do Estado-providência, uma vez que o esforço realizado pela máquina estatal para responder às necessidades e resolução de problemas não correspondia aos resultados alcançados. O contexto actual da sociedade civil rege-se por profundas mudanças. A globalização provoca o acelerar da competição entre mercados, aliados a uma economia fortemente baseada no conhecimento, na informação. A nível humano, os cidadãos clientes são cada vez mais exigentes e solicitam mais opções de escolha. Os funcionários públicos reivindicam autonomia. Resulta, deste modo, um Estado mais flexível, com funções mais diversificadas e a partilha de poderes com o mercado, nomeadamente, as “*Public Private Partnerships*” (parcerias publico privadas). Mediante esta constatação, colocam-se diversas questões tais como: que papel desempenha o Estado e quais as suas funções? Deve-se reformar a Administração Pública ou modernizá-la?

Diogo Freitas do Amaral (1986) elabora a distinção entre o que é reformar e modernizar a AP. A reforma implica todo um conjunto sistemático de providências tendo em conta toda a AP do país. Modernizar envolve uma continuidade, traduzindo-se numa adaptação à evolução dos tempos e das necessidades.

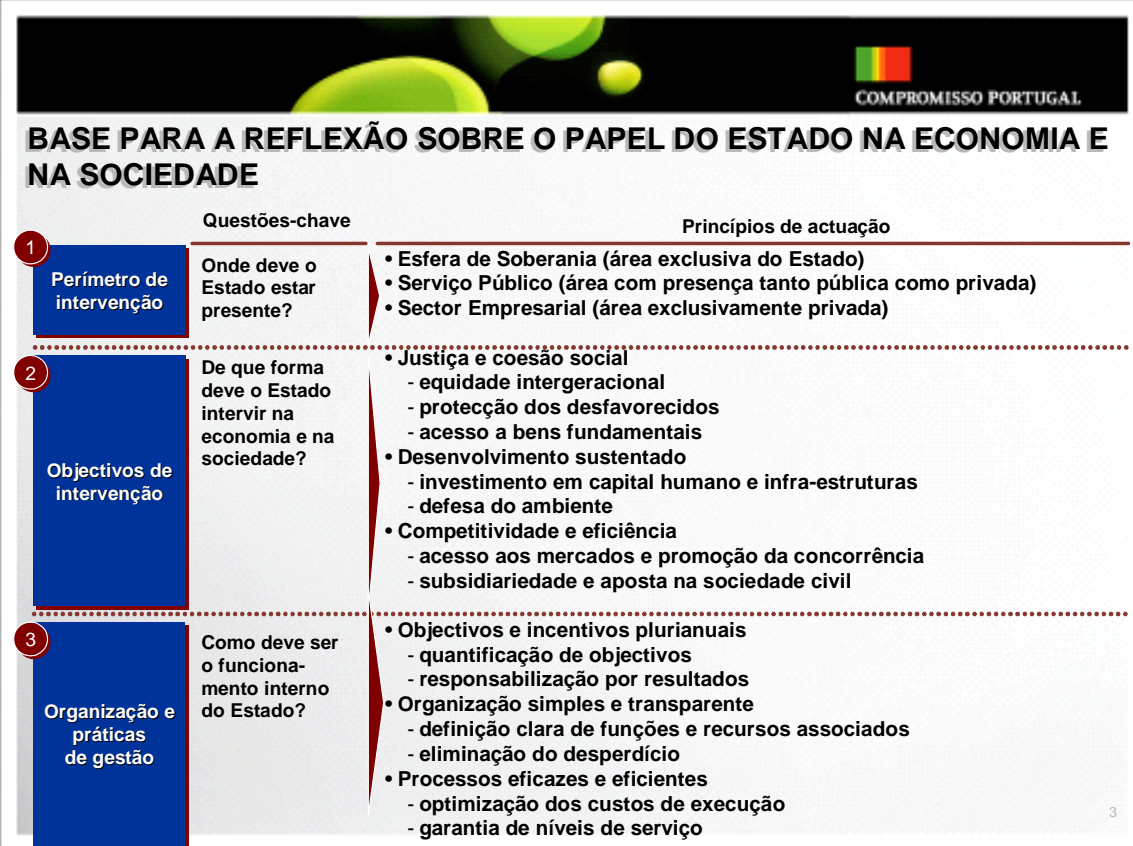
Mozzicafreddo (2007) difunde a ideia que a reforma e modernização da AP não é somente necessária para o alcance da eficiência e equidade. Apresenta-se também como complexa, quando actua a nível organizacional, isto é, na descentralização, extinção, fusão e criação de organismos. Além de toda esta complexidade, alia-se a conflitualidade respeitante às funções da sua competência, ou seja, o delimitar do campo de acção do Estado numa sociedade. O autor foca, ainda, que a modernização é um processo dispendioso, não podendo ser vista como medidas economicistas.

Relembrando o anteriormente explanado, e não descuidando o transcrito da resolução do Conselho de Ministros, o Estado, e consequentemente a AP pela sua natureza, visam garantir que o interesse público esteja presente nos mais diversos documentos. O interesse público é, neste contexto, visto como o atingir de mais rentabilização e eficiência dos serviços sob a tutela do Estado. Para tal, conforme sublinha Mozzicafreddo (2007), é necessário em primeira mão, ter em conta a qualidade da organização e da simplificação do serviço em si. Para além deste aspecto, deve-se

primar pela qualidade dos recursos humanos incentivando-se a sua formação. Em terceiro lugar, deve proceder-se à avaliação dos serviços. Por último, organizar e manter serviços que garantem os direitos fundamentais dos cidadãos e contribuintes.

O quadro síntese que a seguir se apresentado elucida o papel do Estado português na actual sociedade.

Quadro 1: Papel do Estado na Economia e na Sociedade



	Questões-chave	Princípios de actuação
1	Perímetro de intervenção Onde deve o Estado estar presente?	<ul style="list-style-type: none">• Esfera de Soberania (área exclusiva do Estado)• Serviço Público (área com presença tanto pública como privada)• Sector Empresarial (área exclusivamente privada)
2	Objectivos de intervenção De que forma deve o Estado intervir na economia e na sociedade?	<ul style="list-style-type: none">• Justiça e coesão social<ul style="list-style-type: none">- equidade intergeracional- protecção dos desfavorecidos- acesso a bens fundamentais• Desenvolvimento sustentado<ul style="list-style-type: none">- investimento em capital humano e infra-estruturas- defesa do ambiente• Competitividade e eficiência<ul style="list-style-type: none">- acesso aos mercados e promoção da concorrência- subsidiariedade e aposta na sociedade civil
3	Organização e práticas de gestão Como deve ser o funcionamento interno do Estado?	<ul style="list-style-type: none">• Objectivos e incentivos plurianuais<ul style="list-style-type: none">- quantificação de objectivos- responsabilização por resultados• Organização simples e transparente<ul style="list-style-type: none">- definição clara de funções e recursos associados- eliminação do desperdício• Processos eficazes e eficientes<ul style="list-style-type: none">- optimização dos custos de execução- garantia de níveis de serviço

Fonte: Leite *et al* (2006)¹

É visivelmente notório que o Estado moderno está disposto a seguir os princípios do “*New Public Management*”, “*transferindo responsabilidades e funções para novos actores sociais*” (Afonso, 2001. p. 37), ampliando com efectiva capacidade o papel de coordenação e de gestão em todos os sectores importantes da sociedade, a partir de uma legitimidade política que lhe é conferida em nome do interesse público. Interage com uma sociedade civil cada vez mais activa e na animação de regulação de um mercado

¹ Quadro disponível em www.compmissoportugal.pt/.../CompPortugal_FuncoesEstado_NM_LIS.ppt

que se deseja cada vez mais criativo e produtivo. A não ser assim, o poder democrático fica gravemente enfraquecido. O dever do Estado é regular, de forma activa e não passiva, aqueles sectores que interferem directamente com os valores que a democracia deve tutelar: a liberdade, a igualdade de oportunidades, a dignidade física e moral, a sobrevivência digna, a educação e o saber, a saúde, a segurança e a protecção, o ambiente. Regular activamente a produção e a circulação de todos os bens não mercantilizáveis.

É pertinente determo-nos um pouco sobre a regulação do sector da educação em Portugal. Ora como foi posto em evidência neste ponto, a utilização de várias medidas e estratégias de gestão teve como efeito, uma mudança na forma de actuação das forças governativas. Neste contexto, assiste-se a uma transição de um Estado provisor e administrador directo (por intermédio da burocracia governamental) sobre todo o sistema educativo, para o papel de Estado definidor de objectivos (Barroso *et al*, 2007). A focalização da requalificação das funções passa pelo binómio Estado Educador e Estado Avaliador, isto é, fomentar e gerir mecanismos de avaliação e prestação de contas. Esta necessidade resulta, em grande parte, pela constatação da pobreza dos resultados obtidos nas últimas décadas (Zorrinho, 2008)². Segundo o mesmo autor, as instituições de ensino devem “*antecipar as tendências de mudança para se tornar um motor de inovação, transformação e modernidade*”.

No momento actual, as variáveis situacionais ocorridas externamente pesam na forma de estruturar, gerir e agir das próprias instituições educativas. Teoricamente, este quadro foi apelidado por Afonso (1997, p. 122), de “*noeliberalismo educacional mitigado*”. Consagraram-se políticas de autonomia das escolas públicas, salvaguardando a avaliação dos estabelecimentos de ensino e assinatura de contratos de autonomia. Para além do já referido, ainda se desencadeou a reconfiguração da oferta de escola (Barroso *et al*, 2007). Incide numa panóplia de medidas que vão desde a reorganização e enriquecimento curricular, criação dos agrupamentos de escolas e, não menos importante, a transposição de competências e responsabilidades aos municípios. Manifestamente se percebe que há, pelo menos do ponto de vista teórico, todo um envolvimento dos “*stakeholders*” (partes interessadas) nas tomadas de decisões e organização da educação pública.

² Texto disponível em www.va.vidasalternativas.eu/?p=806

A problemática da autonomia, quadro de expansão das políticas de modernização educativa, será dissecada no ponto seguinte, aquando da abordagem e reflexão do dilema soberania versus autonomia.

Em jeito de clarificação, e concluindo este ponto, a sociedade regulada assenta, assim, numa revalorização da instância política, no fortalecimento da instância representativa, na promoção da cidadania activa e na reposição da centralidade do contrato social.

1.3. Soberania versus Autonomia

Os conceitos de Estado, soberania e autonomia são temas de uma abrangência e uma latitude amplas. De facto, o paradigma actual do Estado não é de modo algum o mesmo desde a sua invenção.

Marcelo Caetano, e mais tarde Freitas do Amaral, definiam Estado como “*a comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida colectiva*” Calheiros (2003, p. 14).

Miranda refere-se ao Estado com sendo “*uma instituição social equipada e destinada a manter a organização política de um povo interna e externamente*”³, uma vez que é instituição máxima e final, dado que nenhuma outra tem um poder de integração acima ou igual ao seu. É (o Estado) detentor de uma “*complexidade de organização e actuação, da industrialização, da coercibilidade e da autonomização do poder político*”⁴.

Avançamos com dois dos muitos conceitos de Estado, e impreterivelmente, se associa a palavra soberania. Todavia, constata-se que nem todos são soberanos, caso se verifique que o “*poder de querer e o poder de comandar*” (Fernandes, 1995a, p. 97), estejam subordinados um ao outro. Oportuno será salientar, e segundo Fernandes (1995a, p.97),

³ Consultar Jorge Miranda, in Manual de Direito Constitucional, Tomo III, 2ª Ed. Coimbra, 1998

⁴ Miranda, Jorge, op.cit.

que os Estados “*soberanos caracterizam-se por desfrutarem de um poder supremo (sem igual) na ordem interna e de um poder independente (sem superior) na ordem externa*”. Logo, soberania é na sua géneses o poder absoluto e incontornável de actuação quer em assuntos internos, quer em situação externas.

Se é verdade que os Estados foram desde a sua criação mais ou menos soberanos, com efeito, na presente realidade, estes tendem a transpor os seus poderes para uma vasta gama de organizações internacionais e nacionais. Enceta-se deste modo, um movimento de descentralização, de regionalização, conduzindo à segmentação unitária do aparelho estatal, originando uma multiplicidade de centros autónomos de poder. Vislumbra-se com este pano de fundo o surgimento da autonomia. O conceito de soberania passa a ser expressivo apenas a nível externo, uma vez que internamente não tem cabimento na organização política da comunidade.

Todavia, autores como Madureira & Rodrigues (2006) opinam que o “*New Public Management*” é incongruente aquando da questão da descentralização, delegação de competências e desregulação. Isto é, implementam estas medidas como meio de mudança de paradigma na AP, no entanto, o poder hierárquico continua patente e altamente centralizado. Por exemplo, o Tribunal Constitucional francês (país com tradição centralizadora) pôs obstáculos à privatização de certos serviços de bem-estar social. No caso português, o Tribunal de Contas tem colocado reticências à gestão empresarial em certos sectores da administração pública. Não dispensa ser excluído da orientação, coordenação e controlo (Rocha, 2000).

O mundo e as sociedades em constante mudança caracterizam-se pela aceitação da transitoriedade, onde “*o saber, o saber fazer e o saber ser*”⁵ se revela de suma importância, e onde os diversos actores, no caso da Administração Pública, os funcionários que necessitam sentir-se como parte integrante e construtiva do sector público.

A propósito da contenda da descentralização, delegação de competências, e sem por em causa a utilidades das mesmas, será interessante ver como se introduziu estes conceitos no quadro da organização escolar. Até finais da década de 80, as escolas eram

⁵ Madureira & Rodrigues, op. cit., p. 158

burocracias entrincheiradas (Whitaker, 2000), onde manifestamente, e na acepção de Etzioni, (1974, p. 72) “o poder normativo é a principal fonte de controlo sobre a maioria dos participante”.

Os Anos 90 aportaram significativas mudanças, com ações e medidas que visavam a chamada mudança cultural das escolas. A figura 1 exemplifica as novas linha orientadoras para a ansiada transformação da vida das escolas.

Figura 1: Modos de Regulação



Fonte. João Barroso – 2004⁶

Da análise da figura, e segundo Rocha (2000), num debate sobre reforma do Estado e administração gestionária, resulta que o Estado pós-burocrático não é um Estado Managerial, mas antes, uma governação em rede.

⁶ Figura disponível em: www.ige.min-edu.pt/upolad/docs/CNIGE07/_1joaobarroso.pdf

Presente devemos ter que num espaço educativo, manifestam-se interesses divergentes, mas que bem analisados e moldados, podem ser da maior utilidade na construção do bem comum (Barroso, 1999). Aponta-se, assim, para a necessidade de transferir competências dos níveis superiores da AP, para os estabelecimentos de ensino, propondo *“medidas de territorialização e parcerias socioeducativas que devem constituir um processo de contratualização que co-responsabilize diversos organismos e entidades na concretização de interesses comuns (...) fugindo à polarização quer num modelo de súbdito, fortemente subjugado ao Estado, quer num modelo de mercado, exclusivamente motivado pelos interesses particulares”* Afonso (2001, p. 38) . É o que se passou a denominar de “Autonomia das Escolas”.

A palavra autonomia, no universo do sistema educativo, teve a sua origem no novo conceito de *“escola – comunidade educativa”* introduzido pela Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em 1986. É reconhecido à escola ou ao agrupamento de escolas pela administração educativa, tomar decisões em diversos domínios, sejam eles estratégicos, pedagógicos, administrativos, financeiros e organizacionais, no âmbito do projecto educativo de cada estabelecimento de ensino, e sempre em função das competências e dos meios que lhe estão consignados⁷. Iniciava-se uma nova forma de gestão escolar onde se apela à participação democrática de toda a comunidade escolar, acabando com a ideia de escola individualmente considerada, onde só os docentes tinham em mãos os destinos da missão dos estabelecimentos de ensino. O diploma da Lei de Bases do Sistema Educativo será dissecado e analisado no segundo capítulo deste trabalho.

No seguimento da publicação da LBSE surge, em 1989, do Decreto-lei nº 43 de 3 de Fevereiro, onde se estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas. Fica assim definido um quadro orientador genérico e flexível do que se entende por autonomia da escola.

Na segunda metade dos anos 90, mais concretamente, no ano de 1996, e após a tomada de posse do XIII Governo Constitucional, o Ministério da Educação, sob o lema de *“Modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo”*,

⁷ Entendem-se por agrupamento de escolas, um conjunto de estabelecimentos escolares agrupados entre si, onde os serviços centrais funcionam na escola sede. Os agrupamentos de escolas podem ser horizontais, quando agrupam escolas do pré-escolar e do 1º ciclo. Os agrupamentos verticais englobam diversos níveis de ensino, indo do pré-escolar, passando pelo 1º ciclo, 2º ciclo, 3º ciclo e secundário.

apresenta-se o Pacto Educativo para o Futuro, cuja orientação passa pela descentralização das políticas educativas transferindo-se competências para os órgãos do poder local.

Evidencia-se claramente por parte do poder central, a tendência para o envolvimento de múltiplos actores nos processos de decisão. Tal como foi referenciado anteriormente, a decisão deixou de ser exclusiva do corpo docente, passou para toda a comunidade escolar, sendo a última tendência dar “*maior protagonismo ao poder local*” (Lima, 2006, p. 35), condição “*sine qua non*” para atingir a eficácia das instituições de ensino. Esta tendência está bem definida na expressão “*democracia participativa*”, em que se apela ao povo a participar no atingir dos interesses ao nível local e organizacional.

A questão da participação parece actualmente interiorizada e indispensável para a escola ser mais autónoma (Formosinho, 2000). Assim, o Estado concorda e declara, em certa medida, o fracasso do modelo centralizado. Colmata esse fracasso com a elaboração de diversa legislação sobre o tema das autonomias nos estabelecimentos de ensino, como são exemplos a Lei de Bases do Sistema Educativo e o Decreto-lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro.

Todavia, o ano de 1998 fica assinalado, no domínio da educação, pela entrada em vigor do Decreto-lei nº115-A/98 de 4 de Maio, pilar fundamental do novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários. O novo diploma discutido em sede própria em todos os estabelecimentos, assume uma nova forma de organizar a administração escolar. Para Lemos *et al* (1998, p. 5), a novidade assenta na “*descentralização e no desenvolvimento da autonomia das escolas, bem como na valorização da identidade de cada instituição*”.

O conceito de democracia participativa, já invocado neste texto, reforça nitidamente esta questão. No seguimento das mais recentes linhas orientadoras sobre educação e gestão, o Decreto-Lei nº 75/2008, 22 de Abril prima pelo apelo à participação das famílias e comunidades nas direcções das escolas, reforçando-se as lideranças, e sobretudo, reforçando-se a autonomia. Deste chamamento à participação das comunidades, surge a problemática municipal em que a discussão gira em torno da

composição dos órgãos de governo de escolas e no grau de representatividade desses agentes externos.

Fazendo uma leitura genérica do novo diploma, surge ao nível da liderança, a criação do Conselho Geral, definido como órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa. A sua composição, além do pessoal docente e não docente (não podem ser superior a 50% do total de efectivos), pais e encarregados de educação, alunos (caso seja ensino secundário), comunidade local, tem ainda a representação dos autarcas. O protagonismo que o municipalismo alcançou nos anos 90 em diversas áreas, ganha relevância no terreno da educação com a redacção do referido texto legislativo.

Relembrar que houve por parte dos municípios pressão para que o Estado partilhasse responsabilidades. No entanto, paralelamente, desperta a desconfiança por parte do poder local, uma vez que esta partilha pode ser encarada como transferência de desresponsabilidades do governo central, já que o Estado vinha sendo sistematicamente apontado como o maior culpado do mau ensino praticado (Formosinho, 2000). Desde modo passa a “batata quente” para as escolas e autarquias.

O ponto mais inovador do recente Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de Abril é a criação da figura do “*Director*”, órgão de administração e gestão nas áreas pedagógicas, cultural, administrativa, financeira e patrimonial. Esta figura da nova gestão escolar, será abordada no 3º capítulo deste projecto.

Temos vindo a invocar a temática da autonomia aplicada ao sector da educação. No entanto, seja qual for o modelo implementado, há sempre a possibilidade de ocorrerem “*infidelidades às normas*” (Lima, 2003b, p.21). Não querendo sermos demasiado cépticos na análise, é sempre vantajoso fazer alusão aos possíveis contratempus que pode abarcar a questão da autonomia nas escolas.

Seguindo uma postura crítica da autoria de Formosinho (2000), enumeramos alguns aspectos mais notórios dos riscos. Em primeiro, referimo-nos ao risco de “*autonomia da*

miséria”. (p. 47), visível na possibilidade do Estado se descartar de responsabilidades. Ter autonomia implica ter recursos financeiros.

O mesmo autor aponta para o risco da “*autonomia provinciana*”, (p. 47), colocando na linha da frente, interesses e metas locais, pondo em causa a unidade nacional. Apontamos em terceiro lugar, a problemática da “*autonomia por incompetência*”, (p. 47), traduzindo-se por uma inadequada preparação dos agentes envolvidos, principalmente no que toca a situação de carácter administrativo-financeiro, organizacional e pedagógico. Aliada a este risco, deparamo-nos com a “*autonomia sob suspeita*”, onde reina a desconfiança, e por isso, o Estado delega mas continua a centralizar e controlar através da feitura de uma vasta legislação.

Finalmente, resta-nos acrescentar o risco da “*desigualdade*”. Traduz-se no facto dos estabelecimentos de ensino possuírem recursos e desempenhos desiguais, que conseqüentemente, originam oportunidades desconformes na população estudantil. É evidente que cada escola é um caso, uma realidade diferente, assim como a população que frequenta cada estabelecimento de ensino é diversificada, mas que todos têm igualdade de direitos.

Como nota final deste capítulo, esta abordagem da problemática da soberania versus autonomia traçou o percurso feito pela Administração Central, concretamente no caso português, na adequação do modelo de Estado e da Administração Pública face à evolução da sociedade, da cultura e da economia actual.

Desconcentração, descentralização, alteração dos modelos orgânicos, qualificação dos recursos humanos, desburocratização e gestão participativa com partilha de responsabilidades onde se envolvem os “*stakeholders*”, são critérios inerentes a autonomia posta ao serviço, neste caso, da educação de forma a proporcionar um ensino de qualidade.

O capítulo seguinte desta dissertação irá abordar a problemática da gestão escolar, não num aspecto pedagógico, mas sim no sentido da evolução da organização escolar a partir do período da década de 80. Iniciaremos o tema com um estudo pormenorizado da Lei de Bases do Sistema Educativo, já aqui referenciada ao de leve no capítulo anterior.

2º CAPÍTULO

A REGULAMENTAÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR: DA TEORIA À PRÁTICA

2.1. Normalização Democrática da Política e Administração da Educação

“With the help of the education planning system, the general principals of development are being promoted by increasing the shifting of authority from central management to provincial governments, educational institutions, schools, municipalities and universities”- (Joel Kivirauma et al, 2003, p.)

A autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade do próprio ensino. Reavivando ideias expostas no primeiro capítulo, e enquanto centros de aplicação das políticas educativas, os estabelecimentos de ensino devem centrar a edificação da autonomia partindo do seu meio envolvente, rentabilizando as potencialidades e contornando os problemas emergentes. A Administração Central, Regional e Local devem fazer parte da solução dos desafios da mudança.

Numa visão retrospectiva da educação (até meados do século XX), quer a nível europeu, quer na realidade do nosso país, o Estado detinha o papel exclusivo da educação. A tradição centralista recebida da herança francesa, construiu um sistema educativo centralizado e burocratizado. As escolas caracterizavam-se como um *“serviço periférico do Estado”*, (Fernandes, 2003, p. 36). Logicamente, o professor desempenhava um papel rotineiro de funcionário transmissor dos iderários de um currículo e pedagogias confeccionados de igual modo para todos os estabelecimentos.

Esta tendência monopolizadora do sistema educativo torna-se uma sobrecarga para os governos. Surgiram problemas emergentes de diversificação social, resultantes da heterogeneidade social dos alunos. Com a democratização da sociedade, tais factores dinamizaram o funcionamento das instituições de ensino com o aparecimento de novos actores que reivindicam uma participação educativa mais activa. Concomitante com as restrições orçamentais, o discurso político-educativo direcciona-se para a atribuição de responsabilidades para estruturas regionais sob a alçada do Ministério, a par da transferência de mais competências para os actores locais⁸.

⁸ Por actores locais, entende-se o Poder Local (autarquias), as escolas, as associações de pais e encarregados de educação e ainda instituições de carácter privado.

Invocando, Silva (2008), perspectivas de igualdade de oportunidades para todos, democraticidade, integração comunitária, cidadania democrática, liberdade e justiça social, em consonância com o pensamento de autonomia dos estabelecimentos de ensino e seus professores, é legítimo que se exijam mudanças de peso na administração educativa. Conforme destaca Fernandes (2003), cada vez mais ela (administração educativa) se torna numa administração não só do Estado mas também de outras instituições públicas e privadas. Remete-se para a história o Estado com um papel de “educador”, e atribui-se o ofício de Estado regulador de “*uma educação pluralista e diversificada*” (p. 37).

As mudanças sócio-económicas e culturais implicam a “*urgente necessidade de reequacionar, de rever, e reinventar o Pensamento Político Educativo*” (Ambrósio)⁹. Apareceram no discurso educativo termos tais como descentralização, desconcentração, autonomia e abertura das escolas.

É nesta linha de pensamento, e segundo Campos (1987, p.6) que se torna desejável a criação de uma lei educativa “*para clarificar a actual estrutura do sistema escolar e evitar tomar medidas avulsas, por vezes incoerentes ou contraditórias*”.

Perante propostas e discursos, nasce em 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Esta lei constitui um marco no edifício legislativo no que toca a matéria de educação. Conforme Pires (1987, p. 108), o documento é considerado uma espécie de “*carta magna da educação*”. Apesar das dificuldades na sua implementação, a LBSE representa, indubitavelmente, um marco na democratização da educação em Portugal.

De outros diplomas que se seguiram, o Decreto-Lei nº 115-A/89, de 4 de Maio é relevante quanto à autonomia.

No ponto seguinte, abordaremos detalhadamente aspectos marcantes da LBSE, no que respeita a itens ligados com a gestão escolar. Questões pedagógicas não serão abordadas, dado que o tema deste trabalho se centra na forma gestonária do sistema

⁹ Teresa Ambrósio foi Presidente do Conselho Nacional da Educação entre 1996 e 2002. Texto disponível em <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/educacao/11.html>

educativo. Oportunamente, e aquando da problemática da autonomia em concreto, passaremos revista ao Decreto-Lei nº 115-A/89, de 4 de Maio.

2.2. A Lei de Bases do Sistema Educativo – 1986. Primeira referência à Autonomia

No decorrer da exposição do tema, temos referenciado termos ligados às novas correntes e ideologias relacionadas com o ensino e toda a sua estrutura. Autonomia, desconcentração, descentralização, participação activa são marcadamente ideias que florescem aquando da abordagem das novas orientações da gestão e vida escolar.

Ribeiro (2008), numa análise que fez sobre políticas educativas de cidadania no período de 1986 a 2001, destaca a ideia que *“abriram-se horizontes, libertam-se pensamentos e mentalidades, começaram a observar mudanças e posturas diferentes que davam azo à inovação, à elaboração e à concretização de novos projectos e ideias”*, (p.1).

Numa sociedade e num contexto onde se vislumbram constantes mudanças de cenários, os “encenadores” são postos à prova perante novos desafios, no que concerne à educação, tornando-se imperiosa a revisão de normativos e a alteração de políticas educativas.

Associada a esta linha de pensamento, merecido destaque tem a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro). O diploma produzido no ano de 1986 veio iniciar uma nova fase para a política educativa nacional e colmatar lacunas nas orientações educativas.

Segundo esta perspectiva, destaca Teodoro (1994, p. 137) que *“a LBSE apresenta-se como ambiciosa, procura contemplar princípios democráticos, consagrando as grandes vertentes humanistas subjacentes à melhor tradição do pensamento pedagógico português, à reflexão internacional sobre a democratização dos processos educativos e aos valores progressivos da Constituição da República e promovendo a valorização pessoal, social e cívica”*.

Torres (2005), defende que a publicação da LBSE visa “*articular a democratização da educação com a modernização da educação e das escolas, especialmente tendo em vista os desafios decorrentes da adesão de Portugal a (actualmente designada) União Europeia*”, (p. 108). Os princípios de participação e democraticidade aliado ao novo conceito de escola – comunidade estão plasmados no texto. Lógica aditiva que faz com que se gere mudanças, nomeadamente, no que gira em torno da administração e da gestão dos estabelecimentos de ensino, traduzindo-se em maior autonomia e abertura à participação democrática da comunidade educativa.

Este papel participativo da comunidade educativa, patente no Capítulo VI, artigo 43.º da LBSE, envolve diversos protagonistas. Desde a família e a autarquia passando também pelos “*stakeholders*”, isto é, agentes de desenvolvimento local. Para uma melhor compreensão do diploma e da sua importância e carácter inovador, analisemos em detalhe a sua estrutura.

A Lei de Bases do Sistema Educativo está dividida em 9 capítulos e 64 artigos, a saber:

- I – Âmbito e Princípios
- II – Organização do sistema educativo
- III – Apoios e complementos educativos
- IV – Recursos humanos
- V – Recursos materiais
- VI – Administração do sistema educativo
- VII – Desenvolvimento e avaliação do sistema educativo
- VIII – Ensino particular e cooperativo
- IX – Disposições finais e transitórias

Pires (1987, p. 20) sublinha que a Lei contém temas “*que se revestiram de maior importância (...) quer pela sua extensão, quer sobretudo pelo seu grau de rigor e especificidade*”. Para a nossa tese, é fundamental concentrarmos a nossa análise no capítulo VI da LBSE, Administração do Sistema Educativo.

O primeiro artigo do capítulo VI, artigo 43º, no seu nº 1, faz alusão à necessidade da administração e gestão do sistema educativo afiançar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação com vista ao alcance de objectivos no domínio da formação social e cívica.

Por sua vez, o nº 2 do mesmo artigo, sustenta a necessidade da criação de estruturas administrativas tanto nacionais, regionais e locais com níveis de autonomia diferenciados. O desafio e metas destas estruturas serão fomentar a eficaz e eficiente ligação com a comunidade¹⁰.

O citado artigo, no nº 3, adopta formas de descentralização e de desconcentração dos serviços. Defende, no entanto, que caberá ao Estado, por via do respectivo Ministério, a coordenação da política educativa.

Prosseguindo na revista ao VI capítulo, o artigo 44º, nº 1 define, objectivamente, a delimitação e articulação de competências entre os diferentes níveis de administração. Estipula as funções inerentes e a responsabilidade da Administração Central. Vislumbra-se na leitura do seu texto, uma alusão a função reguladora do Estado. Advoga que ao Estado compete a “*concepção, planeamento e definição normativa do sistema educativo, (...) coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa de forma descentralizada e desconcentrada, (...) inspecção e tutela em geral*”. Reportando-nos ao anteriormente exposto, entende-se a necessidade e vontade de pôr em prática a desconcentração e descentralização de serviços e funções.

O nº 2 do mesmo artigo reforça esta ideia, a nível regional, com a criação de departamentos regionais de educação, as quais se viriam a chamar Direcções Regionais de Educação (DRE). Foram ao todo criadas cinco DRE's.

O artigo 45º da LBSE direcciona-se para a questão da administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino. Não sendo nossa intenção transcrever na íntegra o texto, é nosso dever fazer as devidas ressalvas, de forma a justificar o porquê deste diploma ser, segundo perspectivas de diversos estudiosos da matéria tais como Formosinho, Fernandes, Machado entre outros, a primeira referência a questão da autonomia, embora com algumas reservas.

Em jeito de pequeno resumo, o artigo apela a relação binária dos princípios de democraticidade e da participação na administração e gestão por parte de todos os

¹⁰ Engloba a participação de professores, alunos, famílias, poder local e ainda diversas entidades que desenvolvam actividades de cariz social, económico, cultural e, não menos importante, actividades de carácter científico.

sujeitos afectos ao processo educativo. Deste modo, a governança das instituições de ensino é realizada através de órgãos¹¹ eleitos democraticamente.

Separa o ensino não superior do ensino superior. Enquanto que o ensino não superior goza de autonomia administrativa, o ensino superior é detentor de autonomia científica, pedagógica e administrativa. Ainda destaca que as universidades, constituídas por escolas superiores, institutos e faculdades, fruem de autonomia financeira, mas sempre sujeitas a acção fiscalizadora do Estado, através do Ministério que as tutela.

O artigo 46º remete para a criação do Conselho Nacional de Educação. Tem assento neste órgão de carácter consultivo, diversas forças sociais, económicas e culturais. O seu objectivo é mediar o debate no que concerne as políticas educativas.

A referência, concretamente a estes artigos, sensibiliza-nos para que se processassem mudanças, se alterassem costumes, com vista a implementação de novas ideias no sentido de levar avante a tão rogada reforma educativa, Ribeiro (2008). É o início da familiaridade de conceitos como “*descentralização*”, “*desconcentração*”, “*autonomia*” e “*participação*” que marca a diferença entre o passado e o futuro da gestão escolar quer a nível mundial, quer no caso português.

Mas volvidos uns anos, a LBSE , segundo a visão de Lima (2003b, p. 21), “*no essencial, apenas produziu mudanças de carácter morfológico, alterando as designações e a composição de diversos órgãos escolares, mas deixando incólume as prerrogativas do poder central ou, nalguns casos, permitindo mesmo a sua recentralização*”.

Urge reorientar a política educativa para uma governação descentralizada, democrática, pondo em prática a autonomia dos estabelecimentos de ensino, não descuidando o “vocabulário educativo”, Fernandes (2003) atrás citado.

¹¹ Os órgãos são o conjunto de representantes do pessoal docente, pessoal não docente, alunos (somente ao nível do ensino secundário) e pais e encarregados de educação. Como exemplo, temos o Conselho Executivo que opera na gestão de recursos humanos e gestão administrativa. É composto por elementos do pessoal docente. O Conselho Pedagógico encarrega-se de questões de natureza pedagógica e científica. Neste órgão, encontram-se representados os professores responsáveis dos diversos departamentos (matemática, ciências, línguas), e ainda representantes do pessoal não docente (administrativo e pessoal auxiliar), assim como representante dos alunos no caso de ser nível secundário e por último, os representantes da associação de pais e encarregados de educação.

Doze anos após este importante diploma que veio revolucionar, ou melhor dizendo, pretendia revolucionar o sistema educativo, “*para que a retórica participativa se transformasse num novo regime de autonomia e gestão das escolas*”, Dias (s/d), foi elaborado o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, que consagrou a figura dos contratos de autonomia.

Propomos de seguida “descascar” este documento norteando a actividade para problemática da autonomia e da gestão participada.

2.3. Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão

Falcão (2003, p. 46), na sua visão particularista, espelha a ideia que “*os instrumentos legislativos são fonte de manipulação de acordo com os interesses e a ideologia de cada tempo*”. Ainda na linha de pensamento da investigadora, difunde-se a ideia que a “*história ensina-nos que os conceitos têm que ser observados no tempo e no espaço (...). e correspondam também eles a níveis de análise (...), opções ideológicas, políticas e teóricas*”, (p. 46).

O regresso do tema da autonomia das escolas “*à ribalta do vocabulário político*”, Barroso (2004, p.54) ganha consistência com a elaboração, aprovação e aplicação de um novo documento legal que permite o desejado “*lifting*” na gestão escolar.

A LBSE, apesar de ser um documento inovador, pauta-se pela indefinição das competências das escolas e do poder local. Sem margem de dúvida, uma leitura atenta da LBSE aclara a ideia que se verificou uma continuidade do poder da Administração Central através de procedimentos de natureza analítica e de avaliação.

Esta questão da autonomia tem levantado grande celeuma, e após um estudo solicitado pelo próprio Ministério da Educação no ano de 1996 em torno desta temática, é finalmente aprovado o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio. Sumariamente, este diploma insiste “*na importância das dinâmicas locais, no quadro mais geral de uma*

organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios educativos”, Lima (2004b, p 18).

Na óptica de Lemos *et al* (1998), foi vontade do legislador dispor as escolas de “*largas margens de autonomia na consagração das soluções organizativas susceptíveis de responder às especificidades e particularidades dos contextos em que estão inseridas, sem prejuízo da fixação de regras fundamentais comuns a todas as instituições escolares*”, (p. 5).

Esta perspectiva está na linha do entendimento da escola como centro da acção educativa. Torna-se indispensável a criação de condições para a execução da autonomia pedagógica e administrativa em consonância com a transferência de poderes e competências. Atende à ênfase de uma “*cultura de responsabilidades, absorvida pela administração educativa e pelos responsáveis pela gestão da escola, que deve ser partilhada por toda a comunidade educativa*”¹².

Seguindo o mesmo critério, evitando a transcrição na íntegra do diploma em análise, analisemos, de seguida, o Decreto-Lei nº 115-A/89, de 4 de Maio.

A leitura do artigo nº 2 invoca a criação dos Conselhos Locais de Educação, considerados como sendo “*estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais*”. Por sua vez, o artigo 43º da LBSE estabelece que a gestão deve assegurar o respeito pelas regras de democraticidade e de participação da comunidade local. Sendo a formação destes Conselhos da alçada dos municípios, é indispensável uma representação multifacetada de agentes e parceiros. Ilustrada fica a questão da participação na temática da gestão educativa.

O artigo nº 3 é o ponto de partida da aplicação do vocábulo “autonomia”. Define que “*Autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégicos, pedagógicos, administrativos, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e*

¹² Mariana Dias, no seu depoimento sobre “A Autonomia da Escola em Portugal”, faz alusão a redescoberta do “actor” (responsáveis pela gestão e toda a comunidade educativa), “local” (escola e meio envolvente), e “desenvolvimento organizacional” (transferência de poderes e de competências). Texto disponível em <http://www.eselx.ipl.pt/cied/lencontro/Actas/textos/M.%20Dias.html>

dos meios que lhe estão consignados”. Lemos *et al* (1998), opina que este conceito ultrapassa a “*concepção de autonomia excessivamente circunscrita ao cumprimento de normativos legais, apontada por alguns como autonomia decretada, evoluindo para uma concepção de autonomia construída*”, (p. 32). Sobre essa dicotomia, importa reter estes dois termos que em sede própria, iremos examinar detalhadamente.

Os princípios orientadores da administração das escolas estão consagrados no artigo 4º do diploma em análise. Destaca-se a partilha da “*responsabilização do Estado e dos diversos intervenientes no processo educativo*”¹³. Já na LBSE, estes princípios orientadores da administração e gestão dos estabelecimentos da educação se encontravam, manifestamente retratados, nos números 1 a 5 do artigo 45º da Lei.

O nº 2 do mesmo artigo do Decreto-Lei, dentro da temática da autonomia, encara a indispensabilidade de haver “*iniciativa dos membros da comunidade educativa, na dupla perspectiva de satisfação dos objectivos do sistema educativo e da realidade social e cultural em que a escola se insere*”. Seguindo esta ordem de pensamento, na sua alínea c), apela-se para “*a diversidade e a flexibilidade de soluções susceptíveis de legitimarem opções organizativas diferenciadas em função do grau de desenvolvimento das realidades escolares*”. Alia-se ao anterior o “*gradualismo no processo de transferência de competências da administração educativa para a escola*”.

Tendo em atenção ao objectivo desta legislação, iremos “passar por cima” de vários dos artigos que compõem o texto legislativo em questão, para fazer uma “operação stop” no capítulo VII – Contratos de autonomia, este sim, um capítulo importante para os órgãos gestionários.

O artigo 47º refere-se ao desenvolvimento da autonomia e diz textualmente, no nº 1, que “*A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar*

¹³ Designadamente, através de um conjunto de serviços da administração educativa central (Ministério), regional (Direcções Regionais de Educação e Coordenações de Áreas Educativas, actualmente designadas por Equipas de Apoio às Escolas) e local (Autarquias), bem como o envolvimento de parceiros que o Estado se responsabiliza em todo o processo educativo.

o respectivo exercício”. Lemos *et al* argumentam que a autonomia será a forma viável para se poder desempenhar melhor o serviço público de educação.

Esta medida de concepção de autonomia à rede de escolas, segundo uma avaliação de Martins (2001), permite a compreensão, em simultâneo, da redefinição do papel do Estado (regulador) e no reconhecimento de que, criadas condições favoráveis, escolas e agrupamentos de escolas determinem qual o melhor caminho para gerir os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo.

O nº 2 do referido artigo explicita que “ *os níveis de competência e de responsabilidades a atribuir em cada fase do processo de desenvolvimento da autonomia são objecto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir à celebração de um contrato de autonomia, nos termos dos artigos seguintes*”. Parece claro que a aplicação de um processo de autonomia se deve concretizar de forma faseada, implicando a negociação ao nível local. Neste contrato, envolvidos ficam as DRE’s e os municípios.

A figura inovadora dos contratos de autonomia toma forma no artigo 48º, nº 1. Expressamente, “*por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal, e eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas*”.

O cenário completa-se, no nº 3, com os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia. Resumindo, a este propósito e de forma a viabilizar a assinatura de contratos, há que ter em mente:

- a subordinação da autonomia face aos objectivos do serviço público de educação e, consequentemente, a qualidade da aprendizagem,
- o assumir compromissos, quer por parte do Estado, quer pelos órgão de gestão e administração das escolas e agrupamentos na feitura do projecto educativo, reforçando a

responsabilização destes mediante o desenvolvimento de instrumentos de avaliação¹⁴ do desempenho,

- atribuir ao pessoal docente e não docente, alunos, pais e encarregados de educação, um papel participativo na vida escolar.

Para terminar esta análise do documento orientador do novo regime de autonomia, é pertinente fazer uma alusão, esquemática, ao artigo 49º onde estão consagradas as fases da autonomia.

Quadro 2: Fases da Autonomia

Fase de Transição	1ª Fase de Autonomia	2ª Fase de Autonomia
*Aprovação do regulamento interno * Apreciação de candidaturas a agrupamento escolar (projecto educativo, percurso dos alunos, superação de situações de isolamento)	* Negociação de contratos de autonomia - gestão do currículo - parcerias educativas - pessoal não docente - gestão do orçamento - auto-financiamento - normas próprios sobre turmas, horários	* Avaliação da 1ª fase de autonomia * Candidaturas à 2ª fase de autonomia (apreciação do projecto, dos recursos locais, da qualidade educativa, do envolvimento de outros parceiros)

Fonte: Mariana Dias (s/data)

O desenvolvimento da autonomia processa-se em duas fases, sendo bastante visível o reforço das responsabilidades e atribuição de competências em vários domínios às instituições de ensino.

Para efectivar a passagem à segunda fase de autonomia, é imperativo obter uma avaliação favorável atribuída pelas DRE's e municípios da área onde se encontram

¹⁴ Os instrumentos a que se refere o artigo relacionam-se com o modo em que estão a ser cumpridos os objectivos previamente definidos.

sediadas as escolas ou agrupamentos. A forma como é realizada esta avaliação gira em torno da execução dos objectivos constantes do projecto educativo correspondentes à 1ª fase de autonomia.

Em jeito de conclusão deste sub-capítulo, perante a mudança rápida e acelerada da sociedade, da política, criaram-se condições favoráveis para uma alteração de ordem estrutural, organizacional, e, conseqüentemente, funcional, no seio do sistema educativo e gestão escolar.

Em suma, a reforma e inovação na educação aparece, numa primeira fase, delineada na Lei e Bases do Sistema Educativo, constituindo “*um marco no edifício legislativo que abriu portas a novos horizontes para a educação*”, Esteves (2003, p. 68). A constatação da necessidade de integrar a escola no meio envolvente, isto é, interagir com toda a comunidade e atribuir mais competências aos municípios, direcciona a gestão para uma cultura de participação, conforme designa Barroso (1996).

A Lei de Bases do Sistema Educativo consagra no seu texto, a indispensabilidade de descentralizar, desconcentrar e diversificar, de forma a combater uma administração de educação fortemente centralizada. No intuito de levar a cabo uma melhoria do funcionamento de todo o aparelho educativo, Barroso (1996) propõe:

- descentralizar atribuindo maiores poderes aos municípios,
- remodelar as escolas ou agrupamentos numa unidade autónoma de gestão, atribuindo a administração central a função reguladora,
- dinamizar a participação dos vários actores em cada unidade escolar.

Esta problemática da participação, descentralização, autonomia e procura incessante da eficácia da escola com capacidade de resposta à veloz transformação da sociedade, continuou presente na agenda política após a aprovação de LBSE.

A diversidade de contextos e de conteúdos subjacentes à implementação de modelos de gestão centralizados na escola conduz à publicação de um novo regime de administração – Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio. As escolas, passam a ser o centro das políticas educativas e da administração e gestão, mediante um processo de negociação que culmina num contrato de autonomia. Resulta desse contrato, a

possibilidade das instituições de ensino tomarem decisões nos domínios estratégicos, pedagógicos, administrativos, financeiro e organizacional.

Ao terminarmos esta análise dos dois diplomas que assinalaram inovações no campo da gestão escolar, com estratégias de implementação, processo de redefinição de competências, utilização de vocábulos como descentralização, desconcentração, autonomia, participação, a questão que se coloca é se na prática, se precedeu em conformidade.

Barroso, num estudo realizado em 1997, defendia o modelo de “*autonomia construída*” em detrimento da “*autonomia decretada*”. Para além deste binómio, Fernandes (1995b,1999), remata que o Estado tem procurado transferir obrigações para o nível local, de uma forma directa e indirecta, sem que os parceiros locais vejam alargada a sua margem de participação nas decisões fundamentais no que respeita a questões de matéria educativa.

Conforme destaca Falcão (2003), o poder local apenas tem o estatuto de “*parceria de financiamento*”, (p. 49). Relativamente no que toca às associações de pais e encarregados de educação, a investigadora opina que “*permanecem como parceria de realização, colaboradores pontuais e mestre de cerimónias*”, (p. 49), logo aponta para uma “*pseudo participação*”, (p. 49) dos diversos actores locais.

Num artigo publicado no Diário de Notícias de 25 de Outubro de 2003, Licínio Lima argumenta que ao contrário do que se esperava nos discursos jurídicos após publicação dos diversos diplomas sobre autonomia, o desafio de democratização dos estabelecimentos de ensino, e seus respectivos órgãos, se encontra mais vocacionado para um “controlo centralizado-desconcentrado”.

Concluimos que as leis orientadoras da gestão podem não corresponder à realidade praticada. Questionamos se efectivamente existe verdadeira autonomia, se temos democraticidade/participação ou centralização-desconcentrada. Estas dúvidas serão tema de reflexão a debater no seguimento desta exposição.

2.4. Autonomia, Democraticidade e Participação

Martins (2001), numa análise sobre a descentralização como eixo das políticas de reforma do ensino, reforça a ideia de que a formação do Estado moderno assenta num sistema centralizador, com formas de planeamento e gestão das políticas públicas, orientadas centralmente.

Nos anos 90, no contexto do panorama internacional, ocorrem diversas reformas nas estruturas estatais, consolidando-se com um processo de desregulamentação na economia, um incremento da privatização das empresas públicas e a reestruturação da segurança social, saúde e educação através da descentralização dos seus serviços.

Vamos destacar apenas as problemáticas da autonomia, democraticidade e participação da educação, tentando estabelecer o que realmente se vislumbra no terreno após a publicação dos diplomas anteriormente analisados no ponto 2.2 e 2.3.

A sociedade portuguesa, em termos de educação, “*aguarda coragem, determinação, decisões atempadas, envolvimento político de todos os intervenientes*” (p. 13)¹⁵. Apesar das pressões para mudar o sistema escolar, a força da ortodoxia tradicional é bastante poderosa, o que tendencialmente leva a agir segundo as velhas orientações.

Whitaker (2000) defende que um sistema centralizado é consequentemente um modelo rígido, logo é obrigatório que cada escola tenha a coragem e a convicção para planear o que julga ser o melhor para a prossecução das suas metas e melhorias de ensino.

Ora, nos últimos anos, na maioria dos sistemas escolares internacionais, e bem entendido o sistema português, a criação de programas políticos em torno da construção de uma escola eficaz, com uma panóplia de legislação acerca da devolução de responsabilidades e encargos sob a figura da autonomia e gestão centrada na escola vem surgindo a um ritmo constante. O inverso também se visualiza, nomeadamente, quando

¹⁵ Debate Nacional sobre Educação (2007). Este debate foi desencadeado pela Assembleia da República. No relatório final, os membros do Conselho Nacional de Educação são unânimes em que a Assembleia da República deve, conjuntamente com o Governo, estar no “centro sãs rupturas” necessárias a propiciar um sistema educativo adequado às exigências da actual sociedade.

se (re) centraliza determinados poderes de decisão, e se descentralizam outros com base em estratégias de desregulação e de privatização do sector público de educação.

Quando em 2001 Martins e, posteriormente, Romão em 2003 se debruçaram sobre a temática da educação na América Latina, constataram que os regimes centralizadores condicionavam a política desenvolvimentista da educação, uma vez que se premiava o padrão interactivo entre o poder executivo e a sociedade civil¹⁶. Com o correr dos anos, já na década de 80, o fracasso registado em diversos sectores, entre os quais a educação, canalizaram a procura para o estabelecimento de mecanismos democráticos da sociedade com o intuito de fomentar maior representação e participação, na conquista de melhoria da qualidade dos serviços prestados.

O esgotamento dos sistemas centralizados, a necessidade de desburocratização do aparelho Estado levou, segundo Martins (2001), a partir dos anos 90, neste continente, ao desencadear de um processo de descentralização e desconcentração, com vista à delegação de autonomia às instâncias locais, regionais e municipais

Todavia, as reformas de delegação de autonomia da década de 90, postas em prática por governos democráticos, com base na equidade social, redefiniram a problemática da descentralização na gestão e do controlo do poder. Assistiu-se, deste modo, a um método de desregulamentação monitorizado pelos governos centrais. Conforme sustenta Romão (2003, p.60), *“as concepções centralizadoras do sistema educacional teimam em construir planos nacionais sem referência às particularidades locais e socio-económicas, tomando (...) propostas nascidas de baixo para cima”*.

É um facto verdadeiro que a defesa da autonomia escolar surge como instrumento descentralizador; no entanto, normatizaram-se currículos a nível nacional e (re) centraliza-se o fluxo de financiamento. As conclusões a que chegou Martins (2001), demonstraram que *“os possíveis avanços a serem conquistados numa política de descentralização permanecem à espera de mudanças radicais no âmbito cultural e político (...) somente seriam conquistados mais recursos se professores, pais e comunidade participassem de discussões abertas e públicas”*, (p. 41). Logo, apesar de

¹⁶ O poder executivo representa a instância com responsabilidade pela elaboração e implementação das políticas nos diversos sectores públicos, e a sociedade civil é receptora dos possíveis benefícios resultantes dessas mesmas políticas.

todos os esforços para uma autonomia no sistema educativo, a América Latina continua “agarrada” a tradição da “normatização estatal”.

O vício da utilização zigzagueante de normas estatais, no caso dos países latinos pertencentes ao continente americano, condiciona a liberdade de ensino e a promoção de iniciativas múltiplas e diversificadas. É incompatível valorizar a educação com concepções defensoras do monopólio do Estado (centro de decisões) sobre o ensino.

Este cenário suscita-nos a questão de qual o rumo, que tendências são seguidas na Europa, nomeadamente, nos países integrantes da União Europeia (UE).

Vários estudiosos da matéria, entre eles, Bauman (1996), Beck (1997), Giddens (1995), Castells (1997), opinam que numa “*global network society (...) quite radical changes in educational policy and governance have occurred all around post-industrialised world in recent years*”¹⁷.

Kivirauma *et al* (2003), numa abordagem sobre políticas neo-liberais na educação, sustentam que cada sistema educativo e tipos de governança estão contextualizados na sociedade e respectiva cultura. Deste modo, interroga-se se os diferentes “*welfare states*”, assinaladamente, os “*nordic*”, “*corporated*”, “*neo-liberal*” e “*peripheral*”, são caminhos que actuam no campo da educação e gestão. Rematam com a ideia para o facto de neste momento talvez se caminhe para uma espécie de “*Europe Union educational policy models*”.

Nesta linha, Mons (2007, p. 2) refere que quatro dos cinco modelos¹⁸ de gestão do ensino não superior derivam da evolução do “*modèle traditionnel de l’État centralisé*”. No entanto, há que ter em conta que o grau de descentralização, nos vários estados, ocorreu a nível regional, local e “*market like*” (sistema de mercado). Vejamos, de uma forma simplista, as diferentes tipologias de políticas adoptadas na Europa.

Green *et al* (1999), citado por Kivirauma *et al* (2003), identifica os quatro modelos de gestão em vigor nos países membros da UE, da seguinte forma:

¹⁷ Journal Critical Education Policy Studies, vol. 1, nº 1. Março 2003

¹⁸ O quinto modelo insere-se na continuidade da organização com uma estrutura federal, em que representa, até ao ano de 2007, 18% dos países da OCDE.

- modelo centralizado,
- modelo regional,
- modelo sobre controlo local, com supervisão estatal e algumas escolas com autonomia,
- modelo inteiramente caracterizados pela autonomia onde se encontra o “*quasi market-systems of education*”.

O quadro¹⁹ que a seguir propomos, permite observar, num período que medeia entre os finais dos anos 70 até finais dos anos 90, as diferentes posturas em torno das políticas de educação dos então 15 países que integravam a UE.

Quadro 3: Modelos de Governança no Sistema Educativo da UE em Finais dos 90

Modelos	Finais dos anos 70	Finais dos anos 90
Centralizado	Grécia, Suécia, Finlândia, Dinamarca, França, Itália, Portugal, Espanha, Luxemburgo, Áustria, Bélgica.	Grécia, Itália, Portugal, França, Luxemburgo, Áustria.
Regional	Alemanha	Alemanha, Bélgica, Espanha
Controlo Local com supervisão estatal	Irlanda, Inglaterra e País de Gales	Irlanda, Suécia, Finlândia, Dinamarca
Autonómico com sistema de mercado	Holanda	Holanda, Inglaterra e País de Gales.

Fonte: Construção própria

A informação retirada do quadro apresentado mostra como os países membros da UE, nos finais da década dos 90, se dividem pelos quatro grupos de modelos das políticas de educação. Indubitável é a constatação que países do centro europeu, caso do Luxemburgo, Áustria, Alemanha, Holanda e Irlanda, se mantiveram fiéis às políticas já introduzidas vinte anos antes. Em oposição, os países nórdicos fizeram significativas

¹⁹ A construção do quadro resultou da pesquisa encetada por Kivirauma *et al* (2003).

mudanças. A Suécia, Finlândia e Dinamarca “saltam” para um modelo regional, enquanto que a Inglaterra e País de Gales entram na autonomia com sistema de mercado, onde a Holanda sempre se posicionou deste os anos 70.

Os países da União Europeia, mais a sul, continuam claramente ligados ao sistema centralizado. No entanto, destaca-se a Espanha, que orienta o sistema educativo pelo modelo regional, uma vez que o país encontra-se dividido por regiões autónomas.

Bolívar (2007,p. 29)²⁰, numa reflexão acerca da autonomia dos centros educativos em Espanha, relata que “*uno de los nuevos modelos de regulación del gobierno de la educación en las últimas décadas ha sido la descentralización, gestión basada en la escuela (school based management) o incremento de autonomía*”. Os argumentos que serviram de suporte à tomada de posição de incrementar a autonomia, resultam do facto dos governantes do país vizinho concordarem que um governo de proximidade induz nos centros educativos maiores responsabilidades e posteriormente, capacidade de responderem às necessidades e interesses dos cidadãos.

Esta actuação de proximidade, a qual Dutercq (2002, p. 1) apelidou de “*régulation de proximité*” opera ao nível regional, local (quer ao nível de distrito, quer de concelho) e ainda, na própria escola ou agrupamentos de escolas. O mesmo autor elucida que, no caso francês, com uma tradição centralista, 59% das decisões sobre educação são da responsabilidade do governo central, 10% do governo regional, 22% a cargo do poder local e 10% são tomadas nas unidades de ensino. Comparativamente com países anglo-saxónicos, no Reino Unido, respectivamente, temos 36%, 7%, 25% e 32%. Já os Estado Unidos da América apresentam os seguintes valores para cada nível: 6%, 36%, 33% e 24%.

O intuito desta comparação não é fazer um juízo onde se aponta quais os países com melhor educação; é antes comprar o grau de autonomia do ensino, democraticidade e participação dos diversos actores nele implicados. Duas realidades estão bem presentes, por um lado, a centralidade verificada em França, embora com uma percentagem significativa ao nível local. Por um lado, os países anglo-saxónicos que apresentam uma

²⁰ António Bolívar é docente na Universidade de Granada, integrada na Região Autónoma da Andaluzia.

participação massiva do poder local e dos organismos de ensino nas orientações e objectivos a prosseguirem em matéria de educação.

E Portugal, após publicação de diversa legislação sobre autonomia, em que cenário se encontra? Terão os diplomas atrás analisados sido postos em prática, ou não se passou da simples intenção. Vamos de seguida debruçarmo-nos sobre este assunto.

No relatório do Conselho Nacional de Educação (2007, p 14), pode ler-se: “*para melhorar a educação nos próximos anos, há lugar e trabalho para todos, ninguém se pode colocar de fora (...) sendo tarefa de todos resgatar a melhoria da educação de orientações e opções exclusivamente administrativas e técnicas*”. Da leitura desta citação, mais concretamente a parte final, depreendemos que até à conclusão do relatório, apenas se tomaram opções administrativas. O próprio relatório frisa que “*volvidos estes anos (1986-2006), (...) novos mandatos são atribuídos às escolas e subsistem problemas e impasses*”, (p. 18), que sem sombra de dúvida derivam “*dos precários resultados alcançados por várias reformas introduzidas sucessivamente, sem cuidados de avaliações*”, (p. 18).

A prometida implementação da autonomia nas escolas portuguesas parece “uma miragem”. Enquanto os governos “fabricam” legislação e desenvolvem normativas em torno do ensino e sua gestão, muitas vezes anunciadas em tom grandiloquente, a situação no terreno parece ser inversa ao legislado, uma vez que os estabelecimentos usufruem de relativa autonomia.

Barroso (2004, p 50) vais mais longe na interpretação da ficção de autonomia, afirmando que é “*uma mistificação legal, mais para legitimar os objectivos do controlo por parte do governo e de sua administração, do que para libertar as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão*”. Um vivo exemplo do carácter dominador do Estado em que a autonomia legítima não foi democraticamente exercida, teve lugar aquando da aprovação dos regulamentos internos.

As Assembleias Constituintes, após conceberem e aprovarem os respectivos regulamentos, tinham o dever de os submeter à aprovação da Administração. Assim, as instâncias assumiram o papel de “*exegetas autorizados e de intérpretes legítimos do*

novo regime”, Lima (2003b, p 21). Passada a revista, era devolvido à procedência tudo o que não coincidia com a sua visão, impondo desta forma soluções uniformizadas.

Esta permanência da centralidade de decisões, resultando numa ambiguidade entre retórica e legislação mostra claramente que os actores políticos e administrativos centrais estão imprevistos para o exercício de autonomia, resistindo aos proclamados e necessários cenários de democraticidade.

Os dois diplomas já referenciados ao logo desta exposição vieram consagrar, ou melhor, decretar a autonomia. Todavia, transportando para o contexto educativo, a implementação não se pode resumir a meras alterações administrativas e normativas das competências e das formas de gestão das escolas.

Subjacente a esta perspectiva, Barroso (2004, p. 68), defende o modelo de “*autonomia construída*”, no estudo encomendado pelo então Ministro da Educação Marçal Grilo. Assenta em sete princípios que, no ano de 1998, foram formalizados com o já referido Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio. Sumariamente, estes princípios são:

- O reforço da autonomia implica uma reorganização e redefinição funcional do aparelho Estado aos diversos níveis, acompanhado de uma co-responsabilização da sociedade local,
- A autonomia não deve ser encarada como o “sacudir do capote” responsabilidades inerentes ao Estado, antes admitir que em determinadas situações, a administração central ou regional está mais bem preparada para gerir recursos e maior capacidade em atingir os objectivos propostos.
- Não basta regulamentar, é determinante construir a autonomia em consonância com as especificidades do meio onde se insere a escola, mas sempre respeitando os princípios e objectivos do sistema público nacional de ensino.
- A autonomia não é uma obrigação para os estabelecimentos de ensino, é antes uma possibilidade das escolas exprimirem a vontade de assinar contratos com as condições necessárias para a sua execução.
- O reforço da autonomia é um meio de prestar um serviço público mais adequado às necessidades da sociedade.
- A autonomia é vista como uma confiança na gestão local, onde se estabelecem relações entre a administração e as escolas para honrar os compromissos assumidos.

Inconcebível, será fomentar autonomia e, ao mesmo tempo, através de sistemáticos e opressivos sistemas controladores, retirar essa mesma autonomia.

- Por último, a autonomia aprende-se através de mudanças nas pessoas e na cultura dos organismos onde laboram.

Tudo o que foi explanado até aqui apenas foca o “lado bom” da autonomia. Porém, Formosinho (2000, p. 47), destabiliza este sentimento de que tudo é perfeito na autonomia, com a divulgação dos possíveis riscos na sua implementação. Enumera cinco perigos que a todo custo se devem evitar. São eles:

1º - Risco da “*autonomia de miséria*”. Um contrato de autonomia implica recursos financeiros, logo, o Estado não se pode desresponsabilizar, devendo assegurar as necessárias transferências de verbas.

2º - Risco de “*localismo ou autonomia provinciana*”. Traduz-se pelo facto de suceder a tentação de fomentar fins provincianos em detrimento de objectivos nacionais. Este risco tanto sucede nas escolas como noutras corporações.

3º - Risco de “*autonomia por incompetência*”. Uma preparação inadequada dos actores e agentes face às exigências do meio envolvente pode prejudicar os campos de acção nos domínios mais complexos, como são os casos do administrativo – financeiro, organizacional e pedagógico.

4º - Risco de “*autonomia corporativa*”, onde sob o discurso de independência, se favoreçam determinados sectores ou profissionais.

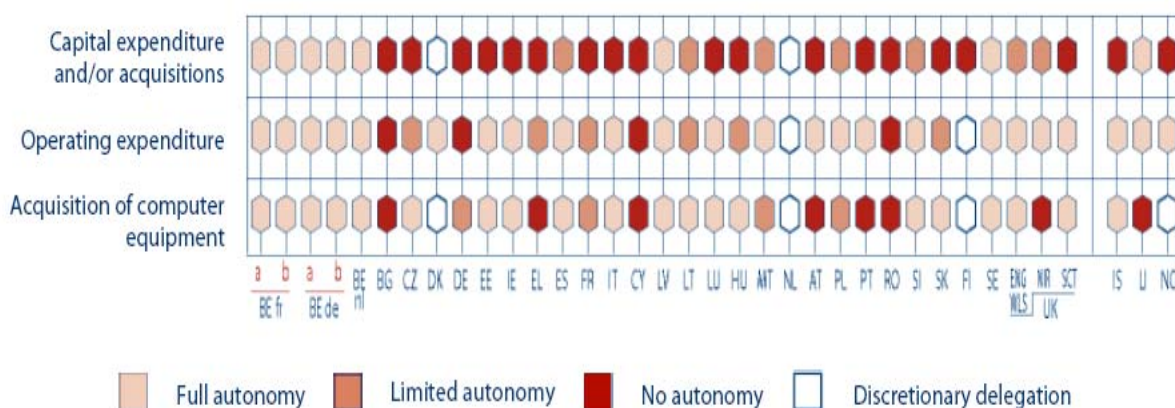
5º - Risco da “*desigualdade*”. Opera quando as escolas não têm os mesmos recursos e desempenhos desiguais. Todavia, não há escolas iguais, apesar da burocracia tentar inverter tal facto. Deste modo, um dos trunfos da autonomia nas escolas pode passar pelo aproveitamento do conhecimento profundo do meio em que actua, de todas as ferramentas ao seu alcance, para assim, inverter as possíveis desigualdades.

A reflexão operada ao longo deste ponto identificou, em concordância com Tavares (2002), que os modelos de gestão aplicados nas escolas e na administração central “afogam-se” em quadros burocráticos traduzidos pela “inundação” legislativa e pelo número de circulares provenientes do ministério detentor da tutela.

Em Portugal, o modelo de gestão do sistema educativo apresenta um carácter centralizador. As iniciativas de transferência de competências para os municípios

ficaram a quem do esperado, e as medidas legislativas da consagração da autonomia dos estabelecimentos de ensino geraram um clima mais próximo da ficção legal. A redistribuição de poderes decisórios implica uma intervenção activa de todas as partes envolvidas. A centralidade do sistema, bem patente na seguinte figura onde se retrata a autonomia das escolas europeias no que toca ao uso dos fundos públicos.

Figura 2: Autonomia das Escolas Face ao Uso dos Dinheiros Públicos – 2006/2007



Fonte: School Autonomy in Europe – Policies and Measures (2007, p. 18)

A leitura que se faz da figura a despeito da autonomia mostra claramente que os estabelecimentos de ensino não superior em Portugal (PT) apenas detêm “*full autonomy*” em procedimentos administrativos. Em outros campos de actuação, não possuem qualquer liberdade.

Uma autonomia democrática e participativa não resulta da intervenção unilateral e singular das administrações centrais. A criação de novos modelos de gestão não coincide unicamente com a consagração de Leis e Decretos-Leis.

Uma verdadeira política de autonomia escolar parte do princípio da partilha democrática de poderes, “... *afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à acção dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais em uma escola*”- Barroso (1996, p. 186). Significa que se tomam decisões com os outros e não sobre os outros,

procurando construir colectivamente regras e estruturas mais flexíveis e democráticas. Resulta uma escola democrática com estruturas e regras definidas em regime de co-autoria face a políticas, objectivos e interesses de âmbito nacional, regional e local.

Conciliar uma gestão democrática com uma componente administrativa e pedagógica, sendo a autonomia o alicerce para uma crescente responsabilização de todos os actores afectos ao sistema educativo, cria uma conjuntura propícia para se viver uma cidadania plena.

As reformas educacionais, influenciadas pela globalização das economias e pela exacerbada procura de mais qualidade no ensino, implicaram actos de descentralização de poderes. Porém, num Estado com herança centralista ao nível da administração, e com a criação das Direcções Regionais de Educação, serviços desconcentrados que prosseguem a nível regional, as políticas de orientação, coordenação e apoio definidas pelo Ministério da Educação.

Consequentemente, estamos perante um quadro em que ficou “retratada” uma forma de centralização descentralizada associada a desconcentração. Este é o momento adequado para nos debruçarmos sobre esta temática.

2.5. Descentralização ou Centralização Descentralizada

Aquando da realização do debate sobre “Educação e Futuro”, Teresa Ambrósio direccionou o seu discurso no sentido de ser “ (...) *justo sublinhar as recentes medidas de descentralização e autonomia, de gestão das escolas, que está em debate. Trata-se de uma grande mudança que vai provocar, decerto, alguma instabilidade porque altera modelos tradicionais de administração escolar e de administração pública educativa. (...) Esta medida tem a meu ver uma grande potencialidade de descentralização e de reforma, não estrutural, mas estruturante de um novo sistema educativo*”²¹.

²¹ A citação transcrita encontra-se nos arquivos “presidenciais” sobre o título – “Reinventar a Cultura Educativa”. <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/educacao/11.html>

Arremata este pensamento dizendo que “*o Estado terá que ser cada vez mais modesto e apoiar-se em instituições intermédias onde os cidadãos e os parceiros sócio-educativos organizados poderão efectivamente exercer a sua responsabilidade educativa*”.

Ora, a questão da reforma se delinear de forma estrutural ou estruturante, acompanhada da importância das instituições intermédias, designadas de Direcções Regionais de Educação, definidas como “serviços regionais desconcentrados”, intermediários entre a Administração Central e as escolas, levanta a dúvida se, efectivamente, existe descentralização ou, ao contrário das intenções dos diplomas sobre autonomia, revela-se uma centralização descentralizada. Tentaremos esclarecer os conceitos de descentralização e desconcentração.

O pesquisador Casassus (1995), acerca destes dois vocábulos, aponta que “*a desconcentração reflecte processos cujo objectivos é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que (...) a descentralização é um processo que procura a eficiência do poder local. Assim, a desconcentração reflectiria um movimento de cima para baixo e a descentralização um movimento de baixo para cima*”, (p. 17).

Lobo (1988, pp. 12-33), por sua vez, entende a descentralização como “*uma redefinição de centros de poder*” em que se articulam directa e indirectamente com a sociedade. No entanto, na opinião da autora, não se deve cair na tentação de “*atribuir poder ao modelo de desconcentração quando se fala de descentralização*”.

As duas interpretações apresentadas acerca dos conceitos em causa são da responsabilidade de dois estudiosos referente à situação vivida na América Latina. Mas na velha Europa, como se entendem estes conceitos. Vejamos a visão de alguns teóricos.

Hanson²², pesquisador oriundo das correntes anglo-saxónicas, e Dutercq²³, de nacionalidade francesa, coincidem acerca da forma e significado dos termos em análise.

²² Hanson é professor na Universidade da Califórnia. Porem, elaborou vários estudos sobre reformas de ensino em vários continentes, desde a Ásia, passando pela América do Norte e América Latina. Na Europa, debruçou-se sobre o ensino em Espanha.

²³ Dutercq desenvolveu diversos trabalhos sobre as transformações das formas de actuação no ensino, em parceria com diversas universidades francesas, entre elas, a Universidade de Nantes e de Reims.

No seguimento das suas convicções, concordam que a descentralização apresenta três formas:

- Desconcentração; observa-se uma repartição do poder, todavia, a maior fasquia situa-se ao nível do poder central.
- Delegação; é a chamada descentralização à francesa onde o poder é partilhado. No entanto, a autonomia local encontra-se subordinada à legislação nacional.
- Devoção; representa nada mais que a descentralização dos países anglo-saxónicos, em que Poder Local tem uma autonomia no verdadeiro sentido da palavra. A Administração Central desempenha apenas um papel de coordenação.

Igualmente Bolívar (2007), defende esta trilogia. Mas vai mais além e introduz dois novos itens que são:

- Desregulação; verifica-se quando existe vacuidade de decisões a nível central, fomentado a ascensão das organizações.
- Privatização; consiste na transferência de responsabilidades e recursos do sector público para o privado.

Para além destes conceitos, Barroso (1996), com os seus inúmeros contributos no que concerne a educação, introduz um novo conceito para o que ele considera o “*Estado Semi-Centralizado*”, onde prevalece a tentativa de coexistirem em equilíbrio dois modos de administração. O maior destaque afigura-se com a apresentação do termo “*policentração*”, isto é “*(...) mais do que a oposição entre centralização e descentralização (...) parece mais estimulante introduzir na análise dos princípios e modalidades a que deve obedecer a administração da educação, o conceito de policentração. Na verdade, esta ideia de que nem tudo se resume à deslocação do centro, de um patamar para outro, na hierarquia do sistema, mas que antes pelo contrário, existem vários centros, coexistindo em diferente lugares do sistema, parece ser uma ideia mais adequada à realidade que nós vivemos*” (p. 12).

Nesta tese de “vários centros”, o economista Amaro (1996, p. 22-23), aponta o aparecimento “*de novos centros, a nível periférico, regional ou local*” como sendo “*algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis*”.

Do levantamento bibliográfico, retiramos que existem vários formatos de descentralização, sendo segundo políticas e correntes ideológicas, mais aberta ou mais fechada. Apesar de existir esta diversidade, todos são unânimes em concordar que a descentralização é necessária. Os princípios da modernização administrativa tais como o da colaboração da administração com os particulares, o da participação e o da desburocratização e da eficiência vêm ao encontro do reforço da necessidade de descentralização dos serviços.

Barreto (1995), sustenta que não se descortinam motivos para manter o sistema educativo fortemente centralizado, impedindo a progressão da escola ou agrupamentos de escolas “*deixando a sociedade colher os frutos e a riqueza da diversidade*”, (p. 173). Uma vez assegurados os valores fundadores do sistema, isto é, a unidade nacional, a integração do Estado-Nação, a igualdade e o direito à educação, é o momento de pôr termo aos métodos e critérios obsoletos e desadequados à sociedade e cidadãos contemporâneos.

McGinn et al (1999) enumeram três factores cruciais para todo este interesse em transferir competências no sector da educação. Em primeiro, os debates político-económicos dos anos 70 e 80 vieram demonstrar o falhanço do modelo keynesiano. Por outro lado, a globalização económica e financeira enfraqueceu o poder central, submetido aos desígnios da lei de mercado e determinados grupos económicos. Finalmente, no que toca à educação, o incremento do número de efectivos (alunos) aliado ao desenvolvimento das novas tecnologias de informação, permitindo intensificar o controlo mediante uma gestão descentralizada, desgastando as capacidades do poder centralizado e burocrático em manter um ensino com qualidade.

Tais factores estão em consonância com os objectivos da desejada descentralização educacional. A título exemplificativo, enumeramos as finalidades da aplicação de políticas educativas descentralizadas:

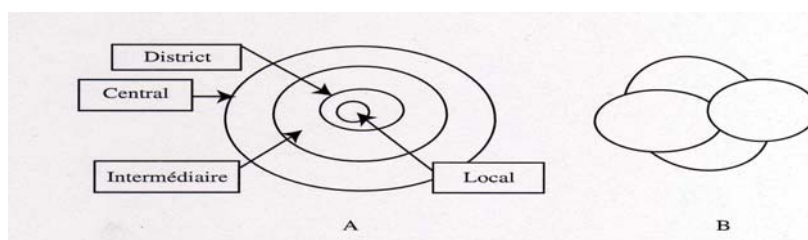
- Melhorar directamente a educação ao nível de programas mais adequados ao meio em que se insere a unidade de ensino, e, conseqüentemente, elevar as performances dos alunos;
- Aperfeiçoar o funcionamento do sistema mediante bom aproveitamento dos recursos disponíveis e das inovações técnicas;

- Diversificar as fontes de financiamento, não estando dependente exclusivamente do poder central;
- Tirar partido da participação de todos os actores envolvidos no projecto educativo, reforçando a competências do poder local, quer a nível financeiro, quer a nível da gestão, possibilitando, deste modo, a rápida intervenção na resolução de problemas.

No seguimento desta explanação, pensamos que, após publicação dos diplomas relativos à autonomia, Portugal seja um país com uma doutrina descentralizada em termos de ensino. Mas a realidade aparenta ser algo distinta. Antes de avançar com esta questão, apresentamos uma representação (gráfica) da descentralização.

McGinn *et al* (1999), compararam a organização da descentralização em alguns países com a figura do polvo. Este animal possui um grande corpo central munido de vários tentáculos. A missão destes é defender de possíveis predadores e aportar alimento. Transpondo esta caracterização para o sistema educativo, podemos substituir os tentáculos pelos professores, dado que são eles que desenvolvem um conjunto de actividades no prosseguimento do objectivo central que é a transmissão de conhecimentos. O corpo central é o Estado, já que é daí que provem as decisões. Os mesmos autores representaram graficamente a descentralização com a seguinte configuração:

Figura 3: Representação Gráfica de Duas Realidades de Descentralização



Fonte: McGinn *e al* (1999, p. 20)

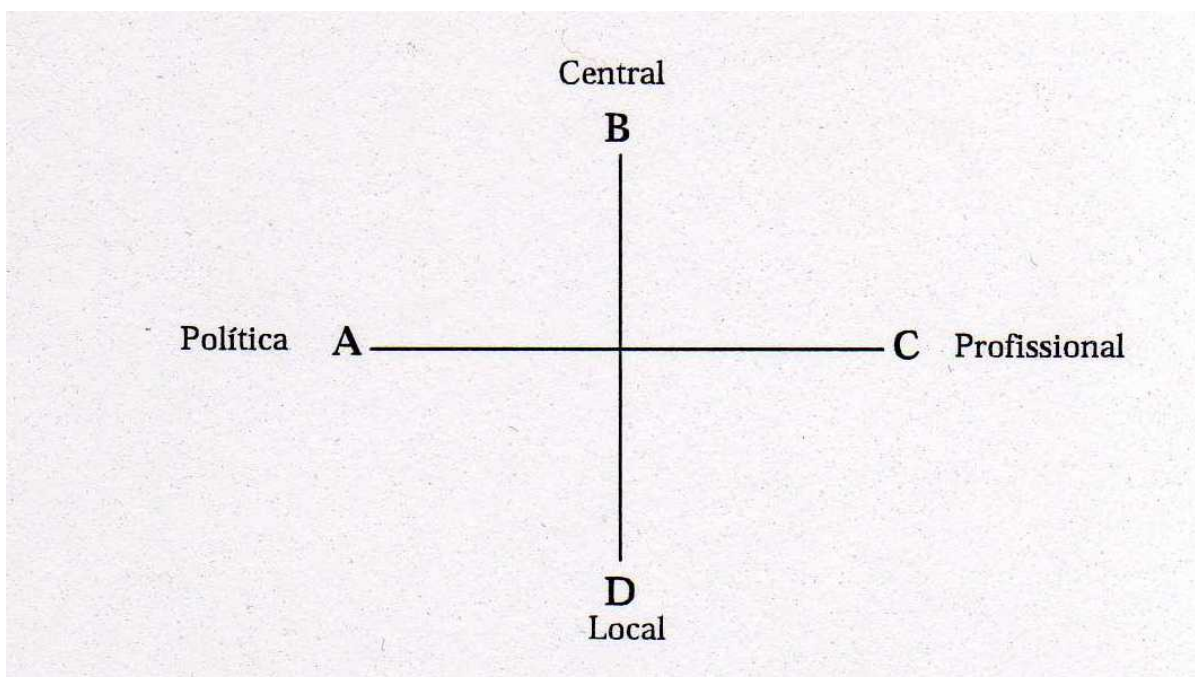
A representação gráfica (A) dá-nos uma imagem de uma descentralização concentrada, onde a organização gira em círculo, parte do poder central até ao local. O Esquema (B)

traduz a descentralização anglo-saxónica, as decisões estão dispersas nos diversos níveis.

Tipicamente, a Administração Pública é exercida em vários níveis territoriais. Na maioria dos países, existe um governo com autoridade sobre um espaço nacional (governo central), acompanhado de vários governos com jurisdição sobre subconjuntos do território nacional.

Em texto de 2000, Pacheco identifica quatro modelos ou estratégias onde procura provar que a descentralização/centralização são utensílios para a gestão de problemas que se situam em tempo e contexto específicos (fig. 4).

Figura 4: Modelos de Descentralização/Centralização



Fonte: Pacheco (2000, p. 142)

Partindo do exame feito à figura acima exposta, os quatro modelos que o autor reconhece alinham-se consoante:

- a) Modelo A-B: a administração desempenha uma função com carácter centrista na concepção das políticas educativas. A responsabilidade recai no respectivo ministério, os profissionais do ensino apenas implementam as orientações mediante a diversidade de normas reguladoras.
- b) Modelo D-C: é a opção mais descentralizadora. O “papel principal” é “encenado” pelo poder local, onde são recontextualizadas as políticas sempre com base na garantia de igualdade para todos os cidadãos estudantes.
- c) Modelo A-D: é a viva imagem do modelo centralizado e descentralizado. Com efeito, prevalece o quadro normativo, em que discursivamente se descentraliza, mas na prática rescentraliza-se, isto é, o poder local detém autonomia na interpretação das políticas em função de projectos centralmente controlados.
- d) Modelo C-B: ao invés do citado na alinha anterior, o cenário retrata uma descentralização tanto a nível de discurso como na prática. A administração central define os referenciais das políticas, mas são os actores locais que destinam o que se pode conceber em “articulação do que pode ser face ao que deve ser” (descentralização versus centralização).

O vector principal dos actuais debates sobre os destinos do futuro do ensino não superior, reside na indefinição entre as dimensões do poder local e o domínio dos governos centrais em torno da responsabilidade política da educação. No caso português, perante as figuras 3 e 4, qual das situações, no presente, reproduz mais fielmente a situação nacional?

Arriscamo-nos desde logo a julgar que o desenho A, em harmonia com o modelo A-D é a mais fiel reprodução do actual molde de gestão educativa. Se nos reportamos a LBSE, fazendo memória do consagrado no diploma, são definidos dois patamares de administração (central e regional), para além da gestão e “gerência” nos estabelecimentos, convenientemente subordinado aos anteriores. Grosso modo, cabe à autoridade central tarefas de concepção, planeamento e definição de normas e inspecção do seu cumprimento. As recentes Direcções Regionais de Educação (administração regional) desempenham o papel de intermediários com funções de integração, coordenação e acompanhamento das actividades educativas.

Parece, pois, que a lógica da descentralização aparentemente instituída caminha no sentido do governo central para a administração regional. Fernandes (1998), observou que “*o nível administrativo regional é o principal beneficiário da descentralização*”, (p. 111). As DRE’s são decretadas como órgãos desconcentrados de coordenação e apoio, prestando um serviço intermédio entre poder central e as escolas.

Reforçando a nossa convicção da aplicação do modelo centralizado e descentralizado, Lima (2006) afirma que “... *qualquer tentativa, ainda que tímida, de contemplar algum grau de autonomia das escolas, o governo definia (...) 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 sua estruturas pericentraís, com vista a manutenção e ao reforço da sua capacidade de controlo sobre as escolas*”, (p. 27).

2.6. O Futuro da Autonomia

O Estado, na figura do governo, reconhece o fracasso do modelo centralizado. Através de vários diplomas, legislou-se e consagrou-se a autonomia nas Escolas. Mesmo que a LBSE e o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio não tivessem o efeito desejado e ao qual se proponha, no entanto, foram dados passos, embora envergonhados, em direcção à procura de uma governação mais democrática e cidadã, com a finalidade de obter uma administração e gestão escolar mais livre e mais responsável, mais perto dos actores e da acção educativa.

A observação quotidiana da realidade demonstra, conforme textualiza Salles (1992, p. 50), “...*fartamente a falácia dessa autonomia: planos interrompidos, programas de construções reduzidas, impostas por variadas razões restritivas, falhas no alcance dos objectivos declarados, compõem a rotina monótona que inegavelmente depõe contra a defesa de uma autonomia irrestrita do sistema escolar*”.

Neste sentido, a autonomia exige uma profunda revisão, associada ao surgimento de novas funções e papéis na escola, de modo a proporcionar poder e governabilidade. Barreto (1995, p. 173), defende que é imprescindível aplicar novos princípios, ou seja, “... *Em primeiro lugar, a desintegração do sistema educativo, permitindo a diversidade,*

a diferença e a emulação. Segundo, recentrar as preocupações na escola, em cada escola, não mais no sistema. Terceiro, fazer das comunidades locais, designadamente a comunidade autárquica o princípio de organização e de responsabilidade da escola. Quarto, descentralizar, para a escola e para as autarquias, as responsabilidades e os meios, eliminando em grande parte, a autoridade educativa central”.

Consequentemente, em 2005, uma nova Lei de Bases (Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto) vem levantar novas preocupações, anseios, mas também redefinir novos rumos na educação em Portugal.

Esta nova LBSE incide, em grande parte, sobre o Ensino Superior. Consagra o Processo de Bolonha onde se definem os graus académicos baseados em três ciclos. No marco da temática desta tese, destacamos na renovada Lei, o desenvolvimento e avaliação do sistema educativo, especialmente dirigido para:

- Avaliação do sistema educativo.
- Avaliação externa das escolas.
- Auto-avaliação das escolas e agrupamentos.
- Contratos de autonomia e desenvolvimento.

Por fim é de referir o surgimento da figura dos administradores escolares, na figura do Director, forma encontrada para profissionalizar a gestão escolar. Quanto a esta matéria, ela será objecto de estudo no próximo capítulo.

Em jeito de síntese deste capítulo, devemos reter que autonomia da escola não é igual à autonomia de determinada classe profissional, dos pais e encarregados de educação, dos gestores ou do poder autárquico, é acima de tudo “... o resultado do equilíbrio de forças (...) entre os detentores de influência externa e interna” Barroso (1996, 173).

Com a elaboração de políticas descentralizadas, a autonomia é uma construção social e política que se rege pela interacção dos diferentes actores organizacionais numa escola. A lógica do Estado passa pelo abandono do papel controlador onde o tempo de gerir tudo já ficou perdido no tempo, e assumir uma vertente reguladora, onde deve impulsionar, avaliar, dar coerência e sobretudo contratualizar. A chave do sucesso para

a qualidade do sistema educacional nas próximas gerações, está em implementar no terreno o que se encontra aplicado no papel.

3º CAPÍTULO

TENDÊNCIAS E INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA:

O PERCURSO DO DIRECTOR NA GESTÃO ESCOLAR

3.1. A Nova Cultura Organizacional – Flexibilidade e Adaptabilidade das Organizações da Administração Pública.

No 1º capítulo desta dissertação fizemos uma abordagem à evolução do papel do Estado na sociedade. Neste âmbito, mostramos como a falta de agilidade em responder às solicitações cada vez mais exigentes do mundo que nos rodeia, determinou o surgimento de novas formas organizacionais e políticas de gestão.

Questionando-se a ideologia das organizações burocráticas, alguns teóricos defendem o “*Estado mínimo*” e, neste sentido, caminhou-se para uma necessidade de modernização do desempenho do Estado. Daqui resulta a introdução de correntes gestionárias, nomeadamente, o modelo da Nova Gestão Pública que, segundo alguns teóricos mais conservadores, teve como pretexto reduzir o campo de actuação do Estado e, consequentemente, a redução de custos.

Ideias mais liberais entendem que só com a descentralização de responsabilidades, se consegue uma simplificação da Administração Central e uma gestão mais eficiente e eficaz de todo o sector público.

A distribuição de responsabilidades por via da descentralização e desconcentração encaminha-nos para a questão da autonomia transposta para o universo do sistema educativo português.

Este tema que foi objecto de análise no 2º capítulo, centrou-se na tese de que a autonomia deve ser implementada com o maior consenso possível e determinação, nas diversas organizações vocacionadas para o ensino.

Os diplomas criados para o efeito, tais como a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 e o Decreto-Lei nº 115-A/89, de 4 de Maio são a “porta” de entrada do conceito de autonomia no sistema de ensino em Portugal.

No quadro de uma autonomia que se deseja consagrada e sustentada “*em cada estabelecimento ou grupos de estabelecimentos, a administração e gestão guiam-se por*

princípios de democraticidade e participação de todos os que estão envolvidos no processo educativo” (cf. art. 45, nºs 1 e 2).

O ensino público concebe-se como gratuito para os pais e alunos; no entanto, cabe à sociedade pagar o sistema educativo. Neste contexto, exige-se a instauração de sistemas fiáveis de responsabilização económica para verificar a qualidade das escolas, de modo a que o perfil de competências adquirido pelos alunos seja justificativo perante os custos investidos.

Todavia, não se pode garantir que os resultados tenham sido um êxito rotundo. Paraphrasing Clímaco (2005, p. 24), *“apesar do papel central que tem sido atribuído à escola (...), sabe-se que este reconhecimento mesmo que haja recursos, melhores condições de funcionamento, mais valorização dos actores, autonomia ou reforço de autoridade, não chega para mudar a escola”*.

Não é por via da força da retórica política e normativa que ocorre a mudança, mas sim em conjunto com a sociedade e as comunidades locais. Uma metamorfose na cultura de gestão das escolas de forma estratégica e multifacetada finaliza numa melhor qualidade educativa.

É perante este problema da metamorfose da gestão que incidirá o terceiro capítulo deste projecto, procurando discutir a nova lógica do pensamento e da cultura escolar. A construção da nova realidade vincula-se pela introdução do conceito de *“profissionalização da gestão”* e, conseqüentemente, *“profissionalização dos gestores”*.

O conceito de profissional/profissionalismo, no âmbito da educação, remete-nos para a discussão de saber se a gestão de uma escola é uma *“função”* ou uma *“profissão”*, e se a recente (recriada) figura do director resulta de uma *“especialização”* ou de uma *“graduação”*.

A reflexão que iremos debater ao longo deste capítulo convergirá, numa primeira fase, pela análise do novo modelo de gestão, buscando compreender a sua inovação e modernidade.

O segundo ponto será orientado para a questão da crescente actuação das autarquias no seio da vida escolar.

Nesta sequência, numa terceira fase deste capítulo, faz sentido elucidar e aprofundar algumas questões centradas na nova figura do director. O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, que veio implementar este novo rosto da direcção das escolas será amplamente analisado. Procuraremos discutir o contexto e forma de actuar deste profissional da gestão, tanto no sentido da especialização e visão global da realidade, como numa perspectiva colectivista/globalizadora e concorrencial.

Finalizaremos esta abordagem com algumas conclusões acerca do que será explanado.

3.2. O Novo Modelo de Gestão Escolar: Motor de Inovação, Transformação e Modernidade?

No século XXI as escolas funcionarão num ambiente diferente devido aos novos meios, aos avanços das tecnologias de informação e da comunicação, requerendo novas respostas às exigências das informações, do mercado de trabalho e da educação. As tendências económicas permitem-nos projectar mudanças que provocarão desfasamentos entre os conhecimentos adquiridos e as competências exigidas.

Os mercados de trabalho serão mais abertos, flexíveis e exigentes, o que pressupõe que as competências no desempenho e as capacidades das pessoas são primordiais para a competitividade e o progresso, logo, determinantes na empregabilidade e qualidade de vida dos indivíduos. Por isso, está hoje muito presente o debate sobre a qualidade do ensino nas escolas.

Estas novas exigências obrigam a uma revisão dos objectivos, dos métodos de gestão e das estratégias, modernizando o ensino e incentivando as escolas para as novas tendências e tecnologias da educação.

Somos apologistas que para se ter uma boa escola, se deve conferir uma real autonomia de gestão, responsabilizando os estabelecimentos de ensino pela qualidade de ensino

ministrado, pela adequada gestão do seu orçamento, pela definição de objectivos e metas e respectivo cumprimento das mesmas. Tal só se torna possível se implicar a participação activa dos todos os profissionais da educação, dos pais e cada vez com maior relevo, da comunidade escolar²⁴.

Em 2006, a propósito dos 20 anos da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, o Conselho Nacional de Educação (CNE) concluía que o Ministério da Educação é uma estrutura pesada que revela pouca agilidade na concretização de algumas políticas educativas. No relatório apresentado, destacava que: “ *O Ministério da Educação e o sistema de administração educativa revelam elevados índices de ineficácia e ineficiência. Revela muitas dificuldades em assegurar a responsabilidade dos vários intervenientes e consome com ineficiência uma parte dos recursos disponíveis (...) Com este sistema de administração educacional, a educação não irá melhorar nos próximos anos, nem ao ritmo desejado nem em função dos recursos investidos*”. (CNE, 2007: pp 145 e 155)

Para a concretização de uma verdadeira política de descentralização, o CNE considera fundamental que se definam as finalidades do serviço público de educação. Como possíveis caminhos, sugere: “*Torna-se urgente pensar na importância de uma efectiva descentralização de competências para as escolas e para as autarquias. (...) A autonomia das escolas deve ser ampla, percorrendo áreas tão diversas com a pedagogia, a administrativa, os recursos físicos e humanos, devendo passar, para alguns, pela própria contratação de docentes*”, (Id.Ibid, p.154)

Num texto de Ramiro Marques (1996) sobre o estado actual da educação, o autor comentava que a sociedade industrial exigiu a construção da escola que temos. Com a emergência de uma civilização com base na informação e no conhecimento, é imperioso a invenção de uma nova escola. No seguimento destas considerações, abordaremos no ponto seguinte, as tendências e a realidade do novo panorama da gestão escolar.

²⁴ A nova tendência engloba na comunidade local não somente a autarquia, como também organismos que venham a ser promotores de oportunidades, de melhorar e aportar qualidade ao ensino. Referimo-nos às empresas circundantes ao meio onde se insere a escola, escolas profissionais, associações culturais.

3.2.1. A Nova Visão da Gestão Escolar

As escolas, organizações sociais que acolhem hoje todos os cidadãos e durante um período cada vez mais longo, têm registado mudanças significativas de ordem conceptual e organizacional ao consagrar, nos diversos diplomas sobre autonomia²⁵ os princípios de representatividade, democraticidade e de integração comunitária.

A então Secretária de Estado, Ana Benavente (1998: pp. 342 - 347), frisava no 1º Encontro do Instituto Nacional da Administração (INA), que *“a autonomia, a diversificação e a abertura institucional são três princípios básicos de uma cultura de administração que assegure a igualdade de oportunidades, aprendizagens de qualidade e o exercício da cidadania plena. (...) Num contexto complexo em que se procura assegurar a autonomia e a responsabilização das escolas, a deslocação das instâncias de controlo e regulação do processo educativo do centro para a periferia obriga o Estado a, mesmo que transitoriamente, reforçar a aperfeiçoar os instrumentos de regulação central, criando retaguardas inteligentes”*.

O sistema educativo tal como era organizado, era praticamente irreformável e ingovernável. As forças jurídico-normativas, a rigidez, dimensão, ausência de lideranças educativas, contrapondo com a crescente complexidade e heterogeneidade cultural e étnica da sociedade portuguesa impedem o sucesso. Torna-se numa obrigação criar ambientes educativos estimulantes e adequados a uma educação intercultural para a cidadania e democracia.

São várias as inovações dignas de realce. A primeira delas consiste numa espécie de autonomia “constitucional”, isto é, aos agrupamentos e escolas não agrupadas é permitido definir e aprovar as suas próprias normas de organização, direitos e deveres dos membros da comunidade escolar, obviamente sempre dentro do quadro da lei (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio).

Apontamos como segunda inovação digna de nota, o reconhecimento da lei na possibilidade de efectivar *“contratos de autonomia”*, designadamente nos aspectos

²⁵ Consultar Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), Decreto-Lei nº 43/89, de 4 de Fevereiro e Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

curriculare, financeiros e de gestão do pessoal. Assim, a autonomia pode incluir a gestão flexível do currículo (com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais)²⁶, gestão de horários e tempos lectivos, constituição de turmas, ocupação de espaços e a faculdade de dispor de uma quota de professores próprios não pertencentes aos quadros. No que respeita ao orçamento da instituição, é aprovado uma dotação orçamental global que será gerida, conjuntamente com meios financeiros próprios, da forma mais adequada para fazer face aos compromissos assumidos.

A contratação assume-se como o aceitar voluntário, por parte dos estabelecimentos de educação, de responsabilidades adicionais. No contexto das reformas da AP, a autonomia das escolas responde a duas linhas de reorganização. Por um lado, temos as ideias da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) que contra a administração tradicional onde imperava a hierarquia e controlo vertical, se valorizavam a delegação de poderes, responsabilização dos serviços e avaliação de desempenho. Por outro lado, e no que toca especificamente à problemática da gestão escolar, surge o que se pode apelar de desestatização e desgovernamentalização, isto é, maior presença e participação de outros elementos essenciais à concretização de uma escola renovada, ciente das suas metas, terminando com a instrumentalização ideológica e confessional da escola.

A reafirmação e aprofundamento da democracia escolar são apontados como mais um ponto inovador na gestão escolar. Cunha (1989: pp 213 a 217) afirma que “*aumentar a democratização é um factor imperativo da reforma educativa*” e pode ser lido como uma metáfora de “*liberdade*”, “*igualdade*”, “*participação*” e “*eficiência*”, critérios estes que podem ser vistos como expressões operativas de qualidade.

A lei estabelece a existência de uma Assembleia de Escola onde cabe a participação de pessoal docente e não docente, alunos²⁷, representantes de pais e encarregados de educação, e cada vez com maior peso, o envolvimento dos municípios.

²⁶ Entende-se a gestão flexível do currículo com a inclusão de componentes locais e regionais, as parcerias que os estabelecimentos de ensino podem articular com Academias de Música, com o “Programa Escolhas” e diversas associações culturais.

²⁷ Apenas é contemplado a participação de alunos na Assembleia de Escolas ao nível do ensino secundário.

Para além destas novidades, resta-nos ainda focar o regresso da figura do director consignado no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril (assunto que será amplamente debatido neste capítulo), e a participação, com legítimo interesse nas actividades e vida escolar, de outros “*stakeolders*” já focados ao longo desta dissertação.

Esta metodologia de gestão com a existência conjunta de um órgão colectivo, eleito localmente e juntamente com um órgão de execução unipessoal (director), suscita a responsabilização partilhada com os municípios e associações com capacidade de intervenção na comunidade educativa. Tal modelo implica:

- a) A institucionalização do contrato de autonomia;
- b) O nível de autonomia que a escola pretende;
- c) O tipo de direcção implementado no estabelecimento;
- d) A escolha da modalidade de organização pedagógica.

Resumindo, estamos convictos que a educação não é apenas responsabilidade e tarefa exclusiva dos profissionais do ensino, mas também de toda a comunidade de âmbito local, o que se pode traduzir na velha “máxima” que para educar uma criança é “*preciso a aldeia toda*”. Esta nova forma de organização pressupõe a criação de subsistemas educativos com menor dependência dos serviços centrais do Ministério da Educação, com capacidade para responder às necessidades, viabilizando as boas iniciativas locais e permitindo a continuidade dos bons projectos educativos.

As expectativas em torno da elaboração de projectos educativos prende-se com o facto de: “*se o projecto não se resumir a um mero formalismo administrativo, pode contribuir para desocultar o funcionamento da escola e em particular, a elaboração do seu currículo e a avaliação dos seus resultados. (...) Maior identificação dos alunos, das suas famílias, e da comunidade envolvente, (...) reforça necessariamente a integração social deste equipamento e ajuda a promover a sua imagem pública. (...) O projecto de escola, se articulado com os projectos de outras organizações de um mesmo território educativo ou bacia de formação, pode constituir um elemento importante para a definição de uma política local de educação ao obrigar à concertação de objectivos e à coordenação de recursos entre o poder autárquico, os agentes económicos e culturais e as próprias escolas*”, Barroso (2005a pp 127 - 128).

Na verdade, embora estejamos actualmente perante uma fórmula de gestão escolar com características inovadoras, constata-se, no entanto, que o esforço nem sempre se articula com os fins pretendidos. O modelo de governação estabelecido pelo já abordado Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio revelou-se, na prática, por um défice de participação da comunidade educativa.

O Conselho de Escolas (CE), na elaboração do seu parecer nº 1/2008, (p.2), assinala *“uma deficitária cultura de participação comunitária e de implicação na defesa do interesse público que caracteriza a sociedade portuguesa. (...) A administração central e as suas estruturas desconcentradas, sedeadas nas direcções regionais, raramente disponibilizaram condições ou estimulam as escolas e agrupamentos para que viesse a ser concretizada a sua autonomia. Apenas só em Setembro de 2007, foram assinados contratos de autonomia com 22 escolas e agrupamentos (...).”*

A este propósito da nova visão da gestão escolar, é sintomática a evolução e postura que temos vindo a assistir face ao papel do Estado e desempenho das escolas, contribuindo para que estas acabem por reforçar a sua actuação tornando-se assim mais ajustadas a suas externalidades, mas não necessariamente mais justas.

Na verdade, este conjunto expressivo de intenções e pressupostos bem como as dificuldades presentes na concretização da verdadeira autonomia e tudo o que lhe está subjacente tem a seguinte justificação: por um lado, a valorização que é dada à vertente da democratização, da igualdade de oportunidades e da equidade. Por outro, a preocupação que tem a ver com a qualidade e a eficácia na educação, Estêvão (2001).

O autor defende ainda que estas duas orientações não são de todo incompatíveis em termos teóricos, todavia, uma completa harmonização pode resultar difícil de materializar quando a lógica de mercado impera. Apesar da legislação concebida em torno da autonomia, evoca o princípio da descentralização. Um contexto de escassez de recursos terá efeitos nefastos sobre a qualidade educativa.

Resta, ainda, ter conhecimento se as escolas mediante a aplicação da lei e em processo de autonomia, se encontram num patamar de conformidade administrativa, ou se

porventura se inclinam pela abertura de poder à contestação democrática, permitindo que os valores e normas sejam negociadas nas escolas.

Dentro deste espírito, o papel dos gestores escolares torna-se bastante relevante na viabilidade ou não de uma ordem organizacional mais democrática, mediante a sua atitude de incentivo ou esquecimento relativamente à construção de acordos ou compromissos locais necessários ao desenvolvimento democrático da escola, e à garantia de maior equidade do serviço público de educação.

Inerente ao que foi exposto no parágrafo anterior, a inclusão e participação activa das comunidades locais na vida dos estabelecimentos de ensino poderá e deverá contribuir para o aprofundamento da democraticidade.

Nesta linha de pensamento, a que foi Ministra da Educação na última legislatura, Maria de Lurdes Rodrigues, questionada por uma jornalista após um encontro de autarcas defendeu a transferência de competências para as autarquias em matéria de educação comentando que: *“os dois objectivos que orientam o processo de transferência das matérias de educação para as autarquias são um serviço público de educação de melhor qualidade e mais eficiente (...). Neste momento o que está em cima da mesa é a transferência de competências de afectação de recursos porque a questão é um triângulo: Ministério da Educação, autarquias e conselhos executivos das escolas. Cada um tem um quadro de autonomia relativa, por isso é necessário um trabalho conjunto entre estes três pilares”*²⁸.

Face ao explanado, e com todas as tomadas de posições dos responsáveis dos sucessivos governos em matéria de educação, está presente a intenção e vontade política de se proceder à descentralização da administração educativa e implementar novo modelo de gestão escolar.

No próximo ponto focaremos a questão que gira em torno da efectiva actuação dos municípios em matéria de educação. Com base no Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho que consagra a transferência efectiva de competências para os órgãos dos municípios no que diz respeito a educação pré-escolar e ensino básico, iremos

²⁸ 1ª Página do Diário Digital de 9 de Junho de 2007

apresentar algumas das especificidades da actividade municipal no campo da organização escolar e analisar quais os desafios que têm pelo caminho.

3.2.2. A Municipalização das Políticas Educativas

A territorialização das políticas educativas marca uma ruptura ideológica e cultural com a tradição centralista e universalista, e produz novas formas de actuação entre o nacional e o local.

A abertura das escolas às suas comunidades locais como forma de compreensão mútua e de enriquecimento da acção educativa é, sem sobre de dúvida, um dos caminhos políticos e linhas de investigação educacional nas últimas décadas.

Clímaco (2005, p. 51) referenciava Bronfenbrenner (1981) que as teorias educativas “*têm sublinhado a importância das relações dinâmicas entre os que aprendem e tudo os que os cerca, pessoas e ambiente/contexto, mutuamente envolvidos nas tensões e nas respectivas actividades que se vão modificando progressivamente*”.

Desde o início deste 3º capítulo que se tem reforçado a ideia da crescente participação de todos na concretização de uma educação equitativa e adequada às exigências dos tempos que correm.

A nova visão escolar implementa o conceito de “*parcerias*”, implicando uma abertura dos estabelecimentos ao local onde actuam. Deste modo, pais e autoridades locais, nomeadamente, as autarquias tornam-se parceiros da educação.

Parafraseando Patrício (1987, pp 29-56), “*a escola de que a nação precisa tem de ser responsável perante a comunidade (...). Por isso recomenda uma estrutura de gestão que combine adequadamente a competência, a eficácia e a responsabilidade*”.

É na década de 90, perante um quadro legal ainda centralista, que o “*Poder Local*” evidencia sinais de participação crescente em resposta aos desafios do desenvolvimento educativo. Presentemente, a comunicação social dá-nos notícias de inúmeras iniciativas

vindas das autarquias com o objectivo de colmatar carências dos municípios em diversas áreas, entre elas o que concerne a educação.

Conhecendo os seus concelhos e as suas potencialidades, definem-se objectivos. Conjugando vontades entre entidades públicas, instituições privadas, municípios e regiões, governo e autarquias, criam-se condições necessárias à prestação de serviços de máxima qualidade.

Foi com base nestes pressupostos que os sucessivos governos encetaram uma efectiva descentralização de competências para os municípios. Em 1999, com a Lei nº 159/1999 de 14 de Setembro, estabeleceu-se um quadro de transferência para as autarquias locais. No ano de 2003, com o Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, foram criados os Conselhos Municipais de Educação.

As novas políticas educativas implicam os municípios num processo de transferência de competências em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes. Para tal, foi concebido o Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, uma vez que foi “*considerado como muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo, de que são exemplo incontornável a implementação da educação pré-escolar, a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e a realização da Carta Educativa*”²⁹.

Propomo-nos no item seguinte fazer uma abordagem da intervenção municipal desde a publicação da Lei nº 159/1999 de 14 de Setembro até a entrada do recente decreto já supra citado.

3.2.2.1 – A Participação Autárquica nos Anos de 1999 - 2008

Em Portugal, a ideia da importância das responsabilidades educativas do município verificou-se com o regime liberal. Aquando da reforma de 1882, houve a tentativa de imputar ao poder local a tarefa de construir e manter escolas, realização de cursos de alfabetização, nomeação e pagamento de professores e atribuição de subsídios.

²⁹Nota introdutória ao Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de Julho

Com o 25 de Abril de 1974, os municípios viram alteradas as suas características sendo-lhes restaurada a autonomia da descentralização administrativa de competências. A descentralização de competências estava consagrada na constituição de 1976 e significaria para o poder local a existência de atribuições próprias e a existência, segundo Oliveira (1996: p. 354) de “*atribuições estaduais de natureza local*”.

A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, já oportunamente referenciada no 2º capítulo deste trabalho, mostrava no seu articulado uma tendência para a descentralização da administração educativa, realçando a importância dos municípios em matéria de educação. Todavia, na óptica de Fernandes (1995b: pp. 43-63), estes são classificados como instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos, concedendo ao poder local um estatuto privado.

Contudo, esta visão de parceiro privado, veiculada pela LBSE, começa a debilitar-se a partir do ano de 1995. O âmbito de actuação deixa de ser considerado privado, assumindo um carácter público com o iniciar de “*um processo de devolução de competências, e não apenas de transferências de encargos, que pode conduzir a uma territorialização da política educativa e à construção de um projecto educativo local*”, Fernandes, (2000: p. 3).

O ano de 1998 consagrou a importância dos municípios no domínio da educação ao implementar o já analisado Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 Maio. A criação dos Conselhos Locais de Educação era catalogada como “*estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares*”³⁰.

De facto, esta sequência resultante da experiência que as autarquias adquiriram ao longo de várias actuações na questão da educação, tornou imperativo clarificar e definir o papel do poder local em torno desta problemática.

³⁰ Decreto-Lei nº 115-A/98, artº 2º

Por conseguinte, em 1999, surge uma nova legislação, a Lei n° 159/99 de 14 de Setembro, a qual estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais. Na alínea 5 do art° 2° da referida lei, podemos ler que: “*O prosseguimento das atribuições e competências é feito nos termos da lei e implica a concessão, aos órgãos das autarquias locais, de poderes que lhes permitam actuar em diversas vertentes, cuja natureza poder ser:*

- a) Consultiva*
- b) De planeamento*
- c) De gestão*
- d) De investimento*
- e) De fiscalização*
- f) De licenciamento*

O artigo 19° da Lei em questão estipula quais os domínios de actuação. Concordando com Barroso (2003), as novas competências publicadas dividem-se em três grupos. O primeiro prende-se com as competências da construção e gestão dos equipamentos ao nível do pré-escolar e ensino básico. O segundo grupo regula a concepção e planeamento do sistema educativo, mais concretamente, a elaboração da carta Escolar integrada nos planos Directores Municipais e ainda a criação dos Conselhos Locais de Educação. Por último, e não menos importante, o 3° grupo refere-se ao apoio prestado aos alunos e aos estabelecimentos de ensino, dos quais se destacam os transportes escolares, acção social escolar e participação no apoio à educação extra-escolar.

A grande meta que se pretende com a participação de diferentes parceiros educativos é “*melhorar a definição dos objectivos e dos processos da acção municipal e de cada um dos parceiros, bem como a respectiva harmonização, procurando tirar partido das dinâmicas que pudessem ser criadas em conjunto. A intenção manifesta de algumas autarquias da criação de Conselhos Locais de Educação é um dos sintomas de que ao nível local há uma maior participação e capacidade de decisão reactivamente às questões educativas*”, Louro *et al* (2004, p. 277).

Com este cenário, é notório o peso do poder local em diversas áreas. Esta dinâmica autárquica impôs ao quadro normativo existente a necessidade de evoluir. Citando Fernandes (2004, p. 37), o papel autárquico, em matéria educativa, percorreu três fases.

Iniciou-se como “*um serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória*”, seguindo-se de “*um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema de ensino público*” e terminando com a adopção de “*um participante público na promoção e coordenação local da política educativa*”, incluindo neste último momento, a criação do Conselho Local de Educação (CLE).

Por esta ordem de actuação, houve vários municípios que tentaram implementar o CLE. No caso do Concelho Municipal de Oliveira do Bairro, lia-se o seguinte: “(...) *tendo como pressupostos o novo modelo organizacional para a gestão democrática das escolas, considera-se fundamental a criação do Conselho Local de Educação como instituição consultiva, tendo em vista promover a articulação da política educativa com outras políticas sociais através da participação dos diversos agentes e parceiros sociais*” Oliveira (2009, p. 51)

Todo este enaltecimento do papel do município invoca a necessidade de criar nova legislação no que respeita aos conselhos de educação. Assim sendo, a publicação do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, alterada posteriormente pela Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto, consagrou a transferência de determinadas competências para as autarquias aos recentes dominados “*Conselho Municipais de Educação*”. Considera-se este órgão como fundamental na intervenção das comunidades educativas a nível concelhio e relativamente à feitura da Carta Educativa, imprescindível para a organização da rede de ofertas de educação e ensino.

Cerca, (2008, p. 10) afirma que “*devido a uma obrigação moral, os municípios acabavam ainda por intervir em domínios, cuja responsabilidade era da administração central, ou então, em domínios totalmente estranhos às suas competências, confirmando que a intervenção municipal na educação não se deve, única e exclusivamente, à evolução da legislação, mas antes antecede a legislação*”.

Passados quase dez anos após a publicação da Lei nº 159/2009, de 14 de Setembro, e face às profundas mudanças que estão em curso tanto nas competências educativas municipais, como ao nível da gestão escolar das escolas do ensino básico e secundário,

urge a necessidade de criar mais um normativo legal de suporte a este novo cenário. Iremos, assim, analisar o recente Decreto-Lei nº 144/2008, publicado a 28 de Julho.

Com este novo decreto, o governo assume a adopção de uma conduta de descentralização de competências com o intuito de promover avanços sustentados na organização e na gestão dos recursos educativos, conjuntamente com a qualidade das aprendizagens e oferta de oportunidades de melhoria dos níveis de formação dos cidadãos.

Passando revista ao diploma mencionado, e para além das competências que já detinham em relação ao ensino pré-escolar e ao 1º ciclo, os municípios passaram a gerir também o parque escolar e a acção social dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, estando previstos contratos específicos em relação às escolas simultaneamente básicas e secundárias.

Mas uma das novidades que mais tem preocupado os profissionais da educação, é a transferência do todo o pessoal não docente (pnd) do ensino básico para o poder local. O artigo 4º, alínea 1 do capítulo II, transcreve que *“é transferido para os municípios o pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar (...) em exercício de funções à data em entrada em vigor do presente decreto-lei”*.

Esta transferência não se limita apenas à simples deslocação do pessoal não docente para as autarquias. Implica também, conforme o artigo 5º, alínea 1 do mesmo diploma que *“(...) a câmara municipal passa a exercer as competências relativas ao pessoal não docente dos 2º e 3º ciclos do ensino básico nas seguintes matérias, designadamente:*

- a) Recrutamento*
- b) Afectação e colocação do pessoal*
- c) Gestão de carreiras e remunerações*
- d) Poder disciplinar”*

Esta transferência do pnd acabou por suscitar algumas preocupações, quer do lado dos visados, quer por parte das autarquias. Os primeiros receiam a mudança devido ao incremento de pessoal no poder local, o que pode culminar em despedimentos no caso de pessoal com vínculo de contrato individual de trabalho. Os trabalhadores dos ex

quadros distritais receiam uma possível mobilidade. Além destas preocupações, ainda aflora no pensamento de todos como será a gestão desse mesmo pessoal. Quem é o superior hierárquico, o Presidente de Câmara ou o Director de Escola?

A alínea 4 do artigo 5º esclarece que “*as competências referidas nos número anteriores podem ser objecto de delegação nos órgãos de direcção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas*”.³¹

A acção executiva relativa ao funcionamento das escolas é, a partir da publicação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, de uma direcção de escola em que a figura máxima se centra no director eleito pelo Conselho Geral. Este assunto será devidamente debatido em sede própria, quando procedermos à reflexão sobre a gestão escolar e a figura do director.

A intenção desta nota é salientar que a distribuição do serviço, o poder hierárquico e a competência para avaliar pode continuar na direcção da escola mediante delegação. No entanto, constata-se que as competências que as câmaras venham a assumir no âmbito do pessoal não docente terão que necessariamente abarcar algumas que estão entregues ao órgão de gestão da escola.

Tal panorama pode resultar de um conflito entre os dois órgãos. Por um lado, o director da escola pode exigir que seja ele a “comandar” os destinos do pessoal não docente, no que se refere à atribuição de serviços/tarefas e avaliação de desempenho. O inverso também pode perfeitamente ocorrer. A Câmara como entidade que recebe a seu cargo o pnd, faz a gestão de carreiras e procede ao pagamento dos salários; acha, pois, legítimo poder disponibilizar do pessoal nos locais onde julga oportuno para fazer face às necessidades do funcionamento do organismo.

Numa entrevista em 6 de Março de 2008, um jornalista do Jornal de Notícias questionou o então Secretario de Estado da Administração Local, Eduardo Cabrita, acerca deste assunto, colocando a questão que se a transferência do pnd para os municípios colhesse bons frutos, haveria a possibilidade de deslocar o pessoal docente (pd). O governante

³¹ As competências são, além das referidas na alinha 1 do art. 5º, vida também a avaliação de desempenho do pnd, cabendo a câmara municipal a homologação e decisão de recursos.

afirmou, de uma forma evasiva segundo o jornalista, que “*o que está em causa, na transferência do pessoal não docente, são cerca de 36 mil funcionários*”.

As estruturas sindicais quer de professores quer da função pública, colocaram algumas reservas sobre algumas transferências de competências, nomeadamente quanto aos recursos humanos, já que podem resultar conflitos de gestão entre escolas e autarquias.

Do lado autárquico, a inquietação em torno do pnd tem a ver com os custos que representa para o orçamento municipal. A Ministra da Educação, ao Diário Digital de 9 de Junho de 2007 afirmou que as “*verbas que serão transferidas para as autarquias para suportar os encargos com o pessoal não docente já estão definidas (...)*”.

A realidade no presente momento é que nem todas as autarquias têm sob a sua alçada o pnd do ensino básico e pré-escolar. Segundos as estimativas do Orçamento de Estado de 2009, o pessoal não docente ao encargo do poder local foi de 11.733 trabalhadores, em vez dos 36 mil anunciados. Estes trabalhadores estão divididos por 95 autarquias das 316 que compõe o mapa nacional e representa uma transferência de 133 milhões de euros.

Perante as mudanças impostas no domínio educativo, verifica-se a passagem do “*município executor das políticas educativas do Estado Central para um município actor e dinamizador de políticas educativas locais*”, Simões *et al* (2007: p. 9). Já a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, estabelecia que compete à Câmara Municipal “*participar em órgãos de gestão de entidades da administração central, nos casos, nos termos e para efeitos estabelecidos por lei*”.

Uma outra questão pertinente com toda esta temática da participação e actuação da autarquia em torno do ensino e gestão escolar, resulta do legislado no Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril. Este novo diploma sobre autonomia, gestão e administração escolar consagra, para além da figura do director em detrimento do Presidente do Conselho Executivo, o Conselho Geral (CG), órgão com diversas competências, entre elas, eleger e destituir o director.

No que toca à personagem do director, posteriormente faremos uma abordagem sobre essa temática tendo por base a leitura do referido diploma. Neste momento, o destaque centra-se na forma de participação do poder local no Conselho Geral.

Em sede de discussão pública do diploma e segundo a visão da Associação Nacional dos Municípios (ANMP), “*a assumpção de competências impõe efectivamente que as câmaras assumam, por direito próprio, a presidência do órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, O Conselho Geral*”. Para reforçar a ideia, ainda frisa que “*a sua participação (...) não deve ser comparada à dos encarregados de educação e da comunidade local (...) sem prejuízo do papel atribuído aos pais e à totalidade de representações (...), não nos parece que as Câmaras Municipais deverão ser tratadas ao mesmo nível dessas entidades, relativamente à previsão da possibilidade de qualquer uma delas poder assumir a presidência do Conselho Geral*”.³²

Depreende-se que do apresentado anteriormente, o poder local procura uma posição confortável no Conselho Geral. Dado que lhe são imputadas responsabilidades educativas, não quer deixar por mão alheias o rumo das políticas educativas locais. Ainda no que respeita à composição do CG, a ANMP considera injustificada a presença do pessoal não docente, uma vez que já está representado pela autarquia que detêm a sua gestão.

A ANMP vai mais além quando aconselha que algumas das responsabilidades, excepto as relacionadas com a prestação de trabalho docente e a orientações técnico-pedagógicas que promovem as várias actividades a que o pessoal está adstrito, atribuídas ao director de escola sejam mobilizadas para a esfera do poder autárquico.

Após a aprovação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, algumas considerações da Associação de Municípios não foram atendidas. Uma dela reporta-se ao facto da presença ou não presença do pnd que foi legalmente reconhecida como sendo obrigatória a sua representação no referido órgão mediante eleição segundo o método de representação proporcional da média mais alta de Hondt.

³² Texto disponível em: <http://noticias.sapo.pt/lusa/artigo/2ce1776939c2514ad6f453.html>.

A presidência do Conselho Geral poder ser assumida por qualquer um dos membros eleito por maioria absoluta de entre os representantes do CG ficou definitivamente legislado.³³

O nosso parecer é favorável que assim se proceda. Se de facto se limita a presidência a um determinado sector, por exemplo só professores ou autarquia, questionaríamos onde se enquadra o conceito de democracia. Os mais conservadores realçam que, deste modo, um sapateiro, uma dona de casa ou um médico têm oportunidade de ocupar o cargo. Não vemos qualquer impedimento nesse campo. A função de presidente é dirigir as reuniões do órgão, e não desempenhar funções de especialista em matéria de ensino e impor as suas teorias.

Se nos permitem, é nossa opinião que de facto subsistem divergências quanto a partilha de poder no Conselho Geral. Se por um lado, a classe docente opina que não é por aparentemente se introduzirem mais elementos dos pais e encarregados de educação e membros da comunidade local num órgão de gestão, que haverá um reforço de participação, também discordamos quando se apregoa que uma presença mais notória do poder autárquico introduz a partidarização nas escolas.

Estamos mais convictos que a democracia sai vitoriosa com a representação e actuação das mais variadas instituições, em articulação com o pessoal docente e não docente na concretização da meta de formar jovens e preparar o futuro.

Não podemos deixar de enaltecer o desempenho dos municípios para o contributo de uma cultura de responsabilidades na prossecução do bem comum, da harmonia e bem-estar da comunidade escolar, na construção de uma sociedade inclusiva e solidária. É uma realidade que os autarcas têm procurado soluções que respondam às expectativas das suas populações, executando políticas criativas, inovadoras e de proximidade.

Temos vindo a abordar o papel dos municípios, a sua actuação e participação na gestão escolar. Mas, no seio da escola, que transformações têm havido em torno da gestão escolar, que desafios enfrentam os gestores escolar, que metas se propõem alcançar?

³³ Art. 13º do DL 75/2008 de 22 de Abril

De seguida, iremos abordar a gestão escolar dentro dos estabelecimentos, fazendo uma retrospectiva dos órgão de gestão até a recente, ou melhor renascida figura do director de escola. Será analisado com detalhe o DL nº 75/2008, de 22 de Abril, sumariamente abordado no ponto anterior.

3.3. O Desafio do Director na Gestão Escolar

Na maioria dos países ocidentais, os sistemas educacionais, a organização escolar e o seu modo de funcionamento foram marcados por profundas mudanças. Segundo Augusto (2006), num artigo sobre a temática da administração escolar, evoca que as modificações *“pressupõem a descentralização do ponto de vista político e administrativo, norteadas pela intenção de se obter, segundo os pressupostos das reformas educacionais, a racionalidade administrativa e a modernização dos processos escolares e da gestão do pessoal”*³⁴.

A escola como organização social, está orientada para o desenvolvimento pessoal, quer dos alunos que a frequentam quer dos profissionais do sector educativo por meio das inter-relações humanas, sociais, profissionais, pedagógicas que a estabeleceram.

O termo *“gestão escolar”*, deriva do latim *“gestio onis”*. O seu significado, implementado na literatura educacional há três décadas, traduz-se na acção de administrar, gerir, como sinónimo de direcção.

O problema actual em torno da gestão escolar passar pela publicação de um quadro normativo em que se estabelecem novos parâmetros para organizar as relações que necessariamente surgem da crescente participação de outros actores (comunidade local e autoridades governamentais) e o modo como vivem a sua autonomia.

Um novo olhar para o modo como são governados os estabelecimentos de ensino não deve ser instrumento para reduzir o funcionamento democrático dos mesmos. Assim sendo, *“(…) não basta ter em conta só os eventuais efeitos que a chamada profissionalização da gestão pode ter em termos de produtividade e eficácia da gestão*

³⁴ “Os Impasses e o Desafio da Gestão Escolar: A Obrigação de Resultados. Artigo publicado pela Faculdade de Administração e Economia da Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil.

de recursos, mas também os efeitos que produz no domínio da justiça e da equidade do serviço educativo, da promoção da cidadania, da coesão social e da democracia nas escolas”, Barroso (2005a, p.167).

A reflexão que apresentamos de seguida é orientada para uma abordagem da evolução da gestão e dos seus representantes ao longo dos últimos trinta anos. Posteriormente, propomo-nos analisar o recente Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 e Abril que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários. Por último, abordaremos a temática da figura do director em torno do perfil funcional.

3.3.1. Contexto Histórico do Órgão de Gestão e seus Membros.

Não é fácil ter uma percepção da nova gestão escolar, sem antes fazer uma breve incursão do como decorreu a organização dos órgãos que “*comandam*” os destinos das escolas.

A imagem de gestão escolar é construída a partir dos membros que integram os órgãos da administração. As visíveis mudanças no que concerne a direcção das escolas têm tornado os cargos directivos cada vez mais sobrecarregados de tarefas e de responsabilidades, resultante da constante pressão com a finalidade de obtenção de resultados positivos, acompanhadas de novas políticas de financiamento e da restrição de recursos.

Partindo do acontecimento político ocorrido em 1974, com a implementação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, tenta-se regular os órgãos de gestão escolares mediante o nascer de uma nova morfologia organizacional, mais concretamente com a institucionalização do Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.

Este ensaio de normalização democrática nos estabelecimentos de ensino não superou o legislado no referido decreto, dado que a vida social da época achou demasiado precoce uma intervenção desta natureza.

Todavia, mesmo tendo pelo caminho encontrado barreiras na sua efectuação, é a partir da data da sua publicação que se verifica, de novo, o princípio de eleição³⁵ dos órgãos de gestão das escolas, posteriormente, também alargado à participação do pessoal não docente. Depara-se com um incremento superior a $\frac{3}{4}$ das escolas, quer básicas quer secundárias, geridas por um Conselho Directivo, órgão de topo, eleito segundo o processo de democracia representativa.

O funcionamento do Conselho Directivo é legislado pela Portaria nº 679/77, de 4 de Novembro, onde fica clarificado as funções dos tipos de Conselhos. Ao Conselho Directivo, com órgão deliberativo e executivo, cabe a função e responsabilização da gestão corrente das escolas. Passa a ser um executor das políticas educativas definidas superiormente, isto é do Ministério da Educação. Figurativamente, comparamos a um terminal de computador em que o servidor se encontra em Lisboa.

Por sua vez o Conselho Pedagógico exerce função de orientação pedagógica e, por último, o Conselho Administrativo tem a cargo as questões financeiras e orçamentais.

O número de membros que compõem o Conselho Directivo pode variar entre três a cinco elementos (pessoal docente), dependendo do numero de alunos que frequentam a instituição de ensino, numa proporção de mais ou menos de mil alunos. Por inerência de funções, o Presidente do Conselho Directivo também preside ao Conselho Pedagógico. Da mesma forma, ocupa o cargo de Presidente do Conselho Administrativo, conjuntamente com o secretário do Conselho Directivo e ainda um elemento do pessoal não docente, o Chefe de Secretaria, ou o seu substituto legal.

No Ano lectivo de 1992/1993, foi aplicado, em fase experimental em 20 escolas, o Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio. No ano seguinte, alargou-se a experiência a mais 30 escolas. As novidades não foram muitas, para além de o dirigente máximo se passar a apelar de Director Executivo, e que se submetia a um processo de selecção.

Um estudo da autoria de Barroso realizado no ano de 1995, identificou, após análise aos 54 inquéritos efectuados aos directores executivos, que as principais diferenças entre a

³⁵ Aquando da Revolução Republicana de 1910, os então reitores dos liceus passaram a ser eleitos pelo Conselho Escolar, constituído apenas pelo pessoal docente, situação que foi alterada com o surgimento do Estado Novo.

figura do Presidente do Conselho Directivo³⁶ e o Director Executivo ao abrigo do Decreto-Lei acima mencionado, encontravam-se nos seguintes termos:

- a) Aumento da percentagem de directores masculinos;
- b) Gestão mais direccionada para o âmbito operacional, com destaque na planificação, organização e coordenação;
- c) Maior interacção com a sociedade local e com os pais,
- d) Reduzida intervenção pedagógica no que se refere a programação e controlo das actividades curriculares e da coordenação do trabalho docente.
- e) Desvalorização da função educativa do director face aos alunos.

Este projecto de gestão teve o seu fim no ano lectivo 1996/1997 e ficou-se apenas pelo número de escolas já atrás relatado.

Em Novembro de 1997, sob a presidência de Teresa Ambrósio, o Conselho Nacional de Educação emite o parecer nº 3/97, de 31 de Dezembro, relativo aos documentos analisados sobre o “*Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos dos Ensinos Básicos e Secundários*” e ainda sobre “*Contratos de Autonomia*”.

Esses documentos resultam no que seria mais tarde o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 e Maio. É nossa convicção que a implementação das linhas orientadoras do diploma provocam a alteração de escola tipo terminal de computador para uma escola em rede.

Especificamente no que toca aos órgãos directivos, volta-se a alterar a nomenclatura em que o Presidente do Conselho Directivo passa a Presidente do Conselho Executivo. O Conselho Executivo poderá ser composto por mais dois a quatro vice-presidentes, consoante a dimensão do estabelecimento em termos de alunos que o frequentam. Todos os docentes titulares de cargos neste órgão de gestão terão direito a suplemento remuneratório.

Surge a Assembleia de Escola onde há uma clara participação, para além do pessoal docente e não docente, das forças externas à escola, mais concretamente a presença habitual dos pais e encarregados de educação e ainda o município.

³⁶ Aprovado ao abrigo do Decreto-Lei 769-A/76, 23 de Outubro.

Assim sendo, este decreto aportou algumas novidades em termos de gestão, contudo e segundo Barroso (2005a: p. 115), *“para quem imaginava que o Decreto-Lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, (...) são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais”*.

A necessidade da escola pública se ajustar a novas formas organizativas, incorporando configurações que deixam de se circunscrever tão-somente aos estabelecimentos de ensino, e a procura de eliminar os actuais equívocos levou a que, mais uma vez, se tenha legislado acerca da autonomia e gestão escolar.

No item seguinte, abordaremos o novo modelo de administração escolar consignado no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril.

3.4. A Nova Gestão Escolar – Retrocesso ou Inovação?

“As escolas são estabelecimentos aos quais está confiada uma missão de serviço público, que consiste em dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos (...). É para responder a essa missão em condições de qualidade e equidade, da forma mais eficaz e eficiente possível, que deve organizar-se a governação das escolas”³⁷.

É diante desta realidade que se aplica o Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril que regula o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários.

A estratégia deste diploma orienta-se pelo reforço da autonomia conjuntamente com a capacidade de intervenção dos órgãos de direcção, tendo sempre presente a abertura ao exterior e o intercâmbio com a comunidade local.

A concretização do relatado, conforme consta do preâmbulo do documento em análise, processa-se *“através da instituição de um órgão de direcção estratégica em que têm*

³⁷ 1º Parágrafo do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril

representação pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local (...)". Este grupo de elementos irá formar o Conselho Geral.

Para além da criação deste "*corpo de direcção estratégica*", o diploma assenta na vontade de reforçar as lideranças das escolas, com o enquadramento legal da criação do cargo de director, coadjuvado por um subdirector e um número variável³⁸ de adjuntos. Vejamos mais pormenorizadamente o que efectivamente traz de inovador este decreto face ao Decreto-Lei nº 115-A/98.

Iniciando pelo dominado "*órgão estratégico*", o Conselho Geral é constituído por um grupo de elementos, ficando a sua composição com número ímpar e não superior a 21. O elenco compõe-se de pessoal docente e não docente, não podendo ser superior a 50% do total de participantes. Os alunos têm assento na condição mencionada anteriormente. Justificando a abertura dos estabelecimentos ao exterior, também se faz representar o município e diversas organizações com actividades de carácter económico e cultural.

A grande inovação deste órgão face a extinta Assembleia de Escola (AE) é a atribuição da competência de eleger o director. As restantes competências permanecem quase inalteradas. O mandato dos membro do Conselho Geral é de quatro anos, ou seja mais um que os representantes da AE.

O expoente máximo de inovação do diploma em questão é, sem sombra de dúvida, a consagração da figura do Director. Sempre sob forte contestação, principalmente vinda do sector sindical, o artigo 18º estabelece que: "*director é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial*". Desde modo, é criado uma figura unipessoal que terá em mãos a tarefa de gerir.

Comparativamente com o Presidente do Conselho Executivo da anterior vigência legal, em que era eleito em assembleia eleitoral constituída por todos (pessoal docente e não

³⁸ O número de adjuntos que possam integrar o órgão de direcção da escola depende, tal como já acontecia em modelos anteriores e desde a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, do número de alunos que frequentam o agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas, como é o caso de algumas estabelecimentos de ensino ao nível do secundário.

docente), pais e encarregados de educação e alunos (no caso do secundário), o director terá de se submeter a um procedimento concursal.

Ao contrário do que se pretendia inicialmente na elaboração do diploma, em que só um gestor teria possibilidade de apresentar candidatura, pode ser opositor ao concurso “*docentes dos quadros de nomeação definitiva do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, em ambos os casos com, pelo menos, cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar (...)*, (cf. artigo 21º). A análise da candidatura e escolha do candidato é da exclusiva responsabilidade do Conselho Geral.

Pese o facto do director ser de carácter unipessoal, na execução dos objectivos propostos por ele aquando da apresentação da candidatura, será coadjuvado por um subdirector e entre dois a quatro adjuntos escolhidos pelo próprio. Tal já se estabelecia no anterior modelo. A duração do mandato é que foi alargado para quatro anos, em vez dos três anos de permanência dos presidentes dos Conselhos Executivos, tendo por justificação o facto dos concursos de docentes serem também por 4 anos.

No que concerne às competências, as variações face ao passado fazem-se sentir ao nível da aprovação do plano de formação dos docentes e não docentes, função essa que era executada pelo Conselho Pedagógico. Destacamos, ainda, a tarefa de designar todos os coordenadores de estruturas intermédias; antes esses mesmos elementos eram eleitos pelos seus pares. As restantes competências são idênticas às que já estavam sob a alçada dos antigos Conselhos Executivos.

Perante o descrito, o modelo de governação explícito no Decreto-Lei em análise estabelece uma profunda alteração do órgão directivo da escola. No que respeita ao Conselho Geral, além das novidades já enumeradas, concordamos com a opinião de Barroso, no seu parecer ao projecto do Decreto-Lei nº 771/2007, de 2008, ao afirmar que “*não se percebe qual a vantagem de um ponto de vista de clareza conceptual, na substituição da designação de assembleia por conselho geral. O termo assembleia tem tradição nos normativos da administração escolar e reforça o sentido da dimensão cívica e política deste órgão de participação comunitária*”, (2008: p. 6).

Já no que respeita ao director, apesar de várias competências apresentarem carácter idêntico em ambos os casos de gestão, a forma com nos é apresentado a figura e todo o processo até à sua eleição é notoriamente um marco novo na administração escolar.

Várias questões se afloram relativamente a este assunto. De entre possíveis interrogações, destacamos a (não) profissionalização do cargo. Deveria haver uma carreira própria? Qual é o papel e lugar do director, representante do poder central, mandatário do poder local ou ditador de um organismo? Debrucemo-nos pois sobre estas e outras questões.

3.4.1. O Perfil do Director/Gestor Escolar

O Ministério da Educação considera fundamental a existência de um primeiro responsável dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa.

Natércio Afonso (2008), na emissão do seu parecer sobre autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos, declara que é vantajoso a *“criação da figura do director com efectiva capacidade de decisão, com os recursos adequados e com a necessária autoridade institucional e autonomia de gestão para liderar com firmeza e eficácia o desenvolvimento de um projecto educativo consistente para o estabelecimento que dirige”*.

Na óptica de Clímaco (2005: p. 182), *“o que caracteriza a chefia de uma organização que aprende é o esforço continuado, de construção de uma comunidade de aprendizagem, de desenvolvimento de uma cultura de cooperação e de relacionamento positivo, a começar pelo seu próprio exemplo no modo de trabalhar com os diferentes grupos ou equipas”*.

Tomando como referência estes dois pontos de vista, verificamos com facilidade que o *“chefe”/“líder”* (consoante os diferentes pontos de vista) será um elemento com um perfil adequado às solicitudes, exigências e metas do seu organismo e das políticas educacionais instituídas.

Dutercq (2002: p. 3) relata que o “*chefe de um estabelecimento francês*” detém vários níveis de responsabilidade. Este estudioso está convicto que o director « (...) *tire sa légitimité institutionnelle de sa position de représentant de l’Etat mais sa crédibilité, et son pouvoir local, résulte de sa capacité à établir des connexions entre sphères (économique, politique, etc).* (...) *Le directeur d’ établissement est conduit sous cet aspect à effectuer au sein de son établissement un travail de régulation qui consiste non pas à imposer des projets mais à s’appuyer sur les opportunités du local* ».

Esta opinião vai ao encontro do que Natércio Afonso expôs no seu parecer, em que o director deve possuir habilidade de decidir mediante a conexão entre os recursos adequados e a necessária autoridade institucional.

As alterações no modo de funcionamento que se vislumbram actualmente na organização e direcção das escolas “*têm tornado os cargos de direcção (...) cada vez mais pesados de tarefas e de responsabilidades, decorrentes da pressão para melhores resultados e a introdução de novas políticas de financiamento e a restrição de recursos*”. Clímaco, (2005: p. 183).

As escolas, vistas como espaços organizacionais, são locais de desenvolvimento quer para os alunos que as frequentam, quer para os profissionais que nelas desenvolvem as suas capacidades de trabalho mediante a aquisição de competências através de inter-relações humanas, sociais, profissionais e pedagógicas.

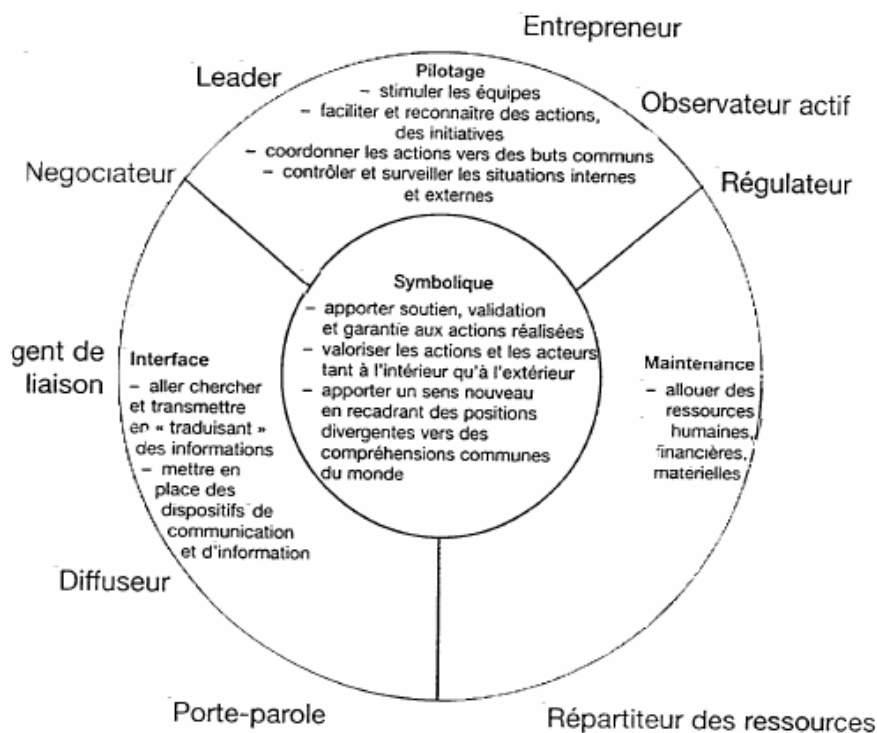
Perante este quadro, destaca-se um elemento fundamental no desenvolvimento organizativo: o líder.

Tendo por base investigações realizadas nesta área por Barroso, o *National Standards for Headteachers* refere-se ao conceito de liderança com sendo a capacidade para liderar e gerir pessoas que trabalham em função de metas comuns.

A figura 5 abaixo apresentada elucida claramente o “*ofício*” de director, onde se constata os vários campos de actuação e a forma como deve interagir com o seu meio envolvente, desde o interior do estabelecimento escolar, passando pela ligação ao

exterior com a partilha de saberes, projecção do trabalho desenvolvido e conquista de notoriedade do organismo perante a comunidade escolar e sociedade em geral.

Figura 5: Os Diversos Papeis do Director



Fonte: Garant, (1998: p. 2)

Para um aprofundamento mais rico do conceito de liderança aplicado ao contexto escolar, o Serviço de Inspeção de Educação Inglês³⁹, no ano de 1999, relatava que liderar pressupõe e direcciona-se para:

- Criar e apoiar o compromisso com um projecto claro e bem definido;
- Ter a capacidade de gerir a mudança em prol de uma escola melhor;
- Possuir habilidade para construir equipas com um alto nível de desempenho;
- Demonstrar talento para motivar e influenciar os profissionais presentes na escola;
- Consciencializar-se das responsabilidades.

O objectivo em destacar o conceito de liderança foi perspectivar o perfil do líder que supostamente deve possuir, uma vez que “o que caracteriza a chefia de uma

³⁹ OFSTED – www.ofsted.gov.uk

organização que aprende é o esforço continuado, de construção de uma comunidade de aprendizagem de desenvolvimento de uma cultura de cooperação e de relacionamento positivo, a começar pelo seu próprio exemplo no modo de trabalhar com os diferentes grupos ou equipas”, Clímaco, (2005: p. 182).

Em suma, o líder educacional deve ser considerado um administrador democrático da comunidade escolar que procura o diálogo, estimula o espírito colaborador dos seus recursos humanos e actua conjuntamente com toda a comunidade escolar para alcançar os objectivos definidos.

A actuação do director como líder educacional passa por uma participação partilhada com capacidade de liderança. O artigo 20º do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, serve de suporte a essa necessidade de gestão partilhada. No número 1 do referido artigo pode ler-se que “*Compete ao director submeter à aprovação do conselho geral o projecto educativo elaborado pelo conselho pedagógico*”.

O número 2 do referido artigo estabelece que: “*Ouvido o conselho pedagógico, compete também ao director:*

a) Elaborar e submeter à aprovação do conselho geral:

i) As alterações ao regulamento interno;

ii) Os planos anual e plurianual de actividades;

iii) O relatório anual de actividades;

iv) As propostas de celebração de contratos de autonomia;

b) Aprovar o plano de formação e de actualização do pessoal docente e não docente, ouvindo também, no último caso, o município.

3)

4) Sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno, no plano da gestão pedagógica, cultura, administrativa, financeira e patrimonial, compete ao director, em especial:

(...) b) Elaborar o projecto de orçamento, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral.

A necessidade de regulamentar advém da circunstância em que administrar uma escola, no actual contexto social, implica uma abertura por parte do director a novas ideias, troca de pensamentos e debate sobre diferentes pontos de vista. Tudo isto deve ocorrer num clima afável com o envolvimento de todos, seja com as diversas estruturas internas da escola, (Conselho Geral, Conselho Pedagógico), como também com organismos externos, nomeadamente, o município, organismos culturais e as Associações de Pais e Encarregados de Educação.

O director não perde soberania, mas sim partilha responsabilidades permitindo que a organização ganhe poder, isto é, uma escola com capacidade de resposta aos desafios impostos. Na óptica de Vicente (2004: p. 143), *“uma forte e esclarecida liderança permite e promove o envolvimento e participação crítica de toda a comunidade no desenvolvimento do projecto educativo”*.

A reflexão que temos vindo a apresentar ao longo deste item estabelece que o líder educativo deve equilibrar a sua responsabilidade de liderança e de gestão de maneira a que a escola melhore a sua qualidade. Os dirigentes de um organismo de ensino desempenham um papel marcante e decisivo na viabilização das metas educativas quando ajudam a estabelecer interações positivas entre alunos, pessoal docente e não docente, famílias e comunidade. Estas interações são construídas na base da confiança, familiaridade e proximidade.

É inegável que ao abordar a temática de liderança se associe a procedimentos de gestão. A relação liderança e gestão apresentam muitos aspectos comuns, tornando-se problemático estabelecer fronteiras entre os dois conceitos. Tendo em conta esta questão, a explicação em paralelo dos conceitos clarifica o seu entendimento.

3.4.2. Liderança versus Gestão – Líder ou Gestor

Casa escola é única e os líderes com sucesso tratam apropriadamente das particularidades dos seus contextos. Muitos estabelecimentos de ensino enfrentam desafios específicos que requerem respostas eficientes dos seus dirigentes educativos.

É neste sentido que a liderança enquanto saber especializado requer competências que se devem apreender, nomeadamente, a nível técnico e instrumental

É convicção generalizada que a crescente complexidade da sociedade do século XXI apela para a manifesta implementação dessa cultura de liderança. Numa perspectiva temporal, o século XX caracteriza-se pela procura da estabilidade, pela implementação da hierarquia, pela rigidez organizacional onde o comando se fazia de “cima para baixo” e pela integração vertical. A necessidade de segurança e de certezas criava um efeito de aversão ao risco.

O início do século XXI avança a uma rapidez e mudança constante onde a velocidade de resposta é factor decisivo. Dentro desta nova perspectiva, a sociedade evidencia, através da cooperação, a interdependência e alianças estratégicas mediante a análise construtiva de opiniões discordantes com foco nos resultados a alcançar. A liderança actua a vários níveis proporcionando organizações virtuais e permanente flexibilidade nas estruturas, processos e pessoas.

O actual período emerge a seguinte questão: qual o papel que deve assumir o dirigente topo de um organismo, neste caso, o de um organismo vocacionado para a educação, o papel de “gestor” ou de “líder”?

Os termos de liderança e gestão são frequentemente utilizados de forma intermutável, como se as diferenças conceptuais fossem de menor relevo, ou como forma de evitar o desconforto que comporta a distinção conceptual.

Num juízo mais empírico julga-se que o líder é muito mais que um gestor. O líder pode surgir de posições inferiores, sem qualquer formação superior, mas detentor de um forte carisma e capacidade de comunicação, conseguindo interiorizar nos seus colaboradores os objectivos e alvos para a qual a organização está orientada. Já o gestor é tido como figura com formação específica, fundamental para a organização e planificação dos organismos a nível operacional.

Recorrendo a estudiosos nesta matéria, Bennis & Nanus (1985) celebrizaram a máxima que *“Leaders do the right things, managers do things right”*, isto é, os líderes são

peçoas que sabem o que deve ser feito, enquanto que os gestores sabem o que devem fazer. Rematamos o pensamento como o facto de que os gestores e a prática de gerir estão associados à manutenção de sistemas, enquanto que por sua vez, a liderança e os líderes orientam o seu campo de actuação numa perspectiva de mudança e transformação organizacional.

Carneiro⁴⁰ faz uma distinção clara entre o que se entende por liderança e por gestão. Considera que ambos são um sistema de acção. No entanto, a gestão surge perante o desenvolvimento de grandes organizações ao longo do século XX e exprime-se pelo “*lidar com a complexidade*”. Relativamente à liderança, prende-se com o “*lidar com a mudança*”, e é indispensável para sobreviver num mundo cada vez mais competitivo.

Na mesma linha de pensamento, Carneiro defende que as actividades do sistema de gestão e do sistema de liderança possuem um “*modus faciendi*” divergente face às funções comuns aos dois sistemas de acção.

O quadro que se segue ilustra de forma clara a orientação seguida pelos dois conceitos de actividade organizativa.

Quadro 4: Liderança Versus Gestão

Funções comuns aos dois sistemas de acção	Actividades do Sistema de Gestão (Gerir a complexidade)	Actividades do Sistema de Liderança (Gerir para a mudança)
Decidir o que fazer?	Planear e orçamentar	Definir caminho
Como Realizar?	Organizar os Recursos Humanos (staffing)	Alinhar recursos (aligning resources)
Como assegurar a efectiva realização?	Controlar e resolver problemas	Motivar e inspirar

Fonte: Carneiro (2009: op cit)

⁴⁰ PowerPoint apresentado no seminário subordinado ao tema “Liderança e Gestão na Direcção das Escolas”, na Universidade Católica Portuguesa em 6 de Julho de 2009.

Transpondo o exposto no quadro, e baseando-nos num estudo efectuado por Caetano (2005: p. 76), o gestor “*define estratégias de tomada de decisão, tendo em vista acções articuladas e o envolvimento na sua execução de outras pessoas interligadas pelos mesmos motivos*”. Tem como desafio coordenar e equilibrar pontos de vista opostos. A laboração de um gestor passa por encontrar a convergência do máximo de interesses de acordo como as dificuldades e problemas que vão surgindo, assim como, os seus objectivos são estipulados pelo cumprimento de normas.

O mesmo autor, no que concerne ao líder, defende que “ (...) *é uma pessoa que possui adequado e convincente perfil físico, intelectual e moral, conhecimento, intuição e adaptabilidade, não esquecendo a coragem, persistência e um espírito de equipa, (...) um dinamismo equilibrado, humor e capacidade de critica e decisão*”(p. 76). Resumidamente, o ideal seria ter um líder gestor.

Contextualizando este enfoque da liderança versus gestão para o ambiente escolar, qualificamos o gestor educacional (actual director) como devendo ser um administrador democrático da comunidade escolar, detentor de uma intuição capaz de orientar os recursos humanos na concretização das metas estabelecidas, sem nunca deixar de acatar responsabilidades e fomentar a critica construtiva permitindo o diálogo e estimulando a cooperação.

Em suma, estamos perante um personagem que em nada se reflecte no antigo “*chefe*”, tradicionalmente fechado no seu carisma, trabalhando preferencialmente sozinho na concepção global e detalhes dos projectos que lhe eram distribuídos.

Todavia, a nova figura do director apresentando-se como um órgão unipessoal pode, segundo visão de alguns sindicatos e associações dos profissionais da educação, difundir a emergência de lideranças individuais, colocando, principalmente, os professores perante novas configurações e novos parâmetros para organizar as relações que se estabelecem com todos os elementos envolvidos na instrução e transmissão de valores e saberes.

No plano político, o desafio resulta da pressão crescente para o cumprimento das tarefas de director de acordo com a perspectiva gerencialista, isto é, promover maior autonomia para os líderes escolares na administração educacional, quer ao nível dos recursos humanos, quer ao nível dos recursos financeiros.

Este reforço do papel do director segundo uma visão gerencialista reforça a sua posição como interlocutor das autoridades governamentais com a responsabilização e prestação de contas sobre os resultados alcançados. Perante o exposto, amplifica-se a problemática em torno do director ser ou não uma figura com plena autoridade, ou se antes pelo contrário, não passa de um mandatário dos poderes governamentais (poder central e poder local).

Há ainda, que ter em linha de conta o facto da realidade escolar ser bem diferente das organizações de tipo empresarial. Deste modo, o director assume uma função gerencial, logo, coloca-se a contenda se o cargo deve ser profissionalizado. O ponto seguinte organiza-se em função da problemática da profissionalização da gestão e em torno da questão do director ser mandatário das forças políticas ou com autonomia de gestão.

3.4.3. Os Directores Escolares Devem Ser Profissionais e Mandatários da AP?

A autonomia das escolas consagrada e o seu modelo de governo estão no fulcro de profundas reestruturações. Em termos de organização e governação escolar, caminha-se para uma articulação e repartição de responsabilidades entre a administração central, regional, local e os estabelecimentos de ensino.

Neste contexto, importa reflectir sobre a profissionalização do director enquanto sustentáculo de um cargo que se quer competente, responsável, eficiente e com uma dose de motivação humanista. Bem patente ficou o quanto é determinante uma boa liderança nas escolas de forma a atingir um pleno desempenho social para a qual se encontra vocacionada.

O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, veio consignar, de uma forma centralmente decidida e centralmente imposta como referem algumas forças sindicais, a redução de democraticidade nas escolas, nomeadamente, no que respeita a escolha do director. A grande preocupação passa pelo facto do dirigente máximo ser escolhido pelo Conselho Geral, composto por um leque variado de elementos⁴¹, em vez de ser eleito principalmente pela maioria dos docentes da escola, dado que o número de professores é sempre superior ao número de pessoal não docente.

A opção de eleição pelo Conselho Geral do responsável pela gestão da escola pode servir de mote para a temática da gestão profissional.

Na óptica de Barroso, a problemática em torno da profissionalização do director escolar é ambíguo, no qual alguns opinam que “(...) *é preciso aumentar a qualificação dos professores capacitando-os para o exercício de cargos de gestão; para outros, ele pretende significar que a gestão das escolas é uma função distinta da docência, a que deve corresponder uma formação específica e uma carreira autónoma (...), para outros significa que a gestão escolar não se distingue da gestão empresarial e que só os gestores profissionais, com formação ou experiência neste tipo de actividade, reúnem as condições essenciais para exercerem estes cargos*”⁴².

Uma primeira ilação que retiramos é que, independentemente do profissional que venha a desempenhar o cargo, há uma clara necessidade de possuir formação particularmente orientada para a gestão de um estabelecimento de ensino.

Submetido a todo um conjunto de mudanças em curso na vida escolar e social, o líder escolar deverá saber administrar em diversas áreas, tais como a cultural, pedagógica, administrativa, financeira e ainda a gestão de recursos humanos. Ora, perante campos de actuação tão distintos, será que um docente é efectivamente o elemento certo para uma adequada gestão?

⁴¹ Ver composição do conselho geral no ponto 3.2.5

⁴² Comentário retirado do artigo “Profissionalizar ou Democratizar” disponível em <http://www.esquerda.net/content/view/4365/64/>

Mais que uma vez se tem referido que as novas políticas públicas tendem a ser desenvolvidas na base do managerialismo, apontando que os estabelecimentos de ensino sejam administrados como se de uma empresa se tratasse. É certo que a autonomia das escolas e os contratos de autonomia possibilitam uma maior “*liberdade*” em angariar e gerir os recursos financeiros mediante a constituição de um orçamento privativo⁴³. Também permite recrutar recursos humanos (técnicos animadores, fisioterapeutas) de forma a colmatar necessidades específicas que se fazem sentir no meio escolar.

Parece então que o cargo de director deve ser ocupado por uma pessoa com formação em gestão. Um docente formado em área exclusivamente vocacionadas para o ensino, apenas a título de exemplo e sem qualquer tipo de discriminação, tais como história, língua portuguesa, biológicas etc., pode não ter a percepção nem o “*know-how*” de como organizar e administrar nestes campos.

Na alínea l do número 4 do referido Decreto-Lei que estabelece as competências dos directores, consta que é da sua responsabilidade dirigir superiormente os serviços administrativos. Frequentemente, acontece que o director não tem qualquer conhecimento de gestão financeira e contabilística, cometendo-se por vezes irregularidades sancionadas pelas normas jurídicas que posteriormente se tornam onerosas para o estabelecimento.

Aceitamos a contra argumentação que o líder deveria ter uma equipa preparada para o auxiliar em matéria de assuntos contabilísticos e financeiros. No entanto, é realidade que a última palavra é sempre do dirigente máximo. Ao “*chocar*” com um docente gestor mais autoritário e sedento de poder, mesmo perante factos e argumentos, e talvez para não mostrar as suas fraquezas em assuntos desta natureza, não aceita as orientações vindas dos seus colaboradores.

⁴³ O “*orçamento privativo*” resulta em parte nas candidaturas a diversos projectos, tais como o Programa Operacional de Potencial Humano, Ciência Viva. A Exploração do chamado “*bar dos professores*” e a angariação de valores monetários por meio de exposições, feiras de livros entre outras actividades são verbas que irão ser contabilizadas no referido orçamento.

Surge ainda a gestão de recursos humanos sempre complexa e que perante situações ou problemas mais agudos gera um clima de forte contestação e insatisfação, uma vez que quando o líder é professor e se encontra perante a necessidade de escolher entre a lealdade ao grupo profissional a que pertence em vez da lógica gestionária. Evidente que se optar pela via de “*agradar aos seus*”, o que se apelidou de “*corporativismo docente*”, pode nunca conseguir concretizar os objectivos definidos para a instituição e ainda criar mau ambiente entre a relação do pessoal docente com o pessoal não docente.

Nesta perspectiva mais managerial, defende-se que o director deve ser um elemento não docente vocacionado para a administração dos recursos disponíveis, ou seja, gestor de profissão.

Teoricamente, parece que as escolas que tenham especialistas em gestão terão os seus problemas resolvidos. A razão da existência de escolas é o facto de haver alunos. São eles o elo forte que levam a conceber novas ideologias educativas, novas políticas educacionais. O factor pedagógico está sempre presente nos profissionais da educação, quer sejam docentes ou não docentes.

Quando se fala em praticas pedagógicas, o líder deve fornecer aconselhamento pedagógico de modo a ajudar e criar condições de ensino e aprendizagem apropriadas para a sua população escolar. Com isto, exige-se que o director saiba reflectir colectivamente sobre o social, a relação educação-sociedade e a relação educação-trabalho.

Recorrendo mais uma vez ao Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, cabe ao líder elaborar e estabelecer orientações no plano anual e plurianual de actividades e no relatório anual de actividades. Esta sensibilidade para a educação é em nosso ver apenas conseguido por um docente, logo, e seguindo esta linha de pensamento, é de todo legítimo que seja sempre um professor o gestor de uma escola ou agrupamento de escolas.

Neste confronto entre a figura do director ser um gestor profissional ou um docente gestor, permitimo-nos a ousadia de lhe atribuir um outro nome – “*gestor institucional*”. Na verdade, as funções desempenhadas são as de um administrador, desde a gerência de recursos humanos até aos recursos financeiros. Todavia, as escolas são instituições de ensino, com características específicas, em que o responsável topo tem de estar atento e devidamente habilitado para contornar as dificuldades, e atingir o objectivo primordial (formação contínua) de uma organização vocacionada para a preparação futura dos alunos.

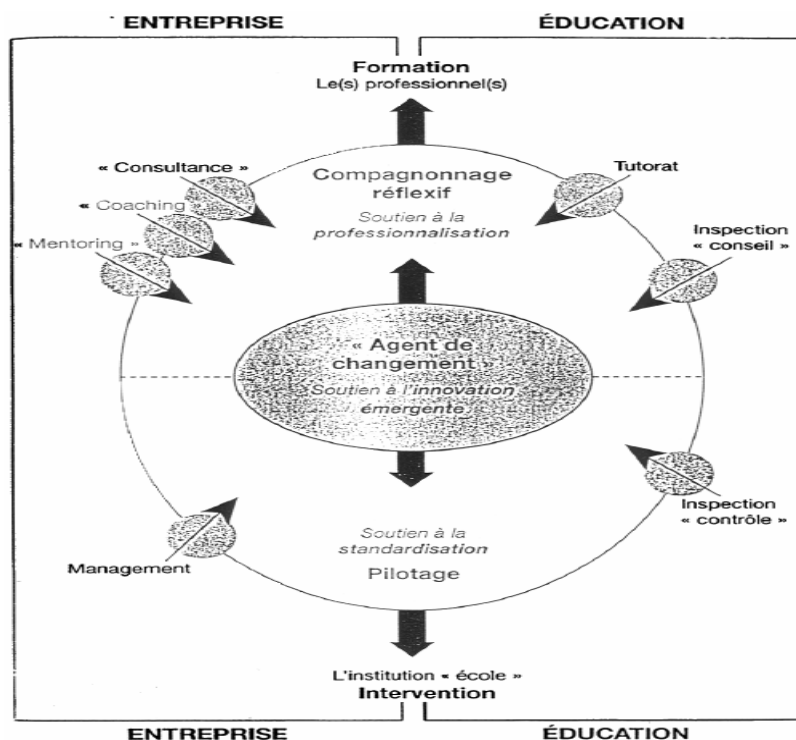
Uma das estratégias passa por conhecer a cultura da escola que dirige, isto é, procurar promover as alterações consideradas essenciais a nível material e humano de forma a consolidar o projecto educativo. Desta forma, reveste-se de vital importância estabelecer relações com o professorado e com o pessoal não docente. A procura permanente da proximidade com todos os envolvidos na concretização da obtenção de um ensino de qualidade permite ao líder manifestar os seus valores, a visão, eliminando a falsa ideia de que as decisões sejam sempre ordens ameaçadoras.

No terreno dos recursos humanos, e começando pelos professores, o gestor institucional deve promover o desenvolvimento profissional dos que apresentam mais dificuldades em assegurar o desempenho das suas funções. Obviamente que os docentes inovadores são igualmente merecedores do reconhecimento pelo trabalho desenvolvido. Tudo isto também se aplica ao pessoal não docente. Com os técnicos administrativos, o êxito resulta da partilha de conhecimentos e entre ajuda. A transmissão de confiança, a valorização do pessoal assistente operacional⁴⁴ é uma via para a construção de um clima saudável na organização.

A figura que podemos visualizar a seguir demonstra e serve de suporte ao que temos vindo a relatar.

⁴⁴ Na nova reestruturação de carreiras, o pessoal auxiliar passou-se a denominar assistentes operacionais. Os assistentes de administração escolar integram a carreira de assistentes técnicos.

Figura 6: As Facetas do Gestor Institucional



Fonte: Garant (1998: p. 10)

As ilações que podemos retirar da análise da figura exposta são por um lado, o facto da escola ser um organismo orientado para a formação, mas que hoje em dia, mediante a aplicação de ideais da Nova Gestão Pública, deve funcionar em vários aspectos como se fosse uma empresa.

No centro, encontra-se o agente de mudança, o líder, escolhido de entre técnicos com provas dadas cumulativamente, nas áreas das ciências da educação, da pedagogia, da economia, da gestão, e bem entendido, com capacidade de liderar. A sua responsabilidade passa por promover a colaboração e a partilha da liderança, pondo de lado o pensamento de que é o único detentor do saber e da razão.

O princípio da partilha e colaboração permite-nos propor que a gestão das escolas fosse administrada por duas pessoas. Por um lado, um docente que salvaguardasse toda as questões que concernem a pedagogia e o ensino. Por outro, o gestor profissional que

ficasse com toda a parte mais administrativa dos estabelecimentos de ensino e exercesse as funções de “*consultance*”⁴⁵, *coaching*⁴⁶ e *mentoring*⁴⁷”.

Não nos parece nada utópica esta ideia, já que anteriormente à entrada em vigor do actual diploma que regula a gestão dos estabelecimentos de ensino, o órgão de gestão era colegial em vez de ser unipessoal. Não há qualquer estatística que demonstre que um órgão unipessoal é mais favorável à obtenção de melhores resultados governativos no seio das instituições de ensino.

O que deve ficar claro é que o director, com todos os recursos internos e externos à sua disposição, e recorrendo aos meios burocráticos legítimos (legislação e orientações vindas do poder central, regional e local), levar a bom porto as iniciativas a que se propõe e atingir os objectivos por ele propostos aquando da sua candidatura ao cargo.

Citando mais uma vez Barroso, (2005a: p. 162), “*o director é visto, fundamentalmente como um representante do Estado na escola, executante e vigilante do cumprimento das normas emanadas do centro e um elo de ligação/controlo entre o Ministério e sua administração central ou regional (...)*”.

Ao analisar o novo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, certificamo-nos que ao longo da redacção no que se refere às competências do director, é “*preto no branco*” que há uma dependência face a diversos órgãos, desde o Conselho Geral, órgão supervisor de medidas e rumos a tomar dentro da organização, passando pelo Conselho Pedagógico. Há, ainda, a autarquia com um peso cada vez mais considerável na administração dos espaços educativos e agora também com a gestão do pessoal não docente já implementado em alguns municípios.

Segundo alguns analistas, a posição do director das escolas torna-se particularmente frágil dado o seu papel de intermediário entre a comunidade escolar e as autoridades governamentais. Fica sem fundamento o que algumas forças sindicais afirmavam nomeadamente, que o director é detentor de um acréscimo de poder discricionário no

⁴⁵ O termo “*consultance*” está ligado a ajuda pontual sobre um assunto preciso.

⁴⁶ “*Coaching*” significa treino. É sempre entre um superior hierárquico e o seu subordinado.

⁴⁷ A estreita e duradoura colaboração entre dois profissionais de níveis hierárquicos diferentes, isto é, entre o perito e o aprendiz denomina-se de “*mentoring*” segundo a literatura empresarial anglo-saxónica.

que respeita à própria estrutura organizativa da escola. Apontavam que o aumento de poder começava logo pelo facto do dirigente máximo ser também presidente do Conselho Pedagógico. Tal facto era já prática comum na fase dos Conselhos Executivos.

Uma análise crítica ao enquadramento legislativo das escolas portuguesas evidencia as inapropriadas condições para o exercício da liderança. Existe uma apatia que resulta da extremada dependência face à política educativa das autoridades governativas. O reduzido poder de iniciativa dos gestores escolares é determinado por uma cultura de professores algo colegial e pela ascendência normativa da estrutura administrativa do Ministério da Educação.

A autonomia das escolas não vai, no momento actual, para além da “*liberdade*” do director coordenar, organizar e gerir todas as actividades da escola, sob a mirada atenta do órgão colegial denominado conselho geral e das restantes estruturas, e atendendo às leis, directivas, regulamentos do poder central.

Na perspectiva de Licínio Lima, num artigo publicado em 2008 (p. 29)⁴⁸, “*as práticas de gestão democrática e de participação são agora associadas a comportamentos irracionais do ponto de vista gerencial, incompatíveis com os padrões da nova governação e com a modernização pós-burocrática das estruturas escolares. (...) Neste contexto, o auto governo e a colegialidade, a democracia e a participação cidadã nas escolas, constituem verdadeiros obstáculos, irracionais, à modernização das escolas e à acção dos seus líderes eficazes*”.

Por força do que foi explanado ao longo deste ponto, assumimos que a nova gestão educacional deve ter em linha de conta os desafios que se colocam à educação, exigindo ajustes periódicos na reformulação dos objectivos face as mutações constantes das necessidades sociais.

Estamos num momento singular de refinamento das políticas educativas, em que a figura do gestor educativo se assume como aliado da comunidade escolar na implementação dos padrões de qualidade, na formação de alunos, na competência dos recursos humanos.

⁴⁸ O texto integral encontra-se publicado na revista Ops, nº 2 de Novembro de 2008.

Assim sendo, cabe ao líder escolar quebrar a postura passiva de funcionário burocrático do sistema. O líder deve ser encarado como o mentor de um projecto político-social de educação proporcionando uma gestão mais aberta e direccionada para dar resposta aos anseios dos alunos e da sociedade em geral. Deverá ser um dirigente educador, cultivador de valores, negociador e articulador pedagógico, administrativo e político.

Para finalizar este ponto, citando Marjolaine St-Pierre, no encerramento do congresso ACFAS, em Montreal, Canada, a 6 de Maio de 2008, *“a tous les leaders éducatifs qui recherchent l'excellence tout en étant conscients qu'ils mettront du temps pour y parvenir, il faut souhaiter et permettre une formation en constante évolution comme outil d'appréhension d'une réalité scolaire de plus en plus complexe. Il faut soutenir les efforts des directeurs d'établissements scolaire et les aider à projeter leur institution dans le temps”*.

3.5. Síntese e Conclusões do Capítulo

Uma análise consistente da realidade portuguesa no que toca à educação dá-nos conta de um singular refinamento à forma de gerir e difundir as políticas educativas.

A actual sociedade espera que as instituições proporcionem um ensino de qualidade. É dentro desta perspectiva que a escola se reflecte como organização detentora de normas, comportamentos, valores, percepções e finalidades com capacidade para dar resposta às solicitações do mercado de trabalho.

As últimas duas décadas realçaram a necessidade de uma profunda reestruturação no modelo de gestão escolar. Importa tomar medidas concretas relativamente em torno da temática da autonomia com vista à definição das atribuições e responsabilidades que devem ser imputadas aos órgãos de gestão escolar, poder local, administração regional e central.

Nóvoa, (1995: p. 35), argumentava que *“a escola tem de ser encarada como uma comunidade educativa, permitindo mobilizar o conjunto dos actores sociais e dos*

grupos profissionais em torno de um projecto comum. Para tal, é preciso realizar um esforço de demarcação dos espaços próprios de acção, pois só na clarificação destes limites se pode alicerçar uma colaboração efectiva”.

Ora, os desejados contratos de autonomia visam precisamente demarcar o tipo de acção e possibilitar um trabalho colectivo e participativo, construindo uma equipa dinamizadora com o intuito de conquistar a democratização do ensino e construir uma escola aberta a todos.

Essa equipa não se resume apenas ao pessoal docente e não docente em exercício de funções dentro do estabelecimento de ensino. Presentemente, o poder autárquico, parceiro do serviço público de educação, revela-se de extrema importância na produção de resultados positivos à formação de um ambiente construtivo e motivador na inserção social do aluno. Daí a criação da legislação que regulamenta o processo de transferências de competências em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes.

É notório o maior volume de responsabilidades e competências que os municípios acarretam em matéria de ensino. Tal como foi citado neste capítulo, a actuação das câmaras municipais passou de um serviço periférico direccionado ao apoio na educação infantil e básica para um participante activo na promoção e coordenação local das políticas educativas.

Ganha maior destaque a participação dos municípios com a transferência do pessoal não docente para o quadro de pessoal do poder local já concretizado em algumas autarquias e, ainda, a contínua presença de elementos do executivo camarário no recente criado Conselho Geral.

Há algumas divergências vindas do sector docente, no que concerne aos elementos do poder autárquico terem assento no Conselho Geral, o que poderia, segundo os professores, introduzir a partidarização nas escolas. Mais uma vez manifestamos a nossa discordância face a este reparo. É nossa opinião que uma gestão participativa onde ocorra diálogo, inter-ajuda e ética fomenta o sucesso dos objectivos a que o Conselho Geral se propõe. As experiências dos profissionais da educação no seio da instituição,

conjuntamente com as propostas emitidas pelo poder local e a vivência familiar que aportam os pais e encarregados de educação irão, com toda a certeza, contribuir para um ambiente favorável à aprendizagem.

Sublinhamos ainda, a importância das associações culturais e recreativas. Sem sombra de dúvida, estas são conhecedoras do meio ambiente onde a escola se insere, logo, com uma visão das necessidades da comunidade em geral.

Criar parcerias com estas instituições passa por ter à disposição recursos importantes na concretização dos objectivos da escola. Apenas como exemplo, temos as escolas profissionais. Desenvolver um ensino profissional misto onde os alunos têm aulas teóricas na escola “*clássica*” e aulas práticas na escola “*técnica*” é sem dúvida uma boa aposta para todos aqueles que não se sentem identificados com o ensino regular, ou que procuram ingressar na vida activa com uma formação adequada sem ser ao nível superior.

Perante este clima, a administração escolar está verdadeiramente envolvida na transformação da gestão escolar, comprometida em desenvolver uma gestão participativa. Este novo momento na área educacional dependerá em parte de uma liderança capaz de guiar interesses da escola, mediante o desempenho de um líder com competências técnicas, pedagógicas e políticas.

Um pouco por toda a parte, embora com diferente intensidade consoante as culturas de educação em cada Estado, tem-se verificado um completo afastamento da chamada gestão familiar ou da gestão burocrática dos estabelecimentos de ensino que perdurou nas últimas duas décadas. A proximidade entre os problemas e a gestão escolar é apontada como suporte para as políticas descentralizadas em torno da questão do ensino, com o objectivo de solucionar no terreno as solicitudes da sociedade em geral e dos alunos em particular.

A revalorização da escola acoplada às suas especificidades propiciou a necessidade de introduzir inovação no campo da gestão e liderança. Esta perspectiva está na linha em que a liderança é vista como um meio de motivar um grupo para alcançar os seus

objectivos. Por sua vez, o líder deve dar sustentação aos que o rodeiam, caminham em paralelo na prossecução dos fins agendados.

Subjacente a esta linha de pensamento, em matéria de educação, o governo decidiu regulamentar, de novo, o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários.

O surgimento do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, vem revolucionar o sistema de gestão das escolas no nosso país. O diploma assenta na vontade de reforçar as lideranças das escolas mediante o enquadramento legal do Conselho Geral. Este órgão vem ocupar o lugar da extinta Assembleia de Escola. Destacamos como inovação, a participação da comunidade local e o facto de ser da sua competência a escolha do director escolar.

Os esforços para melhorar a liderança educativa potenciaram a criação da figura do director. Este é visto como um líder democrático, construindo formas de ensinar e aprender e criar comunidades fortes e unidas na escola e fora dela.

Ideais mais conservadores argumentam que a imposição de um órgão unipessoal (Director) em detrimento de um órgão colegial, como era o caso dos Conselhos Executivos, é o principal responsável pela falha na procura da qualidade do ensino. O governo, por sua vez, entende que a figura do director com líder será o factor determinante do sucesso da escola.

A reflexão sobre a questão do director toma outros contornos quando, no plano político, se divulga o conceito de que o gestor escolar sente uma pressão na forma de actuar resultante da corrente managerialista. O recém aprovado decreto reforça essa abordagem managerialista do papel do líder, realçando as novas atribuições e responsabilidades não só na organização e gestão das actividades educativas, como também na administração dos recursos financeiros e humanos, e ainda como interlocutor das autoridades governamentais.

Daqui resultam opiniões contraditórias. Por um lado, docentes e forças sindicais alvitram que um órgão unipessoal será detentor de maior autoridade com plenos poderes para a escolha dos respectivos coordenadores sem qualquer escrutínio democrático.

Logo, irá introduzir relações de poder fortemente marcadas pela subordinação, criando divisão e hostilidades entre o professorado.

Por outro lado, e uma vez que a gestão escolar evolui com base em estratégias managerialistas, confrontou-se a problemática da profissionalização do director escolar. Associada a esta problemática, também veio à ribalta o papel intermediário e mandatário do poder central.

Do nosso ponto de vista, segundo o estipulado por lei, o líder exerce dois papéis: o papel de gestor e de educador. O papel de gestor propriamente dito é quando gere questões de ordem administrativa e financeira na organização e rentabilização dos recursos postos ao seu dispor. O papel de educador advém da concretização de objectivos educacionais mediante acção pedagógica na elaboração do projecto educativo e plano anual de actividades.

Com estas características seria face às tarefas atribuídas pela nova legislação, uma gestão partilhada por dois elementos com conhecimentos específicos das diversas áreas não nos parece uma resolução descabida. Um deles teria como função organizar tudo o que concerne a gestão administrativa, desde os serviços administrativos, recursos financeiros, gestão de pessoal e elaboração de horários. Ao outro elemento competiria o trabalho na direcção pedagógica.

No nosso entender, não existem soluções definitivas sobre a forma de organização escolar. Julgamos que a administração de um espaço escolar, quer ao nível de medidas educativas, recursos humanos e espaço físico implica o que repetidamente se apontou ao longo deste capítulo, uma participação activa de todos aliada a uma verdadeira partilha de saberes.

Deixemos de lado questões que resultam nada mais que querelas na obtenção do poder. Será para os alunos assim tão importante saber se o gestor deve ser um profissional da gestão ou um docente? É central definir se no Conselho Geral devem estar professores em número superior aos restantes elementos?

Em nossa opinião a escola que queremos é um local de aprendizagem de toda a comunidade, onde deve imperar uma cultura inovadora tendo como missão a integração e colaboração activa dos diversos actores com o propósito comum de motivar os alunos e prepará-los para o futuro.

CONCLUSÕES FINAIS

Numa sociedade em turbulência e constante metamorfose, a procura do equilíbrio implica que cada cidadão deverá adoptar novos comportamentos, conhecer novos métodos, adquirir novas competências, o que se traduz na capacidade de possuir uma adaptabilidade permanente.

Em democracia, a opinião pública tem condições e poder para modificar o papel que o Estado deve desempenhar de modo a corresponder às expectativas dos cidadãos. O poder político não pode, nem consegue, permanecer insensível ao que se passa ao seu redor. Os contribuintes e população em geral esperam e exigem maior rapidez e maior eficiência na prestação de serviços que são da responsabilidade estatal.

Estes novos desafios que têm vindo a emergir situam-nos perante uma Administração Pública que actua com base em valores que hoje se mostram desadequados. No entanto, continuam a influenciar muitas práticas de gestão e tomada de decisões.

Neste contexto, tal como o cidadão que se deve adaptar a uma nova dimensão comportamental, a AP terá de evoluir, desenvolvendo um conjunto de dinâmicas de acção, reforçando as competências e capacidades de gestão que permitam, deste modo, uma maior e mais rápida adaptação às exigências externas da sociedade.

O modelo clássico da Administração Pública portuguesa tem as suas matrizes na ideologia burocrática defendida por Max Weber. Este teórico defendia a instituição de normas e regulamentos previamente estipulados, como forma de colmatar falhas ou ocorrências imprevistas e, ainda, dotar determinado sector da sociedade com poder e forma de coação para impor disciplina. Entendia que a burocracia é a forma de tornar as organizações eficientes mediante a padronização do seu desempenho e a previsibilidade do comportamento dos recursos humanos.

O actual cenário não se rege apenas pela responsabilização do Estado em manter o seu correcto funcionamento, visa, também, garantir a sua sobrevivência face aos ritmos de mudança. Ora, uma hierarquia rígida onde se vislumbra um poder centralizado e

vulnerável às influências políticas, limitam o livre funcionamento de todos o sistema, por conseguinte, impede a inovação e abertura ao ambiente externo.

A transformação do Estado Liberal em Estado “*Welfare*” resultante de um incremento na vida económica e social, entrou em crise nos finais dos anos 70 com o aumento da despesa pública, daí que a reforma na AP ter como meta fundamental a redução dos custos com o funcionamento das diversas instituições estatais, bem como o aumento da eficiência e eficácia dos serviços públicos.

Os desafios e problemas emergentes da crise económica, conjuntamente com os desfasamentos da acção da Administração Pública, irão encontrar um escape no seio de novos paradigmas organizacionais que levam à prática novos modelos de gestão. Torna-se inevitável dar lugar a organizações com uma postura mais flexível e adaptável às novas exigências, orientadas e vocacionadas para o cidadão, para a globalização dos mercados e o desenvolvimento de organizações em rede assentes em tecnologias de informação e comunicação.

Releva-se, assim, o modelo burocrático e entram em cena duas novas correntes gestionárias com perspectivas e estratégias divergentes. Por um lado, surge o Estado empresarial em detrimento do Estado administrador burocrático. Os mentores do “*Reinventing Governement*” sustentam que a redução de custos, a melhoria dos serviços prestados à população, aliado ao aumento da produtividade dos recursos humanos, são requisitos para o alcance da modernização do sistema financeiro e simplificação da administração central.

Por outro lado, na década de 80, a outra corrente apelidada de Nova Gestão Pública assenta na ideia de que tudo o que é público é ineficiente, logo, há que introduzir na administração processos, modelos e técnicas de gestão privada. Sustentada numa ideologia managerialista, os defensores deste idealismo justificam tais procedimentos em virtude da necessidade de emagrecer o Estado, isto é diminuir o papel e o tamanho do Estado.

A orientação gestionária da reforma administrativa também chega a Portugal em meados da década de 80 com o intuito de “adequar o aparelho administrativo público às

novas finalidades do Estado, ou seja, minimizar a intervenção directa dos governos na disponibilização de apoios sociais (com implicações claras em termos tanto de responsabilidades, como de despesas públicas), mantendo assim um grau elevado de controlo sobre o processo como um todo, desde o design de políticas até à sua operacionalização”, Gerry *et al*, (2000, p. 6).

Deparamo-nos com uma desintervenção do Estado em várias áreas através . No entanto, continua presente a imposição “*top down*” onde, manifestamente, o poder central detém o controlo da distribuição de poder, travando a possibilidade de se obter maior autonomia e flexibilidade na capacidade de resposta.

A nosso ver, estamos convictos que urge a necessidade de reformar a Administração Pública. Consideramos que a Nova Gestão Pública e a ideologia do managerialismo são o caminho a seguir para a mudança estratégica na forma de actuar do Estado. No entanto, opinamos que não se deve entrar num excesso, em que só as práticas utilizadas no sector privado são detentoras das soluções para o ineficiente funcionamento da AP.

Em nosso entender deve haver uma coexistência entre ideais empresariais e modelo burocrático, isto é, mais centralizador. Julgamos que o importante é saber onde aplicar estes modelos. Sectores como a defesa nacional, forças policiais ou a justiça são claramente mais controlados através do poder central. Logo, a autonomia é diminuta. Sectores vocacionados para funções sociais como são o caso da educação, da saúde, da segurança social e da cultura, onde actuam em paralelo empresas privadas, é mais simples a introdução de praticas managerialistas, sem descuidar as normas que assegurem a possibilidade de todos os cidadãos usufruírem dos diversos serviços.

Assim sendo, o ponto de partida é determinar efectivamente a missão e os objectivos de cada sector. Não olvidar que o Estado não vende serviços, logo não tem como pano de fundo a obtenção de ganhos e lucro, embora deva possuir sabedoria em gerir receitas e despesas públicas. De seguida, reflectir como se deve introduzir a reforma, ou seja, se deve ser feita a todos os níveis, ou se liberaliza as actividades com carácter e intervenção a um nível mais social.

Por último, achamos que não se deve difundir a ideia que a redução da despesa pública é a “tábua de salvação” do mau funcionamento do Estado. Em nossa opinião, não é à custa de reduzir trabalhadores (vistos como um custo e não como um meio de atingir objectivos) ou congelar salários que a Administração Pública poderá satisfazer as exigências da sociedade. Julgamos que uma apropriada gestão dos recursos, quer humanos, quer financeiros que os diversos poderes (central, regional e local) têm à sua disposição poderá fazer toda a diferença.

As organizações da Administração Pública têm uma identidade própria. Todavia, “estão inseridas num aparelho mais vasto (...) ligadas a um ministério, dependentes de orientações, mesmo de nível europeu”, Neves, (2002, p. 84). Esta ligação institucional determina a margem de autonomia, nomeadamente, no que concerne a administração de recursos e orientações superiores.

A cultura que decorre no seio da gestão escolar, tema central deste projecto, pauta-se por uma ausência de autonomia, com uma certa tendência monopolizadora por parte do poder central. Actualmente, a mudança ocorre em multiníveis, sendo os seus resultados moldados por interesses e compromissos ao nível dos actores no contexto organizacional.

Se a tendência da gestão pública ruma em direcção a uma administração com características da cultura manageralista, este percurso também se deve aplicar na gestão escolar, uma vez que é parte integrante de um todo que é o Estado.

A Lei de Bases do Sistema Educativo criada em 1986 foi o ponto de partida no que respeita à limitação da natureza burocrática das escolas. Seguiu-se uma vastíssima publicação de legislação, normas e regulamentos com a finalidade de enquadrar a acção e procedimentos do ensino público básico e secundário em Portugal.

O quadro dominante gira em torno da participação activa dos diversos actores na gestão e vida escolar, estabelecendo uma autonomia, desconcentração e descentralização, onde a escola procura estar atenta aos desafios (oportunidades e ameaças), e planeia o campo de acção de modo a obter resultados satisfatórios para os interesses dos alunos, pais e encarregados de educação, comunidade e sociedade.

Apesar da vontade política de encetar profundas alterações no sistema educativo português, deparamo-nos com o factor herança de uma cultura educativa tradicional, mantendo-se acoplada às estruturas do passado, onde a democratização dos estabelecimentos de ensino progride em direcção, conforme mencionado no segundo capítulo desta tese e, segundo Licínio Lima, a um “controlo centralizado desconcentrado”.

Parece-nos que a desejada autonomia dos estabelecimentos públicos do ensino básico e secundário não passa de intenção escrita na panóplia de legislação publicada. O Estado mantém um controlo técnico sobre a vida escolar, mais precisamente sobre os recursos humanos, a organização e selecção de conteúdos e a avaliação das escolas e todos os que nelas desempenham funções.

Em nosso entender, a acelerada produção de legislação em torno das inoperantes políticas educativas, aliada à obsessão da redução de défices trava o incentivo à participação de toda a comunidade local, impossibilitando o incentivo à competitividade e, diversificar e orientar os “seus produtos de ensino” para as necessidades dos seus “clientes”.

Opinamos que cada unidade escolar deve guiar os seus objectivos mediante as necessidades económicas do seu meio ambiente. Uma proposta que achamos interessante apresentar é fomentar a especialização das escolas consoante a sua área de actuação.

Um estabelecimento situado numa zona fronteiriça e com potencial desenvolvimento turístico, ou deslocação de recursos humanos à procura de oportunidades para além fronteiras, poderia preparar os seus alunos no sentido de colmatar ausência de profissionais que um dia possam vir a desenvolver uma actividade relacionada com o sector. Sugerimos, desde modo, aulas bilingues desde o 1º Ciclo. Obviamente, a língua materna terá a sua presença juntamente com a introdução de uma outra língua (por exemplo o espanhol no caso de escolas próximas do país vizinho).

Parece-nos consensual que o sistema educativo básico português se encontra envolvido numa profunda reestruturação do quadro normativo, implicando, especialmente, os docentes perante novas configurações do seu papel de transmissor de conhecimentos, e novos parâmetros para organizar relações com os diversos actores (governamentais e não governamentais) que se encontram no terreno.

A organização e os processos de gestão, incluindo a direcção das escolas assumem uma concepção democrático/participativa. Aumentar a democratização conjuntamente com uma activa participação é, no entender da Nova Gestão Pública, uma forma de responsabilização e prestação de contas sobre os resultados alcançados.

O quadro normativo da gestão escolar passa pela recente aplicação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril. Neste documento legislativo, constata-se uma alteração ao regime de autonomia e administração escolar. Passa pelo reforço da participação das famílias (pais e encarregados de educação) e da comunidade (municípios e associações culturais e recreativas) no Conselho Geral.

As autarquias tornam-se no parceiro local privilegiado mediante o financiamento e apoio a múltiplas actividades de índole cultural. Não é nossa intenção menosprezar outros parceiros, concretamente, as associações culturais e recreativas (escolas de música, escolas profissionais, associações desportivas). Também elas são portadoras de conhecimentos e conhecedoras da realidade que as rodeia, desenvolvendo actividades de mútua ajuda e intercâmbio na concretização de um ensino vocacionado para satisfazer os anseios dos alunos.

Esta co-responsabilização dos “*stakeolders*” contribui para a resolução de conflitos e problemas que surgem no seio da comunidade escolar, conduzindo à construção de uma escola mais eficiente e eficaz.

Do ponto de vista da liderança, tema central do nosso projecto, também esta se rege por saber conjugar os objectivos dos estabelecimentos de ensino com as finalidades sociais que lhe são consignadas. As correntes actuais da Nova Gestão Pública implicam uma liderança individual forte. O referido Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril define a

atribuição da função de gestor escolar a um Director com competências alargadas, substituindo os Conselhos Executivos, órgãos colegiais compostos por docentes.

Uma vez que as políticas públicas tendem a seguir um modelo de inspiração empresarial, questiona-se qual o perfil do dirigente máximo dos estabelecimentos escolares públicos do ensino não superior. Entra-se na problemática da profissionalização da carreira de gestor escolar.

Na óptica de Afonso (2003), “neste contexto, o gestor ou director escolar (preferencialmente como órgão unipessoal de cariz tecnocrático) assume uma nova centralidade organizacional, porque é ele (e não os órgãos colegiais) que devem prestar contas pelos resultados educacionais conseguidos, transformando-se no principal responsável pela concretização de metas e objectivos, (p. 21). Por conseguinte, a questão central da aplicação deste modelo remete-nos para a discussão sobre o exercício de direcção escolar poder ser considerada mais uma função ou uma profissão, isto é, um gestor profissional, com conhecimentos de gestão empresarial.

Na nossa óptica, o que importa definir em primeiro lugar é a missão das escolas. Já anteriormente tínhamos referenciado que se deve ter plena consciência dos objectivos e metas de cada sector da Administração Pública. Entendemos que as escolas prestam um serviço público marcadamente no âmbito social. Deste modo, mesmo seguindo correntes de cariz empresarial, o ensino público não pode ser visto como uma forma de contabilizar resultados em função de redução de despesas, em detrimento da sua principal função que é satisfazer necessidade da sociedade e preparar jovens para o mercado de trabalho.

Para nós, o papel de um gestor é saber conjugar os objectivos definidos no âmbito do ensino, em consonância com o maximizar dos recursos humanos e financeiros. Em qualquer dos casos, “directores ou gestores escolares tenderão a criar mecanismos de controlo organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais”, Afonso (2003, p. 21).

Não é nossa intenção delinear soluções definitivas acerca da escolha do gestor. No entanto, consideramos que uma partilha de “*know-how*” entre profissionais com formação em ensino e profissionais com conhecimentos e competências adquiridas em gestão mais organizacional, podem ser um meio que assegure a integração na diversidade e participação.

O profissional que tem a seu cargo a gestão de um estabelecimento de ensino desempenha, por um lado, funções específicas de administração escolar, e por outro lado, funções enquadradas no âmbito da gestão mais administrativa e financeira. Tal justifica, no nosso ponto de vista, a existência de uma formação especializada nesse campo.

Acreditamos que uma liderança com diversas visões e valores seja o pilar da mudança da organização escolar, ou seja, uma direcção dual composta por um elemento com competências adquiridas no âmbito do ensino e outro com competências no campo da gestão. Mas se as influências da Nova Gestão Pública na administração pretendem reduzir a despesa estatal, uma gestão partilhada ainda vem incrementar mais os custos.

Não entendemos que assim seja. Uma vez que a Administração Pública tende a pautar-se por estilos de gestão empresarial, devemos também saber “tirar partido” dos recursos humanos, tal como é prática nas empresas privadas. Em inúmeras escolas, pessoal não docente com formação académica superior tem competências para ocupar cargos de direcção. A Administração Pública deveria deixar de lado a ideia que um trabalhador entrou para um organismo numa determinada carreira, deva permanecer nela até ao fim da sua vida activa.

Um adequado aproveitamento dos recursos humanos já existentes nas organizações, conjuntamente com uma formação contínua como eixo estruturante para a actividade de gerir não iria incrementar o aumento de despesa com novas admissões. Opinamos que seja uma forma de valorizar os trabalhadores e vir a ser o êxito de inovação ao nível do órgão de direcção escolar.

Em suma, a desejada mudança da gestão administrativa pauta-se pela introdução da Nova Gestão Pública, com um modelo mais parecido ao da gestão empresarial. As

estratégias não se deve apenas direccionar para o controlo e o rigor das despesas públicas, mas sim, promover a satisfação do cliente, dar poder de decisão aos trabalhadores em funções públicas de forma a recuperar a confiança dos cidadãos nas diversas organizações públicas e melhorar a qualidade dos serviços.

A transposição da NGP para a esfera do ensino é apresentada como solução para a construção de uma escola empreendedora com um ensino de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, A. J. (1997). “O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa Época de Governação Social-democrata. Um Contributo Sociológico para Pensar a Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)” in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 10.

Afonso, A. J. (2001). “A Redefinição do Estado e as Políticas Educativas. Elementos para Pensar a Transição” in *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 37.

Afonso, A. J. (2003). “Escola Pública, Gerencialismo e Accountability” in *Jornal A Página da Educação*, ano 12, nº 126, Agosto/Setembro.

Afonso, A. J. (2005). “A Sociologia da Educação em Portugal: Elementos para a Configuração do Estado da Arte” in Teodoro, A, Torres, C.A, *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*. Porto, Afrontamento.

Afonso, N. (2003). “A Regulação da Educação na Europa: Do Estado Educador ao Controlo Social da Escola Pública in João Barroso (Organizadores), *A Escola Pública, Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Asa.

Amaral, D. F. do, (1986). *Curso de Direito Administrativo*, vol .1. Coimbra: Almedina.

Amaro, R. R. (1996). “Descentralização e Desenvolvimento em Portugal: Algumas Perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação”, in *A Administração da Educação: Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

Antunes, E. (2007). “Os Movimentos de Reforma e a Redefinição do papel do Estado” in Juan Mozzicafredo, João Salis e João S. Batista (Organizadores.), *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editores.

Araújo, J. F. F. E. de (2002). *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.

A Gestão Escolar no Portugal Democrático: Uma Perspectiva da Administração Pública

Assembleia da República, (1986). Lei nº 46/86. Lei de Bases do Sistema Educativo. *Diário da República*, Série I, nº 237, de 14 de Outubro.

Assembleia da República, (1999). Lei nº 159/99. Estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias locais. *Diário da República*, Série I-A, nº 215, de 14 de Setembro.

Assembleia da República, (1999). Lei nº 169/99. Estabelece o Quadro de Transferências e o Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios. *Diário da República*, Série I-A, nº 219, de 18 de Setembro.

Assembleia da República, (2003). Lei nº 41/2003. Regulamenta os Conselhos de Educação e Aprova o Processo de Elaboração da Carta Educativa. *Diário da República*, Série I-A, nº 193, de 22 de Outubro.

Assembleia da República, (2005). Lei nº 49/2009. Segunda Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo. *Diário da República*, Série I, nº 150, de 30 de Agosto.

Aumont, F. e Blouvin, P. (2005). *Éducation et Intercommunalité : Les Écoles et la Recomposition Territoriale*. Angers, École Supérieure de L'Éducation Nationale.

Ávila de Lima, J. (2007). “Redes na Educação: questões políticas e conceptuais” in *Revista Portuguesa de Educação*, Maio 2007: Universidade do Minho.

Barreto, A. (1995). “Centralização e Descentralização no Sistema Educativo” in *Análise Social*, vol. XXX.

Barroso, J; Carvalho, L. M; Fontura, M. e Afonso, N. (2007). “As Políticas Educativas como Objecto de Estudo e Formação em Administração Educacional” in *Revista de Ciência e Educação* nº 4, Setembro/Dezembro 2007.

Barroso, J. (1996). *Para o Desenvolvimento de um Cultura de participação na Escola*. Lisboa: IIE

Barroso, J. (1999). “Da Cultura da Homogeneidade à Cultura da Diversidade: Construção da Autonomia e Gestão do Currículo”, in *Escola, Diversidade e Currículo*. Lisboa: Departamento da Educação Básica, Ministério da Educação.

Barroso, J. (2000). « Autonomie et Mode de Régulation Locale dans le Système Éducatif » in *Revue Française de Pédagogie*, vol 130, nº 1.

Barroso, J. (2003). “A Escolha da Escola como Processo de Regulação: Integração ou Selecção Social?” in João Barroso (organizadores), *A Escola Pública – Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: Edições Asa.

Barroso, J. (2004). “A Autonomia das Escolas: Uma Ficção Necessária” in *Revista Portuguesa de Educação*, vol 17, nº 2. Braga: Universidade do Minho.

Barroso, J. (2005a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2005b). “O Estado, A Educação e a Regulação das Políticas Públicas” in *Educação, Sociedade*, vol. 26, nº 92. Brasil.

Barroso, J. (2008). Parecer Projecto do Decreto-Lei 771/2007-ME, “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário in *Conselho Nacional de Educação*. Lisboa.

Benavente, A. (1998). “E Edificação da Escola de Amanhã e as Mudanças Necessárias na Administração Pública in *Actas do 1º Encontro INA – A Avaliação na Administração Pública*. Lisboa: INA.

Bennis, W. (1999). “Retrato Robot de uma Nova Geração de Liders” in *Executive Digest*, nº 58.

Bolívar, A. (1995). “La Doble Cara de la Descentralización y la Autonomia” in *Organización y Gestion Educativa*, nº 4.

Bolívar, A. (2007). “La Autonomia de Centros Educativos en España: Entre Declaraciones y Practicas Sobrerreguladas”, in *Autonomia de los Centros Educativos*. Madrid: Secretaria General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, Instituto Superior de Formación del Profesorado.

Botler, A. H. (2003). “Autonomia e Ética na Gestão Escolar” in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 16, nº 1. Braga, Universidade do Minho.

Brust, L. (1990). “Mudança na Administração Pública: O Cidadão como Objectivo” in *Estudos Políticos e Sociais*, vol. XVIII. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Caetano, J. M. M. (2005). *Estilo de Liderança e Relações Interpessoais e Intergrupais em Contexto Escolar*. Tese de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Lisboa: Universidade Aberta.

Caldwell, B. J. (2005). *School-Based Management*. Austrália, Stedi Média.

Calheiros, M. C. (2003). “Do Estado: Histórias e Conceitos”, in Paulo Ferreira Cunha, *Teoria do Estado Contemporâneo*. Lisboa: Verbo.

Campos, B. P. (1987). *Construção e Alcance da Lei de Bases do Sistema Educativo*. Edições Asa.

Carneiro, I. F. (2006). “A Importância da Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento da Consolidação Democrática” in *4º Congresso Nacional de Administração Pública*. Instituto Nacional de Administração.

Carrapeto, C. e Fonseca, F. (2006). *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*. 2º Edição. Lisboa: Edições Sílabo.

Cartagena, A. (2006). *Liderar Recursos Humanos na Escola*. Escola Superior de Viseu.

Cárter, D. e Marine, H. O'Neill, (1995). *International Perspectives on Education Reform and Policy Implementation*. London: The Falmer Press.

Casassus, J. (1990). “Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: Fundamentos e Críticas” in *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

Castanheira, P. e Costa, J.A., (2007). “Liderança Transformacional, Transaccional e Laissez-Faire: Um Estudo Exploratório sobre os Gestores Escolares com Base no MLQ” in *A Escola Sob Suspeita*. Porto: Edições Asa.

Cerca, I. (2008). “Poder Local e Educação: Que Relação?” *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, nº 13. Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Clímaco, M. do C. (2005). *Avaliação de Sistemas em Educação*. Lisboa: Universidade Aberta.

Conselho Nacional de Educação, (1997). Parecer nº 3/97, “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário” in *Diário da República II Série* nº 301, de 30 de Dezembro.

Cruz, C. F. da (2007).” Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Acção Pública” in *Revista Ciência da Educação*, nº 4.

Cunha, E. D. (2005). *Gestão Municipal Participativa e o Papel das Escolas*. São Paulo, Annablume.

Cunha, P. D'O. (1989). “A Reforma Educativa e a Gestão Escolar”, in *Intervenção Conferência*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 27 de Novembro de 1989.

Debate Nacional Sobre Educação, (2007). “Como Vamos Melhorar a Educação Em Portugal. Novos Compromissos Sociais pela Educação” in *Relatório Final*, Fevereiro 2007.

Delgado, J. M. e Martins, É. (2001). *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas 1974-1999. Continuidade e Rupturas*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.

Dumm, W; Milles, N. e David Y, (2007). “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State. Advancing a Critical Theory of Administrative Reform” in *Public Organization Review*, vol 7, nº 4. USA, Springer Netherlands.

Dutercq, Y. (2002). « Portrait des Directeurs D'Établissement Scolaire en Régulateurs de Proximité », in *Changements Organisationnels et Changement des Professions : Les Établissements Scolaires en Transformation*. Paris : Université de Louvain-la-Neuve.

Estêvão, C. V. (1999). “Escola, Justiça e Autonomia” in *Inovação*, Vol.12, nº 3.

Estêvão, C. V. (2001). “ Políticas Educativas, Autonomia e Avaliação: Reflexões em Torno da Dialéctica do Reajustamento da Justiça e da Modernização” in *Revista Portuguesa de Educação*, Vol 14, nº 2. Braga: Universidade do Minho.

Estêvão, J. A. R. (1999). *O Estado e o Desenvolvimento Económico. Centro de Estudos sobre Africa e do Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Estêvão, J. (2004). “Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: O Papel do Estado” in *Notas Económicas*. Edição Especial da revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Abril 2004.

Esteves, Z. (2003). “Gestão Democrática – que modelos?” in Ana Paula Vilela (organizadora), *Administração e Gestão das Escolas – Diferentes Olhares Sobre a Mesma Problemática*: Centro de Formação da Associação de Escolas Braga/Sul. Braga.

Etzioni, A. (1974). *Análise Comparativa de Organizações Complexas*. São Paulo: Zahar Editores.

Falcão, M. N. (2003).” Serão as Reformas que Mudam as Escolas ou Serão as Escolas que Mudam as Reformas?” in Ana Paula Vilela (organizadora), *Administração e Gestão das Escolas – Diferentes Olhares Sobre a Mesma Problemática*: Centro de Formação da Associação de Escolas Braga/Sul.

Fernandes, A. J. (1995a). *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora.

Fernandes, A.S. (1995b). “Educação e Poder Local” in *Educação, Comunidade e Poder Local*, Actas do Seminário. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Fernandes, A.S. (1998). “A distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escola na Lei de Bases do Sistema Educativo”, in *CRSE, A gestão do Sistema Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação.

Fernandes; A.S. (1999). “Descentralização Educativa e Intervenção Municipal” in *Revista Noesis* nº 50, Abril/Junho.

Fernandes, A. S. (2003). “Tendências e Paradigmas da Administração Educacional” in Ana Paula Vilela (organizadora), *Administração e Gestão das Escolas – Diferentes Olhares Sobre a Mesma Problemática*: Centro de Formação da Associação de Escolas Braga/Sul. Braga.

Fernandes, A.S. (2004). “Município, Cidade e Territorialização Educativa” in Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (organizadores), *Políticas e Gestão Local de Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Ferraz, D. A. C. (2008). *A Selecção dos Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e da Administração. Contributo para a Definição de uma Política Integrada*. Dissertação de tese de mestrado em Administração Pública. Lisboa: Instituto Superior de Ciência do Trabalho e de Empresa.

Formozinho; J. (2000). “A Autonomia das Escolas. Lógicas Territoriais e Lógicas Afinitárias” in *Actas de Seminário*. Braga: Universidade do Minho

Formozinho, J. (2003). “A Governação das Escolas em Portugal – Da “Gestão Democrática” à Governação Participada”, in Ana Paula Vilela (Organizadora) *Administração e Gestão das Escolas - Diferentes Olhares sobre a Mesma Problemática*. Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. Braga.

Formozinho, J. (2005). “Centralização e Descentralização na Administração da Escola de Interesse Público” in *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa.

Garant, M. (1998). « Pilotage et Accompagnement de L’ Innovation dans un Établissement Scolaire » in *L’ Innovation, Levier de Changement dans L’ Institution Éducative*. Paris.

Gerry, C. e Nogueira, F. (2000). “Reflexões Acerca da Aplicabilidade à Administração Pública de Inovações Recentes na Gestão de Empresas Privadas” in *Comunicação apresentada ao 2º Encontro do Instituto Nacional de Administração – Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados*. Lisboa.

Graça, M. J. S. (2007). “Avaliação Interna das Escolas e Circulação de Políticas Públicas num espaço educacional Europeu in *Sísifo Revista de Ciência da Educação*, nº 4, 2007.

Grancho, J. (2009). “Avaliação e Autonomia das Escolas” in *Avaliação de Desempenho de Professores*. Associação Nacional de Professores. Lisboa, Rjv Editores.

Guimarães, P. (2006). “LBSE: 20 Anos Depois ou 20 Anos Depois da LBSE?” in *Revista Portuguesa de Educação*, vol 19 nº 2. Braga: Universidade do Minho.

HOOD, C, 1991. “A Public Administration for All Seasons” in *Public Administration*, Vol. 69. Primavera (3-19).

Kirirauma, J.; Rinne, R. e Seppanen, P. (2003). “Neo-liberal education policy Approching The Finnish shoreline?” in *Journal Critical Education Policy Studies*, vol. 1, nº 1: United Kingdon.

Kurz, R. (1995). “A Falta de Autonomia do Estado e os Limites da Política: Quatro Teses sobre a Crise da Regulação Política” in *Capital e estado na América Latina*. Revista Indicadores Económicos FEE, Maio 1995. Porto Alegre.

Lane, J. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Lemos, J. e Silveira, T. (1998). *Autonomia e Gestão das Escolas. Legislação Anotada*. Porto: Porto Editora.

Lima, L. C. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*, 2ª ed. Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho

Lima, L. C. (2001). “Política e Administração da Educação” in *Jornal A Página da Educação*, ano 10, nº 99, Fevereiro.

Lima, L. C, (2003a). “Lei de Bases da Educação: O individual, o Vocacional e o Gerencial” in *Jornal A Página da Educação*, ano 12, nº 126, Agosto.

Lima, L. C, (2003b). “O Grau Zero da Autonomia Contratualizada” in *Jornal A Página da Educação*, ano 12, nº 123. Maio.

Lima, L. C, (2004a). “A Reorganização do Centro para a Recentralização IV. Autonomia, Administração e Gestão” in *Jornal A Página da Educação*, ano 13, nº 139, Novembro.

Lima, L. C, (2004b). “O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Desconcentrada” in *Revista Portuguesa de Educação*, vol 17, nº 2. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. C, (2005). “A Reorganização do Centro para a Recentralização (versão final) ” in *Jornal A Página da Educação*, ano 14, nº 145, Maio.

Lima, L. C, (2006). “Administração da Educação e Autonomia das Escolas” in *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns Contributos de Investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Lima, L. C, (2008a). “A Cada Escola o seu rosto? Liderança e Abertura à Comunidade” in *Jornal A Página da Educação*, ano 17, nº 176, Março.

Lima L. C, (2008b). “Da Gestão Democrática das Escolas à Pós-Democracia Gerencial?” in *revista Ops*, nº 2 de Novembro de 2008

Lima, L. C., (s/data). *Construindo Modelos de Gestão Escolar*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.

Lobo, T. (1988). “Descentralização: Uma Alternativa de Mudança” in *Revista de Administração Pública*, vol 22. Rio de Janeiro.

Lopes, J. H. (2007). “As Autonomias Imaginadas: A autonomia como Referencial da Acção Pública em Educação in *Sísifo Revista de Ciência da Educação*, nº 4, 2007

Louro, P. (1999). “Educação e Autarquias: Da legislação às práticas” in *Análise Psicológicas* (XVIII).

Louro, P. e Fernandes, P. A. (2004). “A Intervenção Autárquica no Campo Educativo: Estudo de um Caso num Município da Área Metropolitana de Lisboa in *Análise Psicológicas*, Vol XXII, nº 1.

Lück, H. (2000). “Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações Quanto à Formação de seus Gestores” in *Aberto*, vol.17, nº 72. Brasília, Fev/Junho 2000.

’,
Machado, J; Formozinho, J. e Fernandes, A. S. (2000). “Autonomia, Contratualização e Município” in *Actas do Seminário realizado em 24 de Maio*. Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. Braga, Cadernos Escola e Formação.

Machado, J. (2003). “Democratizar e Profissionalizar a Administração das Escolas” in Ana Paula Vilela (organizadora), *Administração e Gestão das Escolas - Diferentes Olhares sobre a Mesma Problemática*. Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. Braga.

Madureira, C. e Rodrigues, M. (2006). “A Administração Pública do Século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa” in *Comportamento Organizacional e Gestão*, vol 12, nº 2.

Marjolaine St Pierre, Ph. D., (2008). «L´Identité Professionnelle du Directeur(trice) D´Établissement : De la Décentralisation aux Compétences Attendues » in *Congrès ACFAS, Colloque ADERAE 509*. Canada, Québec : Université de Montréal.

Marques, L. R. (2007). *A descentralização da Gestão Escolar e a Formação de um Cultura Democrática nas Escolas Públicas*. Recife, Ed. Universitária da UFPE.

Martins, Â. M. (2001). “A Descentralização com Eixo das Reformas do Ensino: Uma discussão da literatura” in *Educação e Sociedade*, vol 22, nº 77. Campinas, Brasil.

Martins, E. C. (2006). “Ideias e Tendências Educativas no Cenário Escolar. Onde Estamos, para Onde Vamos?” in *Revista Lusófona de Educação*, nº 7.

Matos, A. I. (1997). *Liderança, Clima de Escola e Inovação: Inter-Relações Etológicas. Um estudo de Caso*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

McGinn, N e Welsh, T, (1999). *La Décentralisation dans L´Éducation : Pourquoi, Quand, Quoi et Comment ?* Organisation des Nations Unies pour L´Éducation, la Science et la Culture. Paris, Unesco.

Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, (2003). Decreto-Lei nº 7/2003. Estabelece as competências, composição e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação. *Diário da República*, nº 12, Série I, de 15 de Janeiro.

Ministério da Educação, (1989). Decreto-Lei nº 43/89. Estabelece o Regime de Autonomia das Escolas. *Diário da República*, nº 29, Série I, de 3 de Fevereiro.

Ministério da Educação, (1991). Decreto-Lei nº 172/91. Define o Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário. *Diário da República*, nº 107, Série I-A, de 10 de Maio.

Ministério da Educação, (1998). Decreto-Lei nº 115-A/98. Aprova o Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas. *Diário da República*, nº 102, Série I, de 4 de Maio.

Ministério da Educação, (2008). Decreto-Lei nº 75/2008. Aprova o Regime de Autonomia, Administração, e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário. *Diário da República*, nº 79, Série I, de 22 de Abril.

Ministério da Educação e Cultura, (1976). Decreto-Lei 769-A/76. Aprova o Regime de Gestão de Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário. *Diário da República*, nº 249, Série , de 21 de Dezembro.

Ministério da Educação e Cultura, (1977). Portaria nº 679/77. Regulamenta o Funcionamento dos Conselho Pedagógicos e Define o Regime Disciplinar dos Alunos. *Diário da República*, nº 258, Série I, de 8 de Novembro.

Miranda, J. (1998). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 2ª ed. Coimbra.

Mons, N. (2007). « Effets Comparés de la Décentralisation. La Déconcentration et L'autonomie » in *Les Nouvelles Politiques Éducatives, La France Fait-elle les Bons Choix ?* Education et Management nº 36.

Mozzicafredo, J. (2007). “Interesse Público e Funções do Estado. Dinâmica conflitual de mudança” in Juan Mozzicafredo, João Salis e João S. Batista (organizadores), *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editores.

Neves, A. (2002). *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Editora Pergaminho.

Nolasco, Maria Inês, (2004). “A Evolução da Qualidade na Administração Pública Portuguesa” in *Cadernos Bad 2* . 3ª Conferência para a Qualidade da Administração Pública da União Europeia, 15 de Setembro de 2004.

Nóvoa, A, (1995). *Para uma Análise das Instituições Escolares. As organizações Escolares em Análise*. Lisboa: D. Quixote.

Oliveira, C. (1996). “O 25 de Abril e a Ruptura com os Municípios Corporativos” in *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa: Circulo de Leitores.

Oliveira, M. L. S. de, (2009). *O Papel dos Conselhos Municipais de Educação na Política Educativa Local*. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Lisboa, Universidade Aberta.

Pacheco, J. A. (2000). “Políticas Curriculares Descentralizadas: Autonomia ou Recentralização?” in *Educação & Sociedade*, ano 21, nº 73, Dezembro.

Paro, V. H. (1996). “Eleição de Directores de Escolas Públicas: Avanços e Limites de Práticas” in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 10, nº 2, 1997. Braga, Universidade do Minho.

Patrício, M. F. (1987). “A Escola Cultural: Sua Natureza, Fins, Meios e Organização Geral” in *CRSE, Documentos Preparatórios I*. Lisboa: Ministério da Educação.

Paula, A. P. P. (2007). *Por uma Nova Gestão Pública. Limite e Potencialidades da Experiência Contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

Pereira, J. M. (2005). “Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia” in *Revista da Administração Pública*, nº 42, Jan/Fev 2008. Rio de Janeiro.

Pires, E. L. (1987). *Lei de Bases do Sistema Educativo – Apresentação e Comentários*. Edições Asa.

Pollit, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. 2ª ed. Blackwell, Oxford.

Portela, M. I. (2004). *Um Novo Paradigma de Gestão Pública. Administração em Colaboração Através de Parcerias. Estudo de Caso Porto 2001 S.A. Capital Europeia da Cultura*. Tese de Mestrado em Administração Pública.

Prado, M. das G. de O. e P. Deyller Marcelo, (2001). “O Administrador Escolar: Visão e Esclarecimentos” in *Revista Interação*, ano I, nº 3, Maio 2001. Brasil: Centro Universitário do Sul de Minas.

Presidência Do Conselho de Ministros e Ministério da Educação, (2008). Decreto-Lei nº 144/2008. Quadro de Transferências de Competências para os Municípios em Matéria de Educação. *Diário da República*, nº 144, Série I, de 28 de Julho.

Resende, J. M. e Dioniísio, B. M. (2005). “Escola Pública como Arena Política: Contexto e Ambivalências da Socialização Política Escolar” in *Análise Social*, vol XL. Lisboa.

Ribeiro, I. F. (2008). “A Educação para a Cidadania na Escola Básica em Portugal: Da Reforma de 1986 à Reorganização Curricular de 2001. Cultura Escolar Migrações e Cidadania” in *Actas do VII Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação*. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Ribeiro, J. C. de M. (2007). “A Construção do Papel do Presidente da Escola na Regulação Local das Políticas Públicas de Educação” in *Revista de Ciência da Educação*, nº 4.

Rocha, J. A. O. (2000). “O Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente” in *Fórum 2000: Reforma e Administração Gestonária*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

A Gestão Escolar no Portugal Democrático: Uma Perspectiva da Administração Pública

Rocha, J. A. O. (2001). “Modelos de Gestão Pública” in *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

Rocha, J. A. O. (2007). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 2ª Edição. Lisboa: Escolar Editora.

Rocha, J.A e Araújo, J. F. F. E. (2007). “Administrative Reform in Portugal. Problems and Prospects” in *International Review of Administrative Sciences*, vol 73. Los Angeles, Sage Publication.

Rolo, J. M. D. (2007). *Os Serviços Partilhados na Administração Pública. Os Desafios de uma Nova Gestão Pública*. Tese de Mestrado. Lisboa: ISCTE.

Romão, J. E (2003). “Mercocidades e Educação” in *Revista Lusófona de Educação* nº 1.

Rufino, C. (2007). “Avaliação Interna das Escolas e Circulação de Políticas Públicas num Espaço Educacional Europeu” in *Sísifo Revista de Ciência da Educação*, nº 4, 2007.

Salles, F. C. (1992). *Descentralização e Qualidade de Ensino*. Dissertação de Mestrado em Educação. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Sanches, M. F. (1998). “ Para uma compreensão Democrática da Liderança Escolar: Da Concepção Hierárquica e Racional à Concepção Participatória e Colegial in *Revistada Educação*, Vol. VII, nº 1.

Silva, G. R. da, (2007). “Tendências Actuais na Formação em Administração Educacional” in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 20, nº 1. Braga, Universidade do Minho.

Silva, J. M. C. da, (2008). *Líderes e Lideranças em Escolas Portuguesas. Trajectos Individuais e Impactos Organizacionais*. Dissertação de Doutoramento em Educação. Universidad de Extremadura, Facultad de Educación.

Silva, J. M. (2009). “A Avaliação de Professores e o Desenvolvimento das Lideranças Intermédias nas Escolas in *Avaliação de Desempenho de Professores*. Associação Nacional de Professores. Lisboa, Rjv Editores.

Silva, V. R. da, (2004). “Escola, Poder e Formação: Um Modelo Micropolítico de Análise” in *Revista Portuguesa de Educação*, vol 17, nº 2. Braga, Universidade do Minho.

Simões, G. M. J. (2005). *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas. A Teia das Lógicas de Acção*. Porto: Asa

Simões, G. M. J. (2007). “A Auto-avaliação das Escolas e a Regulação da Acção Pública em Educação” in *Revista de Ciência da Educação*, nº 4.

Tavares, L. V. (2002). “Educação: Do Crescimento ao Desenvolvimento” in Luís Valadares Tavares, Abel Mateus e Francisco Sarsfield Cabral (organizadores), *Reformar Portugal, 17 Estratégias de Mudança*. Lisboa: Oficina do Livro.

Teodoro, A. (coordenador) (1996). *Pacto Educativo – Aspirações e Controvérsias*. Lisboa: Texto Editores.

Teodoro, A. (2003). “Educação e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo: Da Construção do Modelo Escolar ao Tesouro a Descobrir” in *Revista Lusófona de Educação*, nº 1.

Teodoro, A. (2006). *Globalização e Educação. Políticas Educacionais e Novos Modos de Governação*. Colecção Prospectiva, vol 9. Cortez Editora.

Tobar, F. (1991). “O Conceito de descentralização: Usos e Abusos” in *Revista Planeamento e Políticas Públicas*, nº 5, Junho 1991.

Torres, L. L. (2005). “Configurações Culturais e o Processo de Construção da Gestão Democrática numa Escola Secundária” in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 18. Braga: Universidade do Minho.

Trigo, J. R. e COSTA, J. A. (2008). “Liderança nas Organizações Educativas: A Direcção de Valores” in *Ensaio Avaliação Políticas Públicas Educativas*, vol 16, nº 61. Rio de Janeiro.

Vicente, N, (2004). *Guia do Gestor Escolar. Da Escola de Qualidade Mínima Garantida à Escola com Garantia de Qualidade*. Porto: Asa Editores.

Whitaker, P. (2000). *Gerir a Mudança*. Porto: Edições Asa.

Whitty, G. (1996). “Autonomia da Escola e Escolha Parental: Direitos do Consumidor Versus Direitos do Cidadão na Política Educativa Contemporânea” in *Educação, Sociedade & Cultura*, nº 6.

Zanlorenço, M. K. e Schnekenberg, M. (2008). “Liderança e Motivação na Gestão Escolar: O Trabalho Articulador dos Diretores das Escolas Municipais” in *Revista Electrónica Lato Sensu*, ano 3, nº 1, Março. Brasil.

WEB REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, N. (2008). *Parecer Revisão do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário*. [Disponível em: www.asa.pt/CE/PDF/parecer_natercio_afonso.pdf].

Ambrósio, T. (s/data). *Reinventar a Cultura Educativa*. [Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/educacao/11.html>].

Araújo, J. F. F. E. (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal: Em Busca de um Novo Paradigma*. [Disponível em:

www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7B1222C7D1-B56D-48A0-B692-CF43195EE180%7D].

Augusto, M. H. O. G. (2006). “Os Impasses e o Desafio da Gestão Escolar: A Obrigação de Resultados” in artigo publicado pela *Faculdade de Administração e Economia da Universidade Federal de Minas Gerais* – Brasil [Disponível em: www.isecure.com.br/anpac/296.pdf].

Autonomia e Projecto de Escola: Uma Relação Independente. [Disponível em: http://arnaut.ccems.pt/projecto_educativo.pdf].

Conselho de Escolas, (2008). *Parecer nº 1/2008 – Projecto de Decreto-Lei do Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário*. [Disponível em: www.confap.pt/docs/Parecer_Conselho_de_Escolas.pdf].

Barroso, J. (2004). “Mudança nas Escolas, desafios para a Inspeção. Tendências e perspectivas in *Conferência Nacional Melhora da Educação, Desafio para a IGE, 2007*. [Disponível em: www.ige.min-edu.pt/upolad/docs/CNIGE07/_1joabarroso.pdf-

Barroso, J. (2007). *Profissionalizar ou Democratizar*. [Disponível em <http://www.esquerda.net/content/view/4365/64/>].

Carneiro, R. (2009). “Liderança e Gestão na Direcção das Escolas”. In *Semiário Another Step*. Power Point apresentado na Universidade Católica Portuguesa em 6 de Julho de 2009. [Disponível em: www.anotherstep.pt/semorario2009lx/downloads/1_Roberto_Carneiro_lideran%C3%A7a_Another_stepS.pdf].

Dias, M. (s/data). *A Autonomia da Escola em Portugal. Globalização ou “Evolução na Continuidade?”*
[Disponível em: www.eselx.ipl.pt/cied/lencontro/Actas/textos/M%20Dias.htm].

A Gestão Escolar no Portugal Democrático: Uma Perspectiva da Administração Pública

Farinhote, M. J. (s/data). *Reforma do Estado e da Modernização Administrativa*.

[Disponível em

[www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv/20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VI/documentos /farinhote.doc](http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv/20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VI/documentos/farinhote.doc)].

Fernandes, A.S, (2000). “Estado, Municípios e Escolas: O Papel da Associação Nacional de Municípios Portugueses in *O Papel dos Diversos Actores na Construção de uma Escola Democrática*. [Disponível em: www.cffh.pt/novidades/novidades].

Fernandes, M. T. (2006). *O Papel do Estado na Economia*. [Disponível em: www.gestaototal.com/competencias/artigos/est_economia.htm].

Formozinho, J. Machado, J. (1998). *A Administração das Escolas no Portugal Democrático*. [Disponível em: www.cursoverao.pt/c_1998/joão.htm].

Gestão Escolar: Autarquias Devem Presidir ao Conselho Gera – Associação de Municípios.

[Disponível em: <http://noticias.sapo.pt/lusa/artigo/2ce1776939c2514ad6f453.html>].

Hanson, E. M. (1997). *Educational Decentralization: Issues and Challenges*.

[Disponível em: www.thedialogue.org/PulicationFiles/PREAL%209-English.pdf].

Hermenegildo, R. S. (2006). *Metamorfoses do Estado: Estado Necessário e Soberania Possível*.

[Disponível em: www.revistamilitar.pt/modules/articles/index.php?cat_id].

Leite, A. N. e Pacheco, F. (2006). *Repensar e Redefinir as Funções do Estado*.

[Disponível em:

www.compromissoportugal.pt/.../CompPortugal_FuncoesEstado_NM_LIS.ppt].

Nora, A. (s/data). *Da cultura da Homogeneidade à Cultura da Diversidade: Construção da Autonomia e Gestão do Currículo*.

[Disponível em www.prof2000.pt/users/anamouraz/jbarroso.htm].

Marques, R. (1996). *O Estado Actual da Educação: Problemas e Teses*. [Disponível em:

www.eses.pt/urs/ramiro/docs/curriculo/O%20daEduca%C3%A3o%20problemas%20eses.pdf].

OFSTED – www.ofsted.gov.uk

Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005. [Disponível em:

www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7B83600E15-2686-4B09-9396-...].

School Autonomy in Europe, Policies and Measures, (2007). Belgium, Eurodyce.

[Disponível em:

www.eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf].

Silva, V. R. da, (2003). *A Escola como Organização – Uma Perspectiva de Análise*.

[Disponível em:

www.repositorium.sedum.uminho.pt/bitstream/1822/362/8/tesevirgilios-].

Zorrinho, C. (2008). *As Reformas do Sistema Educativo: Os Pós e os Contrás*.

[Disponível em: www.va.vidasalternativas.eu/?p=806].