

## ARQUIVO

# E DEPOIS DE 25 DE ABRIL DE 1974

## Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas\*

Licínio C. Lima\*\*

**Resumo:** O autor revisita trabalhos que produziu ao longo dos últimos anos sobre a administração do sistema educativo e a organização das escolas, após a revolução de 25 de Abril de 1974, procurando retomar alguns textos e articular linhas de argumentação onde mais claramente se evidenciam: tensões entre distintos centro(s) e periferia(s) político-administrativos; distintas conceções de autonomia; realizações do passado recente, obstáculos do presente e perspetivas futuras em torno da democratização e da autonomia das escolas; uma representação analítica de tipo policêntrico acerca dos lugares e dos processos de tomada de decisões no governo das escolas públicas.

**Palavras-chave:** governo das escolas, tomada de decisão democrática, autonomia

### AFTER APRIL 25TH: CENTRE(S) AND PERIPHERY(IES) OF THE DECISIONS IN SCHOOL GOVERNMENT

**Abstract:** Based on previous essays on schools and the education system and administration, the author argues that some main ideas can be identified in the period after April 25<sup>th</sup>: tensions between centre(s) and periphery(ies) as far as educational and administration decisions are concerned; distinct concepts of autonomy; different realisations and perspectives about democracy and autonomy in schools. The author also argues for the need for an analytical representation of a polycentric type regarding the *loci* and processes of decision making in the school governments.

**Keywords:** school government, democratic decision making, autonomy

\* Este artigo foi publicado originalmente em 1999, na *Revista Portuguesa de Educação* (Vol. 12, n.º, pp. 57-80), editada pelo Instituto de Educação da Universidade do Minho. A ESC agradece a Licínio C. Lima e à *Revista Portuguesa de Educação* a permissão de republicação (versão revista).

\*\* Instituto de Educação da Universidade do Minho (Braga/Portugal).

## ET APRÈS LE 25 AVRIL 1974: CENTRE(S) ET PÉRIPHÉRIE(S) DES DÉCISIONS AU GOUVERNEMENT DES ÉCOLES

**Résumé:** L'auteur revisite des travaux qu'il a produit au cours des dernières années au sujet de l'administration du système éducatif et de l'organisation des écoles après la révolution du 25 avril 1974, tout en essayant de revoir quelques textes et en articulant des lignes d'argumentation où son clairement mis en évidence: les tensions entre le(s) centre(s) et périphérie(s) politico-administratifs et éducatifs; les différentes conceptions de l'autonomie; les réalisations du passé récent; les obstacles présents et les perspectives futures concernant les idées démocratiques de l'autonomie des écoles; une représentation analytique de type polycentrique sur les lieux et les processus de prise de décisions concernant des écoles publiques.

**Mots-clés:** gestion des écoles, prise de décision démocratique, autonomie

### 1. Introdução

Várias naus portuguesas que faziam a carreira da Índia arribaram em portos do Brasil durante os séculos XVI e XVII, quando do ponto de vista oficial tal não se encontrava previsto ou autorizado.

Porém, os capitães dessas naus terão decidido fazê-lo e os representantes locais do governo central terão permitido tal situação, face aos interesses do Império e seguramente face a certos interesses particulares.

Alguns capitães terão mesmo conseguido regularizar a sua situação, transportando para Lisboa produtos do Brasil e aí deixando eventualmente mercadorias provenientes do Oriente.

Esta prática viria a ser regularizada em finais do século XVII, por parte do poder central, assim se passando a admitir práticas antes consideradas irregulares, mas decerto agora julgadas convenientes ou oportunas.

Referindo-se a esta questão, o sociólogo brasileiro Gilberto Freyre, no seu clássico *Casa-Grande & Senzala*, conclui que «entre a lei - visando assegurar privilégios de grupo metropolitano - ou a normalidade oficial e a prática, a distância foi lusitanamente grande» (1997: 61).

Independentemente dos detalhes e do rigor histórico no tratamento desta matéria, creio que a expansão marítima e a administração colonial nos podem oferecer muitos exemplos reveladores dessa *distância lusitanamente grande*, socioculturalmente forjada e criativamente desenvolvida, entre o centro das grandes decisões políticas, as várias instâncias intermédias de controlo e as práticas periféricamente atualizadas.

Um eficaz controlo centralizado, em termos políticos e administrativos, não era (e não é) genericamente incompatível com decisões e com práticas locais nem sempre totalmente articuladas e absolutamente dependentes do centro, desde que reconduzíveis aos interesses últimos centralmente definidos, ou contribuindo para os redefinir melhor, ou para os dotar de meios mais eficazes de realização.

Hoje, as grandes empresas multinacionais da era da globalização revelam-se contextos privilegiados de controlo remoto, centralizados em termos de decisões macropolíticas e estratégicas, desconcentrando e deslocalizando as suas unidades de produção (e delegando poderes), descentralizando certas decisões de carácter técnico ou operativo em busca de soluções mais criativas, mais adaptadas aos contextos locais e, obviamente, mais produtivas e competitivas - «na senda da excelência», de acordo com a já célebre expressão de Thomas Peters e Robert Waterman (1987).

Algumas daquelas soluções, por vezes informais ou mesmo ilegais, desenvolvidas em contextos específicos de ação e engendradas por atores periféricos e subordinados, chegam a ser tão apreciadas que em breve são objeto de formalização e generalização, ou mesmo de legalização retrospectiva, pois são consideradas demasiado importantes e eficazes para que possam permanecer à margem das esferas centrais de produção política e de controlo estratégico.

Desta forma se tem podido articular dois movimentos contraditórios: por um lado movimentos de centralização e de recentralização das decisões e, por outro, iniciativas descentralizadoras. Porém, a contradição é apenas aparente pois a centralização de decisões políticas e estratégicas de grande alcance é servida e reforçada pela descentralização de decisões locais ou periféricas, mas de tipo predominantemente processual e implementativo, consideradas instrumentais relativamente às primeiras e delas hierarquicamente dependentes.

Também no que às políticas públicas para a educação e à administração dos sistemas educativos e das escolas se refere, as duas últimas décadas têm revelado uma utilização extensiva, e por vezes estranhamente consensual entre distintas forças políticas, de perspectivas de tipo gerencialista e tecnocrático que se caracterizam pelo recurso a formas mitigadas e instrumentais de descentralização, de autonomia e de participação na decisão. Neste contexto, marcado pela emergência de uma ideologia de modernização da educação e das escolas, ou mesmo, como propôs Afonso (1997), por um «neoliberalismo educacional mitigado» (durante a década de 1985-1995), o conceito de autonomia é revelado, discursivamente, como elogio da diversidade na execução periférica das decisões centrais.

Ao invés, e num tempo que normativamente vem definindo e projetando a *autonomia das escolas* e sua *contratualização*, pareceria útil talvez recuar bem menos na história portuguesa para encontrar sentidos mais substantivos e, eventualmente, memórias de práticas

sociais mais próximas e mais inspiradoras da(s) autonomia(s) a construir. E depois da Revolução democrática do 25 de Abril de 1974, talvez mesmo exatamente a partir dos dias seguintes, seria um desses raros períodos, certamente num *flashback* não tanto recomendável pelas efemérides, mas sobretudo como revisitação crítica que creio incontornável. Mesmo quando, depois de mais de 25 anos sobre a ação dos capitães revolucionários do Movimento das Forças Armadas, não ignoro quão mais fácil parece de obter consensualmente, e de projetar com definitiva força, a imagem de que «a Revolução de Abril levou as escolas secundárias ao caos» (Maxwell, 1999: 80).

E não se trata, apenas, do *veredito* de certos historiadores, mas também da memória que ficou em muitos protagonistas da época e noutros atuais que, por distintas razões políticas e antagónicas projetos para Portugal, vieram não obstante a exprimir críticas semelhantes. Este foi, de resto, o consenso que acabou por sair vencedor, e desde mais cedo do que se supõe no caso da educação, embora absolutamente incapaz de distinguir entre a desordem caótica e o gérmen da destruição, e as ordens alternativas, criativas e democráticas, ainda quando contidas no mesmo turbilhão, ou no caos, aparente e/ou real em termos de representação. Também por isso foi relativamente fácil transitar da apoteose revolucionária, simulando o exorcismo coletivo de meio século de autoritarismo e de passividade, para a disforia normalizadora e quase demasiado exemplar para parecer verdadeira a tão breve trecho. E depois, mais tarde, chegará a lamentar-se a crise de participação, a ausência de movimentos sociais fortes, o défice de cidadania democrática, a falta de luta pela autonomia e pelo autogoverno das instituições públicas, quando as aprendizagens sociais potencialmente congruentes foram tantas vezes evacuadas na enxurrada que varreu práticas simplesmente basistas ou meramente manipulantes e que, afinal, segundo também dizem os historiadores, costumam ocorrer em todos os processos revolucionários.

É em todo o caso significativa a relativa desarticulação, por vezes mesmo o corte definitivo, que se opera entre os renovados conceitos de descentralização e de autonomia das escolas, politicamente negociados, juridicamente inscritos, pedagogicamente recontextualizados, ao longo dos anos mais recentes, e o exercício efetivo de práticas autonómicas levadas a cabo entre 1974 e 1976.

Certamente que as circunstâncias políticas e sociais são consideravelmente distintas e que, entretanto, as relações de poder entre centro(s) e periferia(s) político-administrativos e educativos se recompuseram a tal ponto que, em certos casos, talvez evidenciem mais semelhanças com a situação anterior a 1974 do que, propriamente, com a mobilização autogestionária dos primeiros tempos depois de Abril. Acresce ainda o facto, relativamente paradoxal, de o conceito de autonomia não se ter constituído como conceito-chave ou, sequer, *palavra de ordem*

dominante, quando as *comissões de gestão democraticamente eleitas*, os *plenários* nas escolas, a *gestão democrática*, em geral, e a *autogestão pedagógica* para certos setores, foram preferencialmente afirmados pelos protagonistas. Não obstante, foi disso que se tratou em tantos casos - um exercício de autonomia reclamada e ensaiada na prática, um ensaio de autogoverno democrático, com todas as dificuldades, conflitos, inexperiências, erros... dispensando *de facto* boa parte da legislação anterior que formalmente continuava a vigorar (numa favorável *lusitana distância*), e assim produzindo novas regras, procurando autonomamente outros ordenamentos. Por comparação, chega a ser curiosa (quando não de significado dramático) a reiteração, até à exaustão, dos discursos atualmente produzidos (já) em *celebração* da autonomia das escolas, embora frequentemente sem substância e sem correspondência generalizada, ou segura, no plano da ação.

Ao contrário de uma autonomia meramente técnica e processual, eficazmente exercida por instâncias periféricas subordinadas às decisões centrais, o ensaio autonómico a que me refiro, na história (ainda) recente das escolas portuguesas, foi levado a cabo através de formas de ingerência e de apropriação de poderes, transformando a(s) periferia(s) em centro(s) de decisão e de autogoverno.

Independentemente do tempo e das circunstâncias, do modo e das formas, não sei que outra referência mais próxima e mais significativa poderemos encontrar quando se trata de reclamar por uma escola autónoma, democraticamente governada, sem que a dúvida ou dificuldade central apresentada resida na inexperiência, no generalizado desinteresse ou na incapacidade de os atores escolares (entre outros) se assumirem como protagonistas face ao tradicional domínio dos atores centrais e dos textos oficiais que eles, em exclusivo, invariavelmente produzem.

## **2. A autonomia como ingerência e apropriação de poderes, transformando a(s) periferia(s) em centro(s) de decisão<sup>1</sup>**

A mobilização dos atores escolares, desde os primeiros dias que se seguiram imediatamente à Revolução dos Cravos, iniciada em 25 de Abril de 1974, traduziu-se na maioria dos casos pela realização de assembleias de professores e de alunos que, em muitas escolas, decidi-

---

<sup>1</sup> Sendo impossível reproduzir aqui os dados de investigação em que esta rubrica se baseia, solicito ao leitor que considere os meus trabalhos anteriores (especialmente Lima, 1988 e 1992) e ainda a síntese apresentada em Lima (1998a), que aqui se retoma parcialmente.

ram afastar reitores e diretores ou, em alternativa, confirmá-los no exercício dos cargos, embora para o desempenho de novas funções emergentes. Davam, assim, início a um processo de construção de formas alternativas de governo das escolas, embora à margem de qualquer autorização superior ou orientação oficial. Legitimamente (por referência a um quadro de legitimidade revolucionária em boa parte em processo de criação), mesmo quando ilegalmente (do ponto de vista da ordem jurídica formalmente vigente), as periferias escolares (auto)organizavam-se e passavam a ingerir-se no governo das escolas e, através deste, também no governo e na administração do sistema escolar.

Este fenómeno de típica ingerência, isto é, de participação ativa e direta no processo de tomada de decisões, torna-se mais claro e ganha maior significado quando se conclui que, de facto, durante todo o período revolucionário não é possível encontrar um único diploma legal, ou instrução oficial, que descentralize a administração e transfira poderes de decisão para as escolas. O que ocorreu, em termos de implantação da *gestão democrática das escolas*, foi uma «deslocação do poder do Ministério da Educação para as escolas, dos diretores das escolas e do corpo docente tradicional para os professores progressistas e para o corpo estudantil», conforme oportunamente observou Stephen Stoer (1985: 67). Esta «ocupação» das escolas, como lhe chamou o autor, não foi portanto operada por iniciativa do poder político ou da administração central, na base de qualquer projeto consistente de descentralização. Não se tratou, sequer, de uma delegação de poderes, e menos ainda de uma devolução, mesmo que transitória. Tratou-se, isso sim, de uma deslocação de facto, de uma «imposição da periferia e da base do sistema» (Grácio, 1986:164) que se apropriou progressivamente de poderes de decisão, exerceu uma autonomia não concedida, mas antes conquistada pela ação, reclamada e ensaiada na prática, através de processos de democracia direta. Aprendendo a decidir, decidindo, e através da decisão alcançando a autonomia.

Este ensaio autogestionário, que marcará o que designei por «primeira edição da gestão democrática» (Lima, 1992: 279-280), foi levado a cabo através da ação quotidiana nas escolas, não só sem legislação que lhe desse cobertura mas até mesmo contra a legislação que entretanto foi sendo publicada. A legalização, retrospectiva, das *comissões de gestão democraticamente eleitas ou a eleger depois do 25 de Abril* (Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio) foi clara quanto aos limites impostos aos novos órgãos colegiais, a quem caberiam «as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão» (Art.º 2.º). Na prática, porém, estes novos órgãos, e especialmente os plenários deliberativos (nunca formalmente considerados ou permitidos pela nova legislação) avocaram novos poderes e passaram a decidir autonomicamente, em tensão e por vezes em conflito aberto com a administração central e os governos.

Em crise, transitoriamente paralisado e aparentemente desfeito, «o Estado foi mantido entre parêntesis, na *reserva mas de prevenção*, para mais tarde recuperar e ser refeito» (Lima, 1992: 219). Como observou Boaventura de Sousa Santos (1984: 22), o colapso do regime não implicou o «colapso generalizado do Estado»; a emergência do que designou por um «Estado dual» permitiu que «as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais [fossem] mantidas quase intactas apesar de suspenso o seu funcionamento normal» (*ibidem*). E assim,

Desde cedo, e nos primeiros momentos, a administração central é forçada a ceder mas retém, no essencial, ainda que mais potencialmente do que efectivamente, a sua ascendência administrativa sobre as escolas - está numa situação de *finca-pé*, embora com alguma perda de terreno, mas a procurar firmar-se suficientemente para não resvalar em definitivo e para poder vir a recuperar. (Lima, 1992: 234)

Se o ensaio autonómico e autogestionário levado a cabo nas escolas desde os primeiros dias a seguir a 25 de Abril de 1974 pode configurar uma «aceleração revolucionária» *avant-la-lettre*, porque ocorrida antes da aceleração a nível político que se sucederá aos Golpes de 28 de Setembro e sobretudo de 11 de Março de 1975, é interessante observar que uma antecipação semelhante ocorrerá também por parte da administração central face às escolas.

Mais cedo do que noutros setores, a administração procurou controlar e regularizar as práticas socioeducativas e escolares, num esforço de *normalização a priori*, isto é, antes da existência de condições políticas propícias a uma «normalização» que só após o 25 de Novembro de 1975, e sobretudo depois da tomada de posse do I Governo Constitucional (1976), viriam a verificar-se (Grácio, 1981).

Logo em finais de 1974, a administração central passa a dispor de um instrumento normativo que generaliza um «modelo de gestão», uniforme, a todas as escolas preparatórias e secundárias (Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro). Instituído uma nova morfologia organizacional baseada em três órgãos (Conselho Diretivo, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo) o diploma opta claramente por formas de democracia representativa, regula ao pormenor os processos eleitorais, admite apenas a possibilidade de reuniões gerais em «assembleias consultivas», por corpos e após autorização, remete para os antigos estatutos e para a legislação complementar anteriores a 1974 as competências dos novos órgãos escolares e, significativamente, estabelece que «os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário continuarão sujeitos à superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura» (Art.º 31.º).

Esta tentativa de *normalização precoce* representa o primeiro grande sinal de recuperação e reanimação de uma burocracia centralizada, criando condições de sobrevivência a um minis-

tério que, momentaneamente paralisado e apagado, nunca chegou porém a assumir uma vocação distinta daquela que sempre tivera - a de um aparelho central organizado para o controlo.

Embora muito contestado por certos setores, e em boa parte objeto de incumprimento generalizado pois os plenários deliberativos reinaram em muitas escolas até ao início de 1977 e os conselhos pedagógicos, em certos casos, não chegaram a ser constituídos, aquele diploma representa o início do processo de reconstrução do paradigma da centralização e o retorno do poder ao centro.

Processo só inteiramente sucedido a partir de 1976/1977, em que se inaugura o que designei por «segunda edição da gestão democrática» (Lima, 1992: 279-280), com a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro (logo contestado), e mais tarde com os respetivos regulamentos do conselho diretivo (Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro) e do conselho pedagógico (Portaria n.º 679/77, de 8 de novembro). Entre 1976 e 1986, este «modelo de gestão» decretado foi-se progressivamente afirmando, a ponto de vir a ser genericamente defendido por vários setores que antes o haviam criticado, a partir do momento em que o poder político anuncia a sua substituição e em que as primeiras propostas são apresentadas para discussão pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

Estabilizada ao longo de uma década e normativamente regulada por uma grande quantidade de legislação complementar, com destaque para o conselho pedagógico (cujo regulamento sofreria várias alterações), esta «segunda edição da gestão democrática» será, no essencial, reproduzida durante mais de uma década (1986-1996). De facto, a sua substituição em regime de experimentação através do «novo modelo de gestão» (instituído pelo Decreto-Lei n.º 171/92, de 10 de maio) ficou limitada a cerca de meia centena de escolas/áreas escolares; entretanto, a gestão das escolas do ensino primário/1.º ciclo do ensino básico quase não sofreu alterações significativas ao longo dos últimos vinte anos, e de resto este foi o setor que conheceu menos mudanças estruturais, mesmo imediatamente a seguir à Revolução.

A *gestão democrática* das escolas, constitucionalmente consagrada, embora garantindo importantes princípios de democraticidade e de participação, a eleição de certos órgãos e uma gestão escolar de tipo colegial, sobretudo no caso dos professores, não foi contudo institucionalizada de forma a permitir uma rutura com o paradigma de centralização política e administrativa na educação, nem a conferir maior autonomia às escolas (Lima, 1988, 1992). Os professores conquistaram de facto maior protagonismo face ao anterior *modelo liceal*, e sobretudo face à intervenção de alunos, funcionários e, especialmente, de atores *externos* (pais e encarregados de educação, representantes comunitários, responsáveis municipais, etc.). Porém um protagonismo fortemente insular e limitado a áreas de execução, numa ação profundamente subordinada e regulamentada pormenorizadamente por um extensíssimo *corpus* normativo

que garantiu o protagonismo maior do ministério da educação e lhe conferiu o exclusivo dos poderes de governo e de direção do sistema e das escolas.

A governação democrática das escolas e o benefício de margens de uma autonomia acrescida e legitimada cedo se revelaram ilusórios, mesmo quando participativamente encenados através de rituais eleitorais. Rituais que, de resto, também cedo entraram em crise ao serem deslocados de uma participação no processo de decisão para formas mínimas, e formalistas, de participação. As mudanças de morfologia organizacional, a nível de certas estruturas formais, por mais importantes e valorizadas, foram contudo incapazes de mudar a face da administração.

O poder de decisão sobre a construção de projetos educativos e escolares, sobre o currículo e a avaliação, sobre a gestão dos recursos, por vezes mesmo sobre as mais elementares regras processuais, manteve-se essencialmente inalterado. A educação e a pedagogia permaneceriam subjugadas à administração, à produção normativa supra-organizacionalmente determinada e a regras hiper-racionalizadoras de alcance universal.

Neste contexto, a escola enquanto organização educativa, empiricamente referenciável e identificável, parcialmente autodeterminada, iniciadora de políticas e de projetos, comunidade em construção e democraticamente governada, instância responsabilizável pelas orientações e pelas ações que nela foram decididas e atualizadas, parte interessada e legítima no diálogo e na negociação com outros interesses e poderes, representará uma imagem puramente idealizada e apenas retoricamente reproduzida, uma metáfora enclausurada no universo dos textos e dos discursos sobre realizações adiadas.

E se no domínio das práticas, no *plano da ação organizacional*, podemos de facto identificar realizações capazes de romperem, em graus variados, com o quadro político e normativo antes traçado, isso deve-se mais à ambiguidade e à ineficácia do controlo central em certas fases e sobre certas áreas, e sobretudo à capacidade de resistência e de produção de regras alternativas por parte dos atores escolares, transformando a escola num *locus* de produção normativa, do que às margens de autonomia que têm sido formalmente concedidas pelo poder central. E assim, tendo há muito ficado para trás, talvez o ensaio autogestionário (1974-1976) não represente apenas uma memória para os protagonistas do passado, tendo deixado as suas marcas institucionais nas escolas e um capital de experiências e de saberes nas periferias, passível de ser atualizado e reatualizado, seja para responder positivamente aos desafios futuros de uma (re)construção da autonomia e do governo democrático das escolas, ou seja para vir a resistir criativamente a eventuais novas formas de controlo (re)centralizado e de autonomia meramente técnica e instrumental.

### 3. A autonomia como elogio da diversidade na execução periférica das decisões centrais

Dentro de certos limites, bem definidos, alguma diversidade de soluções técnicas e processuais passa a ser apreciada, desde que capaz de aumentar a eficácia de execução periférica das decisões políticas e normativas centrais. Por outro lado, esta *autonomia* instrumental (mesmo assim fortemente regulada em termos processuais) é passível de ser gerida consoante as circunstâncias políticas, ora alargando, ora estreitando o seu âmbito, podendo ser utilizada como uma forma de *delegação política*,

remetendo para as escolas a gestão de conflitos, em períodos de crise ou de contestação, responsabilizando os seus órgãos pela execução das orientações políticas centralmente produzidas, em total conformidade, sem lhes permitir uma intervenção legítima na formulação dessas políticas e sem admitir que parte delas poderão, e deverão, ser assumidas a nível escolar. (Lima, 1995: 68)

Mas desta forma pulverizando e fragmentando possíveis conflitos de alcance global, devolvendo responsabilidades e aliviando pressões.

Sem competências devolvidas ou poderes transferidos para as escolas, sem esquemas de descentralização regional ou municipal (em termos territoriais ou, mesmo apenas, funcionais), torna-se difícil compreender o discurso pretensamente descentralizador e autónomico, a não ser por referência a um esbatimento dos elementos políticos, democráticos e participativos, a favor das funções técnicas e modernizadoras, de resto bem patentes nos normativos que estabelecem as orgânicas dos departamentos e serviços centrais, e também das direções regionais de educação (Decreto-Lei n.º 141/93) e dos centros de área educativa (Portaria n.º 79-B/94), a título de exemplo.

Com efeito, o controlo centralizado em termos de poder de decisão de políticas e orientações pode ser mais perfeito, e eficaz, a partir do momento em que a estratégia adotada passa pela desconcentração. Tenho, por isso, avançado com a hipótese de uma recentralização de poderes por *controlo remoto*, através da criação de uma espécie de «capitanias» regionalmente disseminadas, mas não regionalizadas, ramificações de um centro agora ainda mais próximo das escolas que, não dotadas de autonomia(s), são sobretudo vistas como departamentos periféricos ou *serviços locais*, assim se reproduzindo a administração centralizada. Tem sido, de resto, esclarecedor observar as relações estabelecidas entre os centros de área educativa e as escolas, a propósito (ainda e apenas) da operacionalização das regras gerais contidas nos diplomas relativos à *autonomia, administração e gestão das escolas*. Não tem sido raro que

aqueles assumam autoritariamente o papel de exegetas autorizados e exclusivos, de intérpretes legítimos do espírito e da letra da lei, uniformizando recepções, estabelecendo comparações indevidas entre propostas de distintas escolas (e projetos e racionalidades), aceitando certas soluções e recusando outras igualmente plausíveis e possíveis, denegando com frequência (e logo desde o seu início) o necessário respeito pelos órgãos escolares democraticamente constituídos e por algumas das suas mais elementares decisões (assim imediatamente vigiadas e tuteladas).

Reconceptualizadas em termos de técnicas de gestão, em boa parte importadas dos universos privados e dos setores empresariais e produtivos para o domínio público, e por vezes objetos de um processo de ressemantização neoliberal, as ideias de descentralização, de autonomia e de participação na decisão têm por esta via conhecido um protagonismo assinalável nos discursos e nas tomadas de decisão política. Em certos casos foram mesmo centrais, consubstanciando políticas de educação de signo modernizador e em que medidas de *descentralização* e de *devolução* foram anunciadas com o estatuto de reformas, legitimadas pela necessidade de desburocratizar e de racionalizar, de aumentar a eficácia e a eficiência, a produtividade e a qualidade, ou de privatizar e de procurar formas alternativas de compensar a retirada (total ou parcial) do Estado.

Mas tais políticas, onde e quando ocorreram, deixaram ficar claro as suas conceções instrumentais de *descentralização* e de *autonomia*, de tipo gerencial, técnico-implimentativo ou desregulador. Compatíveis, por isso, com a manutenção ou o reforço de políticas centralizadas ou mesmo, como sucedeu em vários países de tradição descentralizada, com a construção de sistemas mais centralizados (Barroso & Sjørslev, 1990; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 1995).

Sempre que essencialmente apoiadas/legitimadas por razões de ordem técnica e instrumental, a descentralização e a autonomia são despojadas de sentido político democrático-participativo e são frequentemente transformadas em instrumentos e técnicas de gestão, tantas vezes ao serviço de políticas de signo contrário. Não é seguramente por acaso que as questões da *descentralização* e da *autonomia* passaram a constituir temas centrais nas políticas educativas de feição neoliberal, reconcetualizadas por forma a apoiar a recentralização política que tem ocorrido em diversos países, a par da devolução de encargos, da criação de *mercados educacionais* e da subordinação dos atores escolares, do currículo e da pedagogia, a novos poderes e interesses (a Inglaterra, a Austrália, a Nova Zelândia, são, entre outros, exemplos conhecidos e já muito estudados). De forma distinta, estas questões emergem nas agendas políticas de vários países da Europa do Sul, de tradição centralizada, mas mais inscritas nas discussões em torno da democratização da educação e da participação no governo das escolas,

apoiando projetos e reivindicações de descentralização não tão claramente sobredeterminadas, ainda quando já influenciadas, pela defesa do *mercado educacional*, da privatização/ desregulação, da gestão de inspiração empresarial e produtivista e, em geral, pela suspeição generalizada quanto aos méritos de uma educação/escola pública, suportadas por um Estado-providência cuja crise não é ideologicamente reconhecida nem politicamente enfrentada nos exatos termos em que o tem sido nos países antes referidos e ainda noutros *países centrais*.

Estes desenvolvimentos recentes comportam duas importantes lições a reter: a primeira é a de que a descentralização de poderes, a autonomia e a participação nas decisões em educação são matérias essencialmente políticas, mesmo quando são (como têm sido) apresentadas e legitimadas com base em argumentos técnicos; a segunda é a de que se trata de questões complexas cujo esclarecimento não pode ser reduzido a critérios nominalistas ou a problemas semânticos. Os contextos e lugares, os autores das produções discursivas, os princípios políticos invocados ou subjacentes, os valores a que se faz apelo, os interesses envolvidos, e até os métodos seguidos, são elementos essenciais à sua interpretação.

Uma interpretação das decisões em educação deve, por isso, procurar desocultar e identificar os valores e os princípios de orientação política que subjazem a cada projeto, analisar discursos e práticas, orientações e ações, e em especial as relações de poder, os tipos e as formas de participação/não participação nos processos de decisão, nos diferentes níveis e entre os diferentes atores envolvidos. Procurando por isso, e por isso admitindo encontrar, *nuanças* e diferenças subtis, desarticulações e inconsistências entre discursos e práticas e entre programas e ações, realizações democraticamente expressivas (em graus variados) e encenações participativas subordinadas a razões técnicas e a critérios instrumentais, mudanças essencialmente retóricas e mudanças efetivas, em curso ou já concretizadas. E atendendo, ainda, a sobredeterminações várias a nível das políticas públicas e sociais, também produzidas em contextos e instâncias supranacionais e particularmente amplificadas pelos fenómenos de globalização, mas sem contudo incorrer nos riscos da mera reprodução analítica e das agendas alheias, teórico-metodológicas e político-sociais, antes as observando criticamente e as cruzando com as realidades, e as especificidades, do país.

De resto, a administração da educação e das escolas constitui matéria em que Portugal detém uma longa tradição política, administrativa e sociocultural, assim profundamente marcada pelo passado, e já por factos mais recentes, que nos impedem de a considerar como um *recipiente vazio* ou como um simples contexto potencial absolutamente permeável e automaticamente reproduzidor de orientações externas, heterónomas ou pretensamente universais.

A configuração do sistema educativo, o aparelho administrativo e a organização das escolas não podem, por aquela razão, ser naturalizados - eles são o que são, não por não poderem ter

sido (ou vir a ser) outra coisa, mas exatamente devido ao facto de terem sido (e de continuarem a ser) construídos socialmente num espaço e num tempo concretos, por atores concretos que os produzem e reproduzem. As suas formas, passadas e recentes, têm sido socialmente e politicamente moldadas, fortemente institucionalizadas, e normativizadas, mantendo praticamente inalterada uma tradição centralista de poder e de controlo político e administrativo. Estranhamente, dir-se-ia, pois tal regularidade tem atravessado momentos históricos e fases políticas muito distintos, só transitoriamente interrompida, arrastando consigo crises, perdas relativas de protagonismo e de poder, situações de desorganização (ou de organização alternativa), porém também historicamente superadas através de reorganizações e de mudanças morfológicas que garantiram o retorno ao paradigma tradicional. Tais mudanças, essencialmente formais, foram por isso imprescindíveis no sentido de apoiarem aquela continuidade, episodicamente interrompida no plano das práticas sociais e escolares imediatamente depois de 25 de Abril de 1974, mas afinal salvaguardada por uma orientação política mais global, quase constante, e que em geral foi mantida inalterada.

As ideologias organizacionais e administrativas dominantes não foram afastadas com a democratização política e o regime democrático tem-se revelado muitas vezes incapaz de democratizar a administração do domínio público; no caso da educação, as consequências são particularmente perturbantes, não apenas em termos de democratização das estruturas e dos processos, de participação na decisão e de garantia dos direitos sociais e de cidadania, mas também pelos impactos negativos em termos de promoção de uma educação para a democracia e para a participação social e cívica, projeto político da maior relevância numa sociedade profundamente marcada por um regime autoritário que vigorou durante meio século. E assim, a administração pública em geral, e especificamente a administração da educação, têm sido em boa parte mantidas à margem, quando não em posição de resistência, face a um projeto de *democratização da democracia*, único projeto, afinal, capaz de conferir sentido e de justificar a descentralização e a autonomia educativas em termos expressivos.

Sem ruturas assinaláveis do ponto de vista político, sobretudo ao longo da última década em que, inversamente, os discursos reformadores e as perspectivas de mudança ganharam súbito relevo e chegaram a apresentar a descentralização e a autonomia das escolas como verdadeira «Terra Prometida» (Lima & Afonso, 1995), a administração da educação não deixou, porém, de conhecer algumas mudanças.

Para além das mudanças formais a que já aludi (mudanças reorganizativas e de adaptação, que em boa parte permitiram evitar mudanças políticas de fundo no paradigma de centralização), há ainda a registar mudanças discursivas que mesmo quando assumem carácter essencialmente retórico não deixam de ter repercussão, não só na(s) forma(s) como se passa a falar da

educação e a inscrever certos conceitos e certas ideias na produção normativa, reproduzidos em discursos políticos, textos legislativos, programas e medidas, etc., mas também nas expectativas que podem gerar e nas formas de receção e de apropriação/recontextualização que a partir deles podem passar a ocorrer. É ainda forçoso reconhecer, de um ponto de vista teórico, que tal como as eventuais mudanças juridicamente consagradas e centralmente decretadas não asseguram automaticamente a mudança das realidades educativas e das práticas escolares, também a manutenção, ou mesmo a cristalização, das principais orientações políticas macroestruturais e das correspondentes regras formais-legais não implica, fatalmente, a manutenção do *status quo*, a observância daquelas regras em conformidade ou a mera reprodução normativa no plano da ação e das práticas dos diversos atores escolares.

Investigações portuguesas recentes, que de forma crescente e aprofundada vêm estudando empiricamente as organizações educativas/escolares, evidenciaram já a vantagem, e a necessidade, de proceder a análises multifocalizadas da administração da educação e das escolas, prestando atenção aos diferentes níveis políticos, organizacionais e administrativos, aos vários atores implicados e às distintas racionalidades e regras envolvidas.

#### 4. Topografia complexa das decisões em educação<sup>2</sup>

As nossas análises não devem reproduzir os olhares dominantes e as focalizações privilegiadas adotadas pelos protagonistas políticos e administrativos centrais e mais poderosos, nem incorrer nos riscos de se limitarem a estudos macroanalíticos para, a partir deles, caracterizarem unilateralmente e mono-racionalmente a administração da educação e das escolas. Ao dispensarem, por supérfluas, as realidades escolares concretas, empiricamente referenciáveis nas suas semelhanças e diferenças, aquelas abordagens passariam a reproduzir e a amplificar os traços essenciais de uma administração centralizada a partir do momento em que, também do ponto de vista analítico, lhe conferissem centralidade ou mesmo carácter exclusivo. Daí a considerar que cada escola é sobretudo uma unidade elementar de um macrossistema que, como tal, encerraria as *propriedades* essenciais deste e as reproduziria local e institucionalmente, vai como se sabe um pequeno passo; capaz, no entanto, de condenar a escola (e os atores escolares), logo no plano teórico, à reprodução normativa e à *hetero-organização*, assim lhe dene-

<sup>2</sup> Recupera-se o título e vem-se retomando o texto que serviu de base à conferência de abertura do VIII Colóquio Nacional da Secção Portuguesa da AIPELF/AFIRSE, subordinado ao tema «A Decisão em Educação», e realizado entre 20 e 22 de Novembro de 1997 na Universidade de Lisboa (Lima, 1998b).

gando a possibilidade de se constituir como instância *auto-organizada* para a produção de regras e a tomada de decisões políticas e não lhe reconhecendo as suas margens de *autonomia relativa*.

Por outro lado, a valorização teórica e empírica das realidades escolares não pode, por sua vez, incorrer nos riscos de produzir imagens de organização-escola de tipo atomizado ou insular. Tenho por isso defendido a necessidade de ultrapassar a atomização da escola enquanto universo fechado e isolado do contexto macrossocial mas, de igual modo, escapando a determinismos de tipo macroestrutural que reduzem as dimensões organizacionais e condenam os atores à reprodução e à adaptação, capitulando perante a imposição normativa *externa* e a uniformização centralizadora. Trata-se, assim, de valorizar o estudo das tensões estabelecidas entre o sistema e a administração central, por um lado, e a escola e os acores organizacionais escolares, por outro; tensões tanto mais importantes quanto, no plano da ação em contexto organizacional, nenhuma das partes tiver garantido, e muito menos *a priori*, o controlo total sobre a outra (cf. Lima, 1996: 31-32).

Tais tensões existem, e existirão sempre, não apenas entre as partes referidas mas também e desde logo no interior de cada uma delas, pois nenhuma se constitui como um todo homogêneo e absolutamente articulado e coerente, seja numa administração centralizada ou descentralizada, com ou sem autonomia das escolas juridicamente consagrada, decretada e efetivamente praticada.

A diferença substancial reside no facto de numa administração descentralizada e numa escola governada democraticamente e dotada de autonomia aquelas tensões serem esperadas, legítimas, dirimidas por processos de decisão política democráticos e participativos, a partir de projetos políticos de educação e de escola que lhes conferem sentido. Não se tratará, portanto, de um cenário capaz de fazer evacuar os conflitos e as tensões, nem de aumentar a eficácia e a eficiência da administração, ou de produzir automaticamente maiores níveis de *performance* e de *qualidade* educativas. Mas sim de democratizar a governação da educação e das escolas, de reconhecer direitos de participação nos processos de decisão política, a distintos níveis, de devolver às escolas e aos atores escolares poderes e responsabilidades de autodeterminação, dignidade e cidadania e, em suma, de conferir legitimidade política e dimensão educativa a práticas de autonomia tantas vezes confundidas com atos de resistência ilegítima ou de desobediência à autoridade. Práticas de autonomia que ocorreram no passado e que ocorrem no presente, embora nas margens de uma organização política e administrativa que formalmente as não contempla, e muito menos as favorece, que na prática não as consegue nunca controlar totalmente ou impedir e que, informalmente, vai sendo forçada a tolerá-las, quando não tirando mesmo partido delas em seu benefício.

Esta perspetiva exige olhares não apenas concentrados e direcionados no sentido poder central-escolas, nem somente em termos macroestruturais, do centro para as periferias da decisão. Exige focagens analíticas capazes de destacar grandes planos, em detalhe, dos contextos e das decisões, centrais e periféricas, e não exclusivamente perspetivas panorâmicas e englobantes, vistas de cima e à distância, isto é, a partir de uma posição de observação em que é de facto mais fácil representar o sistema educativo como um conjunto de unidades concêntricas, em gravitação, todas irremediavelmente sujeitas à mesma força centrípeta.

Pelo contrário, a macro-organização e o poder central são confrontados com lógicas e ações locais com que dificilmente são capazes de se articularem, pois em boa parte estas revelam-se desafiadoras do tradicional poder do centro, reclamando por vezes novas prerrogativas, maior autonomia, respeito pelas especificidades e pelas diferenças; aplicando certas forças centrífugas e procurando posições de alguma excentricidade face a decisões efluentes do centro.

Os protagonistas socioeducativos locais deixam progressivamente de se rever e de se autorrepresentar enquanto mera periferia, capitalizam experiências que fazem de cada periferia não uma simples extensão do centro, mas antes o centro da ação educativa concreta, assim contribuindo para a crise de legitimidade do controlo central sobre a educação. Exercitam, de resto, uma capacidade estratégica que lhes permite, por vezes, extrair benefícios da centralização do poder de decisão e, outras vezes, colher vantagens de iniciativas que a afrontam. De facto, a capacidade organizacionalmente ancorada para iludir, resistir ou contrariar as diretivas centrais, a nível das organizações educativas, parece ser tanto maior quanto mais centralizado for o poder de decisão; a ponto de o sistema de controlo central entrar em crise de eficácia, porém insistindo, incapaz de mudar e de aprender com os seus erros, numa clara afirmação do seu carácter *burocrático* (de acordo com a conhecida definição de Michel Crozier, 1964).

Por outro lado, o gigantismo e a crescente complexidade do sistema educativo arrastaram novos problemas de *governabilidade* e colocaram os responsáveis políticos e a administração central em situação crítica, incapazes de manterem o antigo padrão de controlo sobre as periferias, e a sua conexão interna, através do tipo teoricamente mais puro e mais tradicional de administração centralizada-concentrada. Por esta razão, como vimos, a configuração organizacional e o sistema de administração têm sido sujeitos a várias mudanças, procurando-se uma reorganização de tipo desconcentrado através de unidades pericentrais (como as Direções Regionais de Educação, por exemplo), que permitem manter, e mesmo reforçar, poderes, alcançar maior eficácia no controlo e na coordenação, aproximar-se mais das unidades educativas periféricas e penetrar nos seus territórios.

*Locus* privilegiado de reprodução de decisões políticas externamente produzidas, cada organização e contexto educativo é porém articulado, periféricamente, através de distintos processos, formas e regras, com um centro de decisão política que se autodefine normativamente mas que raramente se traduz, na ação, de forma homogênea, regular, constante ou uniforme. Porque o centro nunca se constitui como uma criação definitiva e muito menos independente da sua estruturação e da sua reprodução através de aparelhos complexos, eles próprios dotados de *autonomia relativa*. Em rigor, como vimos, estaremos mesmo perante vários centros, concentrados e desconcentrados.

A esfera central de decisões políticas, administrativas e de controlo é marcada por uma pluralidade de atores e de contextos de ação, formais e também informais, com distintas e assimétricas capacidades de influenciarem a tomada de decisão.

Em termos de poder na tomada de macrodecisões, a esfera política e administrativa central é constituída, dinamicamente e de acordo com as coordenadas de espaço e tempo, por vários lugares - lugares centrais, lugares menos centrais, ou mesmo periféricos, no interior do centro formalmente representado. A geometria rigorosa (e estática) dos organigramas que formalmente representam o interior do centro dificilmente pode dar conta das posições relativas e em movimento dos atores que mais influenciam as decisões. A representação formal não pode, sequer, contemplar aquelas instâncias e aqueles atores que sendo porventura centrais à tomada de certas decisões, em certos momentos, não têm existência formal, são poderes alternativos, ou paralelos, ou até mesmo clandestinos.

Os movimentos de retração e de expansão do centro de decisão tornam de resto muito problemática a imposição de fronteiras claras, tal como a definição estável daquilo que lhe é externo e interno. Acresce a tudo isto uma outra dificuldade de análise: a distância formal, e também geográfica, entre instâncias centrais e periféricas não é diretamente proporcional à distância política, social e de poder. Como se sabe, mesmo face a um poder de decisão altamente centralizado, as instâncias e os atores periféricos nunca se encontram totalmente despojados de poder nem desprovidos de recursos mobilizáveis no sentido de influenciarem a tomada de decisões centrais (embora a sua distribuição seja de facto assimétrica).

A agregação de poderes e de recursos periféricos, traduzidos em ações a partir das periferias, mas concertadas e simultâneas, pode ter um grande impacto. Ou seja, os micropoderes e as microdecisões podem afetar consideravelmente as macrodecisões, podem contrariá-las ou mesmo vir a sobrepor-se-lhes. Como de resto acontece no próprio núcleo do poder central, por vezes bastante mais vulnerável do que se supõe perante jogos internos de poder e confrontos entre distintas políticas com expressão no seu seio.

O centro é, assim, relativamente plural, em parte uma invenção de atores, textos e regras dotados do poder, e em certos casos da legitimidade, de se afirmarem como centrais, mas é também uma criação das periferias. Enquanto construção simbólica e cultural, e sobretudo no plano da ação, não é tanto o centro que edifica ou constrói as periferias, mas estas que, ao serem assumidas como centros de ação educativa concreta, por atores concretos, confirmam, e reinventam, a existência do centro.

Do ponto de vista de uma sociologia da ação, o sistema de administração da educação e das escolas, pese embora a centralidade e o protagonismo assumidos pelos aparelhos político-administrativos e de controlo, deve ser analiticamente representado como um sistema policêntrico. Enquanto categoria jurídica, o centro pode, em rigor, dispensar as periferias, mas enquanto sistema de ação um aparelho central de administração só existe e só é reproduzido através da existência concreta das periferias. Estas, porém, podem subsistir perante o colapso do centro, podem articular-se com novos ou distintos centros, podem, no limite, substituir-se ao antigo centro, em graus e extensão variáveis, como sucedeu em 1974-1976 no governo das escolas portuguesas, durante o período revolucionário.

Numa administração centralizada, cada organização escolar é afirmada, simultaneamente, como um centro de ação educativa e como uma periferia político-administrativa. A centralidade educativa/pedagógica de cada escola, enquanto unidade de gestão, encontra-se em tensão permanente com o carácter periférico que lhe é normativamente imposto. Daqui resulta aquilo que poderá ser designado como a *centralidade periférica* da escola como organização educativa, numa administração centralizada.

Esta *topografia* complexa, em que cada centro da ação educativa é político-administrativamente periférico e em que o centro político-administrativo é, por sua vez, periférico relativamente à ação educativa, permite reconhecer analiticamente uma macro-organização de tipo policêntrico, sem ignorar assimetrias de poder e relações de subordinação, mas igualmente sem condenar as organizações e os atores escolares à reprodução normativa e à aquiescência passiva.

É de resto esta *topografia*, ou descrição dos múltiplos lugares em que ocorrem decisões em Educação - em simultaneidade ou em sucessão, *a priori* ou *a posteriori* face à ação educativa e pedagógica, no gabinete do ministro ou na sala de aula, com carácter visível ou invisível, explícito ou implícito, de forma concentrada ou difusa, de alcance global ou local -, que nos adverte para a complexidade do estudo das decisões em Educação e para a necessidade de prestarmos atenção àquilo que *é decidido dizer, decidido decidir e decidido fazer*, em todos os níveis e setores do sistema educativo.

Observando, finalmente, as dimensões políticas de todas as decisões, por mais profissionais, técnicas ou instrumentais que elas possam parecer, pois esta é a única forma de abrir

caminho à democratização do processo de tomada de decisões em Educação, à governação democrática das escolas, à intervenção da comunidade e ao exercício da cidadania em torno de um projeto de escola pública que por essa via a vai construindo mais autónoma, lhe vai conferindo maior centralidade e a vai tornando cada vez mais pública.

**Correspondência:** Departamento de Ciências Sociais da Educação – Instituto de Educação da Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga – Portugal  
E-mail: [llima@ie.uminho.pt](mailto:llima@ie.uminho.pt)

## Referências bibliográficas

- Afonso, Almerindo Janela (1997). O «neoliberalismo educacional mitigado» numa década de governação social-democrata. *Revista Portuguesa de Educação*, 10(2), 103-137.
- Barroso, João, & Sjorslev, Sten (1990). *Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias nos doze estados membros da comunidade europeia*. Lisboa: ME/GEP.
- Crozier, Michel (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Freyre, Gilberto (1997). *Casa-grande & senzala* (32.ª ed.). Rio de Janeiro: Record.
- Grácio, Rui (1981). *Educação e processo democrático em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Grácio, Rui (1986). A educação, dez anos depois: Que transformações, que rupturas, que continuidades?. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 153-182.
- Lima, Licínio C. (1988). *Gestão das escolas secundárias: A participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Lima, Licínio C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar: Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Lima, Licínio C. (1995). Reformar a administração escolar: A recentralização por *controlo remoto* e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 57-71.
- Lima, Licínio C. (1996). Construindo um objecto: Para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In João Barroso (Org.), *O estudo da escola* (pp. 15-39). Porto: Porto Editora.
- Lima, Licínio C. (1998a). A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996). In Ministério da Educação, *A evolução do sistema educativo e o PRODEP: Estudos Temáticos* (Vol. I., pp. 15-95). Lisboa: ME/DAPP.
- Lima, Licínio C. (1998b). Topografia complexa das decisões em educação. In Albano Estrela & Júlia Ferreira (Eds.), *A decisão em educação* (pp. 3-13). Lisboa: AFIRSE/FPCE da Universidade de Lisboa.
- Lima, Licínio C., & Afonso, Almerindo Janela (1995). The promised land: School autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, 47(2), 165-172.
- Maxwell, Kenneth (1999). *A construção da democracia em Portugal*. Lisboa: Editorial Presença.

- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). (1995). *Decision-making in 14 OECD education systems*. Paris: OECD.
- Peters, Thomas, & Waterman, Robert H. (1987). *In search of excellence (Na senda da excelência): O exemplo das empresas norte-americanas mais bem geridas*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Santos, Boaventura S. (1984). A crise e a reconstituição do Estado em Portugal (1974/1984). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27/28, 11-62.
- Stoer, Stephen R. (1985). A Revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, 3, 61-83.

### **Legislação**

- Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio. Gestão dos estabelecimentos de ensino.
- Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro. Gestão democrática dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.
- Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro. Gestão democrática dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.
- Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro. Regulamento dos conselhos diretivos.
- Portaria n.º 679/77, de 8 de novembro. Regulamento dos conselhos pedagógicos.
- Decreto-Lei n.º 171/92, de 10 de maio. Regime de direção, administração e gestão das escolas.
- Decreto-Lei n.º 141/93, de 26 de abril. Direções regionais de educação.
- Portaria n.º 79-B/94. Centros de área educativa.