



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
CENTRO REGIONAL DE BRAGA
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

**Modelos de Gestão das Escolas
-uma abordagem comparativa**

Relatório de Actividade Profissional

**II Ciclo de Estudos em Ciências da Educação
Administração e Organização Escolar**

Hortense Lopes dos Santos

Orientador

Professor Doutor António Sousa Fernandes

Braga, 2013

Resumo

Este relatório resulta da minha reflexão sobre as implicações e mudanças normativas introduzidas pelos Decreto-Lei nº 115-A/1998, de 4 de maio e nº 75/2008, de 22 de abril, na organização das escolas e o impacto na gestão, liderança e participação da comunidade escolar nos órgãos de gestão e na tomada de decisões.

O trabalho faz a abordagem à gestão das escolas entre 1974 e 1998, mas incide-se, em particular, no RAAG introduzido em 1998, alterado em 2008 e em 2012, pretendendo responder à problemática inicial deste estudo: em que se aproximam e em que divergem os diplomas citados e que alterações introduziram nas práticas de gestão da escola.

No desenvolvimento desta reflexão, registam-se as alterações observadas na ESCA em resultado dos novos normativos, no que respeita ao quotidiano da escola, à ação do conselho geral, à ação da comunidade educativa e na tomada de decisão.

Por fim, afirma-se o efetivo papel do conselho geral como órgão do poder na escola; por outro lado, reafirma-se a responsabilidade acrescida do órgão de gestão uni-pessoal e a confiança em práticas de gestão.

Abstract

The report hereby presented is the result of a very personal reflection on the implications and regulatory changes introduced by Decree-Law no. 115-A/1998, May 4 and Decree-Law no. 75/2008, April 22 on the organization of state educational establishments of preschool, primary and secondary education, the impact on management, leadership, and community participation in school management bodies and decision making.

The work approaches public schools management between 1974 and 1998, underlying, in particular, the “RAAG” introduced in 1998, amended in 2008 and in 2012, aiming to give answers to the purpose of the study, that is, to ascertain the similarities and differences between the legal documents mentioned and describe the changes they introduced in school management.

It focusses on the changes observed in “Escola Secundária Carlos Amarante” (ESCA) as a result of new regulations, with regard to school daily practices, the action of the General Council, the roles of the educational community and in decision making.

Finally, it stresses the effective role of the General Council as a body of power in school, the increased responsibility of the new one-person body of management, and the confidence in management practices.

Índice

Resumo.....	i
Abstract	ii
Índice.....	iii
Siglas.....	iv
Introdução.....	1
1- Reflexão sobre o meu percurso profissional.....	2
2- Problemática	8
3- O regime de gestão das escolas: alguns aspetos	10
1- A organização do sistema educativo: centralização e descentralização.....	10
2- A organização-escola.....	14
3- O modelo de gestão democrática e o de direção democrática	18
4- Liderança e autonomia.....	23
5- Liderança e gestão.....	29
4- Reavivando a memória – os modelos de gestão das escolas desde 1974.....	33
1- A gestão das escolas entre 1974 e 1998	33
2- O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.....	41
3- O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril	48
4- O novo normativo – o Decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho	53
5- Os diferentes RAAG na ESCA – estilo de liderança e práticas de gestão	56
6- Conclusão	60
Referências bibliográficas	61
Referências legislativas	63

Siglas

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

ESCA – Escola Secundária Carlos Amarante

ECD – Estatuto da Carreira Docente

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

RAAG – Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário

Introdução

O trabalho que aqui se apresenta é um contributo muito pessoal para estudos mais aprofundados sobre as implicações das mudanças normativas introduzidas pelos RAAG de 1998 e 2008 no modo de gerir as escolas, com ênfase no impacto do último destes regimes nas práticas de gestão, de liderança, da participação da comunidade escolar nos órgãos de gestão e na tomada de decisão.

São abordados alguns aspetos que moldam o regime de gestão das escolas, começando pela organização do sistema educativo português e pela organização-escola, passando pela análise do modelo de gestão e direção democrático e terminando na análise dos conceitos de liderança e autonomia e liderança e gestão.

Feita uma breve referência à gestão das escolas entre 1974 e 1998, o trabalho incide, em particular, sobre os regimes introduzidos pelos Decretos-Lei nº 115-A/ 98, de 4 de maio e nº75/2008, de 22 de abril, este com as alterações do Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho.

Revertendo às práticas pessoais de gestão, conclui-se com uma descrição das alterações ocorridas (ou não) na ESCA em resultado dos novos normativos, nomeadamente no quotidiano da escola, na ação do conselho geral, na chamada da comunidade educativa à escola e na tomada de decisão.

Na síntese final, por um lado afirma-se o efetivo papel do conselho geral como órgão do poder na escola; por outro lado reafirma-se a confiança em práticas de gestão, desenvolvidas ainda sob um modelo de governação de 1998 e manifesta-se a convicção que serão bastantes para desenvolver o atual Projeto Educativo da ESCA e executar as medidas de política educativa em curso.

1- Reflexão sobre o meu percurso profissional

Concluí a minha licenciatura em Geografia na Faculdade de Letras do Porto, em Julho de 1983.

Iniciei a atividade profissional como professora de Geografia em Outubro do mesmo ano, na Escola Secundária de Fafe.

Nesse tempo, a licenciatura não previa a formação pedagógica. A prática pedagógica foi adquirida no dia a dia, no contacto com os outros professores do grupo disciplinar, a maioria com pouca experiência profissional. Ajudou, e estou muito grata, a delegada de grupo da escola, professora experiente, sempre disponível, mesmo com prejuízo da sua vida pessoal, para me ajudar na preparação das atividades letivas e todos os materiais necessários à leção. Devo dizer que foi um ano especial pela variedade de programas a lecionar: ensino diurno (7º ano) e ensino noturno (cursos geral e complementar), em que a maioria dos alunos eram estudantes trabalhadores e mais velhos do que eu.

Nesse ano participei em sessões de formação organizadas pelo Ministério, com professores experientes que contribuíram para a minha formação profissional.

No ano seguinte, fui colocada em Braga, na Escola Secundária Carlos Amarante (ESCA), com um contrato plurianual, a aguardar a abertura de formação em serviço (estágio) e lugar de quadro.

O ano letivo 1984/85 correspondeu ao centenário da Escola Secundária Carlos Amarante, com variadas atividades conjugadas com as aulas, com a participação da comunidade educativa e que despertaram em mim um sentimento de pertença que se prolongou até hoje.

A comemoração do centenário foi um momento particularmente importante para a Escola Secundária Carlos Amarante que envolveu toda a comunidade escolar com a reafirmação do seu cariz técnico-humanista.

Para mim, foi um momento “único” pela novidade, pela variedade de atividades, pela riqueza intelectual dos participantes, designadamente ex-diretores e professores reformados que “regressaram” à escola para as diversas iniciativas.

No ano letivo 1987/88, fui deslocada para a Escola Secundária D. Maria II, em Braga, por ausência de componente letiva, mas continuei vinculada à minha escola.

No ano letivo seguinte, fui colocada na Escola Secundária Carlos Amarante, num lugar do Quadro de Nomeação Provisória e a realizar a formação em serviço, com a duração de 2 anos letivos. No 1º ano frequentei as aulas correspondentes à formação pedagógico-didática da disciplina, no CIFOP da Universidade do Minho e no 2º ano realizei a prática pedagógica na escola.

A formação em serviço provocou um envolvimento ainda mais acentuado na vida da escola, pela aplicação dos conhecimentos adquiridos, nomeadamente na área pedagógica mais estruturada e aprofundada que me proporcionou.

No ano letivo seguinte (1990/91) continuei a lecionar na escola como docente do quadro de nomeação definitiva. Além da lecionação, fui nomeada acompanhante da formação em serviço (2ºano) dos formandos de Geografia colocados em diversas escolas: C+S de Cabreiros, C+S de Palmeira, Secundária de Amares e Secundária de Caldas das Taipas. Foi um ano letivo extraordinário, muito gratificante, que me permitiu conhecer outras realidades, outras escolas e culturas de escola desenvolver conhecimentos adquiridos na minha formação.

Nos anos letivos seguintes e até 1998/99, continuei a lecionar na minha escola tendo exercido diversos cargos: delegada de grupo de Geografia, membro do conselho

pedagógico, coordenadora do Centro Escolar de Informática, coordenadora do Projeto Viva a Escola e do Projeto Escola Promotora de Saúde.

Tratava-se de projetos que envolviam alunos e professores, apresentavam a possibilidade de termos mais recursos educativos, além de, pela minha parte, sentir que podia dar mais pela escola, completando as atividades letivas.

Acrescento que, neste período, introduzimos na escola a área de estudo de Humanidades, na qual lecionei as disciplinas de geografia e introdução ao desenvolvimento económico-social (IDES) e fui corretora de exames nacionais.

Paralelamente, também lecionei, em regime de acumulação, no Externato Infante D. Henrique, em Ruílhe, entre 1991 e 1999.

Durante este período fui sondada sobre a possibilidade de participar numa lista candidata à eleição do Conselho Diretivo, o que não se concretizou. No entanto, o interesse manteve-se.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, fui convidada (pelo candidato a presidente) para integrar a lista candidata à eleição para o conselho executivo, triénio 1999/2002, para o cargo de vice-presidente.

Estava preocupada com o meu desempenho nas novas funções, mas empenhada em corresponder o melhor possível à confiança em mim depositada, sendo certo que não me faltava motivação e apoio do presidente e restante equipa.

Líder carismático, foi com o meu predecessor que aprendi grande parte dos “instrumentos” de gestão a que recorro e que se mantêm muito atuais.

No final deste mandato (1999-2002), o presidente do conselho executivo pediu aposentação. Senti que podia desempenhar as funções e dar continuidade ao trabalho realizado e propus-me assumir a candidatura a Presidente do Conselho Executivo. Fomos

eleitos, eu e a minha equipa, para dois mandatos sucessivos, terminando em 2009 com a alteração da lei.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 75/2008, que alterou a direção, administração e gestão das escolas, candidatei-me a diretora, fui eleita e continuo em funções.

Devo dizer que as pessoas que me acompanham no grupo mais restrito desde o conselho executivo e a direção é basicamente o mesmo; as alterações foram impostas por concurso, aposentação, opção pessoal e força da lei.

Ao longo dos 10 anos de conselho executivo senti necessidade de aprofundar conhecimentos, participar em várias formações que me permitissem corresponder ao que se esperava de uma escola com passado e preparando o futuro. Participei em diferentes seminários e ações de formação, em que destaco o “Curso de Valorização Técnica Orientada para a Administração Escolar”, promovido pelo Instituto Nacional de Administração, em 2005. Neste curso frequentado só por presidentes do conselho executivo, tive a possibilidade de trocar saberes, opiniões, e adquirir conhecimentos que me permitiram decidir melhor, com mais segurança as diferentes situações que nos surgem no quotidiano.

Em 2004/05, participei num Seminário Internacional – Arion “A Direção de Estabelecimentos de Ensino”, organizado pela Direção Regional da Educação do Norte, em que estavam envolvidas algumas escolas da região, desenvolvendo-se os trabalhos em Amarante.

Em 2006/07, frequentei a parte curricular do Mestrado em Ciências da Educação, Área da Administração e Organização Escolar. Não concluí a dissertação.

Como presidente do conselho executivo respondi sempre às solicitações da tutela para participar em estudos. Destaco, por exemplo, o Grupo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário (GAAIRES), criado

em 2006 e que envolvia 16 escolas a nível nacional, com o objetivo de analisar os problemas, preocupações e dificuldades que as escolas sentiam no novo ensino secundário, criado pelo Decreto-Lei nº 74/2004. A publicação dos seus relatórios com recomendações permitiram, entre outros, ajustamentos na carga horária e/ou desdobramentos nas disciplinas específicas.

Este estudo deu origem a outro grupo de trabalho designado Observatório do Trajeto dos Alunos do Ensino Secundário (OTES). Participamos no projeto piloto que continua na atualidade e que pretende conhecer os alunos à entrada do ensino secundário e no final do 12º ano, através de inquéritos online.

A escola que dirijo participa no Programa AVES (Programa de Avaliação Externa de Escolas), promovido pela Fundação Manuel Leão, que produz dados sobre a educação escolar em Portugal, sobre as competências dos alunos e as aprendizagens que efetivamente realizam, seja sobre o clima das escolas e as opiniões dos pais, alunos e professores, seja ainda sobre o valor acrescentado das escolas portuguesas. Esta informação é tratada globalmente e devolvida à escola para melhorar as suas práticas.

Na escola promovi a diversidade da oferta educativa, designadamente com a introdução dos Cursos Profissionais, criados pelo Decreto-Lei nº 74/2004, de 26 de março, dando seguimento à tradição que liga a Carlos Amarante à vertente técnica, reconhecida e muito valorizada pela comunidade escolar.

Em 2008, e correspondendo às propostas do Ministério no âmbito da Educação de Adultos, criamos o Centro Novas Oportunidades da ESCA que se mantém em funcionamento.

A partir do ano letivo 2009/10, a ESCA passou pelas obras de modernização previstas pela empresa Parque Escolar que trouxe muitas alterações aos edifícios, neces-

sitou de adaptações. Passamos por dificuldades várias no decurso das obras (dois anos) com instalação em espaços provisórios.

Neste período também fomos objeto de uma Avaliação Externa da Escola, realizada pela Inspeção Geral da Educação, em Março de 2010. O processo de avaliação foi recebido com expectativa, tendo em conta que o espaço físico da escola estava em remodelação. A comunidade educativa correspondeu e cooperou da melhor maneira, com serenidade, e o resultado foi gratificante. Fomos avaliados com o máximo, Muito Bom, em 4 parâmetros (Resultados, Prestação de Serviço Educativo, Organização e Gestão Escolar e Liderança) e Bom no parâmetro da Capacidade de Auto Regulação e Melhoria da Escola.

Em 2011, participei numa iniciativa conjunta do Ministério da Educação e da Microsoft – Programa Líderes Inovadores, dirigida à formação de diretores de escolas. Tratou-se de formação acreditada pelo Ministério da Educação, com 6 créditos, e com os seguintes objetivos fundamentais: desenvolver competências de gestão e liderança, identificar áreas de melhoria de performance das escolas, criar e implementar um plano de mudança, promover o contacto e intercâmbio entre as escolas e as empresas, promover a inovação e a melhoria das escolas.

Dirijo uma escola conhecida pelos bons resultados que os alunos têm obtido ao longo da última década.

Modestamente, julgo poder reivindicar para mim e para as equipas que dirigi e dirijo uma parte do sucesso que todos reconhecem àquela que considero “a minha escola”.

2- Problemática

São, pois, já longos os anos que tenho de exercício de funções no órgão de gestão da escola, iniciados aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Para além disso, em período de vigência do Decreto-Lei n.º 769-A/76, tinha sido membro do conselho pedagógico. Desta forma, tenho tido um papel central no modo como os dois últimos normativos que regulam a gestão das escolas têm sido implementados na escola.

Com o Decreto-Lei n.º 115-A/98 um novo órgão – a Assembleia de escola – aparece nas escolas. Este órgão, a ser constituído não só por elementos internos da escola mas também por elementos externos, na perspetiva de participação sociocomunitária como estabelece a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), é o responsável pela definição das políticas educativas internas da escola. Com este mesmo diploma deixam de ser exclusivamente os professores os responsáveis pela eleição do órgão de gestão da escola, podendo este continuar a ser um órgão colegial – Conselho Executivo –, ou passando a ser um órgão unipessoal, dependendo esta opção da decisão tomada pela Assembleia de escola. No Conselho Pedagógico assiste-se a uma alteração substantiva na sua composição e no número de membros, passando a incluir elementos não docentes, para além de estabelecer que os docentes deixam de se organizar pedagogicamente em grupos disciplinares, passando a organizar-se em departamentos curriculares.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, novas alterações no modelo de governação das escolas se introduzem: i) no Conselho Geral, órgão que aparece em substituição da Assembleia de escola, os docentes diminuem o peso de representatividade, deixando de poder representar metade do número de membros deste órgão; ii) passa a ser obrigatória a singularidade do órgão de gestão – aparece a figura

do Diretor; iii) o Diretor passa a ser eleito pelo Conselho Geral, deixando de ser uma assembleia eleitoral alargada, depois de previamente ter decorrido um procedimento concursal; iv) altera-se a composição e reduz-se o número máximo de membros possível no Conselho Pedagógico; v) a larga maioria dos coordenadores dos órgãos de gestão intermédia passam a ser nomeados pelo Diretor, abolindo-se o processo democrático, eletivo, de escolha dos representantes dos docentes, introduzido em Portugal logo após a Revolução de 1974; vi) assiste-se, ainda, a várias alterações no domínio das competências que são atribuídas a cada um dos órgãos da escola.

Como líder do órgão de gestão de topo da escola tive a incumbência de reorganizar o funcionamento da escola à luz do modelo que centralmente se estabeleceu para reger a autonomia, administração e gestão das escolas. As implicações das mudanças normativas no modo de gerir a escola não têm sido despididas, ao nível da composição dos órgãos mas também das competências que são cometidas a cada um deles e ao nível do funcionamento da própria escola.

Em que se aproximam e em que divergem estes dois diplomas? Será visível a alteração de práticas na gestão da escola, na liderança, na participação da comunidade escolar, na tomada de decisões?

3- O regime de gestão das escolas: alguns aspetos

1- A organização do sistema educativo: centralização e descentralização

O estado português garante aos seus cidadãos um sistema público de educação por si tutelado.

Como dispõem os artigos 73º e 74º da Constituição da República Portuguesa, todos têm direito à educação e cultura (artigo 73º, nº1) e ao ensino como garantia ao direito de igualdade de oportunidades (artigo 74º, nº1). Incumbe ao estado, na realização da política pública de ensino, assegurar o ensino básico universal e gratuito, criar um sistema público e desenvolver um sistema geral de educação pré-escolar (artigo 74º, nº2 alíneas a e b)

Por sua vez, a LBSE (Lei nº 46/86, de 14 de outubro) estabelece o quadro geral do sistema educativo português, definindo como um conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa, orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade (artigo 1º, nº 1 e 2). A coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem incumbe a um ministério vocacionado para o efeito (artigo 1º, nº 5 da LBSE).

A administração da escola rege-se por modelos políticos e administrativos que podem ser centralizados ou descentralizados, de acordo com os modelos de administração pública adaptados e circunstanciados às conceções de democracia que temos vivido.

Refira-se que administração pública se define como atividade administrativa pública que visa satisfazer um conjunto de necessidades comuns, fundamentais para a

vida da coletividade, em termos de segurança, educação, cultura e bem-estar. (Formosinho, 2005).

A Constituição da República Portuguesa em vigor prevê um sistema de administração pública descentralizado e a própria LBSE também defende um sistema de administração escolar desconcentrada e descentralizada. Contudo, data já do século XIX a adoção em Portugal de um modelo administrativo muito centralizado, muito visível no sistema escolar, que se mantém até aos nossos dias.

A centralização tem dominado o sistema educativo português, pois continuamos num sistema de subordinação entre os organismos locais, que executam, e o poder central, que tudo decide, onde domina o controlo e a produção de normas, enredando as escolas numa “teia legislativa e funcional esquizofrénica” (Azevedo, 2003: 15), com o Diário da República a ser usado como principal instrumento de produção de normas. Veja-se a este propósito o que o mesmo autor escreve noutro texto:

O Diário da República tem sido o instrumento verdadeiramente central e nuclear, o verdadeiro centro regulador do sistema, orientando políticas e mudanças de política com base na “5 de Outubro” e no Estado-Educador. O exangue e infinito Diário desta República constitui um dos melhores exemplos de centralismo jacobino e de “regulação do controlo. (Azevedo, 2011b: 78).

A impessoalidade (retirando o fator “emotivo”) nas tomadas de decisão, a uniformidade das soluções, a melhor racionalização de recursos e a rapidez na difusão de inovações, em contraponto com a ineficácia e a lentidão do aparelho do Estado à medida que o sistema educativo se expande, bem como a incapacidade dos serviços centrais preverem os problemas que surgem localmente e o recurso persistente a normativos para legitimar decisões, são alguns dos aspetos que podem ser apontados como, respetivamente, positivos e negativos do processo de centralização que se tem adotado (Formosinho, 2005: 14-21). Nesta ótica, o centro de decisão das políticas está na administração

central, com as escolas a serem “telecomandadas por controlo remoto” (Formosinho, 2005: 99)

Com a democratização do ensino, outro dos primados herdados com o 25 de Abril de 1974, e o crescimento da escola de massas, verificou-se uma incapacidade dos serviços centrais em responderem aos problemas locais e, até, às solicitações dos seus próprios serviços locais, pelo que se tentou reorganizar a administração central. De facto, quando os direitos e garantias individuais e a democratização da sociedade estão já assegurados, a centralidade pode trazer mais prejuízos do que benefícios. Daí a aposta na descentralização, porque favorece a adequação da administração pública à resolução dos serviços locais, torna os serviços da administração pública mais eficientes e, para quem está próximo dos problemas, executa mais fácil e rapidamente as normas.

A descentralização é a chave. Os professores e as escolas recebem poderes para tomar as suas próprias decisões sobre a forma como as coisas devem ser feitas. Também os pais acabam por ser envolvidos (Sergiovanni, 2004: 41).

Enveredar por um sistema de administração mais descentralizado tem merecido concordância dos investigadores, e até dos políticos. Reconhece-se que com a expansão da educação o poder central não pode ter o mesmo papel regulador que tinha noutros tempos.

A descentralização deve ser entendida como o processo de submeter a tipos de administração pública menos dependentes do Estado, áreas de atividade que até aí estavam sob a tutela estatal, enquanto a desconcentração como o processo de transferir para serviços regionais e locais do Estado competências situadas nos serviços centrais. A desconcentração é, assim, um processo de repartição de competências dentro da própria administração central direta (Formosinho, 2005: 25).

Naturalmente, a descentralização está relacionada com o modelo de democracia implementado, tendo em conta a participação dos cidadãos e o equilíbrio de poderes.

Num modelo descentralizado as decisões são tomadas por quem conhece os problemas. Gasta-se menos tempo e esforço, quando há menos burocracia e distância. Nesta concepção do Estado exige-se mais, porque há prestação de contas relativamente a resultados, há maior responsabilização a nível local pois a maior proximidade entre o decisor e as pessoas sobre quem tem efeito, promove a verificação do cumprimento das decisões, e naturalmente, a avaliação dos resultados.

A descentralização numa sociedade pode, assim, ser um meio mais eficaz e económico de decisão. Algumas das vantagens da descentralização podem ser conseguidas através da descentralização de serviços, ao transferir-se para outros níveis territoriais (tanto regionais como locais) da cadeia hierárquica com que o Estado se organiza, o poder de decisão. Assume-se, neste caso, como um processo de descentralização territorial.

Reconhecendo a importância da descentralização para a melhoria do sistema educativo, o Estado português na fase (nos anos 80 do século passado) em que os debates sobre a criação de regiões administrativas autónomas se sucediam, até por imperativo constitucional, criou as direções regionais de educação como “órgãos desconcentrados de coordenação e apoio”. Estas, sendo um dos mecanismos introduzidos para obviar o congestionamento da administração central, perpetuaram a sua atividade, sempre com os mesmos propósitos, até à publicação da mais recente lei orgânica ministerial.

Do que atrás foi dito, não se pode concluir que não pode haver descentralização quando o modelo de administração pública é centralizado. De facto, é possível conceber-se um processo de descentralização compatível com a centralização, quando se delega o poder de decisão de aspetos operacionais de rotina (descentralização) sem pôr em causa a entidade com o poder das decisões estratégicas da organização (centralização).

Na educação recorre-se à expressão “desconcentração” quando o sistema educativo se organiza criando sistemas deslocalizados, espacial ou funcionalmente, para evi-

tar o excesso de inoperância da administração central. Sendo uma "modalidade atenuada da centralização" (Fernandes in Formosinho et alii, 2005: 57) a desconcentração permite manter a mesma estrutura hierárquica da administração estatal, mas com alguns dos seus poderes a serem tomados por organismos de nível hierárquico mais baixo, motivados por questões não políticas mas técnicas, para melhorar a eficiência da administração central enquanto serviço público.

A nível da literatura da especialidade e da retórica discursiva do poder político, de que são exemplo paradigmático os preâmbulos dos normativos do Diário da República, se bem que muitas vezes não em cabal concordância com as próprias normas e orientações que o próprio diploma estabelece, tem-se colocado a descentralização como tónica de mudança nas políticas educativas portuguesas. Comumente, sente-se que tem de se aumentar os níveis de adequação da administração pública à resolução dos problemas locais, de se introduzir maior rigor, celeridade e adequação nas decisões, de se potenciar a participação das comunidades e de se promover o respeito pela diversidade das realidades locais.

2- A organização-escola

Quando o modelo do sistema educativo implementado era assumidamente centralizado, o Estado, e quase só ele, desempenhava um papel crucial na definição das políticas educativas que existiam nas escolas. Mas os valores e os princípios subjacentes à LBSE de 1986 colocam o Estado noutra patamar de intervenção: de regulamentador, deveria passar a ser regulador da ação educativa das escolas.

A ação do Estado, enquanto regulamentador, enfatiza a sua ação na definição e controlo prévio dos procedimentos, relegando para um nível de importância considera-

velmente mais baixo, a análise dos resultados alcançados do impacto das suas decisões. Nesse sentido, o Estado tende a alimentar a ideia de que o seu principal campo de ação política é a própria produção de normativos legais, esperando que as escolas concretizem fielmente o que lá se encontra publicado. Contudo, cada vez menos se exige do Estado um papel regulamentador e cada vez mais (muito mais) um papel regulador, alargado a outras formas de regulação, entendendo-se esta como “processos de coordenação das políticas e da acção educativa” (Barroso: 2005: 67). Na opinião de Formosinho, esse papel regulador do Estado, com a criação de mecanismos e de instrumentos de regulação, é fundamental para evitar alguns dos riscos inerentes ao processo de autonomia das escolas que se pretende construir e aprofundar, ligados, nomeadamente, ao corporativismo e ao uso indevido da autonomia (2005: 314-315).

A regulação da escola não se circunscreve à ação do Estado. Como refere Azevedo:

Aa regulação real, a que ocorre em cada momento histórico e em cada sociedade, advém sempre de um equilíbrio momentâneo, sempre instável e inacabado, porque activo, resultante do confronto de variadas regulações e fontes de regulação, fruto de um contínuo jogo social de poder e de cooperação, assente desde logo no exercício da liberdade e da capacidade de participação conducente à criação de compromissos sociais entre actores (2011b: 193).

Barroso identifica diferentes formas de regulação, dependendo da sua origem, por um lado, e das modalidades utilizadas, por outro.

As diferentes origens da regulação têm a ver com as tendências de evolução dos diferentes modos de regulação institucional: i) porque o sistema educativo de cada país tende a sorver e adotar cada vez mais as tendências, os discursos e os instrumentos produzidos ao nível dos grandes fóruns internacionais, há *regulação transnacional*; ii) pela ação e controlo do Estado e administração central sobre o sistema educativo, há *regulação nacional*; iii) por, a nível local, existir interação, confronto e compromisso de diferentes interesses e lógicas, também há *micro regulação local* (Barroso, 2005: 67-71).

Para além do papel regulador, burocrático e de controlo do Estado, já atrás referido, na escola cada vez mais coexistem múltiplas regulações, há um “sistema de regulações” (Barroso, 2005: 85), que se sobrepõem e são muitas vezes contraditórias entre si, mas em que a sua ação simultânea cria dinamismo na própria ação educativa da escola.

Azevedo (2011b: 192-197) dá forte relevo à regulação social, porque, considera “cruza a pluralidade dos níveis de regulação e dos processos de regulação” no sentido de melhor entender a regulação sociocomunitária da educação. Para isso, abandona-se a perceção centrada na regulação de controlo, para se perceber o modo como na escola interagem e se interrelacionam os diversos interesses em presença.

Quanto às modalidades de regulação Barroso (2005: 73-77) defende existir: i) a regulação burocrática, de natureza estatal, onde há forte intervenção da administração central e a escola é vista como “serviço local do Estado” (Formosinho, 1989); ii) a regulação profissional, de natureza corporativista pelos profissionais docentes, com a escola a dar particular importância a tudo o que parta deste corpo profissional, relegando para segundo plano os outros intervenientes da escola; iii) a regulação pelo mercado, que tende a assumir cada vez maior importância nas escolas portuguesas, porque as famílias detêm expectativas sobre as escolas, vertidas nos resultados que os seus educandos alcançam; iv) a regulação comunitária, pelas interações que cada vez mais se concretizam entre pais e professores, no sentido de defenderem causas que vão ao encontro de interesses comuns.

A regulação sociocomunitária introduz “uma perspetiva diferente na abordagem organizacional dos problemas a crise atual da escola (Barroso, ob. cit. p. 81). Trata-se de uma nova fórmula de regulação que procura estabelecer um equilíbrio entre o estado – os professores – e os pais dos alunos (bem como a comunidade em geral) na administração da educação e em particular da regulação da escola pública (p. 82).

Cunha *et. al.* recorre ao uso de metáforas para analisar as organizações, por considerar que estas são “realidades complexas e multifacetadas, repletas de variedade (de capacidade, pessoas, tecnologias, interesses, pensamentos, objetivos), a qual torna redutora e simplista (em vez de simples) qualquer teoria assente numa imagem única” (2007: 39). Considera as seguintes metáforas da organização: i) *organização racional*, quando a mesma é norteadada por princípios da homogeneidade, unicidade de objetivos, estruturação e formalização, muitas vezes por ação da intervenção centralizadora burocrática do Estado. Tem como vantagens os ganhos de eficácia e eficiência resultantes do controlo e coordenação; ii) *organização orgânica*, assente na aceção de que a organização é como um ser vivo, onde se desenvolve uma profusão de relações e interações no seu interior, pelo carácter dinâmico de que estão imbuídas; iii) *organização política*, onde a organização é vista como espaço onde confluem múltiplos interesses. Nesta abordagem o conflito, a negociação, a resistência, as lutas pelo poder e a diversidade de interesses fazem parte da vida da organização. Aqui assume particular importância o papel do gestor porque tem de gerir este espaço onde vários elementos da organização se confrontam, onde as decisões se vão ao encontro dos interesses de uns podem não ir aos de outros; vi) *organização humana*, no sentido em que na organização pode haver compatibilização e conjugação dos objetivos da organização aos individuais, resultando daí, pelo empenhamento e uma cultura organizacional, vantagens competitivas individuais, e, consequentemente, para a própria organização; vi) e “*meta-metáfora*”, vendo a organização como amálgama, no sentido em que se tem de acoplar todas as outras abordagens pois a complexidade de qualquer organização não pode ser vistas numa única perspectiva, sob pena de se tentar interpretá-la de uma forma demasiado simplista (Cunha *et al*: 39-46).

Aplicar à escola atual a metáfora/imagem organizacional – “arena política”, onde confluem múltiplos interesses, mas todos defendem o “bem comum”, obriga-nos a

“olhar a escola segundo determinados indicadores: a escola como mini sistema político; os estabelecimentos de ensino como conjuntos de indivíduos e grupos heterogéneos; a vida nas escolas como um locus de conflitualidade; os interesses intra e extra escola que influenciam toda a organização; a negociação como modelo privilegiado na tomada de decisão e um discurso organizacional em que as palavras chave são: interesses, conflito, poder e negociação (Costa, 2003:73).

3- O modelo de gestão democrática e o de direção democrática

As primeiras manifestações de democratização da gestão das escolas portuguesas aparecem com a Revolução de Abril de 1974. Este processo inicia-se logo nos primeiros dias pois, reproduzindo o que tinha acontecido no ensino superior, muitos reitores dos liceus e diretores de escolas preparatórias foram substituídos por comissões de gestão, com figurinos e modos de recrutamento diversos, de acordo com a solução que cada liceu quis encontrar. Estava, assim, introduzido nas escolas a fase (que foi de curta duração e surgiu de modo espontâneo) de democracia direta, ou, nas palavras certas de Lima, de “ensaio autogestionário” (1992: 232), marcando a primeira edição da gestão democrática nas escolas.

“... as escolas assumiram durante algum tempo formas de autogestão que significaram, consoante os casos, cortes mais ou menos radicais com a tutela do Ministério da Educação, possibilitando, assim, algumas inovadoras recriações as reinvenções para uma autonomia conjunturalmente conquistada, frequentemente legitimadas em práticas de democracia directa” (Afonso, 2007: 76)

Mas, ainda em 1974, o Estado começa a tentar reposicionar-se no centro das políticas e de controlo do sistema educativo, nomeadamente com a publicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74, em 21 de Dezembro. Este diploma é exemplo paradigmático da “normalização precoce” (Lima, 1992: 244) que ocorreu na educação, ao invés do que se pas-

sou nos restantes sectores da sociedade civil em que a normalização se iniciou bastante mais tarde. Concebido para vigorar a título experimental e só no ano escolar 1974/75, apesar de se ter mantido até 1976 viria já a fixar a morfologia organizacional que vigoriaria nas escolas até 1998, e a definir como órgãos de gestão o conselho diretivo, o conselho pedagógico e conselho administrativo. Uma novidade deste diploma é que as reuniões das assembleias gerais, quer de professores, quer de alunos ou funcionários, deixam de ter carácter deliberativo e passam a ser de natureza consultiva, não ficando os órgãos de gestão da escola obrigados à sua execução (artigo 32.º), para além de, para se realizarem, necessitarem de autorização pelo conselho diretivo. Se, por um lado, podemos considerar que este decreto-lei veio “dar forma jurídica ao impulso democrático que, finalmente, necessitava de ser institucionalizado” (Stoer, 1986: 152), por outro, o que de facto acontece, é que em muitas escolas o mesmo não foi cumprido, por ter merecido forte contestação pela comunidade escolar ao colidir com o ambiente de democracia direta e de participação ativa que (ainda) se vivia (Formosinho e Machado, 1999: 102).

O próprio diploma que lhe iria suceder – o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, diploma que vem correntemente a ser apelidado como de “gestão democrática” – reconhece isso mesmo no seu preâmbulo: “o vazio legal criado pelo não cumprimento do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro”.

A colegialidade e a eleição, quer dos membros do conselho diretivo quer do conselho pedagógico, legados de Abril de 1974, estão claramente expressos neste diploma. Quanto ao exercício de competências, a “normalização democrática” marca o retorno ao controlo pela administração central, pois à escola são remetidas competências meramente executivas:

“Desta forma inaugura-se um período em que o Estado e a administração central não apenas procurarão estancar o movimento de desmantelamento da organização e das estruturas escolares, mas também ir mais atrás, recuperar tempo e terrenos perdidos, reconstruir o aparelho burocrático para reassumir funções de controlo centralizado (Lima, 1992: 257-258)

De facto, o texto introdutório deste diploma já é claro na intenção de não dar margens de decisão às escolas sobre o modo como se fará a gestão: “É tempo de, colhendo a experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente da comunidade escolar”.

Outra das novidades está expressa na introdução do Decreto-Lei n.º 769-A/76: “A definição entre competência deliberativa e funções executivas é essencial para uma gestão que acautele os interesses colectivos”. Apesar de já começar a entrar no discurso político a distinção destes dois conceitos, na prática só se cria um órgão de gestão que, apesar do nome que lhe é atribuído – Conselho Diretivo –, mais não é do que um órgão meramente executivo, das decisões vindas do poder central. Assim, a “direção”, como órgão responsável pela definição da política da escola, continuou, como no período anterior à Revolução de 1974, arredada do interior da escola, se se excepcionar o curto período de ensaio autogestionário.

Com a promulgação da Constituição da República Portuguesa em 1976, fica aberto espaço para a conceção de uma nova lei de bases para a educação, objetivo que veio a ser alcançado em 1986, com a publicação da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro. No artigo 43.º desta Lei prevê-se a descentralização e a desconcentração dos serviços centrais do Estado e estabelece-se o princípio da participação da comunidade e no artigo 45.º consolida-se a ideia de que a gestão das escolas deve assentar nos princípios da

democraticidade e da participação de todos os implicados, prevendo a administração e gestão das escolas, por um lado, e a direção das escolas, por outro, como preceituado no artigo 77.º da Constituição.

Nos trabalhos preparatórios da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), em sede de diagnóstico sobre as políticas da organização e administração das escolas, foram referenciadas as características que regulavam o sistema educativo português, das quais destaco algumas: i) a natureza fortemente centralizada da administração escolar; ii) a ausência de estruturas de direção onde participem elementos da comunidade educativa; iii) o alheamento pelos e dos professores do modelo de gestão em vigor; iv) o progressivo esvaziamento de conteúdo das funções dos conselhos diretivos; v) a não correspondência entre a formação profissional dos professores e as funções que lhes são propostas. Por estes constrangimentos e tendo por base os princípios subjacentes à reforma do sistema educativo, o Grupo de Trabalho da CRSE que trabalhou esta temática propunha, entre outros aspetos, a necessidade de: i) se criar em cada escola um órgão de direção democrática, com funções na definição da política educativa, e de um órgão de gestão, onde deveria sobressair mais a competência técnica; ii) se garantir a participação da comunidade educativa na direção das escolas; iii) se reforçar a autonomia das escolas; v) se descentralizar o sistema educativo, reduzindo o papel do Estado no sector da educação; vi) possibilitar-se uma diversidade de desenhos, quer do modelo de direção e gestão das escolas, quer das tipologias e formas de agregação das escolas, de acordo com a realidade das escolas e do meio onde se inserem. (CRSE, 1988: 143-170).

Nesse sentido, a proposta elaborada por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, no âmbito do Grupo de Trabalho da CRSE que trabalhou esta temática apresenta diferenças para o modelo anterior, porque assenta o modelo de go-

vernação das escolas no processo de direção democrática. Desta forma, pretendiam que se estabelecesse nas escolas uma direção e não apenas uma gestão mais participativa e flexível, o que daí adviriam mudanças radicais. O contexto do ordenamento jurídico de direção e gestão das escolas, pressuposto no projeto, era o de um sistema educativo descentralizado a vários níveis: uma descentralização regional incidindo sobre cursos, currículo, gestão patrimonial e financeira e colocação de professores e outros profissionais de educação; uma descentralização institucional a nível de cada escola com autonomia administrativa, financeira e pedagógica, elaborando projeto educativo próprio e implementação local do currículo, uma territorialização através dos Conselhos Locais de Educação de âmbito municipal com funções de consulta, coordenação e de apoio logístico. Nesta proposta a organização e administração das escolas, com vista à adequada concretização dos princípios básicos subjacentes à LBSE e na Constituição da República Portuguesa, reivindicava um adequado grau de autonomia das escolas nos planos administrativo, financeiro e pedagógico, para que estas pudessem definir e incrementar um projeto educativo próprio.

Todos os diplomas legais posteriores à publicação da LBSE relativos a regimes jurídicos de governação das escolas – Decreto-Lei n.º 172/91, Decreto-Lei n.º 115-A/98 e Decreto-Lei n.º 75/2008 e as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 137/2012 – sorvem algumas das propostas da Comissão de Reforma. Assim, em todas as escolas há um órgão de direção estratégica e um de gestão, há a participação da comunidade educativa na direção das escolas (cfr conselho geral).

Um dos aspetos que também começou a ser correntemente debatido com os trabalhos da Comissão tem a ver com o perfil profissional que deve ter o gestor de topo da escola. De facto, tendo estas funções predominantemente executivas, muitos investigadores defendem que o mesmo, sendo um docente – uma corrente de investigação defende

mesmo que o gestor pode ter uma formação de base docente – deverá ter formação especializada na área da administração e gestão escolar. Mintzberg (1996: 123) desvaloriza a importância da gestão profissional das escolas, já que, “a formação formal não se torna vital” e necessitando embora de conhecimentos específicos “é tão grande a parte do trabalho dos gestores que se situa para além dos conhecimentos registados, que dificilmente se pode considerar a gestão como uma profissão per se”. Também em Portugal, contra algumas opiniões minoritárias, parece pacífico o entendimento que a gestão das escolas deve ser entregue a docentes e não a especialistas de outras áreas de saber, designadamente da economia e da gestão. Continua a ser valorizada a dimensão pedagógica na gestão das escolas, daí que o gestor deva ter conhecimentos profissionais ligados à pedagogia, assim conseguindo promover a “concretização do ato de gestão como ato educativo” (Dinis, 2002:123).

Outro aspeto que começou correntemente a ser discutido a partir da publicação da LBSE teve a ver com a autonomia das escolas, pois considerava-se que, ao instalar-se um “órgão político” na escola, responsável pela definição da sua política educativa interna, teria de se dar à escola maiores margens de decisão, minimizando o papel do Estado.

4- Liderança e autonomia

A autonomia significa a capacidade do ser humano se tornar independente de outro ou do sistema social onde está inserido, de construir a sua identidade social e moral e de definir a sua orientação pessoal dentro da sociedade (Fernandes in o.c.: 59).

Aplicando o conceito de autonomia à escola enquanto organização poder-se-á dizer que a escola tem autonomia quando tem um grau significativo de iniciativa educativa, pedagógica e administrativa, com um sistema de autogestão. De acordo com Barroso, subjacente ao conceito de autonomia está o “autogoverno”, porque a escola se rege por regras próprias (1998: 71). Este conceito de autonomia enquadra-se na perspectiva de *autonomia construída*, mas, se considerarmos a forma como a mesma se tem incrementado nas escolas, podemos concluir que a mesma tem mais uma dimensão jurídico-administrativa. Trata-se, neste caso, de um processo de *autonomia decretada* (Barroso, 1998), porque é da iniciativa do próprio poder central, ao decretar transferências de competências da administração central e regional para as escolas.

Pela tradição centralista que tem dominado a educação em Portugal, a autonomia que se tem decretado não tem ido de encontro à perspectiva de *autogoverno* da escola, mas de delegação de competências de natureza instrumental, que anteriormente estavam sob a esfera do Estado, às escolas. Veja-se o que diz a este propósito Licínio Lima:

o conceito de autonomia é desprovido de sentido político substantivo e não significa mais autogoverno, soberania, capacidade de se dirigir segundo regras próprias e em graus variados; significa, ao invés, algum grau de liberdade de execução, adaptação local e operacionalização contextualizada das orientações (...). Esta concepção de autonomia da escola, de tipo marcadamente operacional ou procedimental, contribui para a salvaguarda do tradicional poder da administração central e da sua ordem própria, ou seja, assegura a autonomia do centro e remete as escolas para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada. (Lima, 2007: 7)

Na mesma linha, Barroso (1999) fala em “autonomia mole” para caracterizar o modelo de autonomia que se tem vindo a implementar em Portugal, porque, ao invés de se apostar no autogoverno, na deliberação democrática e na ingerência legítima das escolas, se cria uma autonomia limitada à parte operacional e técnica, de execução das orientações centralmente definidas.

De facto, foi mais por ter consciência da incapacidade progressiva da administração central em dirigir e gerir as escolas, à medida que se dava a massificação do en-

sino, e reconhecendo o facto que o sucesso das reformas educativas depende, em grande parte, dos professores e das escolas, que o Estado sentiu a necessidade de transferir parte dessas responsabilidades para as escolas. Daí que desde 1989, com a publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, vários diplomas legais relativos ao desenvolvimento da autonomia ou a delegações de competências da administração central para as escolas têm sido decretados. Aliás, os próprios regimes jurídicos de gestão das escolas entretanto publicados passaram a integrar, também, um capítulo próprio relativo à autonomia que se pretende incrementar.

Nesse sentido, pelo menos normativamente pelo teor do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 43/89, a escola “no contexto de uma mais ampla desconcentração de funções e de poderes assume particular relevância (...) como entidade decisiva na rede de estruturas do sistema educativo”. Contudo, o que se verifica é que as políticas educativas estão concentradas na conceção das normas e não nos terrenos educativos, onde o ensino e a aprendizagem nem sempre melhoram. Continua, assim, a ser necessário recentrar a melhoria gradual do desempenho de cada escola, direcionando todos os recursos da sociedade e da administração central e regional para este objetivo.

Não se podendo negar a necessidade do Estado estabelecer limites até onde a escola pode autonomamente atuar, a atribuição de cada vez mais margens de autonomia não a isolaria, contudo, no poder de decisão. Antes pelo contrário, pois, de um modo de regulação da vida da escola até aí dominado pela influência do Estado, passaria a escola a ter de atuar sob o signo da liberdade e da responsabilidade, “num modelo de regulação sociocomunitária, solidária e policêntrica” (Azevedo, 2011: 105). A escola passaria a ter de se sustentar em compromissos com a sua comunidade educativa e, para isso, a ser uma efetiva promotora da participação social na vida da escola.

É neste conceito de autonomia construída que reside a possibilidade de as escolas, enquanto organizações sociais, mudarem as suas estruturas e as suas práticas, no respeito por grandes princípios nacionais (comuns ao sistema público nacional de ensino) e no respeito das suas especificidades locais. (Barroso, 1998: 71.)

Referido muitas vezes pelos professores por “decreto da autonomia”, o Decreto-Lei nº 115-A/98 alude à escola como “centro das políticas educativas”, necessitando a mesma, para isso, de desenvolver a sua autonomia “a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades” e de contar “com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98). Para a concretização desta adequação das políticas educativas aos territórios onde se inserem, esclarece-se no preâmbulo que se “afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adota uma lógica de matriz, consagrando regras claras de responsabilização e prevendo a figura inovadora dos contratos de autonomia”. Para além disso, este diploma estabelece como instrumentos fundamentais da autonomia, o Projeto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Atividades (artigo 3º, nº2, alíneas a, b e c) e prevê que o aprofundamento da autonomia se faça por contrato (artigos 47º e 48º). Embora pouco desenvolvidos nas práticas adotadas, o RAAG de 1998 reconhecia à escola autonomia em diferentes domínios: gestão do tempo e do currículo, desenvolvimento de componentes curriculares por iniciativa da escola, designação e desenvolvimento de projetos próprios.

Os contratos de autonomia celebrados entre a escola, a administração municipal e a administração educativa por fases (artigos 47º e 53º) constituem o elemento de inovação deste RAAG.

Logo após a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, a administração central, as direções regionais e os centros de área educativa promoveram uma série de orientações, através de ofícios, circulares e outros, em que, apesar de teoricamente sustentarem o

discurso nos princípios da autonomia, da participação e da livre iniciativa da escola, na prática o que mais mostraram foi a tendência centralista e burocrática da administração central. De facto, os processos de elaboração dos regulamentos internos e de outros documentos estruturantes das escolas, não deixaram de estar condicionados e dependentes da administração educativa, já que esta detinha o ónus de homologar os regulamentos.

Estas situações condicionaram a autonomia, mostrando com frequência pouco respeito pelas decisões dos órgãos escolares democraticamente constituídos, vigiando e controlando as suas decisões. Este “paternalismo” da administração local e regional no que diz respeito à homologação de regulamentos internos, revela o centralismo característico da atuação do Ministério da Educação, que retoricamente continua a afirmar mudanças na sua forma de atuação, apesar de perpetuar, de facto, os mesmos hábitos do passado, continuando a controlar a iniciativa das escolas.

Para além disso, multiplicaram-se (e muitas vezes em sobreposição uns com os outros) os documentos necessários a elaborar – projeto educativo, regulamento interno, plano anual de atividades, projeto curricular de escola, projeto curricular de turma, ..., para além da parafernália de relatórios que lhes estão implícitos – colocando os professores num “alvorço projetocrático” (Ferreira, 2005: 301). Daqui resulta uma desmobilização na própria conceção destes documentos, alguns deles de importância estruturante para a qualidade de funcionamento da escola, passando os mesmos a meros documentos escritos, numa lógica de ritual burocrático.

Nesse sentido, os professores tendem a sentir que a autonomia da escola se traduz mais num exercício burocrático e administrativo de elaboração dos documentos escritos que são exigidos pela administração, do que numa efetiva oportunidade para transformarem o trabalho na escola em benefício dos alunos, isto é, em termos reais,

não se concretiza a “aprendizagem autónoma” da autonomia como se pretendia (Ferreira, 2005: 283-284).

No entanto o centralismo burocrático a que atrás aludi, como fenómeno estrutural, não é só do Estado e da administração central e das relações destes com os atores locais, pois também a nível local se observam estes fenómenos, tanto nas escolas, como nos municípios e noutros organismos educativos. Este fenómeno é bem visível na linguagem que os profissionais da área da educação usam para falar da educação e da escola, mesmo que seja de uma forma inconsciente. Os professores, mesmo os que estão em funções de gestão, recorrentemente usam uma linguagem formal e legalista, que relega para segundo plano as questões da aprendizagem dos alunos, da organização pedagógica da escola, entre outros.

O desafio atual para os professores é pensarem na diversidade como geradora de oportunidades de aprendizagem coletiva. Atualmente, as escolas são frequentadas por minorias étnicas e imigrantes, associando-se a diversidade a esta interculturalidade ou multiculturalidade. A construção de uma identidade de escola não pode ignorar esta diversidade (culturas, práticas, recursos, projetos) potenciando-a e não a descurando por procedimentos uniformizadores.

A publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, não traz novidades de maior sobre o seu precedente, no que à autonomia diz respeito. Contudo, estabelece novos instrumentos de autonomia, pois passam o Relatório de Autoavaliação e a Conta de Gerência a fazer parte do grupo dos documentos estruturantes da escola (artigo 9º).

Sobre os contratos, os aspetos que mais se salientam têm a ver com o facto de deixar de estar expresso o faseamento da autonomia (cfr artigo 56º, nº 2 do RAAG/2008) e de surgir como requisito para a apresentação de propostas de contratos de autonomia a conclusão do procedimento de avaliação externa (artigo 57º, nº 3, alínea b).

5- Liderança e gestão

Para Jorge Adelino Costa¹ (2011) “há tantas definições de liderança como os autores que a elas se referem”. Considera que qualquer definição tem três elementos comuns: influência, objetivos e grupos.

As organizações educativas têm especificidades que se prendem com a liderança, pois, segundo Costa (2000): i) há uma dispersão e distribuição de lideranças; ii) há um apelo ao desenvolvimento de lideranças; iii) os trabalhadores, altamente especializados, são autónomos e independentes; iv) está associada à democracia, participação e colegialidade profissional docente, pedagógica e moral.

Para este autor há quatro dimensões da liderança nas organizações educativas: i) a liderança distribuída, porque há continuadores do processo; ii) a liderança transformacional porque é fundamental para a inovação e mudança (os constrangimentos impedem a inovação); iii) a liderança moral, pois os valores têm de estar sempre presentes; iv) a liderança institucional, com preocupação com o processo ensino e aprendizagem, investir na supervisão do currículo, cuidando da monitorização dos processos dos alunos, dirigindo o desenvolvimento dos professores na melhoria das suas práticas, criando expectativas elevadas de desempenho profissional.

Costa apresenta a liderança transformacional com quatro componentes essenciais: a carismática, a inspiracional, a de respeito pelo subordinado e a de estimulação in-

¹ - Líderes Inovadores, ação de formação promovida pela DGRHE e Microsoft, para diretores, em Lisboa.

telectual. Nesse sentido, o líder transformacional motiva os seguidores, é respeitado, é proativo, é criativo, é um gestor de sentido.

A escola pública portuguesa permite o desenvolvimento de lideranças. Por um lado, o modelo de administração do sistema educativo prevê espaços de autonomia e de afirmação do projeto da escola, por outro, o modelo de organização interna tem de ser cumprido, a cultura docente de colegialidade tem de estar assente em lógicas de “confiança e boa fé”.

Costa analisa os espaços escolares e os processos de liderança, considerando o trabalho de um diretor de escola e a forma como é visto. Apresenta a liderança em diferentes vertentes: i) como gestão, quando o líder de topo está no gabinete de gestão como “líder de papéis”; ii) como “reativa” formal, quando é traduzida no atendimento e reuniões formais/oficiais (conselho geral, conselho pedagógico...); iii) como “proactiva”, quando o diretor se envolve em diferentes áreas.

A liderança “alinha” pessoas porque comunica novo caminho áqueles que compreendem a visão e estão empenhados na sua concretização (que podem ser destinatários da mesma) e porque as pessoas assumem facilmente iniciativas já que as mesmas são respeitadas, desde que se enquadrem na visão da organização.

Para Roberto Carneiro² (2011), a liderança está diretamente ligada à gestão. A gestão caracteriza-se por planear e orçamentar, estabelecer objetivos ou metas de curto prazo, traduzidas em planos, define etapas para a sua concretização, aloca recursos e destina-se à produção de resultados, processo de natureza dedutiva. A liderança define um caminho, desenvolve uma visão para um futuro a mais longo prazo, define estratégias para produzir mudanças necessárias e formas realistas de as alcançar, processo de natureza indutiva (recolha de informação, procura de padrões, relações e ligações expli-

² - Líderes Inovadores, ação de formação promovida pela DGRHE e Microsoft, para diretores, em Lisboa.

cativas), não envolve misticismo mas apetência para o risco. A gestão organiza os recursos humanos: cria a estrutura organizacional, define funções, encontra as pessoas qualificadas para as funções, comunica o plano, delega responsabilidades, cria incentivos, monitoriza.

Os líderes e os gestores são diferentes tipos de pessoas, diferem na motivação, na história pessoal e no modo como pensam e atuam. Para a concretização dos objetivos da organização, os líderes têm de ser credíveis para suscitar a adesão das pessoas, têm de ter capacidade para motivar e inspirar os elementos das organizações, pois, perante obstáculos, têm de conseguir manter as pessoas direcionadas no caminho certo, apelando a valores, emoções, necessidades, sentido de pertença, reconhecimento, auto estima. Têm de assumir e exprimir a visão e apelando a valores, envolvendo os liderados no processo de decisão, apoiando-os nos seus esforços de participação, têm de reconhecer e recompensar o sucesso, verificar a assunção de riscos, desenvolver redes de comunicação. De tudo isto se conclui que se espera que o líder seja um agente catalisador da mudança, esteja comprometido com a missão, tenha a capacidade de pensar estrategicamente, seja capaz de liderar pelo exemplo, seja guardião de valores, assuma responsabilidade pessoal.

A personalidade dos líderes caracteriza-se pela atitude pessoal: o líder atua perante metas, tolera o caos e a falta de estrutura e evita fechar questões importantes, faz novas abordagens aos problemas, levanta novas opções, dispondo-se a assumir riscos. Identificado como pessoa que suscita fortes sentimentos, a sua capacidade de liderar resulta da sua experiência pessoal que o impele para a mudança.

Por outro lado, o gestor ao controlar e resolver problemas, monitorizar resultados face ao plano, identificar desvios, planear e organizar a resolução de problemas induz a que o gestor possa ter um tipo de características diferentes das do líder. A perso-

nalidade do gestor é reativa; com uma atitude impessoal ou mesmo passiva, procura a ordem, o controlo e a resolução rápida dos problemas, leva as pessoas a aceitar soluções dos problemas; reconciliando diferenças e procurando compromissos, prefere trabalhar com os outros, evitando a solidão; mantém um baixo nível de envolvimento emocional nas relações profissionais e a sua capacidade de gestão desenvolve-se pela socialização.

Líder e gestor, duas faces para a mesma pessoa? A resposta só pode ser afirmativa. Como certamente escreve Joaquim Azevedo, a um diretor de uma escola deve exigir-se que, além de ser um gestor, seja um bom líder da comunidade escolar, que esteja permanentemente preocupado (e ocupado) a incentivar as equipas de trabalho e a melhorar continuamente a qualidade da educação. Este gestor e líder tem de saber edificar equipas e definir orientações com a colaboração dessas equipas, ter autoridade e poder para tomar decisões e saber conduzir a instituição educativa para uma melhoria permanente (Azevedo, 2003: 83).

O diretor tem de ser um líder especial porque as escolas são locais especiais. Pertencem aos pais e aos filhos, interagem com as necessidades das empresas, igrejas e outros grupos locais e têm uma relação única e privilegiada com os governos. Necessitam de uma liderança especial, porque são locais especiais (Sergiovanni, 2004: 172-178).

4- Reavivando a memória – os modelos de gestão das escolas desde 1974

Para se poder fazer uma análise sobre o modelo de direção e gestão das escolas atual há, primeiro, que fazer uma retrospectiva histórica (legislativa) sobre as mudanças que foram existindo no sistema de organização e de gestão das escolas, incidindo a análise no período posterior à Revolução de Abril de 1974.

Serão estes normativos da história recente de Portugal que serão agora analisados, à luz, predominantemente, dos princípios da representatividade, da democraticidade e da participação, norteadores da vida da escola desde 1974 e consagrados na lei fundamental que regula o sistema educativo português – a LBSE.

1- A gestão das escolas entre 1974 e 1998

O período revolucionário que veio com a Revolução de Abril de 1974 foi profícuo de participação social e dinamismo da sociedade civil, com esta, muitas vezes, a substituir-se ao Estado. Nos diversos quadrantes da vida quotidiana das populações proliferaram as associações e organizações da sociedade civil e os princípios de unidade e de inculcação ideológica que já existiam retornaram aqui, mas de forma invertida, deixando de ser o Estado a deter o poder (sobre a sociedade civil), para passar a ser a sociedade civil a deter o controlo do poder (Stoer, 1986: 60-64)

“Poder-se-á dizer que existiu uma tentativa de dissolver a distinção entre Estado e sociedade civil utilizando critérios não corporativistas (em vez de um Estado a dominar e a submeter a sociedade civil como ocorrera no regime salazarista, a sociedade civil começou a dominar e a moldar o Estado), e assim, ainda de forma embrionária, pretendeu-se a auto-gestão e a expansão da sociedade civil em detrimento do Estado” (Stoer, 1986: 61-62).

Esta fase em que o Estado “foi mantido entre parêntesis, na reserva mas de prevenção” (Lima, 1992: 219) originou uma dualidade das instituições do Estado. Ao

mesmo tempo que prevaleciam as estruturas tradicionais (burocráticas) da administração outras apareciam, mais dinâmicas e com vontade de mudar, conduzindo a um “Estado dual” (Santos, 1984: 22).

O sector da educação não ficou imune a este imobilismo do Estado e à mobilização social que o país viveu. De acordo com Stoer (1986: 63) “ao contrário do que poderia pensar-se, o ensino, durante um curto período liderou o processo revolucionário, em vez de o ter meramente acompanhado”.

Contudo, esta fase não decorreu da intenção deliberada do Estado em descentralizar e de conferir às escolas autonomia para decidir. Foi a situação conjuntural que se viveu na época, em grande parte devido à inércia do próprio aparelho do Estado que permitiu essa descentralização e a apropriação de poderes pelas escolas (Lima, 1992: 230-232). Aliás, foi frequente o Estado atuar em processos de “legalização retrospectiva” (Lima, 2011a: 17) sobre o que nas escolas acontecia, nomeadamente na legitimação das comissões de gestão eleitas em assembleias gerais.

Exemplo paradigmático disso é o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio, publicado para legalizar as iniciativas democráticas de gestão que emergiram espontaneamente nas escolas em resultado dos movimentos da comunidade escolar, dando-se às escolas a incumbência de, livremente, determinarem a forma e o processo de escolha das comissões de gestão. Contudo, com a publicação deste normativo ficou desde logo subentendido que a medida seria temporária, e que no futuro, o Estado haveria de regular, leia-se uniformizar, o modelo de gestão das escolas: “Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino” (art.º 1.º). Aliás, será esta pretensão que justifica o articulado do artigo 2.º ao estabelecer que às comissões de gestão caberiam as mesmas atribuições que anteriormente pertenciam aos órgãos de gestão nomeados pelo Governo. Isto é, passando-se a dar liberdade às

escolas de escolherem livremente os seus órgãos de gestão, este diploma mantém para estes as mesmas competências do modelo centralizado vigente em todo o período anterior à Revolução de Abril de 1974. Não foram raras as vezes em que as escolas desafiaram a sua margem de ação legitimadas pela “legalidade revolucionária” (Santos, 1984: 19) e, em processos de democracia direta, decidiram sobre assuntos relativos à política educativa da própria escola, tradicionalmente sob a esfera do Governo.

Para Lima, este diploma marca o fim das práticas autogestionárias e da democracia direta, a retoma de poderes pela administração central e a recuperação do modelo de burocracia centralizada. Nesse sentido, considera que este diploma marca o “anúncio do primeiro golpe de morte na autonomia das escolas e na autogestão pedagógica” (Lima, 2002: 17). Contudo, a democraticidade, a participação dos elementos da comunidade escolar (a participação dos pais e da comunidade local ainda estava arredada da vida das escolas de nível secundário) e a colegialidade dos órgãos, princípios que viriam a ser consagrados na Constituição de 1976, estão presentes já neste articulado.

Com o início do processo de normalização constitucional, o I Governo Constitucional publica o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, muitas vezes referenciado como “decreto de gestão de Cardia”, a regulamentar o modelo de gestão das escolas que permanecerá em vigor por mais de vinte anos.

Na definição dos órgãos de gestão da escola, este diploma não trouxe novidades sobre o seu precedente – impõe como única condição para a formação do conselho diretivo que o presidente e o vice-presidente sejam docentes profissionalizados e define algumas regras na constituição do conselho pedagógico –, mas introduz alterações que não são despreciadas. Desde logo, porque evidencia a tendência crescente de “refrear” os níveis de participação dos vários elementos da comunidade: reduz o número de elementos do conselho diretivo, quer de docentes, quer de alunos e de funcionários, em

particular dos dois últimos elementos da comunidade escolar, os alunos deixam de estar em número paritário e o conjunto dos dois em número superior ao dos docentes, e omite em absoluto as assembleias gerais, quer de professores, quer de alunos, mesmo que consultivas. Também porque regulamenta com algum pormenor, ou estabelece que futuros normativos o farão, o processo de constituição e as competências de cada um dos órgãos da escola, que são de natureza eminentemente executória das políticas emanadas superiormente.

As competências que são atribuídas ao conselho diretivo, enquanto órgão colegial, são de natureza meramente gestonária, já que tem como principal função executar ou fazer executar as ordens e orientações superiores, não possui autonomia patrimonial, financeira ou de nomeação de pessoal, exercendo apenas funções normais de gestão. É, pois, mais uma comissão executiva ou de gestão do que órgão diretivo. Por outro lado, as assembleias gerais de professores e de alunos (que tinham sido verdadeiros órgãos deliberativos) foram excluídas da vida das escolas, a participação dos alunos no conselho diretivo reduziu-se.

A gestão "verdadeiramente democrática" que se afirma procurar alcançar irá revelar-se ao longo dos anos como muita gestão para reduzida democracia. Cedeu-se aos professores o quase exclusivo das tarefas de gestão corrente mas, por outro lado, subtraiu-se-lhes os poderes de decisão sobre políticas escolares, formas de organização diferenciadas, projectos próprios, etc..." Lima (2011a: 19)

As estruturas pedagógicas aparecem organizadas em dois conjuntos: grupos disciplinares (tantos quantos as disciplinas que existem na escola) e estruturas de coordenação interdisciplinar horizontal (conselhos de turma, de ano, de especialidade). Os grupos disciplinares são coordenados pelo delegado de disciplina eleito entre os professores disciplinares, os conselhos de turma são dirigidos pelo diretor de turma nomeado pelo conselho diretivo.

Em ambos os casos devem ser professores com formação pedagógica completa e com experiência de ensino. O órgão de coordenação geral é o conselho pedagógico, composto pelos delegados de disciplinas, um representante dos diretores de turma, representantes dos alunos (um por ano ou curso) e os orientadores de estágio pedagógico.

Outro aspeto que merece realce é que o modelo colegial e participativo estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76 não evita a emergência de uma hierarquia interna onde sobressai o presidente do conselho diretivo. De facto, este preside aos três órgãos (conselho diretivo, conselho pedagógico e conselho administrativo), exerce autoridade administrativa e disciplinar sobre todo o pessoal docente e não docente e é encarregado de velar pelo cumprimento das normas legais, podendo suspender as deliberações do conselho pedagógico ou do administrativo se as considerasse ilegais.

A implementação deste modelo de gestão foi atrativo para o corpo docente porque deu aos professores o ónus de serem os únicos responsáveis por elegerem os seus representantes ao conselho diretivo e porque atribuía a este corpo de profissionais um papel crucial no desempenho das funções atribuídas a este órgão. Era uma liderança participativa, onde os professores sentiam que os seus interesses estavam assegurados e protegidos de interferências externas.

Por outro lado, para o Ministério da Educação este modelo também satisfazia, porque formalizando a democracia e a participação, também garantia um controlo burocrático sobre as escolas. É desta dualidade de forças de atuação, dominância burocrática, por um lado, e dominância participativa dos docentes (leia-se corporativista), por outro, que emerge “modelo burocorporativo de governação das escolas” referenciado por Formosinho (2004: 39).

Em suma, a consolidação do modelo de *gestão democrática* das escolas fica marcada por não se dotar a escola de capacidade de decisão da sua política educativa e

pelo retorno da subordinação à administração central, como uma “invariante estrutural” (Lima, 2007: 40) do sistema educativo português.

“... a feição autoritária e fortemente controladora do poder central revelou-se, a curto prazo, uma invariante estrutural, impedindo, de facto, o exercício de práticas de autonomia legítima por parte dos órgãos escolares democraticamente eleitos.” (Lima, 2007: 40)

Nesta linha de pensamento, o mesmo autor (1992, 2002, 2011) considera que o Decreto-Lei n.º 769-A/76 compatibiliza a gestão democrática com a gestão centralizada burocrática. Gestão democrática porque se mantêm os símbolos democráticos, a colegialidade do órgão diretivo, o recurso ao método eletivo para constituição dos órgãos e a participação e gestão centralizada burocrática porque a participação não passava de uma “encenação”, restringida ao recurso ao método eleitoral, e porque os conselhos diretivos não representavam a escola, pois a administração central mantinha a centralização das políticas (Lima, 1992: 279).

Diploma largamente contestado, pelo menos no período imediatamente a seguir à sua publicação, o Decreto-Lei n.º 769-A/76, e todos os restantes normativos subsidiários, haveria de nortear a vida das escolas durante mais de vinte anos, apesar de, ao longo dos tempos, algumas alterações normativas lhe terem sido introduzidas na sequência da publicação da LBSE.

O primeiro ordenamento jurídico de direção, administração e gestão das escolas, publicado após a LBSE, foi o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que colhe muitas das propostas da CRSE. De facto, este decreto define um modelo de gestão das escolas comum a todos os estabelecimentos de educação e de ensino, prevendo a agregação dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo em áreas escolares. Distingue o órgão de direção (estratégica) do da gestão e administração, criando para o efeito, o conselho de escola, para o primeiro, e a figura do diretor executivo, para o segundo. Es-

tabelece um tipo de “administração estatal participada” (Formosinho, 2005: 23), pois possui mecanismos de envolvimento e de participação de todos os elementos da comunidade educativa nos órgãos da escola. É, pois, claramente um normativo inovador, que se abre à comunidade educativa local, e consagra a representatividade, a democraticidade e a participação comunitária, princípios da LBSE.

Paradoxalmente, ou não, se tivermos em linha de conta os obstáculos que naturalmente se colocam a qualquer reforma profunda, a publicação deste decreto vem criar uma onda de revivalismo das potencialidades do modelo de *gestão democrática* com os professores, em parte por ter posto em causa muitas das práticas que estavam instaladas nas escolas, numa lógica de supremacia corporativista dos professores.

Em variados aspetos este diploma rompe com as práticas instaladas nas escolas, nomeadamente no que à morfologia e processo de recrutamento do órgão de gestão diz respeito: i) da colegialidade, passa-se para a unipessoalidade; ii) de um método eleitoral de seleção, recorre-se agora a um método assente num procedimento concursal; iii) do envolvimento do coletivo dos professores na seleção da equipa de gestão, passa-se para um processo em que é outro órgão – o conselho de direção –, onde os professores só detêm 50% dos votos, o responsável por essa seleção; iv) de um processo em que “qualquer professor pode ser candidato”, exige-se agora requisitos de elegibilidade, em tempo de serviço e formação específica; v) de um processo em que só se poderiam candidatar docentes para o exercício de funções no órgão de gestão da escola, prevê-se agora que qualquer professor possa ser candidato; vi) alarga-se o mandato deste órgão de gestão, passando de bienal para quadrienal; vii) o conselho de escola tem a prerrogativa de poder fazer cessar o mandato do diretor executivo em caso de “manifesta desadequação

da respectiva administração e gestão, baseada em factos provados e informações, oriundas dos intervenientes no processo educativo”³.

Previsto ir alargando progressivamente a aplicação do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, em regime de experiência, à medida que fossem cessando mandatos as equipas de gestão em funções, seria lançado a título experimental em dois momentos, em 1992/93, em 21 escolas e 3 áreas escolares e no ano seguinte em mais 28 escolas e 2 áreas escolares⁴. Todavia, não mais alargará a sua aplicação, por necessidade de “criar um quadro jurídico único, mas flexível, que permita a cada escola adequar-se ao contexto socioeducativo em que se insere”⁵, mantendo-se em funcionamento nestas 54 escolas/áreas escolares até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Aliás, no mesmo dia em que é publicado o Despacho que prorroga por mais um ano a aplicação do Decreto-Lei n.º 172/91, é publicado um outro Despacho⁶ em que o Ministro Marçal Grilo encarrega João Barroso para elaborar um estudo prévio para a execução de um “programa de reforço da autonomia das escolas” e que servirá de base para a elaboração do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”.

Desta forma, na larga maioria das escolas, é o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro (órgãos de gestão democrática) que regulará a gestão das escolas até 1998. Contudo, numa tentativa de se procederem a alguns ajustamentos no modo de funcionamento das escolas ao preceituado na LBSE, nomeadamente no que ao princípio da participação socio-comunitária diz respeito, foram sendo introduzidas neste normativo algumas alterações e/ou sendo publicados normativos que garantissem uma maior parti-

³ N.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio

⁴ Dados colhidos em “Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas – 1974-1999, Continuidades e Rupturas”

⁵ Preâmbulo do Despacho n.º 128/ME/96, publicado no Diário da República de 8 de Julho, que prolonga para 1996/97 a aplicação experimental do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio

⁶ Despacho n.º 130/ME/96, publicado no Diário da República de 8 de Julho

cipação na escola dos diversos implicados no processo educativo, não só envolvendo os atores internos da escola, mas também os agentes da comunidade que de forma mais ou menos direta detêm interesses na escola. Deste modo, o conselho pedagógico foi alargado para entrar um representante dos pais e outro do conselho consultivo; no conselho consultivo inicia-se a participação da comunidade local – autarquia, associações locais, empresas e associações de estudantes –, as escolas passam também a dispor de alguma autonomia financeira na gestão de verbas próprias.

2- O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio

O estudo elaborado de João Barroso, que teve em conta “a dimensão política, administrativa, teórica e prática do processo de autonomia das escolas” (1996: 1), para além identificar um conjunto de princípios que devem estar subjacentes no desenvolvimento da autonomia das escolas, apresenta propostas para um programa de reforço da autonomia das escolas, que incluem, nomeadamente: i) o faseamento do processo de desenvolvimento da autonomia das escolas; ii) a celebração de contratos de autonomia; iii) a associação de escolas, em particular as de reduzida dimensão, para “constituir uma rede de equipamentos com dimensão suficiente para constituir uma unidade autónoma de gestão” (1996: 53); iv) os princípios que devem nortear a gestão das escolas, num quadro de reforço da autonomia das escolas: legitimidade, participação, liderança, qualificação e flexibilidade, e apresenta um possível esquema de organização da gestão da escola (1996: 32-68); v) aumento da formação dos responsáveis pela gestão das escolas. Aliás, o discurso da autonomia das escolas e de reestruturação do modelo de gestão das escolas que Barroso defende, vem na senda das orientações da CRSE e da investigação que estava a ser produzida em Portugal, desde os anos 80, que relevavam a importância

da autonomia das escolas como uma das medidas essenciais para a efetivação de uma reforma do sistema educativo.

Para além do estudo elaborado por João Barroso, outros trabalhos serviram de suporte à elaboração de uma nova proposta de modelo de governação das escolas, nomeadamente, os relatórios da Comissão de Acompanhamento e Avaliação⁷ do regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário, instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio. Do trabalho desta Comissão sobressaiu a identificação dos êxitos e das dificuldades que estiveram inerentes ao processo de implementação desse diploma conforme lhes tinha sido solicitado⁸. A culminar todo esse processo, em janeiro de 1998 é apresentado para discussão pública o primeiro projeto do novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, e, sobre ele, produzidos pareceres e propostas, quer das escolas, quer do Conselho Nacional de Educação.

Com algumas alterações de pormenor em relação ao projeto inicial, em 4 de Maio de 1998 vem a ser publicado o Decreto-Lei n.º 115-A/98, que consagra o regime de autonomia, administração e gestão (RAAG) dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos, assente num paradigma de reforço da autonomia das escolas, sustentada numa lógica de escola-comunidade, de territorialização das políticas educativas, e de descentralização. Defende, assim, o favorecimento da dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades na comunidade educativa: professores, pais, alunos, pessoal não docente e representantes do poder local.

⁷ Criada pela Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto

⁸ Despacho n.º 36/SEEBS/SERE/93, publicado no Diário da República de 31 de Agosto de 1993

Para a concretização da autonomia consta no preâmbulo deste normativo que “a autonomia das escolas e a descentralização como aspetos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objetivo concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação”. Fundamenta a necessidade de atribuir maior autonomia às escolas para “as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efetiva igualdade de oportunidades e a correção das desigualdades existentes”, e também porque “a autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser acompanhada, no dia a dia, por uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa”. No seu artigo 3.º são indicados os instrumentos basilares ao processo de autonomia das escolas: o Projeto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Atividades. Estes instrumentos são construídos segundo os princípios que devem nortear a administração da escola, consagrados no artigo 4.º, a saber: democraticidade e participação de todos os intervenientes no processo educativo, primado dos critérios de natureza pedagógica e científica, representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática, responsabilização do Estado e dos diversos intervenientes no processo educativo, estabilidade e eficiência da gestão escolar, transparência dos atos de administração e gestão. Para além destes, outros princípios são consagrados para serem atendidos no desenvolvimento da autonomia e que têm a ver com a necessidade da mesma se fazer no quadro do território educativo onde se insere a escola, nomeadamente, a integração comunitária, as características e recursos específicos da realidade social onde a escola está inserida, a iniciativa dessa comunidade, a diversidade e a flexibilidade de soluções suscetíveis de legitimarem as opções organizativas, o gradualismo no processo de transferência de competências da administração, a sustenta-

bilidade dos processos de desenvolvimento da autonomia e a qualidade do serviço público da educação.

Relativamente aos órgãos responsáveis por garantir a gestão e administração das escolas o Decreto-Lei n.º 115-A/98 consagra a assembleia, como órgão de direção estratégica, o conselho executivo ou diretor, para o desempenho de funções de cariz eminentemente gestor, o conselho pedagógico, responsável pela coordenação e orientação pedagógica, e o conselho administrativo com funções no domínio administrativo-financeiro.

À Assembleia cabe definir as linhas orientadoras da atividade da escola (artigo 8.º) e, no âmbito das suas competências (artigo 10.º), aprovar o projeto educativo da escola, aprovar o regulamento interno, emitir parecer sobre o plano anual de atividades, entre outras. Estas competências são visíveis na fiscalização exercida na ação do conselho executivo. Este órgão pode, ainda, deliberar a cessação do mandato do conselho executivo (artigo 22.º) no final do ano escolar ou a todo o momento quando, por maioria de 2/3 dos membros, se encontrar factos que provem a desadequação da gestão do conselho executivo.

A Assembleia é o órgão eminentemente de representação socio-comunitária, porque nele se encontram representantes do pessoal docente, do pessoal não docente, de alunos (havendo ensino secundário), de pais e encarregados de educação, da autarquia e, se fosse essa a opção da escola, de representantes das associações e organizações locais. Contudo, não deixa de fazer sobressair uma primazia de representatividade dos docentes, ao permitir que este grupo profissional detenha até ao máximo de metade do número de elementos que compõem este órgão.

A direção executiva, assegurada por um conselho executivo ou por um diretor de acordo com a opção da escola a estabelecer em sede de regulamento interno, é o órgão de administração e gestão da escola nos domínios pedagógico, cultural, administrativo e financeiro (artigo 15.º). Inicialmente previsto ser constituído em todas as escolas por um presidente e dois vice-presidentes (artigo 16º), a Lei n.º 24/99, de 22 de abril vem, mais tarde, alterar este articulado permitindo que o número de vice-presidentes possa ser alargado até quatro, dependendo da diversidade de níveis e ciclos de ensino em funcionamento.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 mantém a eletividade como processo de recrutamento do órgão de gestão da escola, mas ampliando a assembleia eleitoral, já que além dos docentes a mesma é alargada à totalidade do pessoal não docente em exercício efetivo de funções na escola, a representantes dos alunos no ensino secundário, bem como a representantes dos pais e encarregados de educação.

Mantêm-se, assim, as marcas simbólicas da “gestão democrática” introduzidas nas escolas com a Revolução de Abril de 1974 – a colegialidade e a eleição dos principais órgãos de gestão (assembleia e direção executiva). Para além disso, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, complementado pelo Decreto Regulamentar n.º 10/99, de 21 de julho, consagra que os coordenadores das estruturas de orientação educativa e de coordenação pedagógica com assento no conselho pedagógico são eleitos pelos respetivos pares.

O conselho executivo tem competências que podemos considerar, por um lado, propositivas, isto é, a sua ação prende-se com a apresentação de propostas para aprovação na assembleia de escola, e, por outro lado, pela direção da escola, no seu funcionamento, distribuição de serviço, recrutamento do pessoal docente e não docente, exercício do poder disciplinar em relação aos alunos, avaliação do pessoal docente e não docente, entre outras (artigo 17.º).

Ao conselho pedagógico são atribuídas competências de caráter consultivo, pois é-lhe solicitado que se pronuncie sobre a proposta de regulamento interno, de celebração do contrato de autonomia, mas também competências de caráter propositivo, pois a ele cabe elaborar a proposta de projeto educativo, apresentando propostas para o plano anual de atividades, e ainda de caráter diretivo, intervindo no processo de avaliação do desempenho docente, definindo os critérios de elaboração de horários, adotando os manuais escolares, entre outras (artigo 26.º).

O conselho administrativo é um órgão técnico, administrativo-financeiro, cabendo-lhe aprovar o orçamento anual, segundo as linhas orientadoras definidas na assembleia de escola, elaborar o relatório de conta de gerência, autorizar a realização de despesas e o seu pagamento, verificar a legalidade da gestão financeira e zelar pela atualização do cadastro patrimonial (artigo 28.º).

A celebração de contratos de autonomia entre a escola, a administração municipal e a administração educativa por fases (do artigo 47.º ao 53.º) constitui um elemento de inovação decretada pelo RAAG instituído pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98. Os contratos de autonomia são descritos como acordos celebrados entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados (n.º1 do artigo 48.º). Em tais acordos são definidos objetivos e fixadas as condições de desenvolvimento de execução de projetos educativos apenas apresentados pelos órgãos de gestão de uma escola ou agrupamento de escolas. Os princípios orientadores dos acordos de autonomia surgem enunciados no n.º 3 do artigo 48.º e os requisitos de propostas a apresentar à direção regional respetiva no artigo 50.º. O artigo 53.º, o último do capítulo dedicado aos contratos de autonomia prevê que o desenvolvimento do processo de contratualização seja coordenado, acompanhado e avaliado a nível nacional e regional pelas competentes estruturas do Ministério da Educação.

Em termos globais pode-se concluir que o RAAG do Decreto-Lei n.º 115-A/98 contém ruturas, mas também algumas continuidades, em relação aos modelos de gestão que estavam em vigor. A participação comunitária, a territorialização das políticas educativas, o reforço da autonomia através da celebração de contratos entre a escola e a tutela, a aposta em novas unidades organizacionais de escolas com a constituição de agrupamentos de escolas, a alteração do figurino organizacional da escola, introduzindo, como recomendado pela CRSE, um órgão de direção estratégica, são aspetos que distanciam este diploma do que estava em vigor na larga maioria das escolas. Porém, mantém o recurso ao método eleitoral para eleger os membros dos órgãos de topo e órgãos intermédios da escola, mantém a possibilidade da escola continuar com um órgão colegial para a gestão e administração da escola e mantém o corpo docente a participar, se bem que não em situação de exclusividade, na eleição do órgão de gestão.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 gerou um “frenesim” nas escolas, em particular entre os professores. Primeiro, porque houve necessidade de em curto espaço de tempo, tendo em conta a complexidade do documento, a falta de conhecimentos jurídicos e a inexperiência generalizada dos professores em trabalhos deste tipo, de elaborar um regulamento interno, onde teria de constar, para além das normas de funcionamento, as grandes opções da escola no que respeita à morfologia organizacional dos órgãos de administração e gestão. Segundo, porque se tiveram de introduzir novas dinâmicas na escola, onde se inclui o procedimento eleitoral para constituir a assembleia de escola. Terceiro, porque a escola, em particular os professores, tiveram de “aprender a coabitar” com um novo órgão, que eles só no limite controlavam (máximo 50% dos membros) e que poderia vir a questionar algumas das práticas há longos anos instaladas na escola. Também porque o processo de recrutamento do conselho executivo deixou de ser da esfera exclusiva dos docentes.

Este decreto foi objeto de um programa de avaliação externa, “Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas definidos pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio”, no seguimento da assinatura de um protocolo entre o Ministério e a Faculdade de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Num dos relatórios elaborados, dois anos após a entrada em vigor do normativo, João Barroso pronuncia-se favoravelmente no que ao grau de consecução das mudanças da estrutura de gestão que estavam previstas diz respeito, por terem sido maioritariamente realizadas e implementadas de forma relativamente tranquila. Porém, considerou que os resultados ficaram aquém do esperado para quem idealizava que o diploma fosse no sentido do reforço (real) da autonomia das escolas, não ficasse reduzido a alterações formais na gestão das escolas (Barroso, 2004: 64-66).

3- O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril

A necessidade de se proceder à alteração do regime jurídico de autonomia, administração e gestão das escolas começa a ser abordada com a entrada em funções da Equipa do Ministério da Educação do XVII Governo Constitucional. Necessidade de se dotar as escolas de maior autonomia, maior responsabilização das mesmas sobre os resultados escolares alcançados pelos alunos e maior envolvimento da sociedade na vida da escola são alguns dos aspetos que constantemente são denunciados pela então Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues. Veja-se a este propósito o que a mesma refere em 2006, num artigo de opinião da revista *Visão*:

“o modelo de acção excessivamente dependente da 5 de Outubro necessita de dar lugar a um outro no qual as escolas possam assumir responsabilidades (...)

A participação, numa lógica de parceria, de famílias, de autarquias, de associações e de serviços públicos descentralizados é cada vez mais uma condição não apenas da implantação de estratégias educativas eficazes. A escola pública presta um serviço público que deve estar sujeito a regular participação e escrutínio dos parceiros locais.” (p. 26)

A publicação do Decreto-Lei n.º75/2008, de 22 de abril, vem na senda da linha defendida pela Ministra e restante equipa do Ministério: “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 que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades” e “responder a essa missão em condições de qualidade e equidade, da forma mais eficaz e eficiente possível” são aspetos que são referidos logo no primeiro parágrafo do preâmbulo deste decreto.

Nesse sentido elege-se como ideias chave da alteração ao regime jurídico de administração e gestão das escolas, constituindo-se como objetivos estruturantes da alteração do RAAG, a necessidade de aumentar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica das escolas, o favorecimento de lideranças fortes e o reforço da autonomia das escolas. Não sendo um dos objetivos textualmente mencionados, a prestação de contas encontra-se transversalmente implícita no modelo de gestão agora consagrado: ao diretor são imputadas responsabilidades pela prestação do serviço público e pela gestão dos recursos; à comunidade educativa é solicitada uma participação mais interventiva no órgão responsável pela definição da política educativa da escola – o conselho geral; uma cultura de avaliação sistemática da organização, quer desenvolvidos internamente, quer recorrendo a organismos externos, deverão passar a integrar a vida da escola. Este modelo de gestão, fazendo a apologia de lideranças fortes, visa a concretização dos princípios de eficácia, eficiência e rapidez.

O primeiro objetivo estruturante é concretizado em sede do conselho geral, que substitui a assembleia de escola do anterior diploma. Este órgão, de direção estratégica, continua a ser o decisor da política educativa interna da escola, apresentando-se com algumas variações de competências sobre as que estavam cometidas ao seu antecessor. Salienta-se, pela importância que assume na vida da escola, o facto de lhe caber a res-

ponsabilidade de eleger o diretor da escola e de decidir sobre a eventual recondução para um segundo mandato.

Para o exercício das competências inerentes ao facto de ser o órgão de direção estratégica da escola e para a monitorização e avaliação das atividades da escola, o conselho geral, apoia-se no conselho pedagógico, órgão técnico de coordenação e planificação pedagógica das aprendizagens e da formação de professores, e no conselho administrativo.

No conselho geral a representação socio-comunitária sai reforçada ao diminuir o peso de representatividade dos docentes e ao estabelecer a obrigatoriedade de representantes de associações e organizações de carácter económico, social, cultural e científico integrarem este órgão. Além disso, estabelece que o presidente pode ser um qualquer membro, à exceção dos alunos, ao contrário do que acontecia no anterior diploma, em que este obrigatoriamente tinha de ser docente.

O reforço da liderança “constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar.” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril). Apesar da referência à liderança aparecer como segundo objetivo estruturante, é um marco nas mudanças que se pretendem implementar na gestão escolar. De facto, a afirmação “boas lideranças e lideranças eficazes” constitui marca fundamental do diploma. Nesse sentido, aposta-se na unipessoalidade do órgão de gestão da escola, através da criação do cargo de diretor, visto como “rosto”, como “primeiro responsável” para implementar o projeto educativo e executar medidas de política educativa dimanadas pela administração central.

As competências do diretor seguem o normativo anterior, no previsto para a direção executiva e que são predominantemente funções executivas, de gestão. É o responsável pela gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola, acumulando, também, a

presidência de outros dois órgãos – do conselho pedagógico e do conselho administrativo. Continua a ter competências propositivas e de apresentação ao conselho geral de todos os documentos fundamentais da escola (projeto educativo, regulamento interno, orçamento...). Na senda de responsabilização que lhe é exigida, atribui-se ao diretor a incumbência de designar os coordenadores de departamento, assumidos como sendo as principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica, e os coordenadores de estabelecimento.

No sentido de consolidar a liderança deste órgão unipessoal, a duração do mandato passa a ser de quatro anos, para além de ser possível dar continuidade a um segundo exercício, se for essa a sua vontade e se o conselho geral deliberar favoravelmente sobre essa pretensão.

Para o exercício das suas funções, o diretor é coadjuvado por um subdiretor e por adjuntos por si nomeados, que se manterão em funções no exercício do cargo, enquanto assim o entender até ao limite máximo do termo do seu mandato.

O processo de seleção do diretor é feito por eleição, pelo Conselho Geral (artigo 13.º, al. b), após procedimento concursal, em que cada um dos candidatos apresenta o seu *curriculum vitae* e uma espécie de plano de intenções – “o projeto de intervenção na escola” (artigo 22º, n.º 3). A candidatura a diretor é aberta a qualquer docente do quadro do ensino público ou do ensino particular e cooperativo, desde que cumpram as condições de recrutamento (artigo 21.º). Permite-se, assim, que seja eleito um candidato de fora da escola, em oposição à filosofia do normativo anterior em que os candidatos ao órgão de gestão tinham de estar em exercício de funções na escola.

A regulamentação do procedimento concursal prévio à eleição do diretor foi publicada na Portaria n.º 604/2008, de 9 de julho. Aqui se estabelece que a candidatura a diretor exige um “projeto de intervenção” no qual os candidatos identificam os problemas,

definem os objetivos, estratégias, bem como, estabelecem o programa de atividades que pretendem realizar no mandato (artigo 6º). As candidaturas são apreciadas pela comissão permanente do conselho geral ou por uma comissão especialmente designada para o efeito por aquele órgão (artigo 7º, nº1). As candidaturas são apreciadas obrigatoriamente segundo a análise do curriculum vitae de cada candidato, análise do projeto de intervenção e o resultado da entrevista individual realizada (artigo 7º, nº3). Após consulta do relatório para o efeito elaborado pela comissão, o conselho geral discute-o e aprecia-o, podendo antes de proceder à eleição, ouvir os candidatos (artigo 8º, nº 1). Esta audição (facultativa) destina-se a apreciar todas as questões relevantes para a eleição (artigo 8º, nº5).

O conselho pedagógico regista uma diminuição do número de elementos em relação ao seu precedente, passando o número máximo a ser de quinze membros. Este conselho pedagógico tem a particularidade de poder ser constituído, em grande parte, por elementos designados pelo diretor, como os coordenadores de departamento curricular e das estruturas de supervisão pedagógica e orientação educativa. Um aspeto que merece ser realçado é que o Decreto-Lei n.º 75/2008 determina, restringindo em relação à prática corrente das escolas, o número máximo de departamentos curriculares que poderão existir, dependente da existência ou não de funcionamento da educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico.

No conselho pedagógico acentua-se o carácter consultivo do órgão e de emissão de pareceres, numa espécie de coadjuvância ao trabalho do diretor (artigo 20º) no que aos documentos estruturantes diz respeito. De facto, instrumentos fundamentais da gestão da escola, nomeadamente alterações ao regulamento interno, o plano e o relatório anual e plurianual de atividades, cuja responsabilidade de elaboração é do diretor são antecedidos de consulta a este órgão. Pela natureza eminentemente de orientação pedagógica, e mantendo o preceituado no Decreto-Lei n.º 115-A/98, com as alterações intro-

duzidas pela Lei n.º 24/99, ao conselho pedagógico é dada a responsabilidade de elaborar a proposta de projeto educativo para ser submetida a aprovação no conselho geral.

O conselho administrativo, com funções de administração financeira, não apresenta em termos de composição e de competências alterações em relação ao normativo anterior. Aliás, este órgão, em termos numéricos e de competências, é o que mais estávelmente se tem mantido nas escolas.

O capítulo relativo à celebração de contratos de autonomia manteve-se no novo diploma, embora com algumas alterações, nomeadamente a referência à conclusão do procedimento de avaliação externa das escolas.

4- O novo normativo – o Decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho

Em 2012, com a publicação do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, novas mudanças surgiram no regime de governação das escolas, introduzidas não como um novo RAAG, mas como alterações ao Decreto-Lei n.º 75/2008. Neste normativo, repetindo as intenções consagradas quer pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, quer pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, defende-se a necessidade de promover “o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, condições essenciais para a melhoria do sistema público da educação” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 137/2012).

Fundamenta o legislador o processo de revisão do Decreto-Lei n.º 75/2008 pela necessidade, entre outros aspetos, de reestruturar a rede escolar, de consolidar e alargar a rede de escolas com contrato de autonomia, de hierarquizar os órgãos de gestão das escolas, de consolidar nas escolas uma cultura de avaliação.

Os órgãos de administração e gestão mantêm-se os mesmos; a composição de cada um deles não sofre alterações, com exceção de algumas especificidades no conselho pedagógico. Este órgão assume uma natureza mais técnica na vertente pedagógica, já que a sua composição fica circunscrita aos docentes. Para além disso, assiste-se ao alargamento de quinze para dezassete do número máximo de membros deste órgão.

Ao nível de competências, as alterações consignadas não são substanciais, mas introduzem algumas novidades que conferem maior conexão ao funcionamento dos dois órgãos máximos da escola (conselho geral e diretor) e reforçam as competências do órgão de direção estratégica da escola. Neste sentido, estabelece-se que o conselho geral participa no processo de avaliação do desempenho e aprova o mapa de férias do diretor, decide sobre todos os recursos que lhe são dirigidos e, para a concretização do projeto educativo e do plano anual de atividades, dirige recomendações aos restantes órgãos da escola. Neste sentido, o diretor fica mais dependente do conselho geral, o que configura uma acentuação das características inerentes ao modelo democrático das organizações.

Para o órgão unipessoal – o diretor – a única alteração que merece ser realçada, no que às competências que lhe estão adstritas diz respeito, tem a ver com o facto de perder a competência de designar os coordenadores de departamento, passando a propor a cada departamento uma lista de três candidatos, a fim de um deles ser eleito coordenador pelos respetivos pares do departamento. No processo eleitoral do diretor procede-se a alguns reajustamentos, com o reforço da exigência dos requisitos para o exercício da função. Assim, para se poder ser candidato a diretor a qualificação que é exigida para o exercício do cargo depende de habilitação específica. A experiência anterior no exercício de cargos de gestão das escolas, bem como o currículo relevante na área da administração e gestão escolar (novidade agora introduzida), só são passíveis de ser considera-

dos requisitos de qualificação se se assistir à inexistência ou insuficiência de candidaturas sustentadas na formação específica.

5- Os diferentes RAAG na ESCA – estilo de liderança e práticas de gestão

O preâmbulo do Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio, refere que o “diploma, incorporando a experiência dos anos de democracia, afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adota uma lógica de matriz, consagrando regras claras de responsabilização. (...) a administração e a gestão obedecem a regras fundamentais que são comuns a todas as escolas (...)”.

As escolas puderam decidir, tendo em conta os princípios já referidos (democracia e participação), a forma de implementação dos órgãos de administração e gestão.

Em termos de direção executiva, na ESCA optamos por um conselho executivo, constituído por um presidente e dois vice-presidentes. Foi na qualidade de vice-presidente, durante um mandato (três anos), que iniciei a minha atividade de gestão da escola.

No conselho pedagógico, o presidente foi sempre, por eleição, o presidente do conselho executivo. Esta prática manteve-se durante a vigência do Decreto-Lei nº 115/98, porque os membros do conselho pedagógico consideravam mais lógico e mais proveitoso a acumulação dos dois cargos.

A agenda das reuniões do conselho pedagógico era preparada nas reuniões do conselho executivo.

O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, no seu preâmbulo justifica a “criação do cargo de diretor, que sendo coadjuvado por um subdiretor e um pequeno número de adjuntos, constitui um órgão unipessoal e não colegial”, e a quem “poderão ser assacadas as responsabilidades pela prestação de serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição”.

O papel do diretor ganha ainda mais preponderância na medida em que apenas os professores mais qualificados, ou experientes no exercício de funções de gestão, podem ser recrutados.

Dando continuidade ao trabalho de presidente do conselho executivo da ESCA, convidei as pessoas que me acompanhavam como vice-presidentes e assessores a continuarem na “nova direção”. Devo referir que esta escolha foi apresentada na entrevista, quando me candidatei a diretora da escola.

Ao diretor é atribuído um importante poder – o de nomeação dos responsáveis pelos departamentos curriculares, “principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica”.

A importância do diretor é ainda reforçada pelo facto de, obrigatoriamente, presidir ao conselho pedagógico. Neste órgão, o diretor preside e “domina” com pessoas que escolhe e em quem confia, pelo que não será desmesurado dizer-se que o conselho pedagógico passou a ser, de algum modo, secundarizado pelo órgão executivo da escola.

Tenho de referir que na ESCA propus aos departamentos curriculares que indicassem, isto é, elessem o respetivo coordenador. Esta situação foi assumida no meu Projeto de Intervenção da candidatura a diretora da escola, em que afirmava pretender auscultar os departamentos para indicar quem seria designado coordenador de departamento.

Na escola, o diretor não é o único a deter a liderança. Esta é assumida, entre outros, pelos coordenadores de departamento, diretores de turma e professores. Mas o líder/diretor vê reconhecido o exercício da autonomia pelos seus subordinados, seja na autoridade de feição carismática/afetiva, seja na autoridade tradicional (“direito” de mandar).

A ESCA, como outras escolas, vivenciou a passagem do órgão de gestão colegial a unipessoal sem conflitos e/ou sobressaltos, tendo o novo modelo sido rapidamente

assimilado por todos os atores educativos. As “lideranças” intermédias da ESCA (coordenadores, diretores de turma, professores) continuam a colaborar com o novo órgão de gestão nos mesmos moldes do regime anterior. Tais práticas colaborativas, benéficas para todos os elementos da comunidade educativa e, sobretudo, para os alunos só se tornaram possíveis, porque passe a imodéstia, quem dirige a ESCA vê reconhecida, num exercício de legitimação, a sua autoridade pelos seus “subordinados”, profissionais com grande autonomia, independência e elevado sentido crítico.

O novo RAAG trouxe, de forma muito notória, a comunidade escolar (autarquias, associações profissionais, associações de pais) à ESCA através do conselho geral.

O novo órgão tem-se constituído como um verdadeiro participante na direção da escola com voz própria, por vezes crítica do diretor, esperando deste, por vezes, decisões que só cabem à tutela (ex. alterações de vulto do Parque Escolar) e responsabilizando-o pessoalmente pela morosidade da tomada de decisões por parte das estruturas centrais do Ministério.

A redução da representatividade dos professores no conselho geral, e concomitante diminuição da possibilidade de estes nos processos de tomada de decisão da escola, foi recebida na ESCA sem qualquer materialização de desagrado. Este facto tem de ser analisado à luz de estilo de gestão de gabinete de porta aberta, sem distanciamento entre o órgão executivo e os professores que remonta aos mandatos anteriores, sob o regime introduzido pelo Decreto-lei no 115-A/98, de 4 de maio.

De um modo geral, o quotidiano da escola não foi afetado pelo novo RAAG, mas são visíveis novas dinâmicas organizacionais fruto da maior abertura da ESCA à comunidade.

O RAAG de 2008 não foi em suma na ESCA como em outras escolas fonte de perturbação, conflito ou rutura, menos ainda na proporção em que o foram outros di-

plomas legais publicados entre os anos de 2008 e 2010, designadamente a divisão da carreira docente entre professores titulares e não titulares (extinta pelo Decreto lei nº 75/2010, de 23 de junho) e a avaliação da carreira docente (ADD).

Como diretora da ESCA procurei sempre assegurar a normal transição entre modelos de gestão, consciente de que o diretor é a figura-chave no processo de mudança dos factos que leva à eficácia da escola.

Conclusão

Perguntava-se no capítulo 2 deste trabalho, sempre sob um ponto de vista e atenta a experiência pessoal, se serão visíveis as alterações de práticas de gestão das escolas na liderança, na participação da comunidade escolar e na tomada de decisão nos dois diplomas de gestão: Decreto-lei nº115-A/1998, de 4 de maio e Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril.

A pergunta foi sendo respondida, ao longo deste trabalho, no que respeita ao plano normativo e também no que concerne ao plano das práticas. Sintetizando e apelando a uma experiência de 13 anos, resta-me concluir que de facto algo mudou com a alteração no modelo de governação da escola pública portuguesa. Se é certo que a direção e administração da escola pública continua a caber às direções gerais, agora com nova nomenclatura, também é verdade que o órgão de gestão unipessoal tem acrescida responsabilidade e um novo participante ativo na direção da escola: o conselho geral.

Na “minha” escola, independentemente do modelo normativo de governação que me cumpre respeitar, com uma cultura colaborativa muito enraizada, sempre procurei ajudar na implementação das melhores soluções, com confiança nas pessoas, valorizando o sentimento de pertença, transversal a toda a comunidade educativa.

Com as práticas que adotei espero ter conseguido desenvolver capazmente o Projeto Educativo da ESCA que será avaliado em 2013 e contribuído para bem executar localmente as políticas educativas do meu país.

Referências bibliográficas

- Azevedo, Joaquim (2002). *O fim de um ciclo? A educação em Portugal no início do século XXI*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim (2003). *Cartas aos Directores de Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim (2011). *Liberdade e Política Pública de Educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, João (1996). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- Barroso, João (1998). A Autonomia e Gestão das Escolas: Que formação de professores? In J. Nascimento (Coord.), *Actas do Seminário sobre Territorialização das Políticas Educativas* (pp.66-75). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.
- Barroso, João (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, vol.12, nº3, 9-35.
- Barroso, João (2004). A autonomia das escolas: Uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, nº002, 49-83.
- Barroso, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Costa, Jorge Adelino (2003). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições ASA.
- Cunha, Miguel, Rego, Arménio, Cunha, Rita C & Cabral-Cardoso, Carlos (2007). *Manual do Comportamento Organizacional e Gestão*, 6ª ed. Lisboa: RH Editora.
- Dinis, Luís Leandro (2002). *O Presidente do Conselho Diretivo: Dilemas do Profissional Docente enquanto Administrador Escolar*. *Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa, nº2, pp. 115-136.
- Formosinho, João e al. (1999). *Comunidades educativas. Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho.

- Formosinho, João e Machado, Joaquim (1999). A administração das escolas no Portugal democrático. In *Autonomia, gestão e avaliação de escolas*. Porto: Edições Asa.
- Formosinho, Ferreira, F. I. e J., Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J. e Ferreira, F. I. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- Lima, Licínio C. (1992). *A escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Instituto da Educação, Universidade do Minho.
- Lima, Licínio C. (2002). Avaliação e concepções organizacionais da escola: Para uma hermenêutica organizacional. In J.A. Costa, A. Neto Mendes, e A. Ventura (Org). *Avaliação de organizações educativas de Aveiro*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Lima, Licínio C. (2007). A deliberação democrática nas escolas: Os procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In Maria de Fátima Sanches, Feliciano Veiga, Florbela Sousa, e Joaquim Pintassilgo (Org). *Cidadania e Liderança Escolar*. Porto Editora.
- Lima, Licínio C. (2011a). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, Licínio C. (2011b). *Liberdade e Política Pública de Educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Mintzberg, Henry (1996). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Santos, Boaventura (1984). A crise e a reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984). *Revista crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: Universidade de Coimbra
- Sergiovanni, Thomas (2004). *O Mundo da Liderança*. Porto: Edições Asa.
- Stoer, Stephen (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal. Uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.

Referências legislativas

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei nº 221/1974, de 27 de Maio

Decreto-Lei nº 735-A/1974, de 21 de Dezembro

Decreto-Lei nº 769-A/1976, de 23 de Outubro

Lei nº 46/1986, de 14 de Outubro

Decreto-Lei nº 43/1989, de 3 de Fevereiro

Decreto-Lei nº 172/1991, de 10 de Maio

Decreto-Lei nº 115-A/1998, de 4 de Maio

Lei nº 24/1999, de 22 de Abril

Decreto Regulamentar nº 10/1999, de 21 de Julho

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril

Portaria nº 604/2008, de 9 de Julho

Decreto-Lei nº 75/2010, de 23 de Junho

Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho