

CAPÍTULO II

AS REFORMAS DO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS

- 1.** O sistema educativo português
- 2.** A evolução dos modelos de direção e gestão das escolas: a arquitetura legislativa em mudança
 - 2.1.** Anos 70: do Estado Novo à centralização, instrumento de controlo social
 - 2.2.** Anos 80: a retórica descentralizadora e as práticas de centralização desconcentrada
 - 2.3.** Anos 90: a territorialização das políticas educativas e o impulso à autonomia das escolas
 - 2.4.** Século XXI: em nome das ruturas com o passado
 - 2.5.** Autonomia das escolas e liderança escolar
 - 2.6.** A liderança de reitores, presidentes e diretores à luz da arquitetura legislativa

CAPÍTULO II – AS REFORMAS DO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS

«A configuração do sistema educativo, o aparelho administrativo e a organização das escolas são socialmente construídos num tempo e num espaço concretos, por actores concretos que os produzem e reproduzem e tanto as suas formas passadas como as mais recentes têm sido política e socialmente moldadas, fortemente institucionalizadas e normativizadas, mantendo praticamente inalterada uma tradição centralista de poder e de controlo administrativo.»

(Lima, 1998b:24)

Neste capítulo, faremos uma curta resenha histórica sobre a evolução do sistema educativo português ao nível da administração e gestão das escolas, focando a nossa atenção nas últimas décadas e, em particular, nas temáticas que mais de perto se enquadram na economia do presente trabalho. Procuraremos arrolar um conjunto de conceitos fundamentais a uma análise sociológica-organizacional do atual modelo de autonomia, administração e gestão das escolas em Portugal (o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

O objetivo central deste capítulo passa, pois, por enquadrar, quer histórica quer politicamente, o atual modelo de administração das escolas, para que possamos com maior acuidade compreender as suas práticas e lógicas. Nas últimas décadas, o modelo de gestão escolar tem sido considerado como um dos principais pilares das reformas educativas a par de outras reformas como o desenvolvimento de modelos de avaliação (das escolas, dos professores, dos alunos) em profunda articulação com a perspectiva de gestão neoliberal que tem vincado, nos últimos tempos, a agenda educativa. É perceptível nos discursos políticos e nos meios de comunicação social que os problemas educacionais, resultantes da crise em que a escola se encontra mergulhada, podem ser resolvidos ou atenuados através da implementação de um modelo eficaz de gestão escolar (Torres, 2011c). Para o efeito, testaram-se vários modelos em substituição do conselho diretivo, órgão colegial criado desde 1975: diretor executivo, em 1991;

conselho executivo, em 1998; diretor, em 2008. As sucessivas mudanças de designação foram seguidas de ligeiras variações na sua composição, competências e modos de funcionamento. No entanto, a figura do líder formal da instituição escolar (presidente do conselho diretivo, presidente do conselho executivo e diretor) é sempre destacada em todos os regimes de governo, sendo sujeito às regras democráticas da eleição alargada pelos seus pares, se excetuarmos o atual cargo de diretor, criado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril e reafirmado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

Diligenciaremos, então, no sentido de realçar algumas tendências da política educativa e das medidas emanadas dos sucessivos governos que estiveram à frente dos destinos de Portugal, não esquecendo, contudo, que a administração da educação portuguesa «permaneceu durante muito tempo relativamente pouco permeável às modas teóricas que se iam produzindo noutros países e noutros campos do saber, mantendo, de facto, um pendor normativista e burocrático, obediente aos ditames de um Estado administrativo centralista» (Estêvão, 2000:9).

Acresce referir que as escolas são pouco favoráveis à inovação e à mudança na medida em que são por natureza conservadoras. Com efeito, o conceito de mudança no campo da educação surge inevitavelmente enquadrada como elemento constitutivo e explicativo da realidade social. Desta forma, a mudança em educação enquanto processo de matiz social, político, ideológico e cultural é, efetivamente, consequência direta do momento histórico em que se enquadra e nele adquire todo o seu significado e potencialidade explicativa, ao mesmo tempo que também o serve. A dimensão institucional da mudança educativa constitui, também um referencial a ter em conta visto que esta é um processo de construção institucional no qual a escola, enquanto organização, se envolve, tendo como alicerce o contexto sociopolítico geral e os seus constrangimentos, os problemas que nele existem, as dinâmicas que os atores materializam, as mudanças já ensaiadas e alcançadas ou frustradas e a prática educativa consolidada (Formosinho, Ferreira e Machado, 2000).

O processo da mudança exige das escolas um envolvimento total enquadrado pelas suas singularidades organizacionais. Assim, a mudança em educação deverá ser equacionada pelas dinâmicas implementadas nas escolas, pelas próprias relações que se estabelecem com a mudança e pelo grau de complementaridade da participação dos vários atores internos e externos à escola e dos papéis e funções que exercem.

Atendendo a que as mudanças em educação se propõem melhorar a qualidade dos sistemas educativos, as propostas de mudança devem não só fundamentar-se e centrar-se nas escolas mas também orientar-se para ela no seu todo. Não sendo a mudança um processo linear, a ênfase deve ser colocada nas pessoas e no seu grau de envolvimento durante o processo. Com efeito, é importante realçar a importância dos professores nos processos de mudança implementados na escola na medida em que a

«mudança que se processa por adesão a modas, por persuasão ou arrastamento sem real implicação do sujeito, a mudança de opinião ou até de comportamento aprendido, não alterando a base estrutural em que se enraíza (o universo simbólico do sujeito), é uma mudança superficial, sempre possível de retrocessos, uma mudança por recomposição de elementos em que se altere o sistema no qual se compõem e recompõem» (Benavente, 1991:181).

1. O sistema educativo português

A análise das instituições escolares enquanto organizações não se restringe à vertente normativa nem ao desenho morfológico dos órgãos de governação, contudo, estes aspetos revestem-se de uma dimensão plurisignificativa na leitura e compreensão não só da temática da administração das escolas como também na (re)construção da cultura organizacional. Desta forma, ensaiaremos caracterizar a evolução do sistema educativo português, tendo como baliza temporal a instituição do regime democrático em Portugal.

Com efeito, a organização e a administração escolares têm constituído objeto de estudo para um conjunto alargado de especialistas que têm produzido um *corpus* assinalável na área quer no que respeita ao passado quer no que respeita ao momento presente.

Em educação, as políticas definidas e implementadas pelos vários governos alavancam e traduzem, ao mesmo tempo, um conjunto significativo de alterações

sociais, culturais e políticas enquadradas pelo contexto temporal. Se as políticas educativas evidenciam os contextos que as motivam e as modelam, na atualidade, fenómenos como a globalização, a responsabilização e a prestação de contas, a eficácia e a eficiência, a rentabilização dos recursos disponibilizados e o grau de satisfação constituem referências transversais a todos os quadrantes e discursos políticos. Contudo, não podemos ignorar que a evolução recente do sistema educativo português se alicerça na mudança de regime político em abril de 1974 e, conseqüentemente, no restabelecimento da democracia (Barroso, 2003a).

Este autor (2003a) propõe uma leitura da evolução do processo de construção institucional do sistema educativo português assente em quatro grandes ciclos temporais, equacionados segundo a dinâmica social dos processos de mudança e do *leitmotif* das políticas educativas que lhes serviram de base: revolução, normalização, reforma e descontentamento. A fase da revolução inicia-se com o golpe militar de 25 de abril de 1974 e termina progressivamente com a posse do primeiro governo constitucional, em 1976. A segunda fase estende-se até 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. A terceira fase, marcada pela ascensão e queda do “mito da reforma” estende-se de 1986 até finais do século XX. A quarta fase inicia-se com os primeiros anos século XXI.

Por sua vez, Correia (1999), tendo como marco o 25 de abril, aponta quatro ideologias educativas (a ideologia democratizante e crítica, a ideologia democrática, a ideologia da modernização e a ideologia da inclusão) que caracterizaram o campo educativo em Portugal e que associam a educação a fenómenos políticos, jurídicos, económicos ou organizações. As ideologias educativas equacionadas, consideradas enquanto “ideais-tipo” de discursos educativos, divergem quanto à definição dos princípios organizacionais suscetíveis de garantirem a governação do sistema educativo e das escolas e posicionam-se divergentemente quanto ao tipo de cultura que a escola deve construir (cf. Quadro 6).

Quadro 6 – Ideologias educativas (Correia, 1999: 105)

	Ideologia democratizante	Ideologia democrática	Ideologia da modernização	Ideologia da inclusão
Modo de definição	Político	Jurídico	Económico	Organizacional
Princípio regulador	Comunidade	Estado	Empresa	Mercado
Princípio de referência	Cultura dos direitos	Cultura cívica	Cultura da eficácia	Cultura de tolerância Utilidade
Princípio de legitimização dos saberes	Interesse emancipatório	Universalidade e neutralidade axiológica	Utilidade económica e instrumental	instrumental e utilidade para a gestão da questão social
Princípio organizacional	Flexibilidade social ofensiva	Homogeneidade Uniformidade	Flexibilidade organizacional externa	Flexibilidade organizacional interna
Definição da coesão social	Transformação e construção do social	Integração social	Eficácia económica e social	Inclusão na ordem social
Intervenientes legítimos	Comunidades educativas escolares e não-escolares	Estado e representantes do mundo escolar	Mundo empresarial e técnicos de educação	Gestores dos problemas sociais Gestores escolares “ Cientistas ” de Educação

Efetivamente, para traçarmos o impacto da liderança na cultura organizacional dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas¹ de modo rigoroso, pensamos ser necessário recuar três a quatro décadas atrás, à época da restauração da democracia ocorrida em abril de 1974, período em que as preocupações se cingiam, fundamentalmente, à afirmação da liberdade, da igualdade e da democratização.

Na sequência da alteração de regime político em 25 de abril de 1974, no que respeita à gestão das escolas públicas assistimos, em Portugal, a uma profunda rutura com o passado. Esta baliza temporal marcará o início da resenha histórica que pretendemos fazer neste capítulo ainda que tenhamos a noção que as influências anteriores não desapareceram por decreto. A opção por este marco prende-se, essencialmente, com aquilo que é hoje a governação e a liderança das escolas públicas. As alterações despoletadas na altura ao nível político, social, económico e cultural assumiram feições incontornáveis até aos nossos dias, nomeadamente no que respeita ao sistema educativo.

¹ A designação dos estabelecimentos escolares “agrupamento de escolas” e “escola não agrupada” é recorrentemente substituída por motivos pragmáticos, pelo vocábulo “escola”.

Sendo o nosso propósito estabelecer o enquadramento teórico-conceitual no qual se desenvolve a investigação principal da tese – o impacto dos líderes na cultura organizacional das escolas – este capítulo constitui uma espécie de arena onde os atores organizacionais internos e externos desenvolvem múltiplas lógicas de ação. Não se pretende, contudo, fazer a história exaustiva da gestão escolar portuguesa; importa, tão-somente enquadrar legislativamente as lideranças na respetiva moldura legislativa desde 1974 até à atualidade, com a publicação do recente Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. O Quadro 7 apresenta-nos uma panorâmica abreviada da arquitetura legislativa publicada pelos vários governos pós-revolução de abril.

Quadro 7: A arquitetura legislativa de 1974 até à publicação do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho (adaptado de Martins 2002:39)²

Anos	Ideias em debate	Paradigma	Papel do Estado	Documentos marcantes	Legislação significativa
70	Democracia e Participação	Retorno da Centralização Concentrada	Desenvolvimento e Democratização	Constituição da República Portuguesa 1976	Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio; Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro; Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro
80	Democracia Representativa e democracia Participada Direção (Democrática) e Gestão (Profissional)	Descentralização Retórica Descentralizadora e Práticas de Centralização Desconcentrada	Reforma Global	Lei de Bases do Sistema Educativo Documentos Preparatórios (Comissão de Reforma dos Sistema Educativo 1987-1988)	Decreto-Lei n.º 43/89, de 03 de fevereiro
90	Autonomia e contratualização	Territorialização das Políticas Educativas Estratégias Locais para as “Causas Educativas (Locais e Nacionais)	Regulação e Estruturação	Pacto Educativo para o Futuro Autonomia e Gestão das Escolas (João Barroso, 1996)	Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 04 maio
00	Autonomia e contratualização	<i>Accountability</i>	Gerencialismo	Compromisso de Governo para Portugal (2005-2009)	Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril

² Os últimos itens que compõem o Quadro 7 são da nossa responsabilidade.

As Reformas do Sistema Educativo Português

10	Autonomia Flexibilização organizacional e pedagógica das escolas	Reestruturação da rede escolar Consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia Hierarquização no exercício de cargos de gestão Integração dos instrumentos de gestão Cultura de avaliação Reforço da abertura à comunidade	Processos de avaliação orientados para a melhoria da qualidade – cultura de autoavaliação e avaliação externa	Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho
----	--	--	--	--

O Quadro 8, abaixo apresentado, apresenta-nos uma leitura rápida não só sobre o âmbito dos diplomas publicados pelos sucessivos governos como também dos principais órgãos de governo que regem as escolas públicas portuguesas.

Quadro 8 – Enquadramento dos órgãos de governo das escolas

Legislação significativa	Âmbito	Órgãos de governo	Líder
Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio;	Legaliza o processo de eleição das Comissões de Gestão e regulamenta o seu funcionamento, enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino	Comissão de gestão	Presidente (um docente) da comissão de gestão
Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro;	Visa a criação de estruturas democráticas em todos os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário, assegurando a adequada representação dos docentes, discentes e funcionários administrativos e auxiliares	Conselho diretivo Conselho pedagógico Conselho administrativo	Presidente do conselho diretivo
Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro	Estabelece a regulamentação da gestão das escolas, separando a demagogia da democracia, lançando as bases de uma gestão que exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar	Conselho diretivo Conselho pedagógico Conselho administrativo	Presidente do conselho diretivo
Portaria n.º 677/77, de 04 novembro	Regulamenta o funcionamento dos conselhos diretivos dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário	Conselho diretivo	Presidente do conselho diretivo
Decreto-Lei n.º 43/89, de 03 de fevereiro	Estabelece o regime jurídico da autonomia da escola e aplica-se às escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e às do ensino secundário	Conselho de escola Secretário-geral Conselho pedagógico Conselho administrativo	Presidente do conselho diretivo

As Reformas do Sistema Educativo Português

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio	Define o regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário	Conselho de escolas, Comissão administrativa, Comissão pedagógica, Comissão socioeducativa e Comissão executiva	Diretor executivo
Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 04 maio	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário	Assembleia de escola Conselho executivo Conselho pedagógico Conselho administrativo	Presidente do conselho executivo/ diretor
Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário	Conselho geral Diretor Conselho pedagógico Conselho administrativo	Diretor
Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário	Conselho geral Diretor Conselho pedagógico Conselho administrativo	Diretor

A recolha e análise comparativa da cartografia legal que serve de suporte aos órgãos de gestão e direção das escolas justifica-se, essencialmente, na procura de (des)continuidades que concorram para uma leitura aprofundada dos vetores marcantes deste período no que respeita aos líderes formais das instituições escolares públicas e o impacto que provocam com a sua governação na (re)construção da cultura organizacional escolar.

Tendo em conta a articulação das estruturas de direção e gestão das escolas, o sistema educativo português pauta-se recorrentemente por uma forte tradição centralista, em consequência do peso e papel do Estado e do Ministério da Educação no que respeita à organização, à definição de políticas, programas, currículos, financiamento, monitorização, controlo e inspeção, avaliação das escolas, avaliação de desempenho docente, avaliação das aprendizagens dos alunos. Nesta lógica centralizadora, incluem-se as várias Direções Regionais, estruturas de mediação desconcentradas de coordenação, geograficamente regionalizadas, mas hierárquica e burocraticamente dependentes e sem autonomia de decisão (Afonso, 2010).

Tendo a centralização do sistema educativo português como pano de fundo, uma das tensões que emerge ao longo das últimas quatro décadas é a definição, a natureza e amplitude da autonomia das organizações e dos atores escolares. Na verdade, o estudo deste eixo deixa-nos conhecer alguns avanços e recuos na história dos modelos de

administração e gestão escolar. A centralidade desta questão pode facilmente perceber-se pela profusão de estudos realizados pela investigação nacional na área da administração educacional e da sociologia das organizações escolares.

As profundas transformações, ocorridas no domínio da regulação das políticas educativas e dos modelos de organização e gestão das escolas, afetaram igualmente o trabalho dos diretores e o modo como estes exercem a liderança escolar (Barroso, 2005).

2. A evolução dos modelos de direção e gestão das escolas: a arquitetura legislativa em mudança

Refletir sobre a educação, nomeadamente na gestão que se pratica nas escolas públicas portuguesas bem como no modelo teórico de liderança organizacional que lhe está subjacente tornou-se uma temática recorrente nos nossos dias.

Na verdade e durante muito tempo, as escolas foram geridas aplicando modelos de gestão mais ou menos “artesaniais”, nos quais as qualidades pessoais e a experiência acumulada desempenhavam um papel determinante. Um “bom professor” detentor de certos traços de personalidade ligados às funções de chefia – determinação, capacidade organizativa, disponibilidade – pode ser um “bom director” (GEP, 1988). A experiência e alguma formação de pequena duração, permitiam-lhe não só o domínio do quadro legal como também das noções básicas de gestão financeira e da organização administrativa. O bom senso funcionaria sempre que fosse necessário resolver internamente pequenos conflitos de interesses. De resto, a formação e a informação direcionadas para tarefas rotineiras, sendo de carácter normativo e prescritivo, visavam apenas assegurar o funcionamento correto das instituições dentro do sistema regulado pela ordem e pela certeza.

Efetivamente, esta situação é compatível com a estabilidade das instituições escolares portuguesas de uma certa época, estáveis nos seus objetivos, nos seus

curricula, nos materiais que escolhem, nos alunos que as frequentam e no próprio corpo docente que as servem.

Todavia, a mudança dos contextos sociais, culturais e políticos gerou a crença de que a educação contribuía ao mais alto nível para a igualdade de oportunidades. Este facto provocou não só uma procura galopante no acesso ao ensino mas provocou também alterações profundas no modo de funcionamento das organizações escolares. O fenómeno, em Portugal, remonta, sobretudo, ao período pós 25 de abril de 74 e obrigou à implementação de novas medidas organizativas por parte das escolas. A gestão e a organização escolares, parte do “*curriculum invisível*”, passaram a ser objeto de investigação educacional de forma mais sistemática. Dada a inexistência de uma teoria de gestão e administração escolar, a teorização que se tem produzido resulta de uma transposição dos conhecimentos existentes ao nível empresarial, da sociologia e da psicologia. Neste âmbito, tem-se constatado que a promoção da qualidade do ensino acaba por ser influenciada pelo desenho da morfologia organizacional, enquanto estrutura organizativa e modelo de interação entre os vários atores organizacionais.

Na medida em que a estrutura organizacional influencia os comportamentos dos indivíduos e dos diversos grupos, as formas de trabalho, a partilha de experiências pedagógicas, podemos, também considerar que o relacionamento informal dentro da escola se torna um indicador de medida quanto ao ambiente vivido na organização escolar. Desta forma, os líderes das organizações escolares, dispendo de meios internos capazes de influenciar a participação dos atores organizacionais no esforço de alcançar os objetivos e metas delineados detêm um papel fundamental na promoção de um ensino de qualidade e de excelência.

O estilo de uma organização escolar – através dos valores que defende, nas atitudes do corpo docente, na qualidade das aprendizagens dos alunos, no ambiente criado – define o estilo de gestão que aí se pratica. As escolas onde a liderança se assume como administrativa é necessariamente distinta daquele onde se priorizam as questões pedagógicas fundamentadas em critérios de qualidade e excelência.

Desta forma, podemos entender a liderança como um dos pontos fulcrais do sucesso e da eficácia das organizações escolares. Se à partida as estruturas organizacionais estão relacionadas com as dinâmicas do trabalho docente, a investigação reconhece que as estruturas organizacionais na sua conceção e

funcionamento dependem do tipo de ação dos responsáveis da escola e do papel que assumem enquanto dinamizadores escolares. Logo, a escolha dos responsáveis pelas escolas deverá reger-se por perfis de “líder eficaz”, equacionada a partir dos traços que se identificarem como relevantes em indivíduos classificados como eficazes, não descurando, porém, a conjugação desses traços com certas características dos grupos e respetivos contextos.

Não sendo a liderança uma prerrogativa exclusiva do diretor, ainda que eleito ou designado para as funções de chefia³, num sistema de gestão participada, esta será tanto mais eficaz quanto maior for o equilíbrio e a harmonia que se conseguir construir entre os interesses da escola e as necessidades dos grupos. Esta situação será mais facilmente obtida quanto mais partilhada for a corresponsabilização aos vários níveis dos órgãos de gestão e supervisão pedagógica. Ao diretor, líder dos vários líderes, cabe não só a função de articular e coordenar mecanismos que assegurem a realização das diversas atividades e tarefas mas também fomentar o crescimento e desenvolvimento pessoal e profissional dos vários atores organizacionais. Nesta perspetiva, o GEP (1988) assegura, com base em vários estudos de caso, que

«a eficácia das organizações aumenta se se fomentar a co-responsabilização dos membros pelas tarefas a realizar. Desse modo exerce-se um processo de liderança descentralizada, em que se conciliam a defesa dos interesses da organização com as necessidades de satisfação profissional e desenvolvimento dos indivíduos que a integram». (GEP, 1988: 25)

Ainda que a liderança dos diretores possa ser relevante no processo de otimização e de transformação da escola pública, esta não pode ser isolada dos restantes atores organizacionais e do próprio contexto espaço-temporal. Por este motivo torna-se necessário balizar a evolução dos processos e estilos de liderança no contexto da própria evolução dos modelos de direção e gestão escolares desenvolvidos no âmbito do reforço da autonomia das escolas (Barroso, 2005a).

Se do ponto de vista teórico, as políticas de reforço da autonomia das escolas potenciam largamente a tomada de decisão e a afetação de recursos humanos e, por isso,

³ A eleição ou nomeação do líder formal da organização escolar depende, de um modo geral, do enquadramento legislativo à altura do acontecimento.

concorrem para uma maior responsabilização e participação de todos os atores organizacionais, na prática, assistimos, em Portugal, a um acréscimo dos processos de controlo da organização escolar, inibidores de uma autonomia efetiva. Este facto confere à administração do sistema educativo em geral e às direções de cada escola em particular, um carácter híbrido, ambíguo e complexo que transformam a liderança num exercício de alto risco e coloca os diretores no centro do furacão que assola o nosso sistemas de ensino.

Com efeito, o desenvolvimento da educação, sobretudo, no que respeita à segunda metade do século XX, está relacionado com o reforço do Estado Providência e a institucionalização do serviço público como instrumento essencial para a sua concretização. Este facto adensou a tensão entre a “racionalidade administrativa “ e a “racionalidade pedagógica” que configuram dois modos distintos de regulação: por um lado, uma regulação estatal de tipo burocrático e administrativo no qual a escola é encarada como um serviço do Estado sujeita a uma rede complexa de legislação que reforça a intervenção da administração central direta e mediatizada através do diretor da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos e, por outro lado, uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, na qual a escola é vista como uma organização profissional, com uma gestão de tipo colegial, dispondo de uma relativa autonomia pedagógica e financeira na qual o diretor exerce, sobretudo, funções de líder pedagógico em detrimento das funções de administrador-delegado do poder central (Barroso, 1995). A superação desta tensão, através de uma aliança tácita e informal entre o Estado e os docentes, originou uma regulação burocrática-profissional, a qual influenciará, certamente, a governação e a organização da escola, em Portugal, e, naturalmente, as funções e os perfis dos seus responsáveis em particular dos seus diretores.

Na verdade, as sucessivas alterações à moldura legislativa, nas últimas décadas, acabam por proporcionar a evolução dos modelos de direção e gestão das escolas públicas portuguesa, sintetizados no Quadro 9. A partir do referido quadro podemos, ainda, inferir a centralidade do Ministério da Educação na governação das escolas e o grau de autonomia conferido às escolas.

Quadro 9 – Modelos de gestão legislados e praticados – antes de 1974 até 2010 (Afonso, 2010a:15)

PERÍODO	ÓRGÃO DE DIRECÇÃO ⁴	ÓRGÃO DE GESTÃO
Anterior a 1974	Ministério da Educação	Reitor ou director
“Período revolucionário” 1974-1976 Autogestão	Assembleia Antes (democracia directa nas escolas)	Comissão de gestão
1976-1991 “Gestão Democrática”	Ministério da Educação	Conselho directivo
1991-1998 (modelo experimental)	Ministério da Educação e conselho de escola	Director executivo
1998-2008 “Contratos de Autonomia”	Ministério da Educação e assembleia de escola	Conselho executivo ou director
2008 até ao presente	Ministério da Educação e conselho geral	Director

2.1. Anos 70: do Estado Novo à centralização, instrumento de controlo social

Durante longas décadas do século XX (1926-1974), Portugal foi um país marcado pela ausência de um regime político democrático: os cidadãos eram toldados pela repressão, pela censura e pela repressão política, consequência da ditadura e do regime do Estado Novo.

⁴ Neste quadro, Afonso (2010a) distingue órgãos de direcção de órgãos de gestão. Assim, os órgãos de direcção são definidos «como sendo o órgão interno à escola, ou a instância externo à escola (como o próprio Ministério da Educação), com competência para definir políticas, orientações, objectivos, metas ou fins mais gerais ou expressivos». Por outro lado, a gestão é entendida como o órgão que implementa ou operacionaliza essas orientações e políticas. (...) na maior parte das situações (...) ou a direcção está fora da escola (apenas no Ministério da Educação) ou, então, é partilhada entre o Ministério da Educação e um órgão de direcção da própria escola. A única excepção refere-se ao *período revolucionário*, quando as escolas tiveram iniciativas e tomaram decisões próprias, frequentemente ao arripio de quaisquer orientações do poder político central» Afonso (2010a:15).

Porém, se esta dicotomia foi anteriormente equacionada pelo grupo de trabalho da Universidade do Minho no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo nos anos 80 do século XX, ela já havia sido claramente sugerida pelo Movimento de Esquerda Socialista na medida em que as comissões de gestão seriam órgãos de implementação das políticas, dos valores, das orientações estratégicas definidas democraticamente pelo órgão de direcção de cada escola (Estêvão, 2004c).

Ainda que as relações com a Igreja tenham sido normalizadas, o Estado Novo não prescindiu da sua vertente de Estado-educador, a quem competia a educação nacional, cuja organização e controlo são deixados à administração central e passam pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino. Segundo Formosinho e Machado (2000b)

«é através desta “normativização do sistema de ensino” (Fernandes, 1988:520), caracterizadora do modelo liceal de inspiração liberal, que o Estado cumpre a sua missão centralizadora ao serviço do controlo social, que se desenvolve numa “educação para a passividade” (Formosinho, 1987) e cujos objectivos de conformidade com o modelo social vigente se conciliam com os da mobilização dentro da lei e da ordem estabelecida» (Formosinho e Machado, 2000b).

O sistema educativo regia-se, na altura, por um elevado centralismo burocrático e controlo apertado no que respeita não só aos *curricula* e à gestão dos professores e dos alunos mas também ao processo ensino-aprendizagem. As escolas não possuíam, obviamente, qualquer margem de autonomia e a participação na tomada de decisões que afetavam o quotidiano escolar era muito reduzida. A escola era tida como uma ferramenta para exercer o controlo político-ideológico servindo, então, como veículo de propagação de valores do regime: Deus, Pátria e Família.

Com efeito, a organização pedagógica e administrativa das instituições escolares deste período asseguram uma forte coerência e articulação, facto que possibilita a convergência de todas as valências para uma educação nacional (Formosinho e Machado, 2000b).

O exercício da gestão e administração das escolas era desenvolvido por diretores e reitores de uma forma repressiva de modo a garantirem o controlo político e ideológico. Detinham o poder sobre a escola uma vez que eram uma espécie de delegados do poder central. A nomeação dos reitores e diretores era feita pelo Ministério da Educação de acordo com critérios de confiança política. Funcionavam como um elo de ligação entre as dimensões política e administrativa central e o governo, a administração e gestão concretas, no quotidiano de cada escola. Ainda que localmente influentes, não dispunham de autonomia e, por isso, subordinavam todas as ações à administração central. Contudo, a consecução dos objetivos e a realização em

conformidade das funções que lhe eram adstritas conferiam-lhes poderes efetivos perante os restantes atores organizacionais (Lima, 1998a).

A Lei n.º 5/73, de 25 de julho, vulgarmente conhecida pela “reforma de Veiga Simão”, procurou responder à contestação estudantil e à modernização do país em prol de uma maior eficiência no ensino através do desenvolvimento de medidas como o estímulo à educação pré-escolar, ao alargamento da escolaridade obrigatória de 6 para 8 anos, a reconversão do ensino secundário (que passaria a ter mais um ano e enquadramento de preparação profissional), a expansão quantitativa dos estabelecimentos (mais próximos das populações que os procuram) e a expansão e diversificação do ensino superior. Esta reforma, para além de relacionar a educação com a modernização e desenvolvimento do país, «alimentada por uma concepção liberal e meritocrática de igualdade de oportunidades que deveria permitir o acesso dos melhores a níveis mais elevados de escolarização» (Formosinho e Machado, 2000b:33), desvalorizou a educação enquanto garantia de propagação dos valores do regime. Na verdade, este diploma, ensaiando a “democratização do ensino”, promove, no seio das organizações escolares, a ocupação, por parte dos docentes e alunos, de espaços de participação que ecoam a urgência da democratização da sociedade. Porém, este efeito ao nível da educação não é de todo desejado pelo sistema político no seu todo.

As mudanças provocadas pela “reforma Veiga Simão” eram o prenúncio de alterações mais profundas que chegariam apenas com o 25 de abril de 1974.

Como nos refere Lima (1998a)

«Dentro e fora das escolas o 25 de Abril representou uma explosão participativa e mobilizante que é talvez um dos seus aspectos mais imediatamente visíveis, e generalizáveis a largos sectores da população, até por contraste com a situação de passividade e de não participação que a maior parte da juventude e da população adulta vivera durante décadas» (Lima, 1998a: 203).

Na verdade, a Revolução do 25 de abril haveria de desencadear nas escolas um movimento de participação docente e discente multifacetado, contraditório e conflituante, primeiramente, desenvolvido em torno da conquista do poder e da autonomia perante a administração central, da aplicação de novos modelos e paradigmas de organização democráticos e participativos enfatizando as conceções autogestionárias.

Em consequência deste movimento afastaram-se e sanearam-se reitores e diretores, elegeram-se “comissões de gestão”, aplicaram-se espontaneamente formas de democracia direta que haveriam de ser, mais tarde, consubstanciadas nos diplomas legais.

Com a transição dos modelos de gestão e direcção autocráticas para os modelos democráticos, surgiram novas formas autogestionárias de governação das escolas, tendo sido feitos cortes profundos com a tutela. Os atores organizacionais uniram-se promovendo assembleias com o intuito de promover órgãos coletivos e colegiais – as comissões de gestão – facto que originou a mobilização e participação dos vários atores em contexto organizacional escolar.

Como afirma Lima (1998a),

«esta deslocação do poder não foi operada por iniciativa da administração, nem como consequência de um projecto de descentralização política e administrativa da educação. Foi uma deslocação de facto, imposta pelas bases do sistema escolar (...) foi uma apropriação de poderes realizada pela acção, uma tentativa de conquista de autonomia e de poderes de decisão, e daí termos falado de ensaio autogestionário» (Lima, 1998a:235).

Por sua vez, Afonso (1994) refere que, na maior parte das escolas,

«foram eleitas comissões de gestão *ad hoc*, com designações e composições várias, geralmente contendo representantes dos alunos, professores e restantes funcionários escolares. Este sistema representativo instalou-se espontaneamente nas primeiras semanas de vigência do novo regime, durante um período revolucionário de intensa actividade política, que escapou por completo ao controlo das autoridades educacionais do novo governo» (Afonso, 1994:125-126).

Entre 1974 e 1976, designado como período de auto-gestão, o poder encontrava-se dentro das escolas, facto que pode ser entendido como o primeiro rasgo de autonomia das escolas (Lima, 2007). A autonomia da escola desempenhou um papel relevante na primeira edição da gestão democrática⁵ (Lima, 1998a), caracterizada pela "deslocação

⁵ Lima (1998) refere que a gestão democrática se divide em três fases. A primeira ter-se-á desenvolvido de 25 de abril de 74 a 27 de maio de 74, a fase da “conquista”. A segunda inicia-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 221/74, no qual são legalizadas as comissões de gestão instituídas na primeira fase, com destaque para os conceitos “direcção” e “eleição democrática”. A publicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro abre a terceira fase, com a introdução dos Conselhos Diretivos, enquanto órgão

do poder" do Ministério da Educação para os atores escolares e pela sua natureza de "imposição da periferia". Este tipo de gestão democrática⁶ ou de autogestão pedagógica pode ser entendida como uma verdadeira autonomia dado que, em muitas escolas, assistimos a um ensaio autogestionário e passou a exercitar-se uma autonomia *de facto*, embora não *de jure*, mediante a aplicação de processos de mobilização, de participação e de ativismo que afrontaram os poderes centrais. Na verdade, viveu-se à época a «experienciação de uma verdadeira “autonomia à solta” por parte das escolas, a par de uma grande paralisia do ministério da educação» (Estêvão, 2004c:212).

O saneamento de reitores e diretores, ocorrido em várias escolas, e a respetiva transferência para órgãos colegiais com diversas designações, composições e processos de eleição variados, o apelo à mobilização e à participação de docentes, não docentes e discentes, o recurso à ação das assembleias gerais e, sobretudo, dos plenários de professores, a tomada de decisões em várias situações (escolha de manuais e textos de apoio, conteúdos curriculares, formas de avaliação, calendário escolar, regras de comportamento) exemplificam uma autonomia praticada, ainda que não decretada, com efetiva expressão no plano da ação organizacional (Lima, 2007).

Numa tentativa de legalizar as iniciativas de base e de uniformizar situações, o I Governo Provisório, presidido por Adelino da Palma Carlos, através do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, isto é, apenas um mês após o 25 de abril de 1974, reconhece e aprova retrospectivamente os órgãos de gestão eleitos e já em funcionamento em diversas escolas, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico e administrativo e auxiliar (Artigo 1.º).

Stoer (1986) aponta esta primeira diligência legislativa para reassumir o controlo do sistema educativo como resposta do poder central às investidas autogestionárias. De facto, a inexistência de uma

eleito, com representação paritária de docentes e alunos. Durante as três fases, mesmo até finais de 1976, a gestão democrática sofre pequenas alterações de sentido no plano do discurso dos atores escolares, contudo são de realçar os conceitos “*deslocação de poder para as escolas*”, “*participação activa e mobilização*”, “*democracia directa*”, “*autonomia*”, em suma, “*ensaio autogestionário*” Lima (1998:276-277).

⁶ Para compreender a evolução da gestão democrática em Portugal, Afonso (2010) chama a atenção da importância das «especificidades e mudanças relativas ao contexto social e político em que ocorreu a génese e desenvolvimento deste modelo, mas também as características históricas da escola pública, nomeadamente as suas transformações pós-revolução democrática de abril de 1974» (Afonso, 2010:17).

«autoridade central no ensino tornou-se mais evidente no processo que conduziu à institucionalização da gestão democrática nas escolas. Em resposta à proliferação dos sistemas de gestão das comunidades escolares postos em vigor através da iniciativa local após a revolução do 25 de Abril, foi promulgado o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio» Stoer (1986:138).

O diploma (composto por dois curtos parágrafos introdutórios e cinco artigos) pretende, acima de tudo, regularizar o quotidiano das escolas embora revele um carácter transitório – «Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino» (Artigo 1.º). O referido decreto afirma, contudo, o poder do ministro e da administração central, a quem cabe confiar a “direção” das escolas a comissões democraticamente eleitas, as quais terão os mesmos poderes e as mesmas áreas de intervenção que os anteriores reitores e diretores. Ainda que prevaleça a colegialidade, as comissões deverão escolher entre os docentes um presidente que as “representará e assegurará a execução das deliberações colectivamente tomadas” (Artigo 3.º). Ora estas premissas colocam as referidas comissões em clara subordinação ao poder central uma vez que exercem o poder por delegação.

Ainda que os órgãos de gestão “sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar” – estudantes (citados em primeiro lugar), pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar – reparemos no afastamento dos pais e encarregados de educação e da comunidade local onde as escolas estão localizadas (Lima, 2011a).

Na verdade, estas comissões de gestão, por um lado, reconhecidas e homologadas pela tutela, a quem devem obediência e prestação de contas e, por outro, eleitas pela escola, vão experimentar grandes dificuldades não só devido à inexperiência dos protagonistas mas também ao oportunismo e demagogia de docentes e à partidarização da vida escolar (Grácio, 1984). Muitas escolas transformaram-se, então, em palcos altamente conflituosos de confronto político (Afonso, 1994), a um passo de verdadeiras anarquias.

Apesar das debilidades reconhecidas ao diploma, nele se inscreve o princípio matricial do modelo de gestão escolar vigente em Portugal durante três décadas – a eleição pela escola dos seus representantes nos órgãos de gestão. O Ministério da Educação delega o exercício corrente da gestão escolar em órgãos democraticamente

eleitos, mas subordinados à cadeia hierárquica e ao cumprimento dos normativos estabelecidos.

A situação vivida nas escolas, designada por Lima (1998a, 2011a) como “aceleração revolucionária *avant la lettre*”, foi cedo objeto de um movimento retrativo por parte dos governos provisórios que procuraram circunscrever as práticas autogestionárias e as influências do poder popular. Esta tentativa de normalização ganhou alguma expressão com a aprovação da Constituição da República Portuguesa e a realização das primeiras eleições legislativas deixando, porém, marcas políticas e organizacionais sólidas.

Logo em dezembro de 1974, o III Governo Provisório, presidido por Vasco Gonçalves, e apesar das estruturas democráticas legalizadas pelo anterior diploma se terem revestido «da maior importância no processo de democratização do sistema escolar português» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro) fez aprovar legislação, o Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro⁷, na qual se prevê a criação de estruturas democráticas em todas as escolas oficiais do ensino preparatório e secundário «segundo moldes que, assegurando a adequada representação dos docentes, discentes e funcionários administrativos e auxiliares, salvaguardem a seriedade do próprio processo democrático e garantam as indispensáveis condições de eficácia no funcionamento das escolas» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro).

Apesar das normas estabelecidas neste diploma, ele próprio se apresenta como tendo «carácter essencialmente experimental, vigorando apenas durante o ano escolar de 1974-1975» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 735-A/1974, de 21 de dezembro); o que não viria a acontecer pois o novo diploma só haveria de ser publicado em outubro de 1976 (Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro).

Todavia, importa referir que à data não existia qualquer modelo estruturado de ordenamento jurídico de gestão escolar pelo que a organização variava fortemente de escola para escola, de acordo com as iniciativas locais, as capacidades e competências dos atores no terreno. De acordo com a legislação anterior, o poder e a autoridade

⁷ É de notar pela primeira vez a referência ao papel das associações de pais e encarregados de educação dos alunos, cuja criação será apoiada pelo Ministério da Educação e Cultura, e com as quais os órgãos de gestão manterão estreitos contactos de cooperação, em assuntos de interesse comum. Importa, também, acrescentar que se trata do primeiro diploma a ser dirigido em especial às escolas preparatórias e secundárias visto que o anterior abrangia também as instituições de ensino superior.

formais, ainda que adstritas às Comissões de Gestão, eram na prática exercidos pelas assembleias de escola, figura inexistente do ponto de vista formal mas verdadeiro “contra-poder”, concorrente com os poderes do Ministério da Educação (Silva, 2008). Na verdade, eram estas assembleias que governavam as escolas, fator entendido como desgoverno e anarquia por muitos observadores e responsáveis da administração central (Lima, 1998a).

Na verdade, este novo diploma procura estancar as práticas autonómicas ao tentar implementar uma certa normalização precoce da governação das escolas aplicando um modelo de gestão uniforme assente na criação de três órgãos (conselhos diretivo, pedagógico e administrativo), na consagração do carácter eletivo e colegial do conselho diretivo, na proibição das assembleias e dos plenários com carácter deliberativo, na sujeição de todos estes órgãos às políticas e às regras centralmente definidas, recorrendo à força da imposição normativa.

As comissões de gestão e a gestão democrática, verdadeiros instrumentos de defesa da autonomia das escolas, repudiavam, obviamente o propósito de impor um “modelo único” de governação das escolas, isto é, o mesmo traçado morfológico organizacional para todas as escolas sem observar as diferenças entre as instituições escolares (Estêvão, 2004).

O espírito deste normativo prevê, de facto, a normalização da gestão das escolas e do seu funcionamento, através da generalização de um modelo de gestão, assegurando a participação através de representantes e implementando o processo democrático segundo normas precisas e assegurando a eficácia organizacional. Importa, ainda, destacar neste decreto, as sistemáticas referências à subordinação das escolas aos serviços centrais⁸, às funções de controlo exercidas por estes, à democracia representativa⁹ e ao rigor processual aplicado às eleições dos corpos representativos¹⁰ (Lima, 1998a, 2007, 2011a).

A fase regulada por este decreto foi claramente marcada pela tensão estabelecida entre a administração central e as periferias do sistema escolar, numa oposição com recurso a instrumentos de imposição normativa: atas e convocatórias serão enviadas

⁸ Artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro.

⁹ Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro.

¹⁰ Artigos 6.º, 7.º, 8.º do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro.

para o Ministério (Artigo 7.º); delegados do Ministério poderão acompanhar o processo eleitoral (Artigo 7.º).

A transição da primeira para a segunda edição da gestão democrática das escolas é, formalmente, iniciada por esta via,

«especialmente em termos de consagração de morfologias organizacionais bem estabelecidas, de tentativa de substituição da democracia directa pela democracia representativa e de redução da centralidade das assembleias-gerais e dos plenários no funcionamento ordinário das escolas. Em geral, o Governo intenta substituir as comissões de gestão, que considera provisórias, por outros órgãos colegiais representativos, mas agora eleitos e constituídos segundo regras bem definidas, com competências bem definidas» (Lima: 2011a: 60).

O novo desenho organizacional define com rigor os processos eleitorais a terem lugar e a constituição, diferenciação e especialização de funções dos órgãos criados: conselho diretivo, conselho pedagógico¹¹ e conselho administrativo. A estes órgãos são imputadas funções e competências constantes nos estatutos e regulamentos vigentes no anterior regime político, para os respetivos graus e ramos de ensino. A regulamentação dos processos de eleição e constituição deste órgão ocorre em clara cisão com as formas de democracia direta que faziam das assembleias e plenários deliberativos os órgãos soberanos das escolas, agora convertidos em assembleias consultivas de carácter facultativo, sujeitas a anuência prévia do conselho diretivo e cuja realização não pode lesar de modo algum, as atividades escolares (Formosinho e Machado, 2000b).

Porém, a prática quase generalizada de incumprimento deste decreto – sobretudo no que respeita à realização de plenários deliberativos de docentes cujas decisões acabavam por ser executadas pelos conselhos diretivos, sobrepondo-se ao conselho pedagógico – constituiu, na verdade, um entrave ao coarção da autonomia das escolas que o poder político procura, agora, revitalizar (Lima, 2007; Formosinho e Machado, 2000b).

¹¹ O Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, enquanto órgãos de administração e gestão das escolas, serão alvo de uma análise muito superficial visto que a liderança desenvolvida pelos detentores dos respetivos cargos não se enquadra nos objetivos definidos para o presente trabalho.

Dados os fracos resultados obtidos pelo Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, o ano de 1975 é vivido num certo “vazio” (criado pela não publicação prevista da legislação de substituição anunciada do anterior decreto. Este facto propiciou um período de indefinição no que respeita ao funcionamento e organização das escolas e favoreceu um clima de demagogia e de sinais antagónicos (GEP, 1988).

O Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro¹² procura pôr cobro à situação de «vazio legal criado pelo não cumprimento do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro, que impunha a sua própria revisão até 31 de Agosto de 1975 [situação que] provocou prejuízos incalculáveis» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro). Numa tentativa de “normalizar” o quotidiano escolar, é tempo de «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 na comunidade escolar» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro).

Sem, no entanto, descurar que «toda a organização se destina a permitir alcançar objectivos de ordem pedagógica»¹³ (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro).

O I Governo Constitucional considerou a “normalização” da educação um setor de intervenção prioritária dado o estado caótico em que se encontrava. Esta ação normalizadora vai incidir, sobretudo, ao nível gestão das escolas na medida em que o novo decreto, conhecido por “Decreto da gestão de Cardia”, anuncia o processo de reedificação do modelo da centralização, relativizando completamente os ensaios anteriores de tipo autónomico e aliando-os ao desconcerto e situação caótica nas escolas (Lima, 2007).

A institucionalização da gestão democrática das escolas, que acontecerá de 1976 até à publicação do Decreto-Lei n.º 155-A/98, de 4 de maio, assegurará não só um princípio democrático importante – a eleição de órgãos colegiais de gestão das escolas – mas também confirmará um sistema centralizado de administração e um governo “heterónimo” das escolas.

¹² Os novos diplomas que complementam o disposto neste normativo – a Portaria n.º 677/77 de 4 de novembro (Regulamentação do conselho diretivo) e a Portaria n.º 679/77, de 8 de novembro (Regulamentação do conselho pedagógico) – referem-se à regulamentação do funcionamento das estruturas de gestão.

¹³ Por oposição, certamente, aos anteriores objetivos de ordem política.

Na verdade, o decreto inicia a diferenciação entre política e administração, conceção e execução, superiores e subordinados. Aos docentes atribui-se-lhe quase em exclusivo as tarefas de gestão corrente mas, por outro lado, reduziu-se-lhes não só os poderes de decisão sobre políticas escolares como também se lhes reduziu as formas de organização diferenciadas ou os projetos próprios, tendo-se ainda afastado as escolas das comunidades onde estão inseridas e da participação substantiva de outros atores sociais como os pais e encarregados de educação.

Apesar de tudo, a morfologia organizacional genérica formalizada pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, não era muito diferente da consignada no decreto anterior, visto ambos estarem assentes em três órgãos, “responsáveis pelo seu funcionamento” (Artigo 1.º) – o conselho diretivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo – acentuando-se o pendor normativo e de definição processual e consolidando-se o aumento de poderes da administração central (Silva, 2008).

A definição dos órgãos de gestão e administração da escola é bastante pormenorizada destacando-se as regras de constituição, de funcionamento e respetivas competências¹⁴.

As lógicas democráticas, descentralizadas e de tipo autónomico foram definitivamente excluídas, a participação enérgica dos atores escolares foi obstaculizada, as parcerias da escola com a esfera local foi comprometida; o normativismo compatibiliza-se com os pressupostos político-administrativos, o exercício de "infidelidades normativas" (Lima, 1998a) tende a aumentar, o controlo inspetivo dos aparelhos centrais e regionais está cada vez patente, os aspetos processuais assumem maior relevo, as assembleias de escola são ignoradas e as funções de direção são substituídas por termos como gestão e funcionamento na medida em que as competências dos órgãos de gestão são fundamentalmente de execução institucional das políticas e orientações vindas de *cima e de fora*, restaurando desta forma a centralização na administração escolar, temporariamente em crise durante o período revolucionário.

¹⁴ Os regulamentos relativos ao funcionamento interno do conselho executivo e do conselho pedagógico são remetidos para Portarias a publicar posteriormente. Referimo-nos respetivamente à Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro e Portaria n.º 679/77, de 4 de novembro.

Em função do presente decreto e das suas regulamentações, Lima (2011a) aponta para o desenho de um

«organigrama ilusoriamente achatado, com reduzidos níveis hierárquicos, ao mesmo tempo que, de facto, se retira do organigrama das escolas o órgão que verdadeiramente dirige cada uma delas, através de uma administração directa, ou seja, o Ministério da Educação, assim separado a direcção da execução e instituindo uma direcção escolar atópica. (...) é como se o decreto de 1976 e as sucessivas portarias que regulamentaram (...) o conselho directivo e o conselho pedagógico continuassem a vigorar até hoje, impedindo objectivamente uma escola dotada de um certo grau de autonomia substantiva e de um órgão de direcção próprio, partilhando certos poderes com o Estado, antes a condenando à execução, e a procedimentos gerenciais, em função de decisões políticas heterónomas» (Lima, 2011a: 63).

Desta forma, os ataques tecidos ao diploma referem-se, não às soluções organizacionais e administrativas encontradas, mas ao modelo político subjacente e às políticas educativas definidas pelo I Governo Constitucional. Pese embora todos os defeitos que possam ser apontados ao Decreto-Lei n.º 769-A/77, de 23 outubro, o modelo de gestão nele homologado, vulgarmente designado por “Gestão Democrática”, vigorará por um longo período de mais de duas décadas, sendo revogado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

Entre a publicação dos dois decretos, a Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro, regulamenta o funcionamento do conselho diretivo, fixando um conjunto de atribuições e competências colegiais e individuais. O conselho diretivo é, então, definido como o «órgão deliberativo do estabelecimento de ensino, exceptuada a competência específica do conselho pedagógico no que respeita à orientação pedagógica e do Conselho Administrativo em matéria de gestão financeira e orçamental» (ponto 1). Esta definição estabelece à partida uma segmentação de funções que fomenta certas fronteiras estanques de poderes e uma diluição de influências. A este propósito, Lima (1998a) refere que este «mecanismo de *descentralização interna* pode ser interpretado numa perspectiva estratégica (do tipo “dividir para reinar”) para afastar a eventual existência de um órgão escolar *forte* como interlocutor da administração central» (Lima, 1998a: 273).

A Portaria caracteriza-se, essencialmente, pelo pormenor e rigor processual de todos os atos. Por outro lado, a gestão corrente destaca-se no seio das competências atribuídas ao conselho diretivo, enquanto órgão colegial. Das 25 competências atribuídas são de realçar as duas primeiras (« 3.1.1. – Cumprir os diplomas legais e regulamentares e determinações em vigor, resolvendo os casos do seu foro e comunicando os restantes aos competentes serviços do Ministério» e «3.1.2 – Facultar aos serviços inspetivos e pedagógicos toda a colaboração que lhe seja solicitada») que vincam claramente a dependência do conselho diretivo face aos órgãos centrais do poder.

Afonso resume (1995b) esta faceta do sistema educativo português referindo que

“paradoxalmente, a “gestão democrática” e a centralização hiperegulamentadora acabaram por se constituir nas duas faces do mesmo sistema de administração educacional em vigor, justificando-se e reforçando-se mutuamente. Por um lado, a ”gestão democrática” tem impedido o desenvolvimento sustentado dos processos significativos de autonomia e descentralização. Por outro lado, o normativismo centralizador tem desencorajado a consideração de estratégias consequentes para o desenvolvimento de uma gestão escolar tecnicamente competente e politicamente responsável perante a comunidade que a escola deve servir» (Afonso, 1995b:109).

Na verdade, nenhum outro diploma terá sido alvo de tantas críticas mas, ao mesmo tempo, tão acatado durante tanto tempo (Lima, 1998a).

2.2. Anos 80: a retórica descentralizadora e as práticas de centralização desconcentrada

Em meados da década de 80, o processo da “gestão democrática “ das escolas qualificou-se por uma certa desvitalização e erosão tanto ao nível dos discursos políticos como dos diplomas governamentais (Lima, 2011a).

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, aprovada pela Assembleia da República em 1986, estabeleceu as grandes metas para a educação e para a organização do sistema educativo português; fechou-se o ciclo da normalização e abriu-se um outro centrado no propósito de realizar a reforma educativa. Como refere Barroso (2003a), o terceiro ciclo em que se divide a evolução do sistema educativo português vai ser pautado pela ascensão e “queda do mito da reforma” e estende-se de 1986 até final do século XX.

Nesta perspetiva, a aprovação da LBSE corresponde, no círculo das políticas educativas, «historicamente, e em simultâneo, ao fim de um ciclo e ao início de outro» (Barroso, 2003b:2). Abre-se um novo ciclo que se estende até aos finais do século passado, marcado por uma vasta panóplia de reformas e remodelações indispensáveis à modernização da economia portuguesa e imprescindíveis para responder aos desafios da integração europeia. Com efeito, este diploma beneficiou de um amplo consenso entre partidos políticos e setores educativos no que respeita à participação e à descentralização (Lima, 1998a).

Relembramos que esta lei elege como princípios organizativos «contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias» (Artigo 3.º, b) e, ainda, «descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido comunitário e níveis de decisão eficientes» (Artigo 3.º, g).

Os princípios gerais respeitantes quer às práticas democráticas e participativas, quer à descentralização de estruturas, mostram-se mais avançados do que as opções concretas fixadas na LBSE no que respeita à descentralização da administração escolar e à autonomia conferida às escolas ainda que no Artigo 45.º se consagram os «princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo» no âmbito da administração e gestão das escolas e se afirme que a direcção de cada estabelecimento «é assegurada por órgãos próprios para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e pessoal não

docente». Em nenhum artigo, a LBSE prevê, efetivamente, a participação dos pais dos alunos ou da comunidade local nos órgãos de direção das escolas.

O artigo 45.º, dedicado à administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, merece, ainda, uma referência por nele figurar o binómio administração/gestão *versus* direção. À direção caberá equacionar ou adotar políticas ou estratégias e à gestão/administração proceder à sua implementação, orientados por princípios de democraticidade e de participação de todos os atores implicados no processo educativo.

Estruturalmente, a LBSE define dois escalões na administração do sistema educativo – o central e o regional (Artigo 44.º) –, para além da administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino (Artigo 45.º), este, evidentemente, dependente dos anteriores e às suas respetivas funções. A administração central desempenhará funções de "concepção, planeamento e definição normativa", de "coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa", de "inspeção e tutela", de "definição de critérios gerais de implantação da rede escolar" e de "garantia da qualidade", isto é, as funções mais importantes e mais emblemáticas de uma modalidade centralizada de administração da educação. A administração regional, através de cada um dos departamentos regionais de educação a criar em cada região, desempenhará funções de integração, coordenação e acompanhamento da atividade educativa.

A descentralização¹⁵ prevista acabaria por não produzir quaisquer efeitos práticos no que respeita às direções regionais (desconcentradas), às atribuições e competências dos órgãos "próprios" de "direcção" de cada estabelecimento. Estes, uma vez desprovidos de níveis de autonomia minimamente expressivos, continuariam dependentes do centro, embora a partir de agora através de departamentos pericentrais regionalmente espalhados, com maior capacidade de exercer o controlo central sobre as escolas.

¹⁵ Formosinho et Machado (2000b) entendem que só se poderia falar de descentralização «se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitas ao poder de direcção do Estado, autónomas administrativamente e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais. Por outras palavras, a descentralização, antes, de ser um problema técnico, é um problema político e é para o terreno político que remetem as suas vantagens como a participação substantiva dos cidadãos na vida local, para além da maior celeridade de processos devida à aproximação dos órgãos decisores do local onde surgem os problemas, à semelhança da desconcentração, mas, contrariamente a esta, de uma forma definitiva, já que ao Estado compete apenas a fiscalização da legalidade dos actos dos órgãos locais» (Formosinho e Machado., 2000b:45)

A partir da LBSE, a implementação da reforma do sistema educativo passa a ser competência dos governos. Dando continuidade à elaboração participada que esteve na origem da Lei n.º46/86, de 14 de outubro, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo¹⁶ (CRSE) elabora um *Projecto Global de Actividades* a desenvolver e promove a realização de estudos para a reorganização do sistema educativo.

As atividades desencadeadas pela CRSE a partir de 1986 e desenvolvidas nos dois anos seguintes, em particular a criação de um grupo de trabalho formado por docentes da Universidade do Minho e incumbido de apresentar propostas para a reforma da administração e gestão das escolas, viriam a representar um contexto propício para a referida tentativa.

Na verdade, os anos 80 traduzem os novos impulsos que vêm surgindo no contexto dos estudos organizacionais mais recentes na área da educação. O desenvolvimento dos estudos organizacionais nos projetos de ensino, associado ao debate de ideias da reforma sobre a administração das escolas e assente na distinção entre direção, que se desejava democrática, e gestão, forçosamente profissional, leva à sua inclusão em muitos cursos e disciplinas do ensino superior e a um aumento da oferta de formação na área da Administração Escolar, com a criação de várias especializações e mestrados.

Na senda da LBSE é aprovado o “Regime Jurídico de Autonomia das Escolas”, por via do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, com o intuito de aprovar medidas de reforço da autonomia das escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, sobretudo no que respeita à elaboração de um projeto educativo próprio, «constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e da adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere»¹⁷ (Preâmbulo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro).

¹⁶ A necessidade de reforma do sistema educativo português levou à nomeação por parte do Governo de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo constituída essencialmente por professores da Universidade do Minho, cuja notoriedade conferiria uma certa legitimação das propostas enunciadas (Afonso, 1998). Esta comissão apresentou, antes da publicação da LBSE, um “Projecto Global de Actividades”, no qual se defendia a necessidade de assegurar uma maior autonomia às escolas descentralizando, para o efeito, a administração educativa tanto no plano regional e local como no plano institucional, reforçando as competências dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e fortalecendo a gestão democrática (Lima, 2006b).

¹⁷ No Preâmbulo do normativo pode ler-se: «A reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado

Mesmo mantendo o *corpus* legislativo instituído em 1976, este novo normativo procurava inverter a gestão tradicionalmente centralizada, sem que, no entanto, se perceba como tal objetivo será alcançado à margem de medidas concretas de descentralização da administração (Lima, 2011a).

Segundo Formosinho e Machado (2000b), é bastante clara a intenção da administração central em abandonar as práticas centralizadas de tomada de decisões para aplicação uniforme a todas as escolas e uma vontade de as estimular a tomar decisões estratégicas coerentes com as metas nacionais da educação. Na verdade, este esforço previsto no Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro,

«teve reflexos nas práticas diferenciadas de autonomia que cada escola conseguiu concretizar, muitas vezes induzidas de forma indirecta por mecanismos condicionadores do financiamento de projectos a que se candidatava, e desembocou no desenvolvimento de políticas territorialização, numa procura de soluções diferenciadas para problemas e contextos diferentes, e num “programa de reforço da autonomia das escolas”» (Formosinho e Machado, 2000b: 46).

Refira-se, porém, que a autonomia¹⁸ da qual se falava nestes diplomas não haveria de ver a sua implementação em grande parte dos casos. Passados todos estes anos, uma pequena fatia de escolas encontra-se a celebrar os primeiros contratos de autonomia.

Sobre este diploma Afonso (2002:31) sustenta que

«instituindo-se entidades englobantes e categorias abstractas, do tipo “a escola” ou “a comunidade educativa”, sem atribuir poderes e competências a agentes concretos, como acontece no actual regime jurídico da autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro), restringe-se de facto os usos potenciais da autonomia, para além de se acentuar as perspectivas unanimistas, homogéneas e funcionais da escola como organização» (Afonso, 2002:31).

centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local. (...) Entre os factores de mudança da administração educacional inclui-se, como factor preponderante, o reforço da autonomia da escola, a qual decorre da Lei de Bases do Sistema Educativo, do Programa do Governo e das propostas e anseios dos próprios estabelecimentos de ensino. (...) O presente diploma define um quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa» (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro).

¹⁸ A questão da autonomia das escolas tem sido um dos aspetos centrais do debate em torno da reforma e da reestruturação educacional em Portugal nas últimas décadas.

Deste modo, podemos entender o projeto educativo de escola como um documento que serve a operacionalização da autonomia da escola visando competências nos domínios da gestão administrativa, da gestão financeira, da gestão dos currículos, dos programas e atividades de complemento curricular, de orientação e acompanhamento dos alunos, da gestão dos espaços e tempos educativos e da gestão dos apoios, instalações, equipamentos e recursos humanos¹⁹.

A escola preconizada pela LBSE é uma escola que supõe alguma autonomia pedagógica e administrativa, é uma “escola-comunidade educativa” com a direção em si própria. A autonomia é conferida à comunidade educativa, facto que pressupõe, à partida, a participação dos representantes de uma comunidade alargada (pessoal docente e não docente, alunos, pais e encarregados de educação, associações de pais, representantes da comunidade local e profissional – autarquias, associações culturais, económicas, sociais e científicas) na direção da escola. O projeto educativo, enquanto instrumento transmissor da expressão dos propósitos dessa escola-comunidade, deverá corresponder à participação e à autonomia.

2.3. Anos 90: a territorialização das políticas educativas e o impulso à autonomia das escolas

A legislação sobre a gestão escolar que, efetivamente, procura cumprir as diretivas da LBSE haveria de aparecer, apenas, no princípio da década de noventa com o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, instituído a título de experimentação em cerca de cinco dezenas de escolas.

¹⁹ Este diploma, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, nunca haveria de ser regulamentado. Barroso (2003) refere que a intenção de «criar um projecto educativo em cada escola, que formalizasse as respectivas margens de autonomia, não foi acompanhada, desde início, pela aprovação de um novo regime de administração e gestão escolar, coerente com os propósitos autonomistas que a mesma lei consagrava» Barroso (2003:2).

Os órgãos de direção, administração e gestão das escolas são o conselho de escola ou conselho de área escolar, o diretor executivo, o conselho pedagógico, o conselho administrativo e o coordenador de núcleo, nos estabelecimentos agregados em áreas escolares. Em rutura com o passado assistimos à separação dos órgãos de direção e gestão e aplicação do modelo a todos os níveis de ensino não superior, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário.

Este diploma, para além de introduzir a figura do conselho de escola ou conselho de área escolar²⁰ e do diretor executivo, órgão unipessoal eleito pelo conselho após complexo e híbrido processo concursal ²¹ (Lima, 2011a), determina a criação das Áreas Escolares com o intuito de garantir uma gestão articulada dos recursos, suavizar as dificuldades resultantes do isolamento das Escolas Básicas do 1.º ciclo, incrementando um renovado modelo de direção e gestão para este nível de ensino.

Ao conselho de escolas, órgão plural²² de decisão política e aberto a outros atores tradicionalmente arredados de facto do quotidiano escolar (Estêvão, 1995), são atribuídas diversas competências das quais se destacam: eleger e destituir o diretor executivo; definir a política educativa aprovando o regulamento interno, o projeto educativo, os planos anuais e plurianuais de atividades e o orçamento; definir os princípios orientadores da relação com a comunidade; definir critérios de participação da escola em atividades culturais desportivas e outras; atuar como órgão mediador de conflitos internos; aprovar normas e critérios do âmbito da ação social escolar; determinar a aplicação de penas graves de suspensão a alunos e apreciar e decidir recursos das decisões do diretor executivo (Artigo 8.º).

Segundo Flores (2005:36), em termos organizacionais, «este modelo é apresentado como uniformizador, pois era aplicável a todos os estabelecimentos de ensino não superior, ou seja desde o ensino pré-escolar até ao ensino secundário e que,

²⁰ O conselho de escola ou conselho de área escolar, composto por representantes do pessoal docente e não docente, dos alunos, das associações de pais e encarregados de educação, da autarquia, das associações socioeconómicas e culturais da região (Artigo 9.º), é o órgão de direção da escola e da área escolar e de participação dos diferentes setores da comunidade, responsáveis, perante a administração educativa, pela orientação das atividades da escola ou área escolar, com vista ao desenvolvimento global e equilibrado do aluno, no respeito pelos princípios constitucionais e pelos princípios consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo (Artigo 7.º).

²¹ A Portaria n.º 747-A/92, de 30 de julho, viria a regulamentar o processo de concurso para recrutamento e seleção do diretor executivo das áreas escolas e dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário.

²² Estêvão (1995) afirma que «a incorporação no conselho de escolas de outras “autoridades” pode ainda interpretar-se como uma medida tendente a ampliar as noções de democracia e participação tornando, assim, este órgão socialmente mais aceitável e institucionalmente mais consistente» (Estêvão, 1995: 91).

na essência, se caracterizava pela distinção e separação entre funções de direcção e funções de gestão»²³.

Este novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas, invocando outra realidade e outros processos reguladores incompatíveis com os do modelo da “gestão democrática”, denota uma certa intenção por

«integrar os seus pressupostos num movimento ideológico e político de promoção de modelos mais descentralizados, ou desconcentrados, de instrução; de fazer emergir novas identidades regionais e locais; de conceder algum privilégio a soluções extraídas ou influenciadas pelo campo privado; de responsabilizar e atribuir direitos mais explícitos de uma certa “cidadania organizacional”» (Estêvão, 1995:90).

Um reduzido número de escolas integrou este projeto experimental, no ano letivo de 1992/93, hoje, entendido como o antecessor dos agrupamentos de escolas. Na verdade, o modelo foi altamente contestado pelos sindicatos de professores dadas as exigências profundas em algumas das mais emblemáticas conquistas docentes após a revolução de 1974, designadamente, a eleição democrática e colegial dos órgãos de gestão (Castanheira, 2010).

Por outro lado e dado que a autonomia não se decreta, o presente Decreto-Lei ficou pela declaração de intenções e a administração educacional continuou a reger-se por um paradigma centralizado, pontuado por algumas lógicas descentralizadoras embora com práticas timidamente desconcentradas. A revogação do modelo surgiu em consequência de uma avaliação desenvolvida pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação.

Só uma década mais tarde e ainda consequência da LBSE, o Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio viria a substituir “o decreto de gestão Cardia” de 1976, legitimado quer pelo Programa Eleitoral do Governo (no qual se destaca a descentralização e o poder local bem como o reforço da autonomia das escolas) quer pelo “Pacto Educativo para o Futuro” (a escola seria o centro nevrálgico das políticas educativas, em resultado da deslocação de competências e de recursos do Ministério da Educação para as escolas através da “celebração de contratos de autonomia).

²³ Afonso (1995b) defende que «em termos de arquitectura organizacional, tal distinção aparece justificada pela necessidade de compatibilizar duas grandes finalidades da “reforma”: a democraticidade e a qualidade da administração do estabelecimento» Afonso (1995b:110).

Estavam, então, criadas as condições políticas para operar um conjunto de alterações na estrutura organizacional das escolas que possibilitaram a criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de julho), o Projecto de Gestão Flexível dos Currículos (Despacho n.º 4848/SEEI/97, de 30 de julho).

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio, ancorado no “Estudo Prévio” de autoria de João Barroso e no Despacho n.º 27/97, de 2 de junho, define o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspetos essenciais da nova organização da educação, com o propósito de concretizar na vida da escola a democracia, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação. Enquanto centro privilegiado das políticas educativas, a escola terá de construir espaços de autonomia, a partir da comunidade na qual está inserida e conjuntamente com a comunidade. A autonomia não deverá ser encarada como desresponsabilização do Estado mas assente na premissa de que a escola tem capacidade de gerir melhor e de forma mais consistente os recursos educativos segundo os objetivos do seu projeto educativo.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 maio, enfatiza a educação pré-escolar e as escolas do 1.º ciclo do ensino básico, integrando-as numa organização coerente de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, considerando a dimensão variável destas escolas e salvaguardando a sua identidade própria. Consagra, também, a possibilidade de desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas resultantes das dinâmicas locais e do levantamento das necessidades educativas. Defende, assim, a concretização de uma política coerente e eficaz da rede educativa, numa lógica de territorialização das políticas educativas, numa perspetiva de ordenamento do território, de descentralização e de desenvolvimento económico, social e cultural, sustentado e criterioso.

Ao contrário da legislação anterior, este diploma opta por uma lógica de matriz, afastando, por isso, soluções normativas dos modelos uniformes ao abrir caminho à celebração de contratos de autonomia e ao agrupamento de escolas.

De acordo com Lima (2006), a alteração do modelo jurídico em vigor desde 1976, para o novo regime de administração e gestão das escolas conduz-nos, a

«uma reforma sectorial da administração e gestão das escolas (...) não incidindo, portanto, sobre a organização do ministério e sobre a centralização do sistema escolar, nem escapando à condição de mudança decretada, instituída de cima para baixo por via jurídica, como de resto é também típico dos processos de reforma conduzidos pelos governos, dificilmente centrados nas escolas» (Lima, 2007:46).

O agrupamento de escolas de vários ciclos e níveis de ensino constituiu uma verdadeira revolução no paradigma organizacional²⁴. Muitas vezes, os agrupamentos de escolas integram todos os estabelecimentos de ensino de um concelho mas nem por isso constituem uma solução de aceitação fácil por parte dos vários atores organizacionais, nomeadamente, no caso dos docentes²⁵. São definidos no diploma como

«uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum, com vista à realização das finalidades seguintes:

- a) Favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica;
- b) Superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social;
- c) Reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional dos recursos;
- d) Garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão, nos termos do presente diploma;
- e) Valorizar e enquadrar experiências em curso.» (Artigo 5.º, ponto 1)

A criação dos conselhos municipais de educação vem reforçar a importância atribuída ao poder local, da iniciativa dos municípios, concebidos enquanto estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais, visando a articulação da política educativa com outras políticas sociais, designadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricula, de rede, horários e de transportes escolares (Artigo 2.º).

²⁴ A este respeito, consultar Ferreira (2004), Silva (2004), Flores (2005), Pinto (2005), Ribeiro (2005), Simões (2005), Alves (2006), Galhardo (2007), Caixeiro (2008), Duarte (2009), Lima (2003, 2004, 2011a).

²⁵ A este respeito, consultar Caixeiro (2008).

Os contratos de autonomia, assentes no poder reconhecido à escola pela administração educativa para tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados (Artigo 3.º), têm como principais ferramentas o projeto educativo²⁶, o regulamento interno²⁷ e o plano anual de atividades²⁸.

De acordo com o definido no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 maio, a administração e gestão das escolas é assegurada por quatro órgãos: A assembleia, o conselho executivo ou diretor, o conselho pedagógico e o conselho administrativo (Artigo 7.º).

Tendo em conta os princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa e na LBSE, à assembleia compete a definição das linhas estratégicas da atividade da escola. Enquanto órgão de participação e representação da comunidade educativa, nela estão representados os docentes, pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não docente e autarquia local e eventualmente representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico locais, com relevo para o projeto educativo (Artigo 8.º).

Contra todas as expectativas, a aplicação deste decreto ficou aquém das intenções políticas expressas visto que o novo modelo de gestão se traduziu, sobretudo, em continuidades: a pressão normativa exercida pelos serviços centrais e regionais foi reforçada nalguns casos no que respeita, por exemplo, à constituição dos agrupamentos de escolas ou à contratualização da prometida autonomia.

A este propósito, Afonso e Viseu (2001) referem que

«a iniciativa política contida nas mudanças veiculadas pelo novo “Regime de autonomia, administração e gestão” não parece ter produzido o efeito mobilizador

²⁶ O projeto educativo é o documento que consagra a orientação educativa da escola, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa (Artigo 3.º, ponto 2).

²⁷ O regulamento interno é o documento que define o regime de funcionamento da escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar (Artigo 3.º, ponto 2).

²⁸ O plano anual de atividades é o documento de planeamento, elaborado e aprovado pelos órgãos de administração e gestão da escola, que define, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades e que procede à identificação dos recursos envolvidos (Artigo 3.º, ponto 2).

significativo entre os actores com intervenção no contexto escolar, numa lógica de transformação da escola, e no sentido de melhorar a qualidade do serviço público de educação, notando-se, nomeadamente, algum distanciamento e desconfiança entre os docentes, manifestação de desinteresse entre os docentes, e uma prudente reserva entre os autarcas, embora pareça ter dinamizado a participação parental, pelo menos no que respeita à acção das respectivas estruturas associativas» (Afonso e Viseu, 2001: 73).

Muito pertinente se revela o relatório coordenado por Barroso (2001) no âmbito do Programa de Avaliação Externa da Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999), sobretudo o Relatório Sectorial 3 (Diagnóstico sobre o processo de aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, no ano lectivo de 1998/1999) liderado por Dinis (2001).

De acordo com este estudo, o processo de aplicação Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio, do ponto de vista formal, salda-se por um balanço positivo uma vez que implementou grande parte das mudanças de estrutura da gestão que estava planeada, ainda que tivessem ocorrido bloqueios e atrasos²⁹.

Uma das principais conclusões deste relatório aponta para a falta de acompanhamento da mudança provocada por parte das instâncias superiores que lideraram o processo. A elaboração e homologação dos regulamentos e a constituição dos agrupamentos encabeçaram os momentos mais críticos na aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio. Neste sentido, Barroso (2001) afirma que

«A novidade e complexidade das mudanças em curso, a interdependência das acções a desenvolver (da responsabilidade de diferentes actores), a diversidade de situações existentes nas escolas e regiões, a manifestação de “focos” de resistência nas autarquias

²⁹ Barroso (2001) adianta, contudo que «quem imaginava que o Decreto-Lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais. (...) No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os ‘contratos de autonomia’ podem ser decisivos. Contudo não podem ser cometidos os mesmos erros que aconteceram até agora, o que passa por uma clarificação dos objectivos políticos, um reforço das competências e da perícia técnica dos serviços de administração, a criação de efectivos serviços de apoio às escolas, e uma progressão cautelosa e sustentada» (Barroso, 2001:21)

e nas escolas, aconselhariam à adopção de dispositivos de regulação, recursos e calendários adequados» (Barroso, 2001:13).

O mesmo autor acrescenta, ainda, que,

«Na verdade, apesar de se tratar de um processo que se sabia complexo e problemático, faltou desde o início uma noção clara dos contornos políticos em que a criação dos agrupamentos se inseria, bem como dos critérios e opções que deveriam ser considerados na sua concretização. Daí, que as direcções regionais de educação tivessem que conduzir este processo por tentativa e erro, com mais ou menos sensibilidade e bom senso, com um forte empenhamento “político” dos seus responsáveis junto das autarquias e das escolas, fazendo e desfazendo muitas vezes, e em outras ocasiões pondo a “marinar” os problemas, à espera de melhor solução» Barroso (2001:18-19).

O agrupamento de escolas vem comprovar que as mudanças no campo da educação não acontecem ao ritmo dos normativos nem apenas sob as orientações dos serviços centrais. Obrigam quase sempre ao concurso de diferentes oficiais, de distintos ofícios e a complexa oficina (Lima, 2011a) de coedificação das mudanças, mesmo quando estas são vistas unanimemente como oportunas e desejáveis por parte dos agentes envolvidos, o que só raramente acontece.

Recentemente, o Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de abril, vem regulamentar a agregação de escolas já previstas no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Tal como no passado, a mudança ao nível da rede escolar voltou a interferir com as dinâmicas, às vezes, debilmente sedimentadas das organizações escolares. Com a vista a garantir a sequencialidade da escolaridade de doze anos numa lógica de articulação vertical dos vários níveis e ciclos de escolaridade constituíram-se por iniciativa da «administração educativa (...) ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, (...) unidades administrativas de maior dimensão, por agregação de agrupamentos e escolas não agrupadas» (Preâmbulo do Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de abril).

O agrupamento de escolas resultante dos processos de agregação previstos nos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, é descrito no normativo como

«uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída pela integração de estabelecimentos de educação pré -escolar e escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino, com vista à concretização dos seguintes princípios:

a) Adaptar progressivamente a rede escolar ao objetivo de uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos e adequar as condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono escolar;

b) Garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e a qualidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré -escolar que o integram, numa lógica de articulação vertical dos diferentes níveis e ciclos de escolaridade;

c) Proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos numa dada área geográfica e favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino;

d) Superar situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré -escolar e prevenir a exclusão social e escolar;

e) Racionalizar a gestão dos recursos humanos (ponto 1.1. do Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de Abril).

É cedo, para podermos fazer uma avaliação desta medida contudo, advinham-se tempos difíceis para as novas lideranças que se querem mais fortes do que nunca.

2.4. Século XXI: em nome das ruturas com o passado

O início do século XXI assinala a entrada num novo ciclo de evolução do sistema educativo em Portugal, marcado essencialmente pela manifestação de um certo descontentamento quanto à situação que se vive na educação. Terminado o ciclo das reformas e depois de mais de duas décadas de transformações em *continuum*, o diagnóstico feito sobre o desempenho do sistema é pouco animador, oscilando entre a “desilusão “ e a “catástrofe”. Esta situação facilita a aceitação da proposta de matriz “neo-liberal” com destaque para a privatização do ensino, a subordinação da educação à lógica de mercado, com livre escolha da escola pelos pais, a competição interescolas, através de rankings, o reforço da autoridade, do rigor e da disciplina (Estêvão, 2002; Barroso, 2003) e de lideranças fortes. A agenda política educativa, os discursos governamentais e a própria legislação alocaram à educação conceitos ligados à esfera

económico-empresarial (Formosinho e Machado, 2000c). A atmosfera comercial e a cultura de empresa parecem ofuscar o *ethos* académico e pedagógico, menorizando o governo democrático, colegial e participativo das escolas. Nesta linha, assistimos à mudança do paradigma da colegialidade para a unipessoalidade do órgão de gestão das escolas, guardando a representatividade democrática para os órgãos estratégicos, com representação externa ou comunitária, sem funções executivas. As lideranças individuais passam a apresentar o seu plano de governação designado como, Plano de Intervenção, a executá-lo e a dele prestar contas, não sem antes definir as equipas mediante nomeação (Lima, 2011a). Deste novo trajeto, homologado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, parece decorrer uma centralização e uma concentração de poderes ao invés da anunciada descentralização a fazer lembrar a “unidade de comando” fayoliano. Neste quadro, o governo das escolas passou a estar vinculado a lideranças individuais, fortes e eficazes assentes nas próprias características natas do líder. O novo regime jurídico aplica-se aos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, designados por agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas.

A publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, conjuntamente com outras reformas³⁰ tomadas pelo XVII Governo, justifica-se, então, pela necessidade de alterar profundamente o paradigma da gestão das escolas públicas e a própria filosofia do poder e autoridades internas visto que a governação das escolas deve responder a uma missão de serviço público sinónimo de qualidade e equidade, eficácia e eficiência capaz de dotar todos os cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar-se ativamente na sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

No essencial, este normativo responde a três grandes objetivos: em primeiro lugar, reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino; em segundo lugar, reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do

³⁰ A título de exemplo, salientamos as atividades de acompanhamento de alunos, o reordenamento da rede do 1.º ciclo, a oferta obrigatória de Inglês no 1.º ciclo, o prolongamento dos horários no 1.º ciclo, as provas de aferição de 4.º e 6.º anos para todos os alunos, a requalificação do parque escolar, o Programa de Novas Oportunidades, a implementação do Plano Tecnológico da Educação, a alteração do Estatuto da Carreira Docente, a colocação de docentes nas escolas por períodos mais alargados, entre outras.

regime de administração escolar (...) criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa; e finalmente, o reforçar da autonomia das escolas. (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Para dar resposta ao primeiro objetivo, o diploma prevê a criação de um órgão colegial de direção estratégico, o conselho geral, no qual estão representados o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação, os alunos (apenas no ensino secundário), as autarquias e os representantes cooptados na comunidade local. Ao conselho geral³¹, cabe, então, a aprovação das regras de funcionamento da escola constantes no regulamento interno, as decisões estratégicas e de planeamento incorporadas projeto educativo, o acompanhamento da sua execução através do plano anual de atividades, definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento, apreciação os resultados do processo de avaliação interna e eleger ou destituir o diretor³², que responde perante o conselho e a quem presta contas.

Para cumprir o segundo objetivo, o diploma prevê a criação do cargo de diretor, órgão unipessoal por contraponto às lideranças colegiais anteriores³³. Ao diretor, rosto cimeiro da organização escolar, são confiados amplos poderes na gestão administrativa, financeira, pedagógica (preside também ao conselho pedagógico) podendo ser recrutado de entre os docentes do ensino público ou particular e cooperativo com qualificação para o exercício de funções através de formação especializada ou experiência em administração e gestão escolar. Ao diretor incumbe nomear a restante equipa diretiva e as lideranças intermédias de coordenação e supervisão pedagógica da escola.

O último objetivo e tendo em conta que maior autonomia corresponde a maior responsabilidade, concretizar-se-á ao nível do conselho geral, da avaliação interna e da

³¹ Como forma de assegurar a equidade, nenhum corpo representado em sede de Conselho Geral pode ocupar a maioria dos lugares. O corpo docente e não docente, em conjunto, não podem, também, deter a maioria, facto que vem retirar eventualmente algum protagonismo ao corporativismo docente que possa grassar nas escolas.

³² Na ausência de candidatos ao procedimento concursal, o diretor é nomeado pelas respetivas Direções Regionais de Educação.

³³ Não é, contudo, a primeira vez, que a figura do diretor regressa no pós-25 de abril. Recordemos que surgiu pela mão do legislador quer no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio quer no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

avaliação externa das escolas, esta última a cargo da Inspeção-Geral da Educação e Ciência.

A concessão de autonomia está subordinada à celebração de contratos e deriva, essencialmente, da capacidade comprovada do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas, na sequência da avaliação interna e externa, ao assegurar um funcionamento de excelência.

Para além do conselho geral e do diretor são órgãos de administração e gestão das escolas, o conselho pedagógico e o conselho administrativo.

Este normativo afastou, quase em definitivo, o paradigma de gestão democrática de tipo participativo ou colegial (embora constitua referencial da Constituição da República Portuguesa (1976) e da LBSE (1986) para dar lugar a um paradigma de gestão de tipo tecnocrático e racionalista, que projeta as instituições escolares enquanto instrumentos técnico-racionais em prol de objetivos definidos e consensuais. Assim, a democracia madura e em esforço de modernização deve abandonar a gestão democrática, “utopia política” e “ilusão generosa mas enganadora” herdada da Revolução de abril, dá lugar a uma “pós-democracia gerencial” visto aquela constituir uma irresponsabilidade, ao disseminar os poderes por um coletivo, desresponsabilizando os atores individuais e admitindo lógicas colegiais entre docentes (Lima, 2011d).

Em 2012, sob a égide do Programa do XIX Governo Constitucional, a administração e a gestão das escolas são assumidas como «instrumentos fundamentais para atingir as metas a prosseguir pelo Governo para o aperfeiçoamento do sistema educativo» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

Tendo por pressupostos o quadro programático e a experiência adquirida no decurso da vigência do anterior normativo que regulava o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o novo normativo mantém os órgãos de administração e gestão embora reforce as competências do conselho geral, procedendo, também, ao reajustamento do processo eleitoral do diretor, conferindo-lhe maior legitimidade através do reforço da exigência dos requisitos para o exercício da função.

Atendendo à reestruturação da rede escolar, em virtude das múltiplas agregações de escolas e agrupamentos de escolas, o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, define, agora um agrupamento como

«uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída pela integração de estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino, com vista à realização das seguintes finalidades:

- a) Garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e a qualidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram, numa lógica de articulação vertical dos diferentes níveis e ciclos de escolaridade;
- b) Proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos numa dada área geográfica e favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino;
- c) Superar situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar e prevenir a exclusão social e escolar;
- d) Racionalizar a gestão dos recursos humanos e materiais das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram.» (Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

O novo desenho da rede escolar causará, certamente, um impacto maior na gramática da organização escolar do que as mudanças provocadas pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, ao nível da cultura organizacional³⁴, domínio caro na economia deste trabalho.

Tendo em conta o quadro apresentado pelo atual sistema educativo português, abundantemente caracterizado na literatura, como altamente centralizado, de estrutura crescentemente hierarquizante com consequências no esvaziamento ao nível da representatividade dos docentes em órgãos de tipo colegial, é provável que surja neste contexto o reforço do trabalho dos professores; uma privação crescente da sua autonomia relativa e da sua capacidade eleitoral; o seu progressivo isolamento face às dinâmicas de trabalho colegial; a sua subordinação perante as novas agendas avaliativas e gestionárias; a sua adesão estratégica ou mera aceitação passiva, à visão do diretor da escola. Esta situação pode, eventualmente, provocar crises de identidade e perda de referenciais educativos e pedagógicos.

³⁴ Sobre esta problemática, ver Caixeiro (2008).

2.5. Autonomia das escolas e liderança escolar

A discussão sobre a autonomia das escolas desenvolve-se após a Reforma do Sistema Educativo de 1986 (Lei n.º 46/86, 14 de outubro) e segue o debate em torno das políticas de descentralização e de valorização do local, ancorando-se na ótica da participação democrática dos vários interessados no campo da educação. É, todavia, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 8 de fevereiro, que homologa a autonomia das escolas promovendo a transferência progressiva de atribuições e competências para a esfera da escola. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, estabelece o regime de autonomia, administração e gestão das escolas com a finalidade de executar esses objetivos.

As reformas que respeitam à autonomia das escolas estão associadas a diversas correntes de pensamento e como nos refere Verdasca (2012) subdividem-se em quatro etapas: nos anos 80, a autonomia das escolas associa-se à causa política da participação democrática; nos anos 90, e por um lado, a autonomia das escolas associa-se à causa da descentralização política (as autarquias locais enquanto atores importantes da gestão escolar, com possibilidade de delegação de novas competências nas escolas que tutelam), por outro lado, associa-se a crenças de gestão eficiente dos fundos públicos (aplicação dos princípios do setor privado à gestão dos serviços públicos); na presente década, a autonomia das escolas surge como instrumento de melhoria da qualidade do ensino.

A autonomia das escolas pode ser definida como uma ferramenta ao serviço do melhoramento da educação prestado pela escola pública; a sua contratualização depende não só da negociação de metas concretas entre o Estado e as escolas mas também da garantia de mecanismos de gestão dos meios apropriados para a consecução das metas definidas. As escolas com contrato de autonomia poderão tomar decisões nos domínios estratégicos, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, segundo as

determinações em sede do projeto educativo, regulamento interno e plano anual de atividades³⁵ e em função das competências e dos meios que lhe estão alocados.

Porém, como é referido por Verdasca (2012), as medidas de autonomia das escolas são tendencialmente concebidas no âmbito dos territórios jurídicos nacionais e impostas a todas as escolas. Mesmos nos casos das contratualizações mais recentes e do interesse das decisões locais e da participação e anuência dos diretores na sua concretização, aquelas estiveram dependentes da iniciativa governamental e foram centralmente estabelecidas.

A contratualização pressupõe previamente a definição do serviço público de educação e o estabelecimento de domínios e níveis de autonomia das escolas. Porém, como refere Formosinho et al. (2010) a implementação de domínios e níveis de autonomia das escolas assenta na premissa que nem todas as escolas se posicionam nos mesmos níveis de desempenho e cada escola se debate com contextos e problemáticas singulares. Tendo em conta estes aspetos, a contratualização é sempre precedida de uma avaliação externa da escola e, em consequência dos resultados desta prestação de contas, surge a apresentação de uma proposta de melhoria.

A criação de unidades organizacionais acima da escola – os agrupamentos de escolas – pressupõe uma dimensão territorial na autonomia das escolas. Esta nova realidade organizacional, sendo maior e abarcando um território mais vasto, é tida pela tutela como uma unidade organizativa mais ajustada para utilizar um leque mais vasto de competências de uma escola autónoma.

Dado que o contrato implica que as escolas disponham de margens de autonomia significativas na gestão dos processos, visto que podem selecionar caminhos diversificados para atingir as suas metas enquanto serviço público, cabe aos líderes escolares gerir a mudança profunda ao nível da cultura organizacional. O plano de melhoria da escola traduzida na melhoria dos resultados escolares dos alunos deve, com efeito, enfatizar o domínio da organização pedagógica e, assim, será plausível conceder maior autonomia aos professores para decidir, responsabilizando-os pelos níveis de aprendizagens dos alunos.

O desenvolvimento dos planos de melhoria da escola, não se podendo fazer por decreto, exige um longo e aturado processo por parte dos docentes e das lideranças

³⁵ Todos os instrumentos de autonomia carecem, obviamente, de uma estreita articulação entre os órgãos de governo das escolas.

intermédias e de topo, um processo marcado pelo compromisso de todos os agentes organizacionais envolvidos em dinâmicas de trabalho que conferem à escola a capacidade de (re)construção da cultura organizacional que lhe confere um estatuto identitário singular (Formosinho et al, 2010).

As transformações derivadas do reforço da autonomia das escolas e a emergência dos novos modelos de gestão pós-burocráticas integram-se nas novas dinâmicas denominadas *empowerment*, enquanto processo que confere a cada indivíduo o poder necessário para beneficiar a escola no seu conjunto. O *empowerment* externo conferido às escolas pelo respetivo contrato de autonomia acarretará necessariamente o *empowerment* interno dos atores escolares. Este facto significa uma mudança nos papéis e funções dos diretores das escolas no que respeita à sua gestão e estilos de liderança. Desta forma, será importante que se encontrem novas formas de liderança escolar que respondam ao desafio do reforço da autonomia das escolas e da evolução das formas de gestão pós-burocrática.

Tornar-se-á, então, necessário reforçar as dimensões transformadoras e distributivas da liderança escolar (Barroso, 2005a). A liderança transformacional atua sobre a cultura existente, sobre as representações, emoções, atitudes e crenças dos atores com impacto na realização dos objetivos individuais e coletivos da organização. O diretor deverá procurar reforçar o poder dos professores, proporcionar-lhes situações de trabalho cooperativo e criar-lhes um maior número de oportunidades de liderança. A dimensão distributiva fomentará uma liderança cooperativa, colegial, participativa que desenvolverá a capacidade de liderança múltipla dos docentes. A este respeito, Sanches (2000) fala em liderança colegial que se constrói sobre o princípio organizacional de conexão débil, por oposição às lideranças fortes, associadas à eficácia das escolas. Assim, será natural que aconteça uma certa descentralização interna da liderança que acaba por exercer-se e manifestar-se de forma dispersa, gerando lideranças múltiplas não concorrentes mas complementares. As lógicas inerentes à liderança colegial enformam formas elementares de autonomia organizacional e pedagógica, visto que podem traduzir outros entendimentos profissionais, outros vetores de atuação contributiva para a (re)legitimação social da escola e da profissão – afastados do *corpus* normativo.

Esta forma de liderança apresenta consequências significativas no papel do diretor da escola cuja missão principal não se limita à divisão de tarefas e à distribuição dos recursos humanos mas também à criação de condições para que o maior número de atores organizacionais possa assumir a sua parte de liderança e ao mesmo tempo a elaboração, manutenção e evolução constante de um contrato social que assegure a coerência, a pertinência e a qualidade da ação coletiva.

A autonomia das escolas pressupõe um verdadeiro equilíbrio entre todas as forças vivas da escola. O principal desafio do diretor respeita ao exercício do reforço das lideranças individuais dos atores organizacionais ao dar-lhes um sentido coletivo em função da missão e da visão que ele traçou para a escola.

2.6. A liderança de reitores, presidentes e diretores à luz da arquitetura legislativa

Feito o retrato do sistema educativo português em largas pinceladas, revisitando velhos cantos e recantos com expressão significativa no presente, importa que nos debrucemos sobre a liderança desenvolvida pelos indivíduos que presidiram e dirigiram no terreno, com mais ou menos laivos de autonomia, as organizações escolares ao abrigo da edificação legislativa.

Por motivos da economia do presente trabalho, assumimos nesta secção uma atenção quase exclusiva à liderança desenvolvida pelos líderes de topo, ou seja, a liderança dos reitores, presidentes e diretores das organizações escolares, de acordo com a nomenclatura adotada à época pela respetiva arquitetura legislativa³⁶.

O “rosto” cimeiro das escolas sempre se caracterizou por uma dualidade de registo: por um lado, alguém que exerce novos poderes sobre os restantes atores, alongando e verticalizando o organigrama escolar e fortalecendo as competências e

³⁶ Os reitores, presidentes e diretores, figuras cimeiras das escolas, encarnam por inerência das funções formais que desempenham o papel de líderes e gestores. Por esse motivo, a utilização textual dos vocábulos pode surgir como variante sinonímica.

atribuições de uma liderança formalmente individual; por outro lado, e em simultâneo, como objeto de um processo de subordinação e elevada dependência perante a tutela, sobre quem recaem, individualmente e de imediato, todas as pressões político-administrativas e sobre quem, enquanto “primeiro responsável poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Na verdade, esta ambiguidade não se aplica em exclusivo aos nossos tempos visto que existe uma longa tradição de nomeações governamentais de lideranças unipessoais na história da administração escolar portuguesa tendo, apenas, o carácter eleitoral sido implementado, e desde então conservado, a partir do 25 de abril de 1974, embora com algumas alterações no que aos respetivos processos e âmbitos de participação eleitoral diz respeito.

A direção das escolas passou a ser exercida por órgãos colegiais eleitos democraticamente desde maio de 1974. A moldura legislativa foi, por vezes, apontando determinadas competências próprias do presidente do órgão, o qual foi mudando de designação: comissão de gestão, entre 27 de maio de 74 (Decreto-Lei n.º 221/74 de 27 de maio) e 21 de dezembro daquele ano (Decreto-Lei n.º 735-A/74 de 21 de dezembro); conselho executivo, a partir do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, até 22 de abril de 2008, com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o qual estabelece a figura de diretor, assim regressando, mais de trinta anos após o 25 de abril, a um órgão unipessoal, embora eleito pelo conselho geral³⁷.

Com efeito, durante longas décadas a governação das escolas públicas portuguesas foi entregue a reitores nomeados pelo governo. O reitor exercia as suas funções e competências num grau de dependência elevado em relação à administração central, afastado da influência dos professores (Barroso, 1995).

Para além das funções genéricas atribuídas, a atividade do reitor estende-se a todos os domínios da escola, é ele quem lidera a organização. Num estudo sobre os liceus, João Barroso (1995) identifica um conjunto de atribuições e competências aos reitores que agrupou em 8 categorias: relação com a administração central; organização interna; direção do pessoal; gestão financeira; representação oficial; gestão pedagógica;

³⁷ O Decreto-Lei n.º 137/2012, de 12 de julho, mantém a designação de diretor.

ação educativa e disciplinar (sobre os alunos) e relação com as famílias. Os domínios privilegiados de ação referem-se, no entanto, às relações com a administração central, organização interna, direção do pessoal e ação educativa e disciplinar. Importa referir que as questões pedagógicas eram, sobretudo, competências dos diretores de classe e, mais tarde, dos diretores de ciclo.

Por outro lado, Barroso (1995) identificou, também, os quatro principais papéis que o reitor desempenhava no exercício das suas funções: administrador-delegado (enquanto representante da administração central); gestor-diretor (enquanto responsável pela organização e divisão do trabalho, distribuição de recursos, controlo de resultados e direção do pessoal); supervisor dos professores ou orientador pedagógico (responsável pela coordenação do ensino e pela sua adequação aos objetivos e conteúdos dos programas, e líder pedagógico); educador dos alunos, ou orientador da ação educativa e disciplinar (responsável pela educação global dos alunos e pela organização do liceu como um ambiente moral e disciplinador dos alunos).

Ainda que a vertente administrativa domine as suas ocupações³⁸, os relatórios que os reitores elaboravam periodicamente deixam antever a sua intenção em apresentar uma imagem da sua atuação enquanto líderes de um grupo de professores e alunos, portadores de uma missão educativa que preside às suas decisões, particularmente na área pedagógica e educativa e das relações externas e internas. Esta preocupação surge, principalmente, nos reitores mais antigos em exercício de funções ou que foram nomeados para escolas com problemas ao nível disciplinar. (Barroso, 1995).

O cumprimento de tarefas e as relações entre as pessoas, consideradas áreas chave na literatura sobre liderança educacional, representam uma certa conflitualidade para os reitores que tentam conciliar o duplo papel de líder profissional (enquanto professor e educador) e de administrador (enquanto responsável pela organização das atividades ao nível da planificação, organização, direção e controlo).

Na resolução desta conflitualidade, alguns dos reitores recorrem ao estabelecimento de acordos tácitos com os professores na partilha de “zonas de

³⁸ O processo de burocratização da administração do ensino secundário, o aumento da população escolar, a falta de pessoal administrativo, as instalações deficientes de muitas escolas levaram os reitores a disponibilizarem mais tempo às tarefas administrativas em detrimento das tarefas pedagógicas e educativas (Barroso, 2005a).

influência”: o liceu para os primeiros, a sala de aulas para os segundos. (Barroso, 1995). Outros, assumem o papel de administradores-educadores, exercendo a autoridade formal de acordo com um determinado projeto educativo. Logo, estes reitores interferem claramente no processo educativo, agindo ativamente sobre os conselhos, visitando salas de aula, contactando diretamente com os alunos, definindo normas de conduta e promovendo festividades, por exemplo.

Embora o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, tenha inscrito na lei a figura de um presidente, este cargo, entregue a um docente, pauta-se por um certo esvaziamento de poder e autoridade na medida em que representa apenas as comissões de gestão democraticamente eleitas, assegurando a aplicação das deliberações tomadas coletivamente (Artigo 3.º).

Os órgãos de gestão ainda hoje existentes nas escolas foram, pela primeira vez, estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, que o criou e regulamentou: o conselho diretivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo (Artigo 1.º).

As comissões de gestão criadas pelo Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, deram lugar no presente diploma aos conselhos diretivos constituídos por representantes em número variável do pessoal docente, dos alunos (apenas nas escolas secundárias), do pessoal administrativo e auxiliar de acordo com o número de alunos matriculados a frequentar a escola. O Artigo 5.º apresenta uma lista de indivíduos não elegíveis para este órgão; destacam-se as pessoas que tivessem desempenhado cargos de gestão durante a governação anterior ao 25 de abril ou que, por outro motivo, estivessem ligadas com o regime político anterior.

As listas de docentes deviam incluir um “agente de ensino” com formação profissional completa, onde houvesse pelo menos dez em exercício de funções (Artigo 3.º); a eleição dos representantes do pessoal docente far-se-á por listas e todos os docentes constituirão o colégio eleitoral (Artigo 6.º); a lista vencedora terá de obter mais de metade dos votos entrados nas urnas (Artigo 7.º, ponto 5).

O conselho diretivo elegerá, entre os seus membros docentes, um presidente a quem competirá: presidir às reuniões do conselho, representar externamente o estabelecimento, assinar o expediente e os documentos de contabilidade e decidir todos os assuntos correntes ou outros que lhe sejam delegados pelo conselho ou em situações

de emergência em que não seja possível ouvir este (Artigo 13.º). As decisões eram tomadas por maioria e ao presidente cabia o direito de voto de qualidade em caso de empate (Artigo 15.º, ponto 2). Os membros do conselho diretivo serão solidariamente responsáveis pelo cumprimento das normas legais e regulamentos em vigor (Artigo 18.º), facto que acentua a liderança colegial entre este órgão.

Para além disso, competirá ao conselho diretivo exercer todas as funções que, nos estatutos dos respetivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos diretores, subdiretores, reitores e vice-reitores das escolas preparatórias e secundárias, naquilo que não seja alterado pelo próprio decreto.

Em 1976, a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, reafirma o “triumvirato orgânico” no governo das escolas com a finalidade de garantir o seu funcionamento³⁹. No que respeita ao conselho diretivo, a composição é alterada, cessando a representação paritária dos alunos em relação aos docentes. Este órgão é, agora, composto por três a cinco docentes (conforme o número de alunos), dois representantes dos alunos dos cursos complementares e um representante do pessoal não docente.

Os representantes do pessoal docente no conselho diretivo devem incluir, pelo menos, dois professores profissionalizados mas se não os houvesse caberia ao Ministro, sob proposta da respetiva Direção-Geral de Ensino, designá-los. Nesta linha, o único critério para integrar este órgão era ser-se profissionalizado, não sendo, portanto, exigível qualquer competência específica tanto de ensino como de gestão (Ventura et al, 2006). O presidente do conselho diretivo é eleito, por voto secreto pelos membros docentes que compõem o conselho diretivo.

Todos os atos eleitorais eram escrutinados à distância pelo Ministério de Educação, devendo as atas das assembleias eleitorais⁴⁰ com os resultados ser enviadas no prazo máximo de 48 horas para os serviços centrais.

Importa referir que os diferentes órgãos, que asseguram o funcionamento das escolas, estão colocados ao mesmo nível não se registando, desta forma, uma

³⁹ Mais tarde, a Portaria n.º. 677/77, de 4 de novembro, regulamentaria com grande detalhe o funcionamento do conselho diretivo.

⁴⁰ A eleição de todos os representantes dos vários corpos era realizada em assembleias eleitorais expressamente convocadas para o efeito nos termos definidos pelo diploma. Os docentes e alunos eram eleitos mediante a apresentação de listas, o pessoal não docente em votação uninominal. Todas as candidaturas deveriam ser subscritas por um número determinado de proponentes. As candidaturas vencedoras deveriam obter mais de 50% dos votos.

hierarquização entre eles. Neste âmbito, é pouco provável que possamos falar num órgão de direção e muito menos em liderança ainda que o presidente do conselho diretivo assegure a liderança dos outros dois órgãos, medida que permite ao Ministério instituir um regime de administração de feição centralizadora.

Para reforçar esta ideia, repara-se que não é referido em nenhum diploma a necessidade das equipas que se constituem enquanto candidatas ao conselho diretivo, apresentarem um programa ou projeto de escola suscetível de implicar e estimular a participação do corpo docente e de os corresponsabilizar pela implementação desse projeto (GEP, 1988).

Ao vice-presidente e secretários do conselho diretivo serão atribuídas funções pelas quais responderão (Artigo 11.º ponto do Decreto-Lei n.º 769-A/77, de 23 de outubro), não por delegação do presidente mas do próprio conselho diretivo.

Se este decreto parece, apenas, conferir ao conselho diretivo um carácter representativo do poder central nas escolas (Ventura et al., 2006), a Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro, define de forma mais precisa as funções do conselho diretivo enquanto órgão colegial. As suas funções abarcariam assuntos de ordem administrativa, salvaguarda de boas relações na escola, fomento da comunicação entre todas as área da escola, respeito pela liberdade de expressão e a manutenção e salvaguarda da saúde e segurança dos membros da comunidade escolar. O carácter representativo continua a estar presente na medida em que se reforça a necessidade de obedecer à lei, de cooperar com os serviços inspetivos e de encaminhar para o Ministério da Educação os assuntos que internamente não fossem resolúveis. As funções atribuídas ao presidente continuam a focar-se na representação da escola e na execução de tarefas administrativas.

As funções do presidente do conselho diretivo⁴¹ podem ser consideradas como funções meramente decorativas (Silva, 2008): a acumulação da presidência dos três órgãos (de notar que preside apenas às suas reuniões) pretendia operacionalizar a articulação entre as várias esferas de competência; a representação institucional da escola projeta poder e influência para o exterior; abrir a correspondência, assinar o expediente e ter voto de qualidade são pequenos símbolos do poder administrativo e burocrático; decidir em todos os assuntos que lhe sejam delegados pelo conselho evidencia, apenas, o poder coletivo do órgão; finalmente, submeter à apreciação

⁴¹ Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 769-A/77, de 23 de outubro.

superior o que ultrapassar a competência do conselho denota a submissão marcada pela tutela.

Este decreto e as respetivas portarias publicadas *a posteriori* tornaram as escolas verdadeiros “*locus* de reprodução normativa”, uma vez considerado o peso das regras formais sob as regras não formais e informais. Fechado este ciclo legislativo, «a democracia ficou reduzida à gestão, e esta à *gestão corrente*» (Lima, 1998a:274).

Apenas os professores parecem ter conquistado algum protagonismo que lhe adveio da eleição dos seus representantes para o conselho diretivo, visto que os alunos e pessoal não docente perderam capacidade interventiva e os parceiros externos (pais, encarregados de educação e autarquias) continuarem alheios a todo o processo.

As razões de longevidade e da consolidação deste modelo parecem residir na tentativa de garantir a articulação de dois tipos de protagonismo: por um lado, a direção continua a ser privilégio exclusivo da tutela, por outro, a gestão e a execução ficaram a cargo dos professores.

Tendo em conta o formalismo presente no edifício legislativo da época e o entendimento tácito entre docentes e tutela, ao presidente do conselho diretivo restava um campo de manobra muito reduzido no que respeita à autonomia visto que a direção estava reservada aos serviços centrais. Todos os atos de gestão correntes estavam padronizados e regulamentados ao mais ínfimo pormenor. Por outro lado, importa acrescentar que as equipas diretivas, lideradas pelo presidente do conselho diretivo não têm qualquer programa que lhe sirva de plano de ação na execução do projeto educativo.

Por este motivo, podemos afirmar que no domínio administrativo/organizacional as funções do conselho diretivo são operacionalizadas de modo tão pormenorizado que se circunscrevem a um rol de tarefas concretas e objetivas a cumprir, somando apenas uma listagem de atos administrativos de gestão. Este rigor na definição de tarefas, se facilita a gestão administrativa das escolas, não deixa margens de autonomia aos responsáveis de cada escola. Todavia, permite aos órgãos da administração central um controlo sistemático da gestão praticada nas escolas (GEP, 1988).

No que se refere ao domínio do clima institucional, o conselho diretivo apresenta alguma capacidade de intervenção o que lhe possibilita uma certa margem de autonomia

tão significativa quanto os conselhos diretivos forem capazes de valorizar este domínio perante o peso tradicional dos outros dois domínios (GEP, 1988).

No que respeita ao domínio pedagógico, o conselho diretivo não regista qualquer intervenção, porém, ao nível da execução, o Artigo 3.1.8. da Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro, coloca o conselho pedagógico numa relativa dependência do conselho diretivo (GEP, 1988).

Na verdade, podemos pensar que o nível de responsabilidade do conselho diretivo, enquanto órgão colegial, se pauta, sobretudo, pelos domínios institucional e administrativo/organizacional (GEP, 1988).

Em todos os domínios, importa aludir ao peso da responsabilidade atribuído ao presidente do conselho diretivo. O presidente será uma espécie de interlocutor singular, que em termos práticos, facilita a ligação da tutela com a escola, significam também, um entendimento do papel do presidente do conselho diretivo enquanto representante do poder central em cada escola (GEP, 1988).

Contudo, parece-nos que

«tal papel é portador de uma possível contradição intrínseca dentro de um órgão de gestão democrático em que o presidente é simultaneamente representante dos seus pares que o elegeram. Nesta situação, cabe ao presidente uma função, não de fronteira entre dois poderes, mas de mandatário do poder central, apenas. A democraticidade do sistema poderá reduzir-se somente aos mecanismos eleitorais» (GEP, 1988: 72).

Se o “administrador” e o “líder profissional” constituam dois grandes referentes da ação dos reitores das escolas, a partir da década de 80 do século XX, assistimos à emergência de novas representações e princípios inerentes ao exercício deste cargo, por influência das novas teorias ao nível da organização e administração escolar e, também, das políticas regidas pela regulação mercantil e pressão social em prol de uma maior articulação entre a escola e a comunidade. Neste contexto, Barroso (2005) defende a existência de quatro tipologias onde o líder escolar pode ser enquadrado. A conceção burocrática, estatal e administrativa, apresenta o diretor como um representante do Estado na escola, executivo e vigilante do cumprimento das normas centrais e de união/controlo entre o Ministério e a sua administração central ou regional e o conjunto de professores e alunos que frequentam a escola. A conceção corporativa, profissional e

pedagógica define o diretor como um *primus inter pares*, intermediário entre a escola e os serviços centrais e regionais do Ministério, garantia da defesa dos interesses pedagógicos e profissionais dos docentes. A conceção gerencialista referencia o diretor como um gestor empresarial, essencialmente preocupado com a administração dos recursos, com a formação e competências técnicas específicas e, ainda, com a garantia de eficiência e eficácia dos resultados alcançados. Finalmente, a conceção político-social define o diretor como um negociador, um mediador entre lógicas dos pais, professores, alunos, grupos sociais, interesses económicos tendo em conta a obtenção de um acordo ou compromisso não perdendo de vista a missão educativa que é suposto a escola garantir aos alunos.

Supostamente, as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 fevereiro, no panorama da educação em Portugal, haveriam de trazer aos estabelecimentos de educação novas formas de liderança. Na verdade, cada escola, a um ritmo marcado pelos tipos de liderança em ação, aproveitou as margens de autonomia ao seu dispor.

As mudanças instituídas pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, no que respeita ao regime de direção, administração e gestão das escolas, apresentam diferenças muito significativas face ao modelo anterior em vigor há já algumas décadas. O conselho de escola, cujo presidente (sempre professor) é, agora, a figura de maior destaque na escola, seria o principal órgão do governo da escola.

O diretor executivo é o órgão de administração e gestão do estabelecimento nos domínios cultural, pedagógica, administrativa e financeira, responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional com as orientações do conselho de escola, tendo em conta níveis de qualidade de ensino que satisfaçam as aspirações da comunidade escolar (Artigo 16.º, ponto 1).

O diretor executivo é, necessariamente, um docente profissionalizado com experiência de ensino num nível de ensino ministrado na escola com, pelo menos, cinco anos de bom e efetivo serviço e detentor de formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar. No entanto, este último requisito acabou por ser de difícil cumprimento, facto que contribuiu grandemente para uma transição em continuidade com a recondução do presidente dos antigos conselhos diretivos, diretor executivo da respetiva escola. Com um mandato de quatro anos, o diretor executivo

deveria prestar contas ao conselho de escola. O diretor executivo é coadjuvado no exercício das suas funções por um número variável de adjuntos em função do número de alunos, de lugares docentes e o regime de funcionamento da escola.

Na medida em que o diretor executivo é um órgão unipessoal subordinado ao conselho de escola, é-lhe inerente um certo protagonismo embora sofra de uma certa dependência perante o conselho de escola e a administração desconcentrada. O diretor executivo, seria, então, o último e mais importante elo de uma cadeia de desconcentração que penetraria no interior de cada escola.

Embora a figura de um diretor não aponte que a escola seja necessariamente gerida de forma tecnocrática, trata-se de um termo que, considerando as especificidades da conjuntura em que ocorreu, «parece indiciar a cedência a alguns sectores mais neoliberais e neoconservadores que pressionavam no sentido de acabar com a tradição de colegialidade democrática no órgão de gestão, que vinha da fase posterior à revolução democrática» (Afonso, 2010:19).

Na verdade, o diretor executivo, pela inerência das suas funções e pelo facto de ter assento nos diversos órgãos da escola deverá conciliar as orientações emanadas do conselho de escola com as políticas educativas definidas a nível nacional (Artigo 16.º, ponto 1); será “especialmente responsável” perante o ministério pela gestão a vários níveis (Artigo 21.º, ponto 2); presidirá ao conselho administrativo (Artigo 27.º) e deterá um mandato estável e durável em comparação com os detentores de outros cargos. Nesta ótica, o diretor executivo,

«pode constituir-se como o verdadeiro director, não apenas executivo, sendo levado a não diferenciar suficientemente as funções técnicas das funções políticas e a assumir a representação da escola em detrimento do presidente do conselho de escola, com o risco inerente de acabar por privilegiar as interacções verticais e a tornar-se, conseqüentemente, num obstáculo à manutenção de formas igualitárias ou mais colegiais, deslegitimando também “localmente a escola em benefício de uma relegitimação do poder do Estado» (Estêvão, 1995:93).

“Variável constante da organização escolar”, “guardião das fronteiras da escola”, “zelador das interacções”, “verdadeiro gestor no sentido organizacional”, o diretor executivo reveste-se de importância político-simbólica altamente relevante na

organização escolar na medida em que pode ser visto como alguém que age na periferia munido de instrumentos que funcionam como um controlo remoto (Estêvão, 1995).

O mesmo autor refere-se ao diretor executivo como alguém que

«particularmente atento à cerimonialização de relações verticais da escola com o Estado, (...) pode também ter um papel decisivo no “manter a face” da escola ou na reprodução dos sentidos institucionalizados, estabelecendo coerência entre o institucionalmente exigido e os processos e as práticas organizacionais, investindo na manutenção da confiança nos mitos que racionalizam a existência da escola e o próprio profissionalismo docente, quer resolvendo os problemas ou dando a aparência de os resolver, quer publicitando o que a escola pretende fazer, quer ainda utilizando outros recursos que evitem suspeitas externas advindas, por exemplo, da intervenção de organismos inspetivos» (Estêvão, 1995: 93).

A direção executiva, prevista no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, apresenta um amplo conjunto de competências funcionais (Artigo 17.º), diminuídas, todavia pelo espectro de longo alcance dos serviços centrais e desconcentrados do Ministério da Educação com prejuízo da apregoada autonomia.

A direção executiva, assegurada por um conselho executivo ou por um diretor nos termos do respetivo regulamento interno, é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira (Artigo 15.º). O conselho executivo⁴² é constituído por um presidente e dois vice-presidentes ou no caso da escola ter optado por um diretor, este é coadjuvado por dois adjuntos no exercício das suas funções⁴³. O legislador, prudentemente, evitou impor a figura do diretor embora implicitamente fosse da sua preferência (Lima, 2011b). Ficava, assim, legitimamente instituída a figura do diretor por iniciativa do Partido Socialista.

Os membros da direção executiva são eleitos por uma assembleia eleitoral, convocada para o efeito e constituída pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício de funções, por representantes dos alunos no ensino secundário e, ainda, por representantes dos pais e encarregados de educação. Importa salientar que os candidatos, constituídos em listas, deverão apresentar um programa de ação.

⁴² Nos agrupamentos onde funcione a educação pré-escolar ou o 1.º ciclo conjuntamente com outros ciclos do ensino básico, um dos membros do conselho executivo deve ser educador de infância ou professor de 1.º Ciclo (Artigo 16.º).

⁴³ Menos de um por cento das escolas optaram por um diretor executivo (Ventura et al., 2006).

O presidente do conselho executivo ou diretor serão obrigatoriamente docentes dos quadros de nomeação definitiva, em exercício de funções na escola, com pelo cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar.

O presidente ou diretor detêm competências próprias: representar a escola; coordenar as atividades decorrentes das competências próprias da direção executiva; exercer o poder hierárquico, nomeadamente em questões disciplinares relativamente ao pessoal docente e não docente; exercer o poder disciplinar em relação aos alunos e proceder à avaliação do pessoal docente e não docente (Artigo 18.º).

Em consequência do carácter centralizado do sistema educativo em Portugal, é comumente apontada a falta de autonomia em áreas como a gestão de recursos humanos, os *curricula*, a avaliação e recrutamento de pessoal docente e não docente. Nesta perspetiva, o conselho executivo ou diretor podem apresentar dificuldade em tomar decisões estratégicas que impliquem mudanças significativas na escola. Acresce a este facto, a configuração de “gestão democrática” *inter pares*⁴⁴ que continua a dificultar o exercício da liderança regida por critérios alheios às pressões de carácter corporativo. O presidente ou diretor detêm, assim, pouco poder sobre a avaliação e controlo dos outros docentes e uma dose de autoridade limitada no que respeita à gestão estratégica da escola, na medida em que ele próprio se encontra sob a alçada das Direções Regionais e Ministério da Educação (Ventura et al, 2006).

Por outro lado, a nova morfologia organizacional imposta pelo novo modelo de gestão e reafirmado pelo Despacho n.º 13313/2003, de 8 de julho, pode ser considerado como um entrave à liderança do presidente do conselho executivo na medida em que o agrupamento forçado de escolas encontrou pesada resistência por parte dos docentes, principalmente dos docentes do 1.º ciclo do ensino básico⁴⁵.

É suposto que o perfil do líder de um agrupamento de escolas, mais do que o perfil de um líder de uma escola não agrupada, contemple uma visão holística e sistémica da organização visto que se encontra a liderar uma organização

⁴⁴ O presidente do conselho diretivo pode ser visto como um *primus inter pares* visto que a gestão da escola não se encontra atribuída a uma pessoa singular mas a um conselho constituído por docentes da escola. (Ventura, et al 2006).

⁴⁵ Para um desenvolvimento maior da temática, consultar Caixeiro (2008).

geograficamente dispersa e heterogénea em relação aos níveis de educação e de ensino, ao nível da população escolar, do corpo docente e não docente.

Do rol de competências atribuídas ao líder, a diplomacia passou a ser um aspeto a valorizar visto que o líder tem que se relacionar com diversos organismos e instituições da comunidade, parceiros na tarefa da educação dos alunos bem como com os organismos oficiais do qual depende.

Para dar cumprimento ao estipulado no *corpus* legislativo, ao líder dos agrupamentos de escolas é exigido que esteja bem informado, tenha capacidade de decisão, de diálogo e negociação para poder desenvolver o seu programa de ação. Na verdade, a oposição e a resistência têm, na maior parte dos casos, origem interna (Caixeiro, 2008).

Ainda que seja reconhecido pelo legislador que as lideranças colegiais enquadradas por diplomas anteriores produziram “boas lideranças e até de lideranças fortes”, incluindo “casos assinaláveis de dinamismo”, o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, impõe de forma generalizada a emergência de “lideranças eficazes” através da figura do diretor. Provavelmente, marcado por um contexto histórico-cultural pautado por um regime autoritário e lideranças unipessoais muito salientes, persiste a confusão entre os conceitos “boas” lideranças e lideranças “fortes”; entre lideranças “fortes” e lideranças unipessoais (Lima, 2011a).

Para Barroso (2008), as “lideranças fortes” são independentes da forma de constituição dos órgãos de gestão e dos seus sistemas de designação. Assim, as lideranças formais derivam das qualidades dos líderes e da sua capacidade para impulsionarem condições situacionais específicas em prol da mudança da organização através do *empowerment* dos diferentes atores. Avaliar a qualidade da liderança pela sua força e circunscrevê-la ao exercício da responsabilidade individual de um sujeito é, do ponto de vista da literatura organizacional, completamente desajustado.

Enquadrada nas tendências internacionais da “gestão centrada na escola” ou “escola auto-gerenciada”, e que Lima (2011b; 2011d) designa por “cânone gerencialista”, a figura do diretor em vez de ser inserir numa plataforma de reforço efetivo da autonomia da escola, da qual seria, nas palavras do legislador, o respetivo “rosto”, acaba por se inscrever num movimento de desconcentração radicalizado, capaz de afirmar o predomínio do centro sobre as periferias e de o dotar de maior eficácia no

que respeita ao controlo, ocasião em que o cargo de diretor mais emblematicamente seria o “rosto” do poder central junto de cada escola (Lima, 2011b).

Este normativo procura, então, promover um diretor internamente forte, um executivo que centraliza mais poderes e competências (Artigo 20º), eleito em sede de conselho geral após procedimento concursal, procedimentos já ensaiados experimentalmente no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio. Todavia, este diretor aparece externamente mais enfraquecido, principalmente perante a administração central, representando o último escalão de uma administração desconcentrada, capaz de se introduzir no interior das escolas e de aí encontrar o seu primeiro representante, apesar de democraticamente legitimado a nível escolar. Veja-se que o diretor e restantes órgãos de direção e gestão poderão ser dissolvidos em qualquer altura pelo Governo, na “sequência de processo de avaliação externa ou de acção inspectiva que comprovem prejuízo manifesto para o serviço público ou manifesta degradação ou perturbação da gestão” (Artigo 35.º).

Em geral, também as lideranças intermédias da escola tendem a ser conceptualizadas como “correias de transmissão” da visão e das diretivas do diretor, na medida em que obtêm legitimidade indireta ou delegada em linha com a sua articulação e dependência da liderança formal, logo, distanciadas de processos democráticos e colegiais, que expressam as orientações e a autonomia pedagógica dos profissionais ou os interesses lícitos dos atores periféricos (Lima, 2011d). Esta liderança de tipo vertical e gerencial afasta-se, então, da liderança distributiva que pressupõe o comprometimento cívico e a participação ativa, a partilha de poderes e tomada de decisão.

À luz do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o legislador centraliza no diretor vinte e cinco competências: preside ao conselho pedagógico por inerência de funções, nomeia e demite livremente o subdiretor, os adjuntos, os assessores, os coordenadores de departamentos, os coordenadores de escola ou estabelecimentos de ensino, numa lógica gestionária fundamentada num perfil, um projeto, uma equipa de gestão. Lima (2011b) fala na eventual hipótese de os docentes correrem o risco de “ficar reféns do director”, na inexistência de órgãos próprios e autónomos, ou intermediação de tipo colegial tendo em conta a estrutura interna altamente centrada no diretor.

Uma das problemáticas atuais na área da gestão e administração escolar passa por dispor de “boas” formas de coordenação da ação pública sem que isso se

incompatibilize com um funcionamento democrático das organizações. Assim, o diretor de uma escola deve garantir, no âmbito de uma gestão participada,

«a mediação entre lógicas e interesses diferentes (...), tendo em vista a obtenção de um acordo ou compromisso quanto à natureza e organização do “bem comum” educativo que a escola deve garantir aos seus alunos. Isto significa que ele deve possuir, não só, competências no domínio da educação, da pedagogia e da gestão, mas também capacidade de liderança e sentido de serviço público, necessárias ao exercício da dimensão político-social da sua função» (Barroso, 2008:2).

A centralidade conferida ao diretor, responsável primeiro da instituição escolar, beneficia da erosão da gestão democrática e da sua associação à colegialidade que marcava uma das mais emblemáticas conquistas de abril em rutura com as lideranças unipessoais de reitores e diretores nomeados pela tutela. Porém, esta rutura não haveria de ser completa dado que a colegialidade se mantém na escolha do diretor a partir da sua eleição em conselho geral.

Está patente, no entanto, a cultura e o *ethos* empresarial, a superioridade da gestão unipessoal, a clareza da missão e da visão do líder e do seu respetivo plano de intervenção para a escola, o qual exige o direito de gerir, da livre iniciativa e do empreendedorismo na administração pública, a eficácia e a eficiência definidas de acordo com critérios de racionalidade económica, a definição objetiva e mensurável dos seus objetivos, averiguados através de complexos e rigorosos processos de avaliação, a possibilidade de constituir uma equipa de gestão com pessoas da sua confiança e por si nomeadas, podendo prestar contas e ser responsabilizado pelos resultados obtidos, primeiro pelo conselho geral, e depois através dos novos processos de *accountability* e de avaliação externa de acordo com as orientações defendidas pela “Nova Gestão Pública”.

Importa, também, salientar a concentração de poderes na pessoa do diretor e possibilidade que lhe foi permitida em designar todos os detentores de cargos de gestão e supervisão pedagógica e, ainda, o facto de se poder manter em exercício de funções até ao limite de dezasseis anos consecutivos. Assente nesta premissa, Lima (2011b) considera que está aberto caminho para um reordenamento assente na profissionalização

do diretor escolar, tendo por base não só formação especializada certificada mas também o procedimento concursal ou a nomeação.

Porém, o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, vem de certa forma esvaziar o núcleo alargado das competências do diretor na medida em que passou a ver-se impedido de nomear os coordenadores de departamento curricular, cargo de grande relevância ao nível das estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica.

Na verdade, ao assumir uma nova centralidade organizacional, o diretor passa a prestar contas pelos resultados escolares atingidos, tornando-se no responsável pela efetiva operacionalização de metas e objetivos, quase sempre central e hierarquicamente decretados. Independentemente do modelo de prestação de contas, a tutela fará sempre recair sobre os diretores a justificação e a responsabilização dos resultados educacionais. Assim, os diretores desenvolverão, seguramente, mecanismos de controlo organizacional mais rígidos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para acautelar as condições essenciais para atingir bons resultados académicos e educacionais (Afonso, 2010).

Este processo de avaliação, prestação de contas e responsabilização foi tardiamente incorporado no *corpus* legislativo (cf. Quadro 10).

Quadro 10 – Princípios da avaliação, prestação de contas e responsabilidade (adaptado de Afonso, 2010:22-23)

Diploma	Órgão	Princípios da avaliação, prestação de contas e responsabilidade
Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro	Presidente do conselho diretivo	«Os membros dos conselhos directivos serão individual e solidariamente responsáveis perante o estado pelo cumprimento da lei e das normas regulamentares em vigor» (Artigo 19.º).
Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro	Presidente do conselho diretivo	«Responsabilização dos órgãos individuais ou colectivos das escolas pelos seus actos e decisões» (Preâmbulo); [o projecto educativo] “constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida da escola» (Artigo 3.º).
Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio	Diretor executivo	«de modo a conciliar o intransigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade» (Preâmbulo); «Sítua a escola numa nova dimensão de liberdade e de responsabilidade» (Preâmbulo); O conselho de escola, enquanto órgão de direção é

As Reformas do Sistema Educativo Português

		responsável pela “orientação das actividades da escola» (Artigo 7.º); [o director executivo, enquanto órgão de gestão] «é responsável perante o conselho de escola” e “ ainda especialmente responsável perante a administração educativa» (Artigo 21.º).
Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio	Presidente do conselho executivo/diretor	«cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa» (Preâmbulo); «responsabilização do Estado e dos diversos intervenientes no processo educativo» (Artigo 4.º); «transparência dos actos de administração e gestão» (Artigo 4.º); «reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação» (Artigo 48.º).
Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril	Diretor	«sob o princípio da responsabilidade e da prestação de contas do Estado assim como de todos os demais agentes ou intervenientes» (Artigo 3.º); «constitui um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve» (Preâmbulo); «A esse primeiro responsável poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação de serviço público e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição» (Preâmbulo); «supõe a prestação de contas, designadamente através de procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa» (Artigo 8.º).

Com efeito, este modelo de gestão e administração das escolas sugere com alguma frequência formas de corresponsabilização entre o Estado e as escolas não só no que respeita aos contratos de autonomia mas também no que se refere ao conselho geral, espaço particularmente propício à prestação de contas.

Efetivamente, o regime de autonomia, administração e gestão das escolas confere margens mais alargadas de autonomia, cenário que implica um desafio para os atores organizacionais visto que exige maior responsabilização e a prestação de contas à administração e à comunidade. Da parte da administração, a prestação de contas funciona como moeda de troca necessária à substituição da gestão direta e centralizada pela regulação e sendo condição necessária para o comprometimento da escola e para a

condução política e a ação administrativa. Da parte da comunidade, a prestação de contas informa os atores sociais (Formosinho e Machado, 2010).

A expressão de tendências tecnocráticas decorrentes da implementação deste normativo aliada à pressão para a produção de resultados académicos aumentarão, certamente, as tensões entre os estilos de liderança do diretor e as formas parcelares da prestação de contas decorrentes deste novo regime de autonomia das escolas. Por influência de inspiração neoliberal ancoradas em indicadores de tipo gerencialista, a liderança emerge, efetivamente, como uma variável de controlo da excelência escolar em contradição com a cultura de gestão colegial tipicamente enraizada nas escolas públicas em Portugal (Torres e Palhares, 2009).

Ao atribuir-se às escolas a responsabilidade exclusiva pela *fabricação de competências* úteis, segundo as necessidades do mercado de trabalho e ao submetê-las a processos de avaliação da sua eficácia e eficiência e de esquemas centralizados de avaliação externa das escolas desenvolveram-se condições para infiltrar no sistema educativo as mesmas lógicas e valores que caracterizam o mundo empresarial. As taxas de sucesso escolar pré-formatadas a partir de modelos centralmente instituídos dão corpo aos indicadores de qualidade e excelência escolar. Desta forma, a cultura da escola perspetivada numa ótica de integração, de partilha, de comunhão de objetivos e valores da organização adquire uma importância significativa, visto que é encarada como um mecanismo de estabilização social, essencial no alcance das metas desejadas. A perspetiva integradora da cultura, alicerçada numa crença de tipo monocultural, proclama-se como uma técnica de gestão e eficácia escolar. Culturas escolares fortes e integradoras, enformadas por um elevado sentido de pertença e de identidade organizacional promovem padrões de sucesso escolar e eficácia organizacional. Nesta sentido, uma liderança unipessoal, centrada na figura do diretor, representará a “cola” ou o “cimento” que irá sedimentar a cultura da escola (Torres e Palhares, 2009). Este líder, para além das competências inatas, deverá, então, ser treinado e ajustável às múltiplas situações em que está inserido. Enquanto rosto da autoridade e do poder na escola, o diretor assumirá também funções de gestão e manipulação da cultura, com o propósito de assegurar a mobilização e participação coletivas dos atores escolares em convergência com a missão e visão instituídas nos documentos orientadores da vida da escola.

Ao envolver valores como modernização, eficácia, eficiência, competitividade e produtividade, excelência, assente em retóricas normativas e apelativas, o campo educativo passou a exigir dos atores locais uma atitude empenhada e responsabilizada numa lógica de participação, coesão e colaboração, de “livre adesão” e de “livre iniciativa”. Os objetivos mantêm-se, mudam, porém, os instrumentos ao afastar a autoridade e a coerção ao privilegiar a manipulação através do domínio afetivo e emocional dado que o aumento da produtividade resulta «não de uma exigência explícita dos chefes, mas da adesão dos actores sociais locais a linguagens mobilizadoras de diverso tipo, invocando ora a colaboração, ora a competição» (Formosinho e Machado, 2000c:79).

Este novo *modus faciendi*, apenas, parece «ocultar os constrangimentos e colocar o ónus da ineficácia, da ineficiência e do insucesso das políticas educativas nas mãos dos professores, dos pais, das autarquias e de outros actores envolvidos em projectos e experiências de inovação». (Formosinho e Machado, 2000c:80).

Na verdade, muitos diretores de escolas não agrupadas e, sobretudo, de agrupamentos de escolas encontram, ainda, fortes resistências, face ao modelo politicamente instituído de liderança hierarquizante, onde as culturas fortes e de cariz integrador tendem a ser enaltecidas e consideradas como produto ou artefacto. Todavia, a atuação competente e esclarecida do líder, qual gestor cultural, deveria, então, fazer sentir a sua influência enquanto agente de socialização, integração e estabilização, em direção a metas unanimemente determinadas e funcionalmente perseguidas por todos os agentes educativos.

Pressionada à regulação dos resultados académicos e escolares, a escola carece, no olhar de quem avalia, de um “líder forte”, de um “rosto” que se responsabilize pela execução eficiente de um projeto educativo partilhado. Todavia, esta partilha é, sobretudo, o produto da aplicação de uma técnica de gestão de afetos em detrimento de um processo resultante da participação democrática dos atores nas suas esferas significativas de ação (Torres, 2011c).

A focalização na figura do diretor, referencial na avaliação da liderança escolar pressupõe uma conceção assente na liderança individual. Salienta-se, em particular, a utilização de ferramentas de gestão que possibilitam a consecução das metas nas dimensões do Mercado (angariação de verbas, projetos e parcerias; inovação

tecnológica; oferta educativa; indicadores de procura), do Estado (eficiência dos processos e eficácia dos resultados, com monitorização e avaliação; qualidade e excelência) e da Escola (cultura organizacional da escola). Revela-se um perfil de liderança de tipo gestor, reverencial e recetivo, norteado por uma lógica de prestação de contas (ao estado e ao Mercado) em detrimento dos princípios de desenvolvimento de cidadania democrática. A dimensão da cultura organizacional assume-se enquanto técnica de gestão facilitadora da concretização de resultados visto que o empenhamento, o comprometimento e as tradições culturais sedimentadas induzem a eficácia e a excelência escolar.

Na medida em que as escolas têm a possibilidade de definir as linhas orientadoras, de acordo com as suas especificidades culturais e com o sentido de pertença partilhado pela comunidade educativa mais alargada, Torres (2011c), a partir da análise de planos de intervenção dos diretores, infere dois estilos de liderança: um estilo de cariz mais implementativo, decalcado do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, articulado com a missão elitista da escola e um estilo mais próximo do colegial, assinalando a participação e a corresponsabilização como aspetos da vida coletiva, associado com a missão mais democratizadora da escola (cf. Quadro 11).

Quadro 11 – Estilos de liderança (Torres, 2011c:31-32)

Tipo de liderança	Objectivos	Dimensão da liderança	Modos de organização pedagógica	CrITÉrios pedagógicos
Liderança de tipo implementativo (mais frequente em escolas secundárias)	<p>Valorização da produção de resultados escolares</p> <p>Desenvolvimento de mecanismos de monitorização dos resultados escolares</p> <p>Obtenção de níveis de excelência; aumento do número de parcerias e de iniciativas culturais; diminuição do abandono escolar, de retenção e de indisciplina</p>	<p>A liderança afirma-se como uma dimensão central da vida organizacional, tendendo a concentrar os poderes de decisão, bem visíveis ao nível da constituição das equipas de gestão e coordenação, na maioria dos casos alvo de uma nomeação directa por parte do director</p>	<p>Constituição de turmas</p> <p>Instituição de prémios escolares</p> <p>Controlo da indisciplina</p> <p>Reforço da componente formal do ensino</p>	<p>O que melhor convier para servir o desempenho escolar: os tempos e os espaços são pensados e organizados em função da optimização em termos de resultados.</p>
Liderança de tipo colegial	<p>Focalização nos processos, no pressuposto de que os mesmos se revestem de uma dimensão pedagógica, formativa e transformadora</p>	<p>A liderança afirma-se como uma dimensão sustentada nos interesses da comunidade escolar,</p>	<p>Organização do campo pedagógico por referência à heterogeneidade do público e da sua oferta</p>	<p>Diversificação das opções formativas e pedagógicas</p>

As Reformas do Sistema Educativo Português

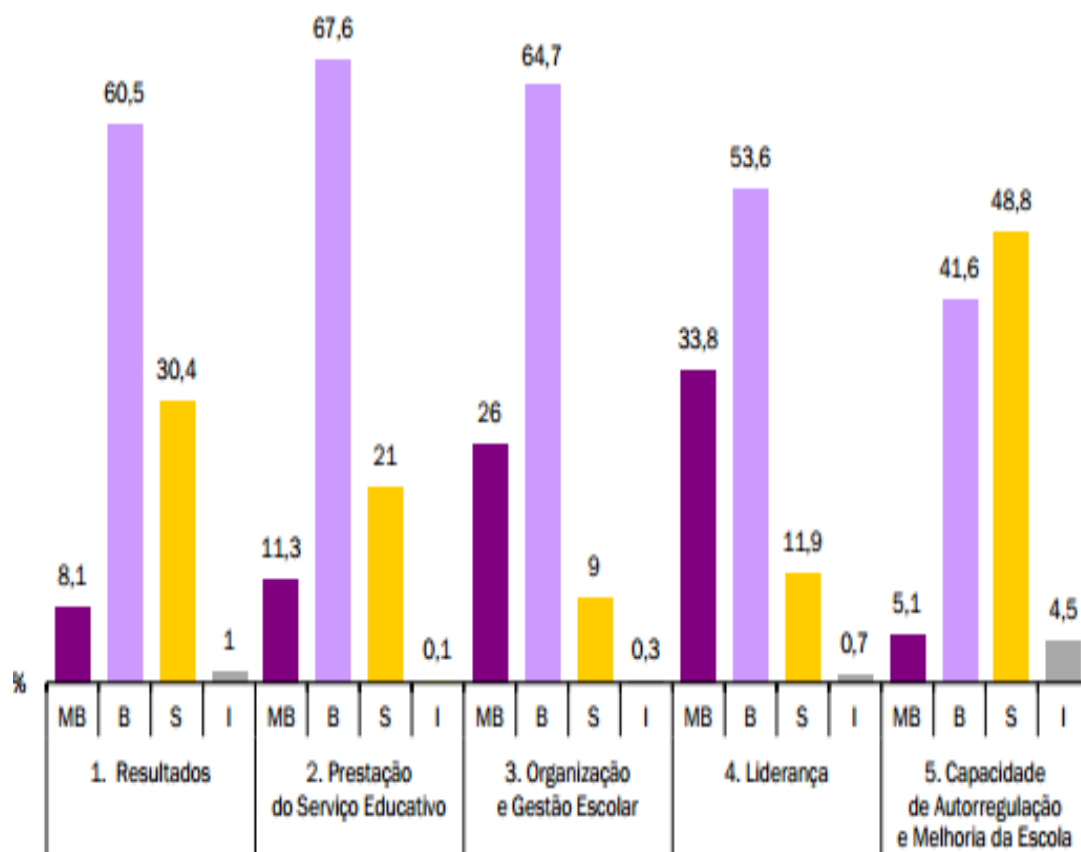
Visão regeneradora da escola: reparação ou compensação das desigualdades sociais	comprometida com as diversas racionalidades e lógicas de trabalho coexistentes na organização	Criação de diversas modalidades de agrupamento de alunos	Ensaio de dispositivos avaliativos alternativos
Diversificação das ofertas formativas e dos respetivos públicos		Ensaio de estratégias de controlo de indisciplina	
Alargamento da missão educativa a todos os tipos de públicos	Flexibilidade organizacional, trabalho colaborativo e inovação pedagógica funcionam como suportes de uma matriz identitária no que respeita à liderança de topo e às lideranças intermédias	Multiplicação das vias de ocupação dos tempos não curriculares	Inovação nos currículos oficiais

Como tem sido vindo a ser referido, a responsabilização e a prestação de contas dos diretores pelos resultados obtidos é realizado internamente em sede de conselho geral e, externamente, através das ações da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC). A Avaliação Externa das Escolas tem como objetivos: fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados; articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos da autoavaliação das escolas; reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia; concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo e contribuir para o melhor conhecimento das escolas. Cada ação inspetiva tem por base a análise de cinco grandes domínios do quotidiano escolar: resultados; prestação do serviço educativo, organização e gestão escolar; liderança e capacidade de autorregulação e melhoria da escola.

Desde que, em janeiro de 2007, a IGEC foi incumbida da realização da Avaliação Externa das Escolas, foram avaliadas 1107 escolas – 100, em 2006-2007; 273, em 2007-2008; 287, em 2008-2009; 300, em 2009-2010; e 147, em 2010-2011 (IGEC, 2011).

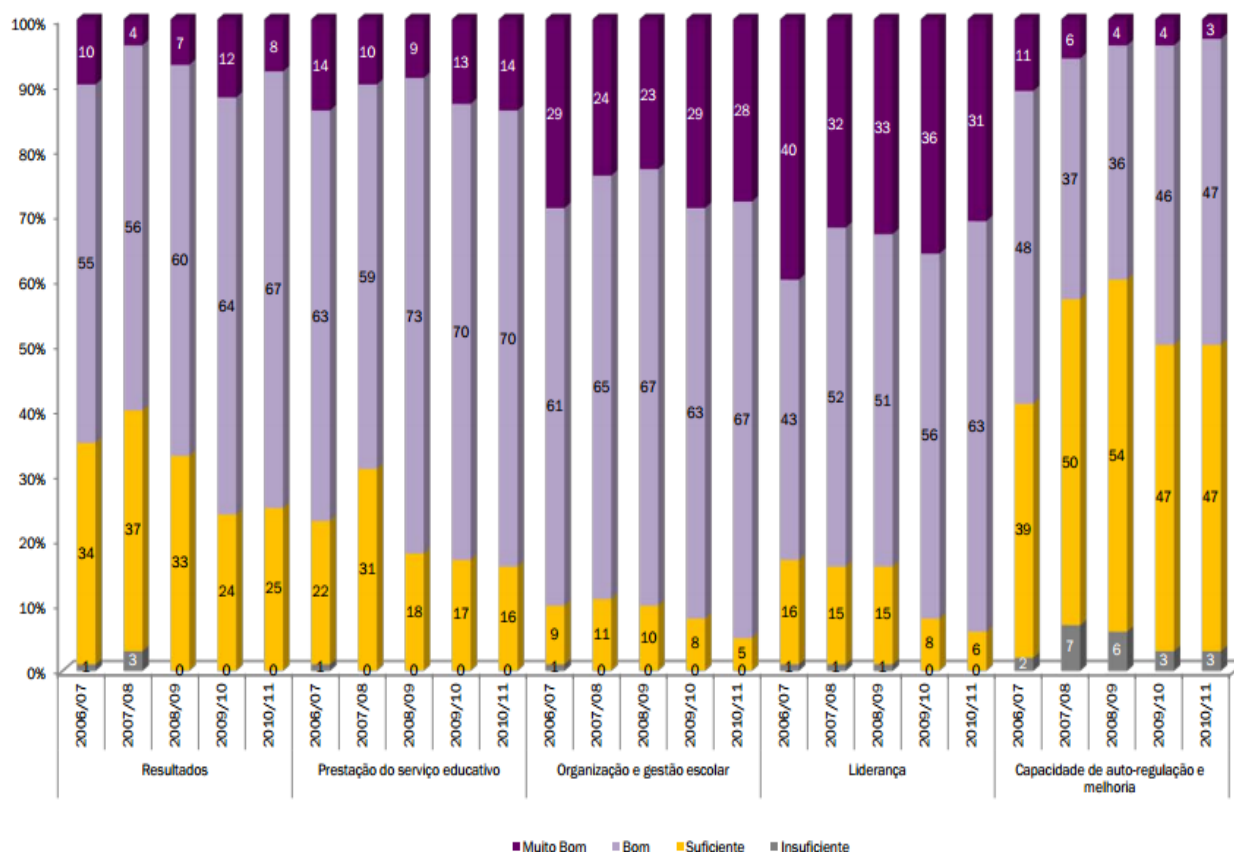
As 1107 escolas avaliadas ao longo do período de 2007 a 2011 registaram uma predominância de níveis positivos – *Muito Bom, Bom e Suficiente* – nos cinco domínios em análise: Resultados, Prestação do serviço educativo, Organização e gestão escolar, Liderança e Capacidade de autorregulação e melhoria da escola (cf. Gráfico 1).

Gráfico 1 – Classificações por domínio – 1107 escolas (Fonte: IGEC)



A dimensão da liderança, aspeto caro na economia deste trabalho, procura conhecer que visão e estratégia estão subjacentes à organização e gestão das escolas, a motivação e o empenho dos seus atores, a abertura da escola à inovação, e o desenvolvimento de parcerias, protocolos e projetos.

Gráfico 2 – Classificações dos domínios de 2006-2007 a 2010-2011 (FONTE: IGEC)



Uma visão global das classificações atribuídas, de 2007 a 2011, permite retirar algumas conclusões sobre o quinquénio em avaliação (cf. Gráfico 2). No domínio Liderança, o nível *Bom*, classificação preponderante ao longo dos 5 anos em análise, apresentou um crescimento continuado durante o ciclo, partindo de 43% no primeiro ano até atingir 63% das escolas avaliadas no último ano avaliado; obteve as classificações mais elevadas de *Muito Bom* entre todos domínios em avaliação, sendo os anos de 2006-2007 e de 2009-2010 os que registaram os valores percentuais mais elevados – respetivamente 40% e 36%; o nível *Suficiente*, ao contrário do que ocorreu nos três primeiros anos, em que se tinha registado uma estabilização em torno dos 15%, decresceu para 8% e 6%, respetivamente, nos últimos dois anos; a classificação de *Insuficiente* foi atribuída nos três primeiros anos e correspondeu sempre a apenas 1% do total de escolas avaliadas.

A maior percentagem da menção de *Muito Bons*, nível mais levado da escala de classificação, tem recaído todos os anos letivos no domínio da Liderança. Desta forma, parece ser possível afirmar que os presidentes dos conselhos executivos (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 maio) e os diretores (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril) têm exercido a sua liderança colegial ou unipessoal de forma muito satisfatória na leitura avaliativa externa do quotidiano da organização escolar.