



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA – PORTO

A Periferia como centro:
A influência das políticas nacionais no quotidiano das escolas – o
olhar dos directores

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
Para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação

António Filipe Cardoso Barbosa

Porto, Setembro de 2014



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA – PORTO

A Periferia como centro:
A influência das políticas nacionais no quotidiano das escolas – o
olhar dos directores

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
Para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação

António Filipe Cardoso Barbosa

Trabalho efectuado sob a orientação do
Professor Doutor Joaquim Azevedo

Porto, Setembro de 2014

Dedico este trabalho à minha família:
aos meus pais,
ao meu irmão,
à Ângela, à Francisca e à Inês.

Dedico também à minha avó que,
nunca tendo entrado numa sala de aula,
sempre valorizou a escola e
incentivou o estudo.

Agradecimentos:

Agradeço ao professor Joaquim Azevedo o acompanhamento cuidadoso, diligente e sistemático. Agradeço, sobretudo, a amizade que tornou possível este trabalho por não permitir que o cansaço se transformasse em desespero e as dificuldades em desistência.

Agradeço às Irmãs do Amor de Deus todo o apoio demonstrado ao longo deste extenso processo.

Agradeço aos meus amigos que, nesta caminhada nem sempre fácil, compreenderam as minhas dificuldades e apoiaram o meu percurso.

Agradeço ao José Pedro Angélico...

RESUMO

O desenvolvimento do sistema educativo teve como denominador comum um modelo centralizado. A definição das políticas educativas gerais mas também a actuação mais pormenorizada das escolas era definida centralmente por um Estado que se assumia como educador.

Embora este modelo sempre tenha sido alvo de críticas, estas acentuam-se em meados do século XX. Nessa altura, diferentes sectores da sociedade, com diferentes argumentos, colocam em causa o modelo centralizado apontando-o como anacrónico e ineficiente. Os conceitos de descentralização, desconcentração, autonomia e privatização emergem como opções alternativas. Estes conceitos são utilizados por diferentes sectores muitas vezes como significados distintos e até paradoxais o que impõe a necessidade de uma conceptualização elaborada no início deste trabalho.

Em Portugal, principalmente depois da revolução de Abril, são ensaiadas tentativas de “reforma” do modelo centralizado e os conceitos anteriormente enunciados começam a aparecer nos discursos políticos e na legislação educativa.

Neste trabalho, procurámos analisar a realidade através do olhar de directores escolares (a periferia das políticas educativas) que viveram mais de uma década de experiência de “reformas” educativas e de mudanças e o modo como essas “reformas” e mudanças influenciaram a vida das escolas.

A nossa análise originou um conjunto de reflexões e conclusões que encontram no quadro da “hipocrisia organizada” o seu mais consistente referencial de análise.

**DESCENTRALIZAÇÃO; AUTONOMIA; POLÍTICAS EDUCATIVAS
HIPOCRISIA; ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA**

ABSTRACT

The development of the educational system has always had, as a common denominator, a centralized model. The definition of general educational policies, but also the detailed processes and proceedings of the schools, was defined centrally by a State, who assumed the role of educator.

Although this model has always been object of critical analysis, the criticism was stressed in the mid of the twentieth century. Back then, different sectors of society, with different arguments, questioned the centralized model, deeming it as anachronistic and inefficient. The concepts of decentralization, deconcentration, autonomy and privatization emerged as alternative options. These concepts were used by different sectors of society, often with different and even paradoxical meanings, which imposed the need for an elaborate conceptualization at the beginning of this study.

In Portugal, especially in the aftermath of the April revolution, different attempts to “reform” the centralized model were tested and the concepts to which we alluded earlier began to appear in the political speech and in the legislation focusing education.

In this study our goal was to analyse the reality through the eyes of the principals (the periphery of the educational policies) who, for more than a decade, have endured the experiments of educational “reform”, and the means by which those “reforms” have influenced school life.

Our analysis of the data originated a set of reflections and conclusions, which find in the framework of “organized hypocrisy” its most consistent referential of analysis.

**DECENTRALIZATION; AUTONOMY; EDUCATIONAL POLICIES,
HYPOCRISY; EDUCATIONAL ADMINISTRATION**

RESUMEN

El desarrollo del sistema educativo tuvo como denominador común un modelo centralizado. No solo la definición de las políticas educativas generales sino también la actuación más pormenorizada de las escuelas estaban definidas por un Estado que se asumía como educador.

Aunque este modelo siempre ha sido objetivo de críticas, estas se acentúan a mediados del siglo XX. En esa época, diversos sectores de la sociedad, con diferentes argumentos, ponen en causa el modelo centralizado, definiéndolo como anacrónico e ineficiente. Los conceptos de descentralización, desconcentración, autonomía y privatización emergen como opciones alternativas. Estos conceptos son empleados por diferentes sectores muchas veces con significados distintos e incluso paradójicos, lo que impone la necesidad de una conceptualización elaborada al inicio de este trabajo.

En Portugal, principalmente después de la Revolución de los Claveles, se han ensayado intentos de “reforma” del modelo centralizado y los conceptos anteriormente mencionados comienzan a aparecer en los discursos políticos y en la legislación educativa.

En este trabajo, buscamos analizar la realidad a través de la mirada de directores escolares (la periferia de las políticas educativas) que han vivido más de una década de experiencia de “reformas” educativas y de cambios y el modo como esas “reformas” y cambios han influido en la vida en las escuelas.

Nuestro análisis ha originado un conjunto de reflexiones y conclusiones que encuentran en el marco de la “hipocresía organizada” su referente de análisis más consistente.

**DESCENTRALIZACIÓN; AUTONOMÍA; POLÍTICAS EDUCATIVAS
HIPOCRESÍA; ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

Índice

ÍNDICE DE TABELAS.....	4
SIGLAS	7
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I.....	15
CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E TERRITORIALIZAÇÃO:	15
APROXIMAÇÃO CONCEPTUAL A REALIDADES PLURIFORMES.....	15
1. A REFORMA DO ESTADO E DA SUA ADMINISTRAÇÃO.....	17
1.1. CENTRALIZAÇÃO.....	20
1.2. DESCENTRALIZAÇÃO.....	21
1.2.1. <i>Desconcentração</i>	26
1.2.2. <i>Delegação</i>	27
1.2.3. <i>Devolução (devolution)</i>	27
1.2.4. <i>Privatização</i>	28
1.2.5. <i>Desregulação</i>	28
1.3. AUTONOMIA	29
1.4. TERRITORIALIZAÇÃO E LOCALISMO	32
1.4.1. <i>A descentralização, autonomia e territorialização da educação</i>	37
1.4.2. <i>Avaliação</i>	41
1.5. FRAGILIDADES DOS PROCESSOS DE REFORMA	47
2. REGULAÇÃO: UM NOVO PAPEL PARA O ESTADO?	53
2.1. AS DIFERENTES REGULAÇÕES DA EDUCAÇÃO.....	56
2.1.1. <i>Regulação transnacional</i>	56
2.1.2. <i>Regulação nacional, regulação burocrática e a regulação pelo mercado</i>	59
2.2. PÚBLICO <i>VERSUS</i> PRIVADO OU UM NOVO ESPAÇO PÚBLICO?.....	62
2.3. REGULAÇÃO LOCAL, COMUNITÁRIA E SÓCIO-COMUNITÁRIA: UM NOVO ESPAÇO PÚBLICO.	65
CAPÍTULO II.....	69
PORTUGAL: O FIM DO ENSINO ECLESIASTICO E A ASSUMPÇÃO DO CONTROLO CENTRALIZADOR DE UM ESTADO EDUCADOR.....	69
1. MODERNIDADE E ESTADO NAÇÃO	71
2. IGREJA, ESTADO E EDUCAÇÃO: DA REFORMA POMBALINA AOS NOSSOS DIAS.....	72

2.1.	O MARQUÊS E A REFORMA POMBALINA	72
2.2.	DO MARQUÊS A 1820	73
2.3.	DA REVOLUÇÃO DE 1820 À 1ª REPÚBLICA	75
2.4.	A 1ª REPÚBLICA	76
2.5.	O ESTADO NOVO	78
2.6.	1974-1976: DA AUTONOMIA DO CAOS À NORMALIZAÇÃO	82
2.7.	DE 1976 A 1986: A ESCOLARIZAÇÃO DE TODOS E A MASSIFICAÇÃO DO ENSINO	88
2.8.	A LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO	91
2.9.	AS AUTONOMIAS DECRETADAS E OS ENSAIOS DE TERRITORIALIZAÇÃO	94
2.9.1.	<i>O Decreto-Lei nº43/89 de 3 de Fevereiro</i>	96
2.9.2.	<i>O Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de Maio</i>	98
2.9.3.	<i>O Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio</i>	104
2.9.4.	<i>O Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril</i>	113
2.9.5.	<i>Território Educativos de Intervenção Prioritária</i>	128
2.9.6.	<i>Agrupamento de Escolas</i>	132
2.9.7.	<i>Contractos de Autonomia</i>	139
CAPÍTULO III		149
METODOLOGIA E MÉTODO		149
1.	OPÇÕES DO QUADRO TEÓRICO DE ANÁLISE	151
2.	METODOLOGIA E MÉTODO	155
2.1.	FUNDAMENTAÇÃO DO ESTUDO	155
2.2.	METODOLOGIA QUALITATIVA	158
2.3.	RECOLHA DE DADOS	162
2.4.	AMOSTRA	166
2.5.	ENTREVISTAS	168
2.6.	CARACTERIZAÇÃO GERAL DA POPULAÇÃO	174
CAPÍTULO IV		195
APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS		195
1.	ORGANIZAÇÃO QUOTIDIANA	197
1.1.	“NÃO HÁ UM DIA TÍPICO”	197
1.2.	“AS ESCOLAS ANDAM ESMAGADAS COM A BUROCRACIA” (D10:17)	201
1.3.	“A NOSSA VIDA SÃO AS PLATAFORMAS” (D13:3)	203

2.	AUTONOMIA	210
2.1	“ A AUTONOMIA É NO PAPEL”	210
2.2	“ ADMINISTRATIVAMENTE E FINANCEIRAMENTE NÃO SOMOS AUTÓNOMOS”	220
2.3	“A CENTRAL DE COMPRAS ALÉM DE SER UMA CONFUSÃO ANIQUILOU AS NOSSAS PARCERIAS COM A COMUNIDADE”	224
2.4	“SE FOSSE A ESCOLA A CONTRATAR OS PROFESSORES GARANTO-LHE QUE TERIA MAIS SUCESSO QUE ASSIM”	234
3.	LEGISLAÇÃO	247
3.1	“OS NORMATIVOS NÃO SE PREOCUPAM A MELHORIA DA ESCOLA. OS NORMATIVOS PREOCUPAM-SE EM FAZER COM QUE TODAS AS ESCOLAS FAÇAM IGUAL” (D2:9)	247
3.2	TIRANIA DA TRANSFORMAÇÃO PERMANENTE OU MELHORIA GRADUAL?.....	256
4.	INSPECÇÃO.....	263
4.1	A INSPECÇÃO COMO CONTROLO INSENSATO E BUROCRÁTICO OU ASSESSORIA DE MELHORIA	263
4.2	HIPOCRISIA	278
5	MODELO DE GESTÃO/DIRECÇÃO: (115A/98 E 75/2008)	284
5.1	DECRETO-LEI 75/2008: UM NOVO MODELO DE GESTÃO?	284
	CONCLUSÃO	309
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	323

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Guião da entrevista	164
Tabela 2 - Eixos de análise e categorias (categorização temática)	165
Tabela 3 - Síntese da caracterização das escolas da amostra	168
Tabela 4 - Protocolo das entrevistas	169
Tabela 5 - Caracterização da Escola D1	175
Tabela 6 - Avaliação da IGE (2007) – D1	175
Tabela 7 - Caracterização do Director D1.....	175
Tabela 8 - Caracterização da Escola D2	176
Tabela 9 - Avaliação do IGE (2009) – D2	176
Tabela 10 - Caracterização do Director D2.....	177
Tabela 11 - Caracterização da Escola D3	177
Tabela 12 - Avaliação da IGE (2010) - D3	178
Tabela 13 - Caracterização do Director D3.....	178
Tabela 14 - Caracterização da Escola D4	179
Tabela 15 - Avaliação da IGE (2010) - D4.....	179
Tabela 16 - Caracterização do Director D4.....	179
Tabela 17 - Caracterização da Escola D5	180
Tabela 18 - Avaliação da IGE (2008) - D5	180
Tabela 19 - Caracterização do Director D5.....	180
Tabela 20 - Caracterização da Escola D6	181
Tabela 21 - Avaliação da IGE (2009) - D6.....	182
Tabela 22 - Caracterização do Director D6.....	182
Tabela 23 - Caracterização da Escola D7	183
Tabela 24 - Avaliação da IGE (2008) - D7	183
Tabela 25 - Caracterização do Director D7.....	183
Tabela 26 - Caracterização da Escola D8	184
Tabela 27 - Avaliação da IGE (2008) - D8	184
Tabela 28 - Caracterização do Director D8.....	184

Tabela 29 - Caracterização da Escola D9	185
Tabela 30 - Avaliação da IGE (2011) - D9	185
Tabela 31 - Caracterização do Director D9.....	185
Tabela 32 - Caracterização da Escola D10	186
Tabela 33 - Avaliação da IGE (2010) - D10	186
Tabela 34 - Caracterização do Director D10.....	187
Tabela 35 - Caracterização da Escola D11	187
Tabela 36 - Avaliação da IGE (2010) - D11	188
Tabela 37 - Caracterização do Director D11.....	188
Tabela 38 - Caracterização da Escola D12	189
Tabela 39 - Avaliação da IGE (2010) - D12	189
Tabela 40 - Caracterização do Director D12.....	189
Tabela 41 - Caracterização da Escola D13	190
Tabela 42 - Avaliação da IGE (2008) - D13	190
Tabela 43 - Caracterização do Director D13.....	190
Tabela 44 - Caracterização da Escola D14	191
Tabela 45 - Avaliação da IGE (2008) - D14.....	191
Tabela 46 - Caracterização do Director D14.....	191
Tabela 47 - Caracterização da Escola D15	192
Tabela 48 - Avaliação da IGE (2008) - D15	192
Tabela 49 - Caracterização do Director D15.....	193

SIGLAS

ACND – Áreas Curriculares Não Disciplinares
ADD – Avaliação de Desempenho Docente
AE – Agrupamento de Escolas
AEC – Actividades de Enriquecimento Curricular
ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas
CA – Contratos de Autonomia
CAA – Conselho de Acompanhamento e Avaliação
CAP – Comissão Administrativa Provisória
CCH – Cursos Científico Humanísticos
CEF – Cursos de Educação e Formação
CEFA – Cursos de Educação Formação para Adultos
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNO – Centro Novas Oportunidades
CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
CT – Conselho de Turma
CTP – Cursos Técnico Profissionais
DGAE – Direcção Geral da Administração Escolar
DGIDC – Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular
DGRHE – Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação
DRE – Direcção Regional de Educação
DREC - Direcção Regional de Educação do Centro
DRELVT - Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo
DREN - Direcção Regional de Educação do Norte
EE – Encarregados de Educação
EFA – Educação e Formação de Adultos
ES – Escola Secundária
ESE – Escola Superior de Educação
GAVE – Gabinete de Avaliação Educacional

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento
IGE – Inspeção Geral da Educação
INA – Instituto Nacional de Administração
LBSE – Lei de bases do Sistema Educativo
MEC – Ministério da Educação e Ciência
MISI – Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da
Educação
N/A – Não Aplicável
NEE – Necessidades Educativas Especiais
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PCE – Projecto Curricular de Escola
PEE – Projecto Educativo de Escola
PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação
POPH – Projecto Operacional de Potencial Humano
QE – Quadro de Escola
QZP – Quadro de Zona Pedagógica
SASE – Serviço de Acção Social Escolar
TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária

*e o ponto de partida influencia sempre, como se sabe,
o sítio aonde se exige chegar.*

Gonçalo M. Tavares

INTRODUÇÃO

Há um denominador comum nestes quarenta anos de democracia, no que concerne às políticas públicas de educação, políticas públicas de (re)centralização embrulhadas num discurso de descentralização e/ou autonomia. A fuga permanente para as soluções técnicas procura fazer ignorar a centralidade política da liberdade e da confiança, que consistiria numa maior e real autonomia para as escolas. Nesta problemática não podemos esquecer ou negligenciar a histórica questão de saber qual o lugar do Estado na promoção do bem público educacional, um problema sempre aberto, em torno do qual sempre houve e haverá fortes divergências ideológicas. Por isso mesmo, é preciso colocar os argumentos sobre a mesa, claros e fundamentados.

Não obstante os sucessos do modelo centralizado na escolarização de massas, é possível afirmar a falência de um modelo de gestão de escola assente num paradigma centralizador e a emergência da redefinição do papel do Estado no campo da administração pública, e mais particularmente no campo da administração e gestão educacional. Esta constatação impulsionou uma série de alterações, fundamentalmente de carácter legislativo, no campo da delegação e transferência de competências para outros actores (diferentes do poder central). Estas alterações conduziram a formas de centralização, desconcentração, descentralização ou autonomia.

Em Portugal, o Estado e a Administração Central tentam uma primeira abertura séria de transferência de competências com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro).

Em 1998, com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio (Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário), “decreta-se” a autonomia das escolas e a abertura das mesmas ao local. Cinco anos depois, em 2003, é publicado o Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e o processo de elaboração da Carta Educativa. Esta Lei “decreta”, uma vez mais, uma abertura ao local onde a municipalização da educação aparece como modelo e possibilidade. Decorridos

mais cinco anos, em 2008, é aprovado o Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril que altera regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. O governo central com este Decreto-Lei reivindica três objectivos fundamentais: (1) “reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”; (2) “reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar”; (3) “o reforço da autonomia das escolas”.

“Decreta-se” a “instituição de um órgão de direcção estratégica” e a “criação do cargo de director, coadjuvado por um subdirector e um pequeno número de adjuntos, mas constituindo um órgão unipessoal e não um órgão colegial”. Ao director, como “primeiro responsável poderão ser assacadas as responsabilidades pelo serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição”.

Não obstante a publicação deste Decreto-Lei, o Ministério da Educação continuou a inundar o Diário da República com decretos, portarias, regulamentos, despachos, circulares que entravam, dificultam e, em muitos casos, aniquilam a própria autonomia das escolas e a abertura ao local.

Diante desta realidade, parece-nos pertinente olhar as políticas educativas nacionais não desde o topo ou do centro, analisando apenas a legislação e as consequências prováveis da mesma, mas, dentro deste quadro teórico de descentralização e autonomia, analisar a influência das políticas nacionais no concreto da escola. A escola reinterpreta e adapta as normas e, desse modo, em inúmeras situações modifica essas mesmas normas em algo distinto. Essa reinterpretação transformadora que aproveita as lacunas e ambiguidades da própria lei origina uma “autonomia construída” que ultrapassa a “autonomia decretada”.

Partindo da experiência dos directores enquanto “reprodutores” ou “construtores” de autonomia, pretendemos ver de que modo a periferia acolhe, reproduz ou transforma os normativos legais que emanam do centro.

Assim, este trabalho estrutura-se em quatro capítulos. No primeiro capítulo, procuraremos fazer uma aproximação conceptual aos conceitos de centralização,

descentralização, desconcentração, delegação, devolução, privatização, desregulação e autonomia. Nesta aproximação, procuraremos também abordar a temática do local, da avaliação e da regulação nas suas diferentes vertentes. Procuramos ainda analisar as fragilidades dos processos. Ainda no primeiro capítulo, faremos uma aproximação à articulação entre o público e privado.

No segundo capítulo, faremos o percurso do processo da escolarização em Portugal desde o Marquês de Pombal até aos nossos dias considerando os principais normativos da Autonomia.

No terceiro capítulo abordaremos as opções metodológicas assumidas e no quarto capítulo faremos a apresentação e discussão de resultados.

A opção por esta temática justifica-se fundamentalmente pela sua adequação e relevância no âmbito da Administração Educacional uma vez que se enquadra não só numa perspectiva nacional mas fundamentalmente numa perspectiva de enquadramento local onde a escola, a escola concreta e não a escola abstracta, é tomada como centro de construção ou reprodução “decretada” de autonomia.

Considerando a recente publicação do Decreto-Lei 75/2008 que fala em “abertura às famílias e comunidades”, “lideranças fortes e responsabilização” das mesmas bem como de uma maior autonomia das escolas, parece-nos relevante inquirir os directores com o objectivo de compreender de que forma olham e compreendem a autonomia das escolas onde lhes é confiada “a gestão administrativa, financeira e pedagógica”.

O facto de se partir da escola concreta para olhar a influência das políticas nacionais no quotidiano educativo, parece-nos uma mais-valia na medida em que segue o objectivo de compreender a construção social da autonomia na realidade específica de cada centro educativo. Os directores, como coordenadores do jogo de interesses diferentes e contraditórios existentes nas escolas reais, afirmam-se como gonzos de todo o processo de autonomia. Ora, desocultando aquilo que tem a dizer sobre a influência das políticas nacionais no quotidiano das escolas, será possível observar a autonomia das escolas desde o ponto que deveria ser tomado como centro e não como periferia do processo de autonomia do sistema educativo.

Assumindo o conhecimento produzido até ao momento, é nossa convicção que este estudo poderá, de alguma forma, contribuir para confirmar ou não a necessidade de se encontrarem outros modelos de regulação nacional e local da educação, bem como atribuição de efectiva autonomia às escolas que se consubstanciem numa real abertura à comunidade e numa verdadeira liberdade e responsabilização dos actores locais nomeadamente os directores.

CAPÍTULO I

**CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E
TERRITORIALIZAÇÃO:
APROXIMAÇÃO CONCEPTUAL A REALIDADES PLURIFORMES**

1. A Reforma do Estado e da sua administração

Não podemos abordar as questões relacionadas com a descentralização e a autonomia da escola sem antes clarificar estes conceitos. Importa, portanto, não só clarificar os conceitos de centralização, desconcentração, descentralização, autonomia, territorialização mas também compreender a forma como eles emergiram no discurso político e principalmente no discurso político relacionado com a educação. No último quarto do século XX, a partir da década de 70, criou-se um consenso alargado em diferentes países, de diferentes continentes, sobre a necessidade, importância e vantagens da reforma do Estado e da sua administração fundamentalmente através de modelos de descentralização (Rondinelli et alli, 1983; Rondinelli, 1999; Arretche, 1996; Bolivar, 2004; Derouet, 1996; Hanson, 1997; Puelle, s/d; Afonso, 2001; Fernandes, 2005a; Henig, 2009; Louis, 1996; Dutercq, 2001; Mozzicafreddo, 2001). Segundo Arretche (1996), criou-se mesmo um mito relacionado com a descentralização e as suas mais-valias. Este mito foi sustentado e expandido pelas reformas realizadas nos denominados países do centro e, posteriormente, “exportadas” para os restantes países, principalmente, através dos programas de apoio dos organismos internacionais como o Banco Mundial, a OCDE, a UNESCO que procuravam reformar o Estado e a sua intervenção pública (Azevedo, 2007; Rondinelli, 1999; Teodoro, 2001; Stoer, 2008; Afonso, 2002; Lima, 2002a; Barroso, 2005; Arretche, 1996; Bolivar, 2004; Hanson, 1997).

A anuência no interesse, importância e urgência das reformas ganha maior relevância porque a imposição do Estado Nação e a construção do modelo de Estado Moderno, desde finais do século XVII mas com grande relevo no século XIX e XX, alicerçou-se em estruturas fortemente centralizadas, muitas vezes assumindo a forma de um Estado totalitário e, no caso da educação, de um Estado educador, contra as famílias e as comunidades. Se os caminhos a seguir podem ser diferentes, como veremos adiante, há, no entanto, como sintetiza Mozzicafreddo (2001), uma similitude: o contexto em que se iniciam as reformas. Segundo este autor (ibidem:3), “o contexto que introduz alguma explicação na ocorrência de reformas assenta, pelo menos, nas seguintes razões estruturais: (i) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas

do Estado resultantes do aumento dos gastos sociais, motivados pelo aumento regular das políticas inscritas no modelo social das funções do Estado-providência e o consequente aumento dos gastos com despesas dos agentes dos serviços públicos; (ii) a complexidade de funcionamento da administração pública, motivada em grande parte tanto pelo avolumar das iniciativas de regulação e de normalização das actividades, como pela rapidez e heterogeneidade do desenvolvimento da sociedade –, em particular pela crescente importância da lógica de mercado – os quais a administração pública tem tido dificuldades em acompanhar, suscitando não apenas situações de assimetrias e injustiças, como de limitação do desempenho eficiente da máquina administrativa; (iii) a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, tanto pelo facto de aparecimento de novas expectativas – qualidade dos serviços e dos atendimentos, situações específicas originando novas funções de regulação e de administração como pelo facto da evolução dos direitos dos cidadãos, preocupados agora com a participação também na esfera da administração; (iv) as novas tendências de transformação da estrutura do Estado que inevitavelmente acompanham as transformações na administração pública, tanto no sentido de se dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, como na tentativa de estabelecer forma de governação mais flexível e transparente”.

A constatação destes dados confirma a necessidade de uma reforma onde “adquire centralidade a redefinição das funções do Estado, em grande medida induzida pela emergência de uma nova agenda económica global veiculada e ampliada pelas tecnologias de informação e comunicação” (Lima, 2002:7). Essa mudança avançou de tal forma que Peters (2001:43) considera que “já é banal observar que, nas últimas duas décadas, as burocracias públicas dos países europeus, bem como a dos outros estados da OCDE, conheceram níveis de mudança extraordinários”. Para os governos centrais imponha-se uma urgente *modernização*. Este conceito de modernização assume-se como antítese de um modelo anterior caracterizado como anacrónico, burocrático, despesista e, em muitos caos, muito permeável à corrupção. A propagação desta caracterização pejorativa recomenda a modernização como algo não só recomendável mas imprescindível. Para Barroso (2005:93) “a modernização da gestão pública é

considerada como um imperativo do Estado alterar radicalmente o conjunto do sistema de gestão dos negócios públicos para, segundo os seus defensores, responder às consequências da globalização económica e financeira, à necessidade de redução da dívida pública, e à satisfação das exigências do cidadão consumidor. Este processo de modernização tem dado lugar a propostas globais de renovação ou «reinvenção» do sistema de governo (...) e é designado, no Reino Unido e em outros países da Commonwealth pela expressão «new public management». Seguindo Lima (2002b:18), podemos afirmar que “a modernização significará, para o futuro, racionalização, eficácia, eficiência, alcance da solução certa, optimização, relação favorável custo/benefício, progresso...”. Estas medidas implicam decisões de nível político, administrativo e técnico que encaminham, como veremos adiante, para modelos de reforma diferentes.

Diante do imperativo da mudança há posições divergentes que acabam por radicalizar os discursos e os argumentos. Barroso (2003a:10) sustenta que as opiniões “oscilam entre dois registos discursivos radicais: a dramatização da crise e a diabolização da mudança”. Aqueles que diabolizam a mudança adoptam “um estado de suspeição permanente em relação a tudo o que pretende alterar o *status quo*” (ibidem:11). Para este grupo, liderado por partidos da esquerda mais radical e pelos sindicatos, a introdução de medidas que procuram a eficiência, a eficácia, a racionalização e optimização de recursos, através de processos de desburocratização, avaliação e prestação de contas são prontamente conotadas como algo negativo. Os rótulos de *liberalismo* e/ou *neo-liberalismo*, *neotaylorismo*, *privatização*, *mercado*, *empresarialização*, *gerencialismo*, entre outros, são imediatamente associados às propostas que procuram uma reforma do Estado e da sua administração.

Para os que alinham com a dramatização da crise “a estratégia argumentativa baseia-se numa sectorização e num empolamento dos problemas, fornecendo uma visão catastrofista da situação existente, para depois sugerir mudanças radicais, ou no regresso «às boas práticas do passado», ou nas políticas neoliberais ensaiadas, desde os finais da década de 80 do século XX, pelos governos conservadores nos Estados Unidos e no Reino Unido e depois generalizadas a vários países” (ibidem:10). Este maniqueísmo

ideológico conduz, em nosso entender, não só à impossibilidade de um debate sério mas também à apresentação de modelos antagónicos e paradoxais apresentados, muitas vezes, como idênticos naquilo que à terminologia diz respeito. Vejamos alguns conceitos estruturantes.

1.1. Centralização

A centralização, não obstante ter vantagens em determinados contextos, é comumente olhada de soslaio como algo de um passado associado a modelos autoritários e antidemocráticos. No entanto, antes de tudo, seguindo Arretche (1996: 6), “a centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no «centro» (governo central, agência central, etc)” sem que isso possa, sem mais, ser associado a esquemas antidemocráticos. Sobre isto, Fernandes (2005a: 54), indo um pouco mais longe, diz-nos que o modelo centralizado pode ser definido como aquele em “que a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas, onde se incluem as escolas, apenas a função de executar as directivas e as ordens emanadas desse poder central”. Para que tal aconteça a “centralização requer a existência de uma organização administrativa hierárquica de órgãos e serviços na qual os inferiores estão directamente dependentes dos superiores, sendo perante eles que respondem e não perante os seus clientes ou utentes” (ibidem: 55).

Não obstante as críticas agora endereçadas ao modelo centralizado, a verdade é que, como nos diz Puelles (s/d: 139), “é bom recordar, neste tempo de descentralização, que a centralização foi um instrumento de que se serviu o Estado liberal para a modificação das estruturas políticas, sociais, económicas e culturais do *Antigo Regime* em que os privilégios e as jurisdições locais desempenhavam um importante papel. Poucos autores negam hoje que este processo, mesmo incluindo as inevitáveis contradições, não foi positivo”. Formosinho (2005a: 15-16; 41-45) e Fernandes (2005a: 68-72) enumeram os argumentos favoráveis a modelos centralizados. Do ponto de vista histórico, como atestamos anteriormente, a centralização teve claras vantagens políticas,

para aqueles que governavam e pretendiam a construção de um Estado Moderno segundo as ideias iluministas, como a construção de uma unidade nacional baseada numa uniformidade imposta contra línguas, culturas, religiões e histórias políticas muito diversificadas. A consolidação deste projecto apenas foi possível assentando em estruturas centralizadas e num sistema de ensino nacionalizado e uniforme. A centralização permitiu também “subtrair o Estado e os seus agentes quer às influências da Igreja quer à dos caciques locais” (Formosinho 2005a: 16). Os defensores deste modelo acreditavam que a melhor forma de justiça consistia em dar a todos o mesmo, defendendo um sistema onde impera a uniformidade e impessoalidade. Para eles, “implícito no conceito de uniformidade está a crença de que há sempre uma melhor maneira de fazer as coisas (*on best way*), válida, independentemente das pessoas, das condições locais e das circunstâncias” (ibidem: 41). Relativamente à impessoalidade, defendem que “se se quer respeitar integralmente a impessoalidade das decisões, isto é, a não influência nas decisões do conhecimento pessoal das pessoas a quem elas dizem respeito, é absolutamente essencial que todas as decisões que não possam ser pré-feitas através de regras gerais sejam tomadas por quem esteja protegido das diversas pressões das pessoas que sejam afectadas por elas” (ibidem: 42).

Actualmente, segundo Fernandes (2005a:69), a centralização ainda é entendida por alguns grupos, em contextos específicos, como um modelo válido principalmente para assegurar a unidade do Estado contra as tendências separatistas locais ou regionais nos países de débil consciência nacional, para assegurar políticas sociais coerentes em todo o território nacional e para assegurar vantagens económicas com a aplicação de uma economia de escala.

1.2. Descentralização

Gradualmente, mas com muito destaque nos anos oitenta, os argumentos do realismo económico, de transparência do serviço público, de eficácia, de proximidade ao local e à sua realidade e de uma maior democraticidade arrastaram a organização estatal centralista para um reconhecimento, ainda que parcial, das diferenças e da necessidade de partilhar com outros actores a sua acção. Ganha dimensão uma tensão

entre os conceitos centralização/descentralização. O conceito de economia de escala como a mais vantajoso acaba por ser superado por um outro onde a democraticidade e a proximidade aos problemas concretos e diferenciados das populações granjeia mais apoio.

Rondinelli, Nellis e Cheema (1983) com o seu estudo (*working paper*) *Decentralization in Developing Countries: a Review of Recent Experience*, para o Banco Mundial, definiram um conjunto de princípios que deixou lastro nos trabalhos seguintes desenvolvidos sobre esta temática. Neste estudo, a descentralização é encarada como o modelo ideal para reformar o Estado e a sua administração central em países com forte tradição centralizadora e também em países com economias e estruturas administrativas recentes (países africanos acabados de sair sistemas coloniais ou conflitos bélicos internos). Os autores, embora reconhecendo a inexistência, à época, de muitos estudos capazes de apurar, de forma clara e evidente, os factores que conduzem a políticas descentralizadoras e os seus ganhos (Rondinelli et alli, 1983:11) apontam-na como o melhor modelo alternativo à centralização. Não obstante as dúvidas manifestadas pela ausência de evidências suficientes e consistentes das vantagens da descentralização, não se coíbem de afirmar (*ibidem*:9) que se espera que a descentralização melhore a comunicação entre os diferentes níveis de administração e aumente em quantidade e qualidade os serviços públicos prestados. No entanto, sobre isto, também não deixam de afirmar, desde logo, que a maioria dos países que iniciou a descentralização nos anos oitenta, embora alegando a eficiência e eficácia como argumentos principais, nem sempre foram capazes de os obter ou verificar porque não criaram estruturas e instrumentos habilitados e preparados para o fazer. Estes autores, afirmam mesmo que não é possível afirmar, com fundamento, que estes objectivos estivessem realmente em mente pois não estavam deveras nem previstos nem calculados. Portanto, os ganhos não eram passíveis de ser medidos devido à ausência absoluta ou quase absoluta de objectivos a alcançar. Esta fragilidade impede a descentralização de ser bitolada apenas por critérios económicos (eficácia e qualidade), vincando assim o seu carácter político e ideológico.

Inúmeros países introduziram reformas de traço descentralizador observando o falhanço dos planos e técnicas de desenvolvimento centralizados e de configuração macro. Este modelo colhia resultados frágeis e pouco animadores naquilo que era a formulação, articulação e implementação de políticas nacionais. Nesse sentido, os Estados consideraram a descentralização “como uma forma de aumentar a capacidade dos funcionários do governo central obterem informações melhores e menos suspeitas sobre as condições locais e regionais, para planificar os programas locais mais responsabilmente e para reagir mais rapidamente a problemas imprevistos que inevitavelmente surgem durante a implementação” (ibidem:10). Tudo isto sucede, ou deve suceder, porque há poder que efectivamente passa para as mãos dos decisores locais que, por sua vez, mobilizam os actores locais para projectos de âmbito nacional que também acabam por ter uma maior visibilidade criando dinâmicas reais, por vezes rituais, de maior envolvimento dos diferentes grupos no planeamento e implementação dos respectivos projectos.

Estes autores apontam ainda a possibilidade de ganhos de equidade na distribuição dos recursos nacionais considerando a ampla participação de todos na tomada de decisões e na definição de alocação de recursos para os variados actores envolvidos.

Hanson (1997), sobre este mesmo assunto, encontra diferentes objectivos para a descentralização: (i) aceleração do desenvolvimento económico através da criação de novos polos económicos distribuídos geograficamente e permitindo o desenvolvimento regional; (ii) maior eficiência administrativa através de decisões mais rápidas, menos burocráticas e com maior compromisso das partes envolvidas; (iii) redistribuição da responsabilidade financeira da prestação de serviços públicos (educação e saúde) procurando uma maior participação do local e aliviando, desse modo, a participação do governo central; (iv) maior democratização através da distribuição do poder; (v) maior controlo local através de decisões mais rápidas, mais informadas e mais sensíveis às necessidades locais que as decisões centralizadas; (vi) prestação de serviços públicos, principalmente educação, baseada no mercado considerando que a possibilidade de

escolha aumentará a concorrência entre escolas e, por sua vez, aumentará a qualidade do serviço prestado.

Formosinho (2005a:21) sintetiza as vantagens destes processos afirmando que “a descentralização tem duas ordens de vantagens na dimensão do modelo de democracia – uma vertente participativa e outra de equilíbrio de poderes. Na vertente participativa, a descentralização visa aprofundar o exercício de vida democrática interessando os cidadãos pelos problemas públicos através da possibilidade de influência e participação na gestão da administração pública. Na vertente de equilíbrio de poderes, a descentralização, ao respeitar os direitos e liberdades locais, constrói um sistema pluralista que evita abusos da Administração Central e limita o poder do Estado face à sociedade civil”.

Outros autores como Fernandes (2005a), Novaes e Fialho (2010), Arretche (1996), Henig (2009), Gropello e Cominetti (1998), Ford (1999) apontam, globalmente, na mesma linha de argumentação relativa às vantagens da descentralização. Porém, de forma mais implícita ou explícita, não abdicam de colocar algumas reticências, que abordaremos mais adiante, ao desfiar de vantagens das reformas descentralizadoras. O entusiasmo e optimismo face à necessidade destas reformas não isenta a descentralização de algumas fragilidades e lacunas.

O primeiro e incontornável problema surge quando pretendemos clarificar o conceito de descentralização. A crítica à centralização indicia uma aparente unanimidade em torno da descentralização. Contudo, a unanimidade é apenas aparente porque não consegue esconder a diversidade de modelos e propostas que os diferentes actores (do centro e da periferia) apresentam como alternativa à uniformidade centralizadora. As críticas ao modelo centralizado de governo indicam um consenso em torno da descentralização e autonomia mas, na verdade, esse é um consenso negativo. A censura do modelo centralizado é concebida com diferentes e divergentes argumentos e os modelos descentralizados pugnados como alternativa também são, muitas vezes, diferentes, divergentes e até antagónicos. Barroso (1996a:9) assevera que “muitas vezes aqueles que se dizem do mesmo lado da «barreira» acabam por invocar (por detrás de uma retórica de aparente consenso) razões e interesses diametralmente opostos”.

Desde logo, devemos considerar que quando nos referimos a estes conceitos abordamos realidades polissémicas que situam num “campo de análise nebuloso pela condição imprecisa de definição” (Gropello, Cominetti, 1998:589) ou, como nos diz Puelles (s/d: 139), ambivalentes porque condicionadas por um passado multiforme. Novaes e Fialho (2010:588) consideram que centralização e descentralização são conceitos tão associados que só podem ser explorados no plano teórico pois não é possível encontrar um sistema político-administrativo que esteja orientado unicamente por um dos vértices. Barroso (1996a:9) afirma claramente que “a descentralização já não é um conceito unívoco e «bacteriologicamente puro»”.

A literatura especializada (Rondinelli et alli, 1983; Rondinelli, 1999; Bolivar, 2004, Meuret, 2004; Fernandes, 1987; Formosinho, 2005a; Fernandes, 2005a; Puelles, s/d; Hanson, 1997, Arretche, 1996, Gropello e Cominetti, 1998; Canário, 1996; Charlot, 1994) define, numa primeira e superficial abordagem, descentralização como o processo de transferência de autoridade e responsabilidade de funções públicas do governo central para organizações governamentais subordinadas, autónomas ou mesmo para o sector privado. Percorrendo esta definição, impõe-se, imediatamente, a noção de descentralização como uma questão política. Para Fernandes (1987: 99) fica manifesto que o debate em torno da descentralização “implica uma nova concepção do poder e do Estado, ao pôr em acção a ideia de corresponsabilidade e ao desejar criar as condições institucionais consideradas necessárias a um verdadeiro eco-desenvolvimento”. O mesmo autor (ibidem:111) vai mais longe ao afirmar que “ a descentralização é um problema fundamentalmente político e jurídico. Trata-se no caso desta, da definição das competências, nos domínios administrativo, financeiro e técnico, tanto da autoridade do Estado como da do poder regional”. Puelles (s/d: 140) segue o mesmo raciocínio e afirma que “o binómio centralização-descentralização é principalmente político, o que equivale dizer que a questão da descentralização é um problema ligado à organização territorial do poder do Estado e, como tal, a descentralização resulta sempre, tal como a centralização, um tema político, normalmente conflituoso”. Esta conflitualidade ganha forma principalmente pela ambiguidade das definições e pela diversidade das propostas de operacionalização.

No trabalho de Rondinelli et alli (1983:14) fica claro que o escopo da descentralização pode ser amplo ou limitado porque o grau de responsabilidade transferido pode passar pela simples transferência de trabalhos para outros níveis da administração central ou pela retirada total ou quase total do Estado de tarefas anteriormente consideradas como serviço público prestado pelo Estado Central. Esta diversidade e complexidade comprovam a necessidade de distinguir os diferentes tipos de descentralização experimentados. Estes podem ser classificados em cinco tipos: (i) desconcentração, (ii) delegação, (iii) devolução (*devolution*) e (iv) privatização. Num estudo posterior (Rondinelli, 1999:4), o mesmo autor inclui a (v) desregulação como um outro tipo de descentralização.

Esta categorização, que acaba por influenciar trabalhos posteriores, indicia, uma vez mais, as dificuldades de conceptualização da descentralização pois cada um destes conceitos aponta para uma realidade distinta que é necessário discernir em cada circunstância. Explicitamos esta categorização:

1.2.1. Desconcentração

A desconcentração aparece como a transferência de responsabilidade e autoridade para níveis inferiores dentro do da Administração Central (Rondinelli et alli, 1983:14; Arretche, 1996:1) afirmando-se como “um processo de repartição de competências dentro do tipo de administração estatal” (Formosinho, 2005a:25). Considerando a baixa intensidade de descentralização ou de transferência de responsabilidade para outros actores externos ao Estado Central, Rondinelli (1999:2) considera a desconcentração como a forma mais fraca de descentralização.

Nesta linha argumentativa, Formosinho (2005a:26) conclui que descentralização e desconcentração são duas realidades interligadas “pelo facto de os processos descentralizadores serem geralmente precedidos de acções de desconcentração e por ser comum a Administração central «vender» desconcentração por descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentradores (ou mesmo recentralizadores). Ou seja, a desconcentração não é necessariamente uma etapa no processo de descentralização, pode ter por objectivo dificultá-la”.

1.2.2. Delegação

A delegação é uma realidade muito comum no direito administrativo e significa a transferência de funções e responsabilidades de gestão para entidades que se encontram fora do quadro da estrutura burocrática directamente controlada pelo Estado (Rondinelli et alli, 1983:19).

A delegação implica que o Estado crie entidades semiautónomas (empresas públicas, direcções gerais e/ou regionais, etc) às quais atribui um certo grau de autonomia para tomada de decisões mantendo, no entanto, um controlo sobre as mesmas através de mecanismos de nomeação dos órgãos de representação, da alocação dos recursos financeiros e da obrigatoriedade de uma regular apresentação de contas e resultados. A delegação já é uma forma mais ampla de descentralização (Rondinelli, 1999:3).

A delegação foi utilizada em diferentes países e contextos com distintos objectivos. Segundo Rodinelli et alli (1983:19-21), (i) foi encarada como uma forma de remover do Estado funções desempenhadas de forma ineficiente consequência do centralismo burocrático; (ii) foi vista como uma forma do Governo Central fornecer indirectamente bens e serviços, considerados da sua responsabilidade, pelos quais o utilizador paga taxas de utilização comparticipadas pelo Estado; (iii) foi compreendida como um meio de evitar os constrangimentos associados à burocracia e aos regulamentos aliados à contratação de pessoal para o serviço público. Além disso, foi compreendida como uma forma de contornar os rígidos direitos laborais agregados a estes trabalhadores, ferreamente defendidos por organizações sindicais bem organizadas; (iv) por fim, a delegação também é encarada como uma forma de oferecer serviços e bens públicos através de uma estrutura organizacional “empresarial”, associada à iniciativa privada, considerada mais eficaz e eficiente.

1.2.3. Devolução (*devolution*)

A devolução é entendida como a autoridade e capacidade de tomar decisões de financiamento e gestão por parte de organismos autónomos ou quase autónomos. Juridicamente estes organismos são autónomos pois o seu estatuto legal torna-os independentes ou separados do poder central. A devolução, normalmente, transfere

poder para os órgãos locais (regionais ou municipais) que tem claras e legalmente definidas não só as suas fronteiras geográficas, dentro das quais exercem poder, mas também as suas próprias atribuições e competências. Estes órgãos são, na maioria dos casos, constituídos por representantes democraticamente eleitos, que tem autoridade para aumentar as receitas e investimentos próprios. A eleição pelos cidadãos aponta para uma compreensão da sua missão como uma oferta de serviços que satisfaça os interesses e necessidades dos seus eleitores. Para a satisfação desses interesses e necessidades, estas estruturas de *devolução* permitem e promovem relações recíprocas de entendimento e parceria entre o local e o central contribuindo para uma melhor execução das atribuições dos dois níveis de administração (Rondinelli et alli, 1983:24-27; Rondinelli, 1999:3).

1.2.4. Privatização

A privatização significa, numa primeira abordagem, a redução da intervenção do Estado através da alienação do património e/ou empresariação da gestão de serviços públicos (Barroso, 2003c:80). Essa redução da intervenção pode passar por entregar inteiramente a privados a gestão de bens e serviços públicos, sem qualquer intervenção e financiamento do Estado, deixando o mercado agir de forma absolutamente livre num sistema de oferta e procura. Muitas vezes, são alienadas empresas/serviços, antes propriedade e monopólio do Estado, a grupos privados com fins meramente lucrativos ou a grupos instituições sem fins lucrativos. A privatização também pode passar pela contratação a privados de serviços que são financiados totalmente ou parcialmente pelo Estado permitindo um acesso dos cidadãos com um menor custo.

Segundo Gonçalves (1999:11), “a atenuação das responsabilidades públicas tem óbvias implicações financeiras. O modelo de privatização dos serviços públicos assenta numa lógica liberal, pelo que o Estado pretende não assumir quaisquer encargos financeiros directos”.

1.2.5. Desregulação

A desregulação, segundo Rondinelli (1999:4), consiste na redução das restrições legais à participação privada na prestação de serviços ou permite a concorrência entre diferentes fornecedores privados e estatais para serviços anteriormente prestados pelo

governo ou por monopólios fortemente regulamentados. Esta desregulação passa, em alguns casos, pelo financiamento directo do cidadão permitindo que ele exerça o direito de opção pelo prestador que entende como mais ajustado para fornecer o serviço que solicita. A desregulação ou desregulamentação também pode acontecer ao nível da relação dos direitos laborais. Segundo, Peters (2001:46) “os governos também têm vindo a desregulamentar e desinstitucionalizar os seus sistemas de função pública de modo a que os gestores públicos possam ter uma latitude consideravelmente maior na contratação, despedimento, promoção e recompensa dos trabalhadores incluídos no sistema”.

Considerando esta múltipla definição de descentralização, seguindo Gropello e Cominetti (1998:18), devemos referir que é praticamente impossível encontrar algum destes formatos de descentralização de forma isolada ou seja, em estado puro. Normalmente, os Estados usam estes modelos de forma simultânea e híbrida, não seguindo apenas um destes caminhos pois, como afirmamos anteriormente, a descentralização é, antes de tudo, um processo político na medida em que resulta de uma decisão do centro, mais ou menos livre, de ceder, delegar ou devolver poder a grupos da “periferia”. Esta devolução é diferente de Estado para Estado e de partido para partido, dentro dos mesmos Estados. Mas este processo de descentralização, como nos diz Barroso (1996a:11), “não se pode reduzir às normas e aos decretos, nem pode ser vista de modo «estático», unicamente como um conjunto de atribuições, competências e meios, legalmente consagrados, que são transferidos para os níveis mais periféricos do sistema. A «descentralização» é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do «local» um lugar de negociação, uma instância de poder e um centro de decisão”.

1.3. Autonomia

O conceito de autonomia aparece, muitas vezes, associado ao conceito de descentralização. Segundo Fernandes (2005a:62), “na linguagem corrente – que também é frequente nos livros – os dois conceitos são utilizados de uma forma permutável com

alguma justificação”. Teixeira Fernandes (1987:119) afirma que “descentralizar significa criar esferas crescentes de liberdade na autonomia”.

Porém, Fernandes (2005a:59) afirma também que “a autonomia distingue-se de descentralização na medida em que envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição. Assim, a autonomia insere-se num movimento inverso ao da descentralização ou desconcentração. Ao passo que estas operam uma transferência ou devolução de poderes do centro para a periferia, aquela pressupõe a existência, fora do centro político e administrativo, de capacidades para movimentar acções políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas”.

Etimologicamente, a palavra autonomia “é, nem mais nem menos, do que transliteração em vernáculo do substantivo grego clássico «autonomia». Por sua vez, este vocábulo foi construído a partir do pronome demonstrativo *αυτος*, que significa *próprio* e do substantivo *νομος*, *ov*, significando em português *lei*” (Morgado, 2000:47).

A autonomia também aparece muitas vezes ligada ao conceito de independência. Segundo Moreira (2006:10) “o recurso ao conceito de *independência* é necessário para sublinhar o grau supremo de autonomia, que traduz a capacidade de agir sem dependência económica, política ou militar, de qualquer outro poder, o que, no mundo de interdependências crescentes e globalizadas em que vivemos, significa que a independência também é gradual. Mas é com estes dois conceitos, autonomia e independência, e com a sua relação, que temos de lidar”.

Contudo, seguindo, uma vez mais, Morgado (2000:48), “o facto do conceito autonomia pressupor liberdade de decisão não deve ser confundido com um outro, o conceito de independência”. Esta confusão, embora comum, despreza que, quando abordamos instituições, e neste trabalho abordamos a escola, “a autonomia foi ganha e estruturada com base na *legitimidade de exercício* reconhecida a partir dos serviços à comunidade; mas a dependência mantém-se a começar pelo financiamento, pelo enquadramento legislativo, pelas variações do poder político no que respeita à capacidade interventora do Estado, e, também cada vez mais, pela variação da efectiva

capacidade do Estado para responder às finalidades em que se baseou a invenção dessa criatura, neste caso abrindo espaço às agressões das políticas furtivas” (Moreira, 2006:13). A autonomia não nasce do nada ou, como nos diz Formosinho et alli (2010:91), “não resulta apenas da outorga formal e legal de um poder e de uma liberdade mas também do uso que cada indivíduo, cada grupo, cada organização ou cada colectividade faz desse poder e dessa liberdade”. A verdadeira autonomia, e aqui não nos referimos naturalmente à autonomia política que equivale à independência total ou parcial (dependendo se nos referimos a Estados ou regiões e/ou municípios), não é uma “autonomia decretada” (Barroso, 1996) mas uma “autonomia construída” (ibidem) porque “não existe, verdadeiramente, uma «autonomia decretada», contrariamente ao que está subjacente às mais diversas estratégias «reformistas» neste domínio. O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou dificultar a «autonomia da escola» mas são, só por si (como a experiência demonstra todos os dias), incapazes de a criar ou a destruir” (ibidem:186). A construção da autonomia faz-se num complexo e permanente diálogo entre diferentes actores “porque ninguém pode construir autonomia fora de um contexto. E é este o conjunto de factores, de forças e de fraquezas, de oportunidades e constrangimentos que permitirão aos actores organizacionais ou sociais construir a sua autonomia” (Formosinho et alli, 2010:91). A este propósito, Barroso (1996:185) conclui que “a *autonomia construída* corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios”. Este jogo de dependências e interdependências entre os diferentes actores leva a que “por paradoxal que pareça, pode haver entidades descentralizadas ou com autonomia legal, sem autonomia real porque incapazes de prosseguirem uma acção autónoma em conformidade; e pode haver entidades meramente desconcentradas ou mesmo sob acção directa do Estado (centralizadas) com grande autonomia real porque os seus actores e membros são capazes de transformar constrangimentos em liberdades, limitações em poderes, regras concretas em espaços de

liberdade” (Formosinho et alli, 2010:99). Oliveira Martins (2006:49), seguindo o mesmo raciocínio, afirma que “afinal, a «autonomia aprende-se» – com a prática, com o diálogo entre os intervenientes, com a responsabilidade, com a participação, com a proximidade e com a prestação de contas e a avaliação rigorosas e independentes”. A esta prática de autonomia devem ser convocados todos os actores para que possam oferecer o seu contributo. O Estado não pode partir do princípio, muito comum em Portugal, que a sociedade civil não só é débil como também não deseja participar e envolver-se nestas dinâmicas (Azevedo, 2007:9). Este autor afirma que esse preconceito não passa de uma “falácia. (...) Primeiro, nós só saberemos realmente se a sociedade civil é débil quando ela, desafiada por dinâmicas de participação social e de autonomia real (...) se colocar em acção. (...) Segundo, é evidente que diante de um Estado secularmente abafador da livre iniciativa e fortemente clientelar, só uma sociedade civil muito resiliente, forte e perspicaz é capaz de subsistir e, ainda mais, de se afirmar como alternativa face ao Estado” (ibidem:9).

Este último autor, na esteira de Oliveira Martins (2009), não deixa de trazer à colação uma realidade fundamental em todos estes processos de descentralização e autonomia: a necessidade de prestação de contas e de avaliação. Este será um ponto que abordaremos posteriormente neste trabalho.

Em jeito de conclusão, Formosinho et alli (2010:91) recorda, com clarividência, que “reflectir sobre autonomia, nos alvares do século XXI, é relembrar um desejo, uma aspiração individual e colectiva mas evocar um equívoco na construção de um conceito que as aspirações à liberdade fizeram equivaler à outorga e posse legal e formal de um determinado poder e de uma determinada liberdade de acção, secundarizando as práticas autonómicas que, essas sim, constituem o exercício da autonomia como evidências e realizações da capacidade de iniciativa, criação e organização de actores e membros concretos num contexto também concreto de acção”.

1.4. Territorialização e localismo

A tensão entre o Estado Central e o local é uma realidade que atravessa diferentes períodos da história. As bases da estrutura societária ocidental foram-se construindo e

sedimentando, como enumeramos anteriormente, tendo como base o ideal de Estado-nação que implicava uma anulação das identidades próprias de cada local e comunidade em torno de uma perspectiva nacional-estatal (Ferreira, 2003:48). No entanto, esta construção não deixa de ter no seu percurso um período de desenvolvimento de movimentos internacionais quer de partilha de ideias e conhecimentos mas também de produtos e serviços. Se quisermos recuar até ao período dos descobrimentos portugueses, podemos dizer que esse foi o primeiro grande movimento de globalização da história onde a partilha de culturas, conhecimentos e produtos atingiu uma dimensão de novidade. O século XIX foi, novamente, uma época de desenvolvimento e de partilha entre os diferentes Estados. Porém, este desenvolvimento e partilha caminhavam em paralelo com o desejo de afirmação nacional dos diferentes Estados Europeus desembocando no conflito mundial (1ª Grande Guerra) de 1914-1918. Este conflito destrói a esperança da modernidade num futuro sem entraves, onde o desenvolvimento da técnica e da ciência encontraria soluções para todos os problemas. Muitos problemas já tinham sido colocados à modernidade, mas nenhum tinha atingido a força e a expressão da 1ª Grande Guerra Mundial.

Os anos que se seguiram ao conflito seriam auspiciosos para a mentalidade moderna e para o ideal de globalização. O mundo ocidental vai conhecer um desenvolvimento económico extraordinário que relançará novamente os ideais modernistas. Esta fé será pouco duradoura visto que, passados poucos anos, dar-se-á uma grave crise económica. Com a quebra da bolsa, rapidamente se passa dos loucos e exagerados anos trinta para uma situação de miséria generalizada. Este processo conduziu inúmeros países, onde se inclui Portugal, para o desenvolvimento de políticas nacionalistas onde o ideal de Estado unitário é colocado no topo das prioridades. Estes nacionalismos exacerbados, quer fascistas quer comunistas, empurraram o mundo para um novo e devastador conflito mundial - 2ª Grande Guerra (1939-1945). Aquilo que ninguém julgava ser possível depois da 1ª Grande Guerra, aconteceu. Ora, se em 1918 a contagem das baixas tinha sido traumatizante, em 1945 foi muito mais. Os desenvolvimentos tecnológicos verificados entre 1918 e 1939 fizeram com que a

destruição fosse ainda mais desmedida. As bombas nucleares de Hiroshima e Nagasaki (6 e 9 de Agosto de 1945 respectivamente) são muito exemplificativas.

Terminado este período negro da história da humanidade, a Europa conhecerá um período que habitualmente se denomina por “trinta gloriosos” (Azevedo, 2009:7). Estes “trinta gloriosos” correspondem a trinta anos de crescimento económico e desenvolvimento tecnológico, que propiciam também o desenvolvimento de um Estado Providência que se assume, em grande medida, como produtor e distribuidor, quase em monopólio, de bens e serviços.

Porém, com deterioração das condições económicas (após as crises petrolíferas de 1975) e a incapacidade do Estado responder às expectativas criadas inicia-se uma progressiva crise de legitimação. Estevão (2001:57) diz-nos que “no que concerne à fonte de legitimação do Estado Providência, ela está relacionada sobretudo com o crescimento económico e com o êxito da democratização económica, ou por outras palavras, com a expansão das políticas sociais, fazendo destas, não uma carga adicional sobre a economia, mas sim um estabilizador interno e um instrumento para regular e solucionar politicamente os problemas sociais. (...) Contudo, quando este mesmo Estado se sentiu incapaz, na sua evolução, de satisfazer as necessidades funcionais do próprio sistema económico e social, viu-se confrontado também com uma crise de legitimação que questionou designadamente os fundamentos da sua intervenção política e do seu poder regulador e regulamentador das relações e dos conflitos sociais”. O surgimento dos “trinta dolorosos” (Azevedo, 2009:7; Derouet, 2010:1011) remete para o imperativo de se produzirem alterações nas funções do Estado e na forma como este garante o acesso a bens e serviços públicos.

A territorialização das políticas públicas e da acção do Estado surge como consequência natural dos processos de descentralização e autonomia iniciados pelos Estados no âmbito da Reforma da sua configuração, acção e intervenção. Há, como escrevemos anteriormente, uma necessidade de transferir para o local tarefas e competências anteriormente da responsabilidade do centro. A territorialização das políticas públicas assoma, como vimos anteriormente, não por uma afirmação do local e dos seus actores mas fundamentalmente por uma necessidade do Estado delegar funções

que, por diferentes motivos (económicos, sociais, políticos, administrativos...) se sente incapaz de continuar a prestar na totalidade ou com a qualidade exigida. Aliás, é no contexto da reforma e reestruturação do Estado que se inicia nos anos 80, num número alargado de países de diferentes continentes, que acontecem alterações significativas na administração pública em geral e também, por consequência lógica, na educação (Barroso, 2005a; Azevedo 2007; Derouet, 2010).

Este processo de descentralização e territorialização das políticas públicas aparece, muitas vezes, como uma conquista do local face ao poder central. No entanto, esta interpretação do fenómeno é demasiado linear e deve ser lida com um olhar crítico pois, trata-se, várias vezes, mais do efeito de uma política nacional do que de uma conquista do local (Ferreira, 2003 e 2005; Charlot, 1994).

Na mesma linha, Barroso (2006a) afirma que as propostas de descentralização defendidas nos últimos anos não se devem tanto à sua eficácia (discutível), mas muito mais à sua utilidade política. Segundo ele, ela facilita a concretização de dois objectivos importantes do Estado: “a gestão do conflito social” e a “legitimação compensatória” (Weiler, 1999).

A territorialização das políticas públicas implicou, por parte do Estado Central, um movimento com dois sentidos diferentes. Um primeiro movimento de reconhecimento das particularidades históricas de muitos locais/regiões, alguns com séculos, que antes tinham sido perseguidas e tinham subsistido na clandestinidade. Nestes casos, há, apenas, uma confirmação de uma comunidade/território preexistente à declaração/aprovação do Estado Central. O reconhecimento das autonomias espanholas é exemplificativo deste primeiro movimento. O segundo movimento expressa-se na transferência de competências e tarefas para um local definido aleatoriamente pelo Estado Central, que se estrutura fundamentalmente numa noção de território geográfico cuja característica fundamental se resume a fronteiras bem delimitadas. Esta noção de território alicerçada apenas no conceito geográfico acaba por se assumir como uma ficção, pois não implica verdadeiramente a comunidade e os seus diferentes actores. O conceito de lugar deve, em nossa opinião, superar a noção exclusivamente demográfica para ir ao encontro daquilo que Marc Augé (1992) chama de *lugar antropológico*. A

convocação desta noção parece-nos pertinente na medida em que o autor distingue *lugares antropológicos* de *não-lugares*. Segundo este antropólogo (Augé, 1992:100), os lugares antropológicos “têm pelo menos três caracteres comuns: querem-se identitários, relacionais e históricos”. Os lugares que não possuem estas características podem caracterizar-se como *não-lugares* ou seja como terra de ninguém (ibidem:100) porque estão despersonalizados e não promovem a relação entre os seus membros. Efectivamente, se o Estado Central, por uma decisão unilateral, “cria” territórios sem identidade e sem história e lhes atribui responsabilidades e funções está, não só, a desresponsabilizar-se de tarefas que entende não serem suas por incapacidade ou incompetência mas também está a criar novos centros que sem uma regulação adequada poderão ser mais centralistas e uniformizadores que o Estado Central.

Henig (2009:112-113), reportando-se aos EUA, fala de uma ideia de “falência” do local. Segundo ele, esta falência resulta da ausência de resultados consistentes na resolução de problemas como a discriminação social e racial existente em determinados locais e também do generalizado descontentamento relacionado com as imensas burocracias criadas no local, assumido como novo centro. Não obstante este desencanto, afirma que “o local está diferente, mas não está morto” (ibidem:112). Esta “prova de vida” será dada na medida em que o novo localismo vá ao encontro das comunidades (dos diferentes actores) e não ao encontro, quase em exclusivo, do local como entidade administrativa. Validando a importância desta reconfiguração do local, o autor não deixa de evidenciar que há um ávido desejo do poder central, nomeadamente naquilo que à educação diz respeito, em assumir parte significativa da condução e decisão das políticas principalmente porque assume educação como algo estruturante para o desenvolvimento económico e social do Estado e, como tal, não pode ficar sem uma unidade (uniformidade) primeiro estadual e, posteriormente, nacional.

Não podemos avançar sem referir que todo este processo de territorialização se desenvolve num contexto de globalização onde não deixa de existir uma tensão com o particular e o local (Ferreira, 2003:51). O fenómeno da globalização entendido por muitos como um processo inevitável e como uma consumação dos mais fortes sobre os mais fracos ou como a uniformização de tudo e todos (*macdonaldização*) também não

deixa de ser olhado por outros como uma oportunidade de desenvolvimento e partilha do local e de afirmação do específico e particular de cada comunidade e local num contexto de grande abrangência demográfica. Ferreira (ibidem:55) diz-nos que “estas relações dialécticas criam uma tensão permanente entre as tendências para a racionalização e para a uniformização e as tendências para as singularidades e para a emergência de identidades locais”.

1.4.1. A descentralização, autonomia e territorialização da educação

É manifesto, como comprovamos anteriormente e como nos confirma Weiler (1999:97), que “a preocupação com a descentralização não se limita exclusivamente à educação. Como nos diz Afonso (2002b:81), há evidências que indicam que “a questão da autonomia das escolas públicas não ocorreu à margem das transformações pelas quais vem passando o Estado desde os anos 80”. Na verdade, os processos de reforma do Estado e da sua administração estendem-se a diferentes sectores que vão desde a saúde, à segurança e, naturalmente, também educação. A implicação da educação nestes processos é visível e isso não deixa de ser confirmado pelo Banco Mundial, através do trabalho desenvolvido por McLean e King (1999:52), onde se assevera que é claro que hoje a maioria dos países experimenta formas de descentralização que não deixam de contemplar a educação. Esta descentralização, como verificámos anteriormente, assume diferentes formas e modos desde as mais moderadas e frágeis como a desconcentração até às mais severas como a privatização.

Os argumentos para a descentralização, autonomia e territorialização das escolas coincidem, em parte, com os argumentos esgrimidos sobre a necessidade de reforma do Estado numa vertente mais global e abrangente. Meuret (2004:12) diz que se espera que, no caso concreto da educação, esta reforma acarrete (i) maior eficácia (os professores sendo mais autónomos estarão mais motivados. Além disso, pressionados pela possibilidade de escolha dos pais terão de *defender* o seu trabalho); (ii) maior adaptação aos alunos (cada escola ou centro escolar adaptar-se-á melhor aos seus alunos e o desenvolvimento de diferenças e concorrência entre eles proporcionará uma oferta diversificada que promoverá mais eficácia e equidade); (iii) maior democracia (uma

maior implicação dos diferentes actores nas decisões relativas aos processos de gestão e pedagógicos). Fernandes (2005a:72-75), no mesmo sentido, afirma que a descentralização educativa tem diferentes objectivos: políticos, administrativos e económicos e também educativos. Do ponto de vista político afirma que se espera: “(i) desenvolver a cooperação entre parceiros e actores educativos; (ii) aprofundar o exercício da democracia dando mais conteúdo à participação dos cidadãos; (iii) entregar às comunidades educativas locais a gestão dos seus interesses; (iv) possibilitar a incremento de projectos educativos locais integrados tendo em conta o desenvolvimento pessoal e comunitário dos jovens em formação; (v) obter a colaboração de cooperadores locais nos processos educativos desenvolvidos pelas escolas”. Considerando os objectivos administrativos e económicos pretende-se “dar maior celeridade aos processos de tomadas de decisão e de execução dentro de uma administração flexível e ágil e fazer economias nos custos, quer devido à maior celeridade nos processos administrativos quer devido às potencialidades de obtenção de recursos adicionais, desde que haja um envolvimento efectivo local. Pode-se dizer que as vantagens técnicas da descentralização se repartem em vários sentidos tais como: (i) acelerar o processo de decisão pela proximidade local dos decisores, reduzindo a burocracia e o percurso pelos vários canais hierárquicos da administração; (ii) permitir decisões mais adequadas às situações concretas a que se aplicam; (iii) envolver os implicados nos processos de decisão aumentando a sua corresponsabilidade e o envolvimento pessoal na aplicação; (iv) permitir um uso mais eficiente dos recursos educativos e comunitários; (v) reduzir os encargos financeiros do governo através da obtenção de financiamentos locais”. Observando exclusivamente o aspecto educativo a descentralização, autonomia e territorialização permitem: “(i) flexibilizar os currículos introduzindo componentes locais no currículo nacional ou, pelo menos, adaptações locais dos currículos nacionais; (ii) desenvolver perfis de formação que tenham em conta a personalidade e o contexto familiar e social de cada aluno; (iii) diversificar as modalidades e cursos de formação e introduzir pedagogias participativas; (iv) possibilitar a elaboração de pactos e parcerias educativas com outros agentes e organizações locais; (v) envolver todos os implicados nos processos educativos, nomeadamente, professores, alunos, famílias, empresas e

autarquias, entre outros, de forma a potencializar as aprendizagens e reforçar a cooperação e responsabilização local”.

Weiler (1996) também assume estas mesmas vantagens como aquelas que os proponentes da reforma esperam alcançar. Na sua opinião, os argumentos favoráveis enquadram-se em três categorias: “a) o modelo de «redistribuição», que está relacionado com a divisão do poder; b) o modelo da «eficiência», que trata de promover a eficácia em relação com o custo do sistema educativo, mediante uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis; c) o modelo das «culturas de aprendizagem», que se empenha na descentralização dos conteúdos educativos” (ibidem, 98-99). Porém, este autor encara com muito cepticismo todas estas vantagens.

Começa, desde logo, por estranhar que “as formas de descentralização que impliquem uma autêntica redistribuição da autoridade continuem bastante escassas no mundo actual” (Weiler, 1996:103). Vai mesmo mais longe afirmando que “nos locais onde se tenta aplicá-las, tendem a provocar inquietude no que respeita à perda de controlo, ou desembocam em dúvidas...” (ibidem:103).

Relativamente à obtenção de recursos adicionais, parece-lhe que “não é provável que as comunidades locais ou as empresas privadas proporcionem recursos adicionais a um sistema educativo em que têm tão pouca influência como a que tinham anteriormente” (Weiler, 1996:104).

Referindo-se às «culturas de aprendizagem» verifica vantagens neste processo de adaptação ao local. Todavia, “também neste caso parecem surgir prioridades opostas. Por uma parte, reconhece-se a importância dos contextos e meios de aprendizagem das culturas peculiares (como a língua); por outra parte, parece que a procura dos mercados de trabalho e dos sistemas de comunicação modernos exige competências, destrezas e certificados mais generalizados e uniformes, tanto no âmbito nacional como, claro, no internacional” (ibidem:106). Mediante estas verificações, “persiste a questão de saber por que razão, se a descentralização é uma proposta tão precária e problemática, continua a ter uma presença tão ampla nos programas das políticas e reformas educativa” (ibidem,107).

Este cepticismo fundamenta-se, desde logo, no facto destes processos de reforma do sistema educativo também terem assumido uma direcção unívoca desde o centro para a periferia (Meuret, 2004:12). Sobre isto, Charlot (1994:42) assevera que a “territorialização das políticas educativas é claramente uma política do Estado, de um Estado regulador que distribui uma parte dos seus poderes...”. Weiler (1999:96), na mesma linha, afirma que “a descentralização, independentemente das vantagens que possa ter, insinua-se a si mesma desde as instâncias do Estado, como um instrumento atractivo, tanto para a gestão de conflitos como para obter uma legitimação compensatória”. Esta legitimação compensatória é procurada porque “nestes tempos de debilidade para impor normas, o Estado vê-se forçado a recorrer ao discurso da «autonomia» para justificar o seu governo da educação” (Bolívar, 2004:92).

Sobre esta imposição dos governos centrais sobre a periferia, o documento da *EURYDICE* (2007:7) é bastante conclusivo ao afirmar que estas reformas “na vasta maioria dos casos, foram impostas no âmbito de um processo de decisão que partiu do topo para a base. Os governos centrais atribuíram novas responsabilidades às escolas, que, deste modo, não foram a força motriz do processo nem participaram na elaboração da legislação para além da sua tradicional função de carácter consultivo com vista às reformas educativas”.

Esta decisão do Estado entretece-se com motivações e objectivos diferentes que orientam três movimentos distintos em três décadas distintas. Nos anos 80 “as reformas em matéria de autonomia das escolas estavam relacionadas com a causa política da participação democrática, e realçavam a necessidade de as escolas se abrirem mais às respectivas comunidades locais. (...) A concessão de novas liberdades aos participantes locais continuou a ser, nos anos 90, uma questão em aberto, à qual se veio juntar outra preocupação, a da gestão eficiente dos fundos públicos. As reformas relativas à autonomia das escolas passaram a estar fortemente ligadas a um movimento em duas direcções: a descentralização política e a aplicação da agenda da «Nova Gestão Pública». A Nova Gestão Pública pretende aplicar os princípios do sector privado à gestão dos serviços públicos e rege-se por cinco máximas principais: colocar o cliente no centro das actividades do Estado, alterando, assim, gradualmente a mentalidade do

sector público; descentralizar as responsabilidades até ao nível mais próximo do campo de acção; tornar os funcionários públicos responsáveis perante a comunidade; aumentar a qualidade dos serviços e a eficiência dos organismos públicos; e, por fim, substituir os tradicionais procedimentos de controlo pela avaliação de resultados. (...). Na maior parte dos países, a autonomia das escolas é agora amplamente encarada como uma ferramenta a utilizar para melhorar a qualidade do ensino” (ibidem:9-10).

O discurso mais recente que aponta para a qualidade da educação é especialmente atractivo porque “cria expectativas entre os agentes educativos, contribuindo simultaneamente para dar credibilidade e legitimidade às práticas de reforma que declarem pretender implementá-la” (Bolívar, 2004:103). Esta proposta deverá ter presente a necessidade de passar de um discurso de igualdade para um discurso de equidade. Segundo Derouet (2010:1012) esta transformação em não “dar a mesma coisa a todos, mas a cada um o de que precisa, o que implica conhecê-lo. A ajuda às pessoas não é, portanto, regida por regras nacionais impessoais. Fica a cargo das autoridades locais”. Tornou-se evidente, na maioria dos países, a impossibilidade de se olharem as escolas como realidades uniformes alheias a todo o contexto envolvente (Laderrière, 1996; Deroeut, 1996; 2010). O “efeito escola” (Derouet, 1996) abandona a irrelevância e assume-se como algo determinante na discussão das reformas educativas. Se durante décadas se olhou o contexto socioeconómico como determinante no sucesso escolar (Alves, 2012:13; Afonso, 1994:41) como se este predissesse o êxito ou fracasso dos alunos, no final da década de noventa, a escola e a sua organização passou a incluir-se, com mais evidência, nas variáveis que pesam na predição de sucesso ou insucesso. Ora, tudo isto “empurra” o governo central a assumir um papel diferente na prossecução das políticas educativas abandonando, gradualmente, a sua função “educadora” para incorporar uma função mais “avaliadora”, procurando sempre manter o controlo da prestação pública de ensino.

1.4.2. Avaliação

A definição de avaliação é uma tarefa complexa assumindo, desde logo, a polissemia do conceito (Alves, 2008:17). Queiroz e Melo (2009:58) afirma que “a avaliação é um conceito polissémico que abrange uma multiplicidade de significados

em função do autor, da época e das abordagens metodológicas ao acto avaliativo”. O mesmo autor (ibidem:58) refere que “associada a esta dispersão significativa está uma correlacionada dispersão de práticas: o avaliador avalia o currículo, o professor avalia o aluno, o juiz avalia o comportamento do réu, a DECO avalia o electrodoméstico, o Instituto do Medicamento avalia o novo fármaco, o militar avalia a sua posição, o filho avalia as suas hipóteses de conseguir ir à discoteca”.

Estas dificuldades de conceptualização não impedem o ser humano de, ao longo da história, criar instrumentos e acções de avaliação. Reconhecendo a impossibilidade de prever com precisão tudo aquilo que acontece não deixa, no entanto, de procurar avaliar o que desenvolve tendo uma medida de “perfeição” com a qual compara a realidade alcançada. Correia (2011:33) assegura que “são vários os significados atribuídos à avaliação: se para uns avaliar pode significar, entre outras coisas, medir, seleccionar, acreditar, quantificar e classificar, para outros, pode significar aprender, dialogar, melhorar, compreender. Assim, estamos face a uma pluralidade de verbos que podemos convocar para definir o acto de avaliar, existindo, contudo, na comunidade científica, alguns consensos em determinadas áreas sobre a definição de avaliação”. Alves (2008:18) acrescenta ainda outros verbos às finalidades da avaliação: “qualificar; comparar; hierarquizar; atemorizar; sancionar; julgar; exigir; promover; diagnosticar; comprovar; explicar; reorientar; motivar; rectificar; contrastar; reflectir”. Devemos salientar a introdução, nesta lista, de verbos com uma possível conotação negativa como atemorizar, sancionar ou exigir.

Não obstante esta diversidade, o consenso resulta fundamentalmente naquilo que Queiroz e Melo (2009:60), sintetizando a posição de diferentes investigadores, propõe como “dois fins ou objectivos distintos mas complementares: a determinação (i) do mérito e (ii) do valor de algo. Estes dois fins são necessários para que um processo seja classificado de avaliação em sentido técnico. Porém, a definição não exclui outros fins e geralmente os processos avaliativos concretos têm-nos: (i) a melhoria, (ii) a prestação de contas, (iii) a seriação ou classificação, (iv) a compreensão, investigação ou justificação e (v) o apoio à decisão. Stufflebeam acrescenta ainda as estas uma função de acreditação”.

A convocação deste frágil consenso não invalida que possamos afirmar que a avaliação, enquanto processo humano construído historicamente, esteja sujeita a mudanças e transformações constantes. Estas transformações inevitáveis resultam fundamentalmente do objecto a avaliar e das “formas, objectivos e metodologias dos processos avaliativos conduzidos em diferentes tempos e locais” (Queiroz e Melo, 2009:61). A impossibilidade de uma avaliação universal não pode anular a necessidade de avaliação nos mais diferentes contextos e processos.

A introdução de avaliação no sistema educativo, desde avaliação de resultados académicos ou de gestão financeira, não se fez nem faz sem um coro de críticas. Estas críticas resultam da ideia instituída, desde há muito, que “investir na educação, tal como saúde, era do domínio do imperativo categórico e não era preciso dar provas da sua eficácia” (Derouet, 1996:66). Estes dois serviços, considerados como paradigma de serviço público, eram compreendidos como isentos de qualquer medida de avaliação, ainda que apenas se procurasse verificar a qualidade do serviço ou a transparência e eficácia da gestão de recursos financeiros.

A transferência de autonomia para as escolas, real ou retórica, acarreta uma maior responsabilização e avaliação (Meuret, 2004). Mais, implica que “as escolas, os ensinamentos e as aprendizagens são perspectivados como elementos objectiváveis, quantificáveis e mensuráveis, via processos avaliativos validados, fiáveis e fidedignos, procurando esbater imperfeições e subjectividades” (Lima, 2002d:107). Esta responsabilização, associada às ideias de eficácia, optimização de recursos e prestação de contas, foi entendida em alguns sectores como a aplicação das “estratégias «gerencialistas» (...) socorrendo-se da vulgata gestionária e do receituário, em crise, no domínio económico-empresarial” (Lima: 2002b:27). Para o mesmo autor (Lima, 2002d:106), passa-se para uma obsessão avaliativa e de controlo da qualidade desembocando numa “autonomia aferida sob controlo recentralizado”. Segundo Meuret (2004:14), com os processos de descentralização e autonomia, “as avaliações centralizadas não desapareceram e são cada vez mais resistentes e de forte peso”. Weiler (1999), na mesma linha, aponta a introdução da avaliação como um processo de “legitimação compensatória” por parte do Estado. Para ele (ibidem:118), “queiramos ou

não, a avaliação é um processo profundamente político e a sua possível utilização para legitimar a autoridade de quem a realiza (isto é, o Estado) é uma componente essencial deste processo”.

Este processo de avaliação denominado de “educação contábil” (Lima, 2002d:106) assume-se como rosto de um Estado-avaliador que, de forma hábil, transforma o seu papel de Estado Educador. Para o papel de Estado-avaliador funcionar é necessário desenvolver estratégias que permitam a avaliação. Lima (2002b:26-27) declara que “ou se centraliza, uniformiza e controla em termos tais que o cálculo da eficácia e o controlo da qualidade passam a ser possíveis, porque subordinados a critérios uniformes e, como tal, passíveis de comparação, ou então os discursos da eficácia e da qualidade assumem o carácter da retórica com propósitos de reposição da confiança e da legitimação institucional”.

Mesmo os resultados académicos passam para o crivo de uma avaliação externa com a introdução de exames nacionais (Meuret, 2004). Afonso (2002c) perora que os governos conservadores do Reino Unido e EUA, seguidos posteriormente por muitos outros países (incluindo Portugal), tiveram na introdução de exames nacionais uma das preocupações centrais das mudanças educativas por eles preconizadas. A introdução de exames, seguindo este autor, não só permite “a prestação de contas (*accountability*) e a competição entre escolas” (...) como “se tornaram «a nova arma ideológica no desenvolvimento de currículos estandardizados»” (ibidem:114). Afonso (ibidem:116), seguindo Ivor Goodson, encontra ainda outros dois objectivos: “primeiro, a reconstituição das matérias curriculares «tradicionais» baseadas» na antiga classe; segundo, a reafirmação da ideologia e do controlo do Estado nação”. Estas políticas de avaliação parecem convergir no paradoxo de um “Estado *limitado* (portanto, mais reduzido e circunscrito nas suas funções) mas, ao mesmo tempo, *forte* (no seu poder de intervenção)” (ibidem:119). A intervenção *forte* do Estado impõe-se pela “*avaliação estandardizada criterial com publicação de resultados*, isto é, a avaliação que visa o controlo e divulgação pública de objectivos previamente definidos (quer enquanto produtos, quer enquanto resultados educacionais) (...) isto porque, se pela introdução da avaliação estandardizada criterial se pode favorecer a expansão do Estado, pela

publicação pública de resultados dessa mesma avaliação pode promover-se a expansão do mercado” (ibidem:122). Apple e Beane (2000:13-14) afirmam mesmo que “o *managerialism* – onde as exigências para uma maior eficiência, redução de custos e uma escalada, cada vez maior, dos testes – relaciona-se, igualmente, com as poderosas exigências para articular a escola com as «necessidades» da economia”. Esta imposição externa acontece ignorando a realidade concreta do quotidiano das escolas. Seguindo os mesmos autores (ibidem:12), assumimos que “embora não exista, necessariamente, nada de errado com os sistemas de prestação de contas, muitos deles são impostos, são inflexíveis e colocados em prática, ignorando-se o que realmente se está a passar nas salas de aula, face ao crescimento da pobreza, aos efeitos da falta de empregos, à destruição das redes de segurança social, ao declínio dos centros urbanos, etc”.

Weiler (1999:115) é claro ao afirmar que “raramente a avaliação é uma actividade desinteressada, muito menos num âmbito como o da educação, onde os valores e a posição social desempenham um papel duma importância crucial”. Na verdade, a introdução de instrumentos e modelos de avaliação não pode ser encarada de forma ingénuo como uma actividade inócua e desinteressada por parte do centro. Há, como verificamos anteriormente, objectivos explícitos e implícitos.

As críticas que arrogam a avaliação como um instrumento de controlo ao serviço do Estado na tentativa de uma legitimação compensatória e de um maior controlo centralizador à distancia não deixam de ter algum fundamento. A avaliação, nas suas múltiplas vertentes (resultados, processos, pessoal...) pode, e de facto é, muitas vezes instrumentalizada nesse sentido. Mais, a tradição de avaliação centrada na verificação de processos (burocrática) foi sempre uma avaliação pouco mais que inútil porque, não se preocupando com os fins mas apenas com os meios, meios esses predeterminados burocraticamente por um complexo e abundante sistema legislativo e normativo, pouco mais fazia que ver o cumprimento estrito de leis que, muitas vezes, ou não eram exequíveis ou até eram contraditórias.

Os modelos de avaliação devem, portanto, abandonar uma perspectiva meramente verificadora de conformidades e inconformidades à lei prescrita, sob pena de caírem no plano do inútil e absurdo.

Sobre isto, não podemos deixar de coincidir com Perrenoud (2002:25) que, com alguma ironia, afirma que avaliação do sistema educativo é algo muito difícil e complexo. Para ele, “o sistema educativo é bastante incapaz de controlar efectivamente as práticas, mesmo quando existe um corpo de inspecção. Pode-se claro verificar que os professores chegam às aulas a horas, que não estão bêbados a cair para o lado, que não molestam os alunos e que não fazem *strip-tease*. (...) Mas os professores que não preparam as aulas, que fazem uma avaliação destruidora, que mantêm relações sádicas com certos alunos, que ostentam as suas depressões ou que cada ano fabricam fracassos anunciados, esses professores podem dormir descansados, não vão contra os costumes, não fazem senão não fazer o seu trabalho. Nada de muito grave. Com efeito, a maioria dos professores fazem correctamente o seu trabalho, mais graças à sua consciência profissional, do que ao controlo do trabalho prescrito”.

Não obstante estas dificuldades, principalmente da instrumentalização da avaliação pelo centro (centro nacional ou local/periférico) ou da avaliação correcta e concreta daquilo que efectivamente deve ser avaliado, não podemos deixar de defender a necessidade de uma avaliação que se assuma como alavanca para processos de melhoria e também mudança. É impossível mudar ou melhorar sem um verdadeiro conhecimento daquilo que somos e daquilo que fazemos. Ora, isso apenas é possível com processos de avaliação: auto-avaliação e avaliação externa.¹

¹ Sobre os exames, o trabalho executado por José Matias Alves (2008) no âmbito da sua investigação de doutoramento assume-se como um trabalho de referência. O autor desenvolve uma revisão teórica sobre o assunto de forma abrangente passando pelas diferentes teorias e definições de avaliação e pelos argumentos pró e contra exames. Além disso, faz um excelente enquadramento histórico da introdução dos exames em Portugal. Curiosamente, na conclusão, o autor, que foi um dos responsáveis pela (re)introdução de exames no ensino secundário no sistema educativo, afirma que “Que dizer no fim desta viagem através de uma nebulosa? Basicamente a confirmação da hipótese geral de que os exames são um pobre e problemático instrumento de avaliação e selecção e que não cumprem os requisitos básicos de validade, fiabilidade e

1.5. Fragilidades dos processos de reforma

Rondinelli (1999:5) afirma claramente que a descentralização não é uma panaceia que resolve todos os problemas. Mais, a descentralização suporta alguns problemas e, em alguns casos, agrava problemas já existentes.

A primeira fragilidade da descentralização surge, como verificamos anteriormente, pela forma como é implementada em muitos países. A transferência mimética de modelos descentralizados, sem uma implicação real das periferias, acaba por não possibilitar o envolvimento dos actores das periferias. Mozzicafreddo (2001:9) fala mesmo na existência de um paradoxo na medida em que é praticamente impossível “tentar modernizar a administração pública sem, por um lado, contar com o concurso, a concordância ou a negociação dos próprios agentes e, por outro, fazer a reforma sem tocar na dimensão e responsabilização dos agentes do sector público. (...) Ora, a desconfiança, a resistência e mesmo a ineficácia na introdução de eventuais reformas resultam grandemente das importações simplistas em matéria de melhoria do funcionamento da administração pública, das orientações *gestionárias*. A ineficácia neste particular ponto assenta, por um lado, no facto de negligenciar a importância –

confiabilidade. Assim sendo são um instrumento injusto e ilegítimo de regular o sistema de acesso ao ensino superior, sendo necessário conhecer esta gramática para ter a coragem de a mudar. Esta acaba por ser a tese central deste trabalho” (Alves, 2008:276).

Devemos ainda considerar os trabalhos de doutoramento de Rodrigo Queiroz e Melo (2009) e Serafim Teixeira Correia (2011) que tratam as questões da auto-avaliação e a regulação das escolas. Estes autores concluem nas suas investigações a existência de inúmeras dificuldades na prossecução, por parte das escolas, dos processos de auto-avaliação (inexistência de tempos específicos para o trabalho implicando uma sobrecarga para os actores mais directamente envolvidos, diferentes modelos de auto-avaliação, implicação precária da maioria dos actores e consequente desenvolvimento lento do processo). No entanto, também não deixam de apontar estes processos como instrumentos estruturantes de autodesenvolvimento e auto-regulação.

seja pelo apoio, seja pela resistência às reformas – dos próprios agentes na evolução das iniciativas de reforma e, por outro, em pensar que a disfuncionalidade da administração se limita à ausência da lógica de mercado na questão dos serviços públicos”. Na mesma linha, Perrenoud (2002:29) afirma que “uma reforma conduzida sem ou contra os actores não só falha, como deixa feridas e contribui para desenvolver mecanismos de defesa contra toda a inovação”. Para que as reformas ultrapassem a mera “letra de lei” é necessário que as reformas sejam minimamente negociadas com os actores envolvidos que são, em última instância, os principais responsáveis pelo sucesso ou fracasso das mesmas. As reformas enquanto decisões políticas podem ser impostas pelos eleitos. Perrenoud (2002:145-146), a propósito das reformas da educação, afirma que “as leis dão aos eleitos e às autoridades escolares o direito de aprovar uma reforma do sistema educativo, até mesmo contra a opinião contrária da maioria dos alunos, dos pais e dos docentes. O problema está em saber se a autoridade tem interesse em se escudar no direito formal, desprezando as relações de força e a opinião dos actores a ela directamente ligados”. A assumpção desta atitude de desprezo pelos actores leva mesmo Perrenoud (ibidem:146) a questionar se “para um poder que quer verdadeiramente a mudança, esta atitude, juridicamente fundada, não é sociologicamente suicidária?”

Além da ausência de negociação e ou envolvimento efectivo dos actores há que considerar também os prazos estabelecidos não só para a implementação das reformas mas também para a obtenção de resultados. Hanson (1997), neste ponto, declara que os decisores políticos desejam resultados rápidos e de visibilidade imediata. Ora, a descentralização e autonomia não se constrói aprovando leis, mas resulta de processos de negociação e superação de desafios que se colocam quer no centro quer na periferia. Esta ânsia de resultados, aliada a visões diferentes e antagónicas de descentralização por parte dos diferentes partidos políticos, conduz a que, em muitos casos, os processos sejam interrompidos e reformados ou reformulados em função de ciclos eleitorais. Os decisores “pretendem, mal sejam eleitos, percorrer rapidamente os problemas a fim de obter efeitos *visíveis* durante o mandato. Insistem, por isso, uma vez lá chegados, que as decisões sejam tomadas e postas em prática rapidamente” (Perrenoud, 2002:41) Esta ânsia por resultados imediatamente visíveis deriva, muitas vezes, da transmissão de

discursos de estilo populista. Innerarity (2010:52) declara que “o estilo populista favorece uma certa impaciência incapaz de compreender que a política exige tempos e mediações. (...) O populismo é um procedimento que nega a política na medida em que nega a necessidade de inserir a acção numa temporalidade na qual nada é imediatamente realizável, na qual as exigências não podem ser satisfeitas nem simultaneamente nem instantaneamente”. O mesmo autor (ibidem:53) conclui que “o tempo do populismo é um tempo mítico gerido pela política praticada como magia no qual não seria preciso o trabalho de compatibilizar sujeitos e tempos diferentes. Para o populista, a democracia representativa, modestamente procedimental e prosaica, caracterizada pela lentidão e pelos compromissos, apresenta-se como insuficiente em comparação com o ilusionismo sem limites”.

Formosinho e Machado (2000c, 111), referindo-se às questões da autonomia da escola, afirmam que esta “para ser consolidada não pode deixar de ser um processo lento e tranquilo, que não se compadece com os ritmos eleitorais, sejam eles nacionais ou das escolas”. Ora, o “tempo mítico”, do aqui e agora, surge como argumento de campanhas eleitorais e, segundo Peters (2001:57), também está na origem das constantes reformas. Este autor afirma que “em muitos países, é politicamente compensador contestar a burocracia e sugerir novas formas de reduzir o poder do sector público. (...) Mesmo nos países com um sector público muito respeitado e um compromisso de fornecer serviços públicos, a burocracia não é valorizada em si mesma e podem obter-se ganhos políticos propondo a sua diminuição”. Há ainda que considerar, como nos diz Mozzicafreddo (2001:3), que “as propostas de modernização da administração pública (...) inscrevem-se em contextos onde as oportunidades e os ritmos políticos orientam diferentemente as suas grandes linhas”. Diante disto, não podemos deixar de, desde já, afirmar que os processos de descentralização, enquanto processos de reforma do Estado e da sua administração, deviam ser objecto de um consenso mais alargado de forma a superar o frenesim de mudança próprio dos ciclos eleitorais e da sofreguidão de poder. Impõe-se “estruturas de negociação a que se atribuam calendários políticos da ordem de uma *dezena de anos*, um tempo mais longo

que uma legislatura, mas *finito*, o que pressupõe uma *continuidade de execução* para além das peripécias eleitorais...” (Perrenoud, 2002:42).

Uma outra fragilidade refere-se à transferência de poderes e competências do centro para a periferia instituindo um problema de articulação entre os diferentes poderes. Teixeira Fernandes (1987:112-113) diz-nos, sobre isto, que “o problema que, no entanto, se levanta consiste em saber como se articulam os planos nacional e regional. Compete ao Estado promover o desenvolvimento económico, social e cultural de todo o país, de forma estrutural e global, fazendo, em consequência, desaparecer as desigualdades injustificadas e as assimetrias existentes, produzidas ao longo da história. Ora as diversas regiões são dotadas de recursos, materiais e humanos, variáveis e desiguais. Se não houver vontade estatal de correcção dessas anomalias, tendem a desenvolver-se fossos cada vez mais cavados entre elas e podem gerar-se mesmo formas de colonialismo interno, com o crescimento de umas regiões em detrimento de outras”. Referindo-se em concreto às escolas, Formosinho (2000:48) corrobora esta ideia de desequilíbrio apontado para o “risco da desigualdade. Este é o risco que decorre do facto de as escolas terem recursos desiguais, que proporcionam oportunidades desiguais às crianças. De qualquer modo, temos de reconhecer que não há escolas iguais, embora a burocracia esconda, de alguma forma, as desigualdades. Para o sistema burocrático todas as escolas são formalmente iguais, embora não sejam iguais, na realidade. O mesmo se passa com os alunos, que são formalmente iguais, com igualdade formal de direitos, mas não são iguais de facto. Portanto, as escolas sempre foram diferentes. O risco da autonomia é o poder acentuar todas essas diferenças no sentido de um agravamento das desigualdades”. Indo mais longe (Fernandes, 1987:117), diz-nos que “se, na verdade, não se definem com suficiente precisão o âmbito e os limites da descentralização, esta poderá tornar-se não só inconsequente como ainda uma fonte de permanentes conflitos. Somente uma clarificação de competências conseguirá evitar oposições entre objectivos eventualmente diferentes, mas necessariamente complementares”.

Uma descentralização que não defina com clareza áreas específicas, as diferentes competências e não discrimine positivamente determinadas regiões acaba por não só

não colocar mais justiça na distribuição de recursos e serviços como ainda promove o agravamento das desigualdades e dos conflitos (Arretche, 1996; Gropello e Cominetti, 1998; Rondinelli, 1999). A existência de assimetrias regionais não se resolve com um processo de descentralização que não cuide verdadeiramente das regiões mais frágeis. O mesmo sucede com as minorias populacionais. Os processos de descentralização devem atender para que não suceda uma maior marginalização destes grupos fruto de uma fragilidade social, económica e cultural pois, como nos diz Terrén (2001:20): “uma democracia saudável é inseparável de uma forte sociedade civil, e uma sociedade civil cheia de vigor é uma sociedade de indivíduos activos em múltiplos espaços de participação”. Ora, se conscientemente o Estado ostraciza grupos sociais, não coopera para o desenvolvimento harmonioso do território e para a participação cívica alargada. Mas há também que evitar que a descentralização promova um comunitarismo pernicioso, como é, por exemplo, o fechamento dos grupos sobre si próprios. Sob a fachada de uma tolerância e respeito pela diferença ou de um reconhecimento das especificidades de determinados grupos locais, assente num relativismo exacerbado, o Estado pode permitir ou promover um etnocentrismo que conduza à discriminação e ou ao fundamentalismo. Meirieu (2006:46) abordando a questão francesa, que não é um caso isolado, afirma que o país “inquieto com o aumento dos fundamentalismos e dos comunitarismos” viu-se obrigado a legislar sobre o uso ostensivo de símbolos religiosos na escola. O exemplo francês suscitou muita polémica porque assumiu uma postura contrária ao politicamente correcto. Esta postura é contrária àquilo que Terrén (ibidem:29-30) afirma ser o mais comum: o relativismo. Para ele, o relativismo emerge como um problema real e grave porque “o relativismo é uma atitude que alastra livremente, no âmbito das opiniões da pós-modernidade. É uma postura cómoda, face às interrogações que nos coloca a convivência com quem tem outra forma de ver a vida. É cómoda porque, por definição, não toma partido; ou, melhor ainda, não toma partido da confrontação de ideias e do debate público, porque assume como premissa inicial – normalmente, de forma inconsciente – o princípio da incomensurabilidade das culturas, e aceita como irredutível o pluralismo das suas interpretações. Esta suposta isenção de

juízo torna-a tremendamente atractiva, enquanto ideologia de recurso. Mas é exactamente nesta atracção que reside o seu maior perigo.

O perigo do relativismo está, pois, em dar cobertura ideológica a formas suaves de racismo sem raça, e a práticas geradoras de guetos hostis à convivência intercultural. O relativismo dá azo a um tipo de reconhecimento da diferença que, em vez de fomentar a interacção fundada na razão e a negociação com base em cenários que reduzem a exclusão, abre a porta à naturalização das diferenças culturais, à inferiorização e, em última análise, à segregação. Leva a que nos entrincheiremos naquilo que consideramos próprio e promove uma solidariedade que se restringe àqueles que nos são culturalmente afins, e não uma solidariedade profunda, baseada no diálogo entre perspectivas alternativas”. O Estado, muitas vezes, embarca neste relativismo assumindo uma atitude *politicamente correcta*, procurando não ferir os que defendem que “aqueles que discordam da «nossa» política estão contra a nossa identidade” (Innerarity, 2010:35). Esta atitude *politicamente correcta* promove “uma espécie de «particularismo generalizado» de grupos que se organizam em redor de interesses específicos” (ibidem, 54). Ora, nesta linha de pensamento, “os políticos limitar-se-iam a responder às expectativas dos eleitores sem formular projectos que dessem sentido à acção colectiva mais para lá das reacções imediatas da opinião pública, dos desejos mais superficiais e de menos alcance” (ibidem, 55). Este processo desembocaria numa despolitização que “consiste em pensar a sociedade como uma série de grupos cujos interesses podem ser satisfeitos imediatamente e num estilo de governo que regula os seus direitos sem se preocupar muito em reformar o conjunto colectivo que os engloba” (ibidem, 56).

Neste aspecto é importante considerarmos a opinião de Teixeira Fernandes (1987:122) que nos diz que “a descentralização é assim ambivalente. Não é conduzida somente pela busca de identidade; define-se também como luta contra a dominação”. Esta luta contra a dominação é normalmente associada ao centro sobre a periferia. Porém, há também que evitar que particularismos locais se imponham como válidos consagrando processos perversos de imposição local de dominação de identidades através “do aparecimento de poderes periféricos, opressores directos das populações” (Fernandes, 1987:124). É indispensável, portanto, promover uma participação que

ultrapasse uma pluralidade participativa estritamente formal. Segundo Innerarity (2010, 56-57) não basta que todos estejam representados para que a diversidade social esteja bem gerida “como se, por exemplo a paridade resolvesse sem mais a igualdade de direitos de homens e mulheres ou se o reconhecimento dos homossexuais bastasse para reformar os papéis domésticos tradicionais”.

Uma das maiores fragilidades da descentralização prende-se com a transferência de competências e responsabilidades do centro para a periferia sem que estas sejam acompanhadas dos respectivos recursos financeiros para o seu desenvolvimento. A este processo Formosinho (2000:47) chama “«autonomia da miséria», que corresponde à possibilidade do Estado se desresponsabilizar. Este argumento alerta para a questão de que a autonomia implica recursos financeiros. Caso contrário, não há possibilidade de exercício concreto da autonomia”. Bolívar (2004:106-107) acrescenta que a “autonomia decretada, sem meios para implementá-la, não transforma as práticas”.

Percorrido este caminho, assumimos, conscientes de todas as dificuldades e fragilidades anteriormente enumeradas, que o papel do Estado no processo educativo deve ser repensado. Impõe-se “um novo compromisso social pela educação” (Azevedo, 2011) que ultrapasse regulação burocrática-profissional ou os modelos de descentralização e autonomia pouco mais que retóricos e geradores de novos centros ainda mais uniformizadores e castradores da autonomia e individualidade que o Estado Central. Assume-se como preponderante uma ideia de regulação sociocomunitária que considera uma redefinição de um novo espaço público e que considere também uma verdadeira avaliação, protagonizada não só pela Administração, mas participada pelos actores locais e alocada ao serviço de melhoria do desempenho das escolas. Reconhecemos, naturalmente, a frágil e difícil articulação entre um espaço público democrático e plural com uma avaliação equilibrada, coerente e justa, mas trata-se de um caminho tenso e conflituoso, mas cheio de potencialidades.

2. Regulação: um novo papel para o Estado?

As fragilidades enunciadas atrás evidenciaram a incapacidade do Estado responder de forma satisfatória a todas as solicitações conduzindo à necessidade, como

constatamos anteriormente, de reconfigurar o seu papel na prestação de serviços públicos. Estas alterações trouxeram para a ribalta “uma nova agenda económica global veiculada e ampliada pelas tecnologias de informação e comunicação” (Lima 2002a:7) onde os conceitos descentralização, autonomia, territorialização, modernização, racionalização, eficácia, avaliação e prestação de contas assumem um papel de charneira. No entanto, globalmente, as mudanças que se operaram foram sempre ao nível do normativo impondo uma “autonomia decretada” e, como tal, controlada por um centro, que se revela reticente na entrega de competências por não confiar nas periferias. A este respeito, Azevedo (2009), fala de “esquizofrenia” e de um Estado onisciente, que tudo sabe e tudo prevê, a partir do topo e que, no caso concreto da educação, invade as escolas com “tralha técnica” criando um clima de desresponsabilização porque, em última instância, ninguém é responsável senão o Estado que resolve, de forma impessoal e pretensamente neutra, os problemas com receitas fabricadas “a priori” para todo o território nacional.

Diante da evidente falência de um modelo de regulação institucional (o mesmo que dizer regulamentação), impõe-se que, como nos diz Azevedo (2009), se olhe “para outros horizontes, que muitos teimam em não querer ver”. O mesmo autor (Azevedo, 2009:2) afirma mesmo que “o nosso principal problema é político: não definimos os papéis do Estado e da sociedade e temos um modelo de governação da educação anacrónico, doente, perturbador”.

Para Barroso (2005a:727-728), seguindo a “definição consagrada nos dicionários, a regulação enquanto acto de regular significa o modo como se ajusta a acção (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzidas sob a forma de regras e normas previamente definidas. Neste sentido, a diferença entre regulação e regulamentação não tem que ver com a sua finalidade (uma e outra visam a definição e cumprimento das regras que operacionalizam objectivos), mas com o facto de a regulamentação ser um caso particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas (fixadas) sob a forma de regulamentos, acabando, muitas vezes, por terem um valor em si mesmas, independente do seu uso”.

A ideia de regulação aparece muito frequentemente “associada, em Portugal, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas” (Barroso, 2005b:63). Este novo papel surge em oposição ao tradicionalmente desempenhado pelo Estado: regulamentação. Seguindo, uma vez mais, Barroso (2005a:727; 2005b:63;), “a «regulação» (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da «regulamentação» (centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e da eficácia dos resultados)”. Esta perspectiva é demasiado simplista uma vez que existem diferentes tipos de regulação que agem muitas vezes em simultâneo e de forma, não menos frequente, contraditória. Assim, a regulação é a acção de busca e manutenção de equilíbrio entre diferentes forças ou actores que agem sobre determinado objecto com objectivos próprios e específicos. Sobre isto, Azevedo (2008:5) diz-nos que a regulação social é “construção social em que participa essa multiplicidade de actores sociais, elaborando estratégias de participação e de poder, de confronto e de negociação. A regulação real, a que ocorre em cada momento histórico e em cada sociedade, advém sempre de um equilíbrio momentâneo, sempre instável e inacabado, resultante do confronto de variadas regulações e fontes de regulação, desde o nível transnacional ao nacional, ao intermédio e ao local, fruto de um contínuo jogo social de poder e de cooperação, assente desde logo na capacidade de participação e de criação de compromissos sociais entre os actores”.

Para Barroso (2005b:64), “de um modo geral, a regulação é vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada aos processos de retroacção (positiva ou negativa). É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores”. Esta constante monitorização das decisões das políticas públicas, envolvendo múltiplos actores quer do centro quer da periferia, aponta não para uma regulação linear e uniforme mas para uma “multiregulação” (Barroso, 2003b:40), constante e consensualizada.

2.1. As diferentes regulações da educação

Segundo Barroso (2005b:67) “se aplicarmos o conceito de regulação à descrição dos processos de coordenação das políticas e da acção educativa é possível identificar diferentes formas de regulação na educação, em função da sua origem e modalidades utilizadas”. Relativamente à origem o autor refere a regulação transnacional, a regulação nacional e a micro-regulação local. Referindo-se às modalidades propõe a regulação burocrática, pelo mercado e comunitária.

2.1.1. Regulação transnacional

A regulação transnacional está para além dos estados nacionais e constitui-se pelo “conjunto de normas, discursos, instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como «obrigação» ou legitimação para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo” (Barroso, 2006b:44-45).

Azevedo (2007:47-48) sustenta que “ o sistema educativo mundial, como modelo sociocultural transnacional, que se espalha, copia e impõe em todo o mundo, compreende um conjunto de dimensões cuja identificação provisoriamente situamos em torno das sete seguintes: a expansão da escolarização de massas na consolidação do Estado-nação, a expansão da ideologia da modernização e do progresso, a externalização dos sistemas educativos nacionais, a globalização económica, cultural e política, o sistema de comunicação científica, a acção das organizações internacionais, a educação comparada e internacional”..

Não podemos deixar de referir que, relativamente à expansão da escolarização de massas na consolidação do Estado-nação, os sistemas de educação escolar são em tudo muito semelhantes e “são, na sua grande maioria, controlados pelos Estados nacionais, declarados obrigatórios e seguem um modelo transnacional moderno de educação, que se vem sobrepondo lentamente, durante décadas e décadas, a todas as formas pré-modernas ou não formalizadas de educação” (ibidem:48-49).

A expansão da ideologia da modernização e do progresso e a globalização económica, cultural e política colocam a educação escolar no centro dessa construção na medida em que esta é compreendida como “«bem geral» quase inquestionado na sua bondade. (...) A educação é uma componente central da tecnologia e do progresso e da modernização e esta apresenta-se como um desiderato social e político na generalidade dos países do mundo.” (ibidem:57). A necessidade de desenvolvimento económico tem transformado a educação escolar num “fornecedor” de mão-de-obra qualificada e a influência dos países desenvolvidos promove um “efeito mimético, que parte dos países periféricos em direcção aos países do centro do sistema económico mundial, efeito este que vai moldando novas políticas nacionais «consensuais» de educação e formação” (ibidem:59). Estevão (2002:23) fala mesmo de colonização da educação aos imperativos da economia.

O sistema de comunicação científica, ampliado pela facilidade de comunicação rápida, eficaz e gratuita, contribuiu para a disseminação deste ideal de educação escolar. Organizações mundiais OCDE, UNESCO, Banco Mundial e Comunidade Europeia exercem pressão sobre os países periféricos através de estudos, relatórios e recomendações que acabam por “conduzir” a uma aceitação consensual. Além disso, há também que considerar as grandes editoras, os Congressos Científicos de âmbito internacional e os grupos de trabalho internacionais que incluem técnicos especializados de diferentes países. Barroso (2006b:45) afirma que “estes programas sugerem (impõe) diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por constituir uma espécie de «pronto-a-vestir» a que recorrem os especialistas dos diferentes países sempre que são solicitados (pelas autoridades ou opinião pública nacionais) a pronunciarem-se sobre os mais diversos problemas ou a apresentarem soluções” Tudo isto concorre, seguindo Azevedo (2007:68), para que o sistema de comunicação científica, alargado e permanente, favoreça a harmonização geral entre todos os sistemas escolares modernos. Porém, a acção das organizações internacionais pode assumir um papel mais coercivo, principalmente em casos onde existe intervenção de apoio financeiro. Aí “o efeito não é apenas isomórfico, havendo muitas situações

onde é impositivo, o que nos conduz à perspectiva de ajustamentos coercivos nas políticas e nas reformas educativas nacionais” (ibidem:80).

Considerando a educação comparada e internacional, verificamos que “as mudanças e os movimentos reformadores nacionais são válidos nacionalmente também porque validados internacionalmente, pela comparação e adopção, como princípios orientadores, pelos países económica e culturalmente dominantes” (ibidem:96). A força deste mimetismo acontece porque “é provável que a externalização se apresente para muitos países como uma «atitude» intransponível e necessária, além de ser útil para a legitimação das políticas nacionais perante as respectivas populações” (ibidem:99).

Todos estes factores parecem desembocar naquilo que Dale (2004) denomina de agenda globalmente estruturada para a educação. Porém, seguindo uma vez mais Azevedo (2007), parece-nos algo exagerado afirmar a existência de uma agenda globalmente estruturada para a educação, manipulada de forma oculta e velada. Se não deixa de ser verdade, como verificamos anteriormente, que há dados que parecem apontar nesse sentido, também não deixa de ser verdade que existem, pelo menos, quatro argumentos que destacam o papel dos Estados nacionais e da cidadania social na definição das políticas educativas (Azevedo, 2007:112). A saber: “primeiro, o Estado-nação continua a ser uma instância rainha do exercício efectivo da cidadania individual e da participação social. Segundo, o Estado-nação detém ainda boa parte do «monopólio da legitimidade» da definição das políticas públicas que executa, só ou em parceria com outros actores sociais. Terceiro, passa pelo Estado-nação (...) a acção complexa de reinterpretação dos «mandatos» e orientações mundiais e internacionais. Quarto, o Estado-nação continua a deter um importante papel regulador (incentivo, acompanhamento e avaliação, correcção de assimetrias...) face às dinâmicas, projectos e poderes oriundos das diversificadas instâncias e iniciativas locais ou sociocomunitárias”. Reflectindo tudo isto, parece-nos mais congruente olhar o sistema educativo mundial como um complexo rendilhado. Este rendilhado, “tal como uma teia de aranha, é uma construção imparável, conflituosa, contínua, silenciosa e, paradoxalmente, quase imperceptível para os cidadãos” (ibidem:106). Esta

imperceptibilidade não significa um vazio mas antes se pode assemelhar às linhas do tráfego aéreo que, não sendo visíveis, não deixam de existir.

2.1.2. Regulação nacional, regulação burocrática e a regulação pelo mercado

A regulação nacional pode caracterizar-se, segundo Barroso (2006b:50), “com o sentido, anteriormente expresso, de «regulação institucional», ou seja, o modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da acção dos diferentes actores sociais e os seus resultados”. A regulação nacional, como evidenciamos anteriormente, foi assumida pelo Estado e pela sua administração com o intuito de orientar toda a acção educativa num único sentido (Maroy, 2008:36). Além do Estado se assumir como “Estado educador”, utiliza o argumento da neutralidade do ensino como forma de legitimação. Esta pretensa neutralidade não passa, como nos diz Roberto Carneiro (1994:13), de uma “verdadeira monstruosidade tecnocrática”. Ontologicamente é impossível imaginar uma escola neutra porque toda a acção educativa que se desenvolve dentro dela é tudo menos neutra. Toda a relação humana, e no ensino escolar aquilo que acontece é uma permanente interacção entre diferentes actores, está carregada de subjectividade e personalismo. Ora, escudado na ideia de uma pretensa neutralidade, o centralismo burocrático do Estado construiu-se também através da “permanência e naturalização de um modo uniforme de organização pedagógica, cuja matriz essencial é o *ensino em classe* (...) que está na base do desenvolvimento da escola pública. Este modelo, associado originariamente à construção de uma pedagogia colectiva, caracteriza-se, fundamentalmente, pelo princípio da homogeneidade (das normas, dos espaços, dos tempos, dos alunos, dos professores, dos saberes e dos processos de inculcação) e constitui uma das marcas mais distintivas da «cultura escolar»” (Barroso, 2000:67). Desde logo, percebemos que esta regulação nacional assume uma ideia de igualdade onde o ideal de justiça passa por dar a todos o mesmo como se não houvesse qualquer diferenciação entre os alunos (Maroy, 2008:36). Assume-se um ideal de igualdade, onde a especificidade de cada aluno, com as suas características e

necessidades, é marginalizada e/ou ignorada. Obviamente, esta forma de “ensinar a muitos como se fossem um só” (Barroso, 2000:69) não deixou de se impor como uma violência para os alunos.

A prossecução deste modo orientar a educação, quer do ponto de vista pedagógico quer do ponto de vista administrativo, não foi possível sem imposição de um modelo centralizado e burocrático. Formosinho e Machado (2000c:105) dizem-nos que “o modelo de decisão burocrática enquadra-se num sistema que valoriza a acção burocrática da Administração da Educação como o grande critério de adequação da actividade das escolas e dos professores. As características principais dessa acção burocrática são a impessoalidade, a uniformidade, a formalidade e a rigidez”. Seguindo Azevedo (2011:41), não podemos deixar de afirmar que este modelo “é anacrónico, burocrático e tecnocrático, sustentado sobre a desconfiança e a falta de liberdade”. Esta desconfiança e falta de liberdade conduzem a uma acção de decisão burocrática que, segundo Formosinho e Machado (2000c:105) “operacionaliza-se através da pré-categorização das situações possíveis que ocorrem na vida das escolas e da pré-decisão dessas situações. É esta pré-decisão, baseada numa pré-categorização, que, dando as mesmas soluções para todos, garante a uniformidade dos processos decisórios em todo o território. Ela garante, de igual modo, a impessoalidade da decisão, na medida em que a pré-categorização dificulta a consideração de factores pessoais, de amizade, políticos e outros na tomada de decisão”. Este propósito esquece ou menospreza, como veremos adiante, o local e a forma como este assume e interpreta aquilo que o centro emana pois a infidelidade normativa e a hipocrisia são características presentes nas organizações.

O Estado com o “autoritarismo burocrático, a opressão regulamentar, a tentação totalitária da norma excessiva” (Carneiro, 1994:16) acaba por evoluir progressivamente para uma «aliança» entre o Estado e os profissionais (professores), com manifesta exclusão dos pais dos alunos e da comunidade em geral. Esta combinação entre burocracia e profissionalismo está presente, como refere Maroy (2008:35) em diferentes países. O sistema de regulação da educação alicerçou-se, durante décadas, exclusivamente nesta dupla vertente regulatória. Porém, “esta forma de regulação que combina «burocracia» e «profissionalismo» não se fez sem tensões e ambiguidades,

particularmente, no que se refere aos seus objectos primordiais: o controlo da escola, a orientação sobre as actividades dos alunos e a coordenação do trabalho docente.” (Barroso, 2006b:51).

Na esteira de Barroso (2003a: 24-25), devemos afirmar ainda a possibilidade de encontrar na regulação nacional novos modos de regulação: “o efeito de contaminação”; “o efeito de *hibridismo*”; “o efeito mosaico”.

O primeiro resulta da contaminação das políticas nacionais por medidas e conceitos internacionais, como verificamos na abordagem efectuada à regulação transnacional. O efeito de *hibridismo* “diz respeito à sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e acção políticas, o que reforça o seu carácter ambíguo e compósito” (ibidem:29). O mesmo autor (ibidem:30-38) defende que este *hibridismo* se manifesta em dois níveis distintos: um primeiro, retomando a ideia de regulação e contaminação transnacional, entre internacional e nacional ou entre centro e periferia. O segundo, diz respeito à “utilização, no mesmo país, de modos de regulação procedentes de «modelos» distintos, em particular, no que se refere à oposição «regulação pelo Estado», «regulação pelo mercado»” (ibidem:30). O terceiro, efeito mosaico, encontra-se intimamente ligado ao segundo e “está relacionado com o facto de proliferarem, na maior parte dos países, uma panóplia de iniciativas e normas para porem em prática processos de desregulação e privatização. (...) Isto significa que a visão predominante que se tem da educação nesses países corresponde mais à imagem de um «mosaico» de unidades isoladas do que à de um agregado coerente de elementos...” (ibidem:32-33).

Estas tensões estabelecidas entre o Estado e a sua administração e os professores, únicos actores dialogantes, originaram “um modelo de compromisso que, na gestão de escola, se traduziu na existência e interface entre a «zona de influência dos administradores» e a «zona de influência dos professores» e que ao nível da decisão política, se traduziu na influência crescente dos sindicatos e associações de professores” (Barroso, 2006b:52). No entanto, como nos diz Afonso (2003:52) “constata-se um claro recuo da regulação burocrática que vem resultando da progressiva descredibilização do intervencionismo estatal na provisão directa de serviços públicos”. Naturalmente, esta

falta de credibilidade associada às mudanças sociais, também reflectidas na organização do Estado, transformaram este modelo de regulação em algo estruturalmente falido (Barroso, 2005a:746; Azevedo: 2008:7).

A impossibilidade da regulação permanecer apenas no binómio Estado + professores, aproximou outros actores relevantes, nomeadamente as famílias (Encarregados de Educação), do processo de regulação. Esta aproximação efectua-se em dois patamares: a participação na organização e gestão da escola e a possibilidade de escolha de escola (Barroso, 2005b:75; Antunes e Sá, 2010:108; Maroy, 2008). Este processo de envolvimento e escolha por parte dos pais acaba por desembocar naquilo que se poderá denominar de “quase-mercados” (Barroso, 2005b; Barroso e Viseu, 2003; Afonso, 2002b; Dronkers et alli, 2010; Antunes e Sá, 2010). Para Afonso (2002b:86), “os quase-mercados são assim uma espécie de *ex libris* do carácter híbrido público/privado, Estado/mercado, inerente às políticas adoptadas na fase de expansão neoliberal”. No entanto, não deixa de ser evidente, em Portugal, nas últimas décadas, uma mais acentuada participação dos pais e das autarquias na regulação da educação, sem que isso tenha de ser necessariamente colocado na balança de uma agenda neoliberal, podendo ser considerado, como veremos adiante, também como um alargamento do espaço de participação democrática.

2.2. Público *versus* privado ou um novo espaço público?

Quando se fala na reconfiguração do papel do Estado no campo da Administração Pública e, muito particularmente da administração da Educação, levantam-se, desde logo, as questões do público e do privado. Aliás, como afirma Innerarity (2010:29), “traçar fronteiras entre público e privado tem sido uma preocupação desde a antiguidade clássica; ambos estes conceitos têm servido de categorias-chave na organização e na análise política e social, na jurisprudência, nas discussões morais e políticas”.

A legitimação do público esteve, durante séculos, associada ao direito divino assumindo os governantes uma posição de “iluminados”. As suas decisões “públicas” eram legitimadas numa validade transcendente ainda que representassem mais interesses privados que públicos (assumindo aqui, de forma muito redutora, a noção de

público como maioria). A emergência de uma mentalidade racionalista e positivista colocou em causa a ideia do poder teocrático dando grande relevância à questão da maioria. A maioria assoma como critério praticamente exclusivo de legitimação do público em detrimento do privado. No entanto, também aqui a maioria nem sempre corresponde a proporção pois, ao longo da história como anda hoje, observamos exemplos em que uma minoria em termos de número se impõe como dominante. Em ambos os casos, sucede que uma ideia de “interesse público” é definida de forma fechada e coerciva.

Neste contexto, emerge aquilo que pode denominar-se, seguindo Bobbio (2007), “o primado do público”. Para este investigador (*ibidem*:24), “o primado do público assumiu várias formas segundo os vários modos através dos quais se manifestou, sobretudo no último século, a reacção contra a concepção liberal do Estado e se configurou a derrota histórica, embora não definitiva, do Estado mínimo. Ele funda-se sobre a contraposição do interesse colectivo ao interesse individual e sobre a necessária subordinação, até à eventual supressão, do segundo ao primeiro, bem como sobre a irreduzibilidade do bem comum à soma dos bens individuais”. O mesmo autor (*ibidem*:26), afirma que “o primado do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-estatais, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado... (...) Com o declínio dos limites à acção do Estado, (...) o Estado foi pouco a pouco reapropriando-se do espaço conquistado pela sociedade civil burguesa até absorvê-lo completamente na experiência extrema de Estado total (total exactamente no sentido de que não deixa espaço algum fora de si)”. Na mesma linha, Innerarity (2010:210) afirma que “as teorias tradicionais do Estado partiam do pressuposto de uma oposição insuperável entre o Estado e a sociedade. A opor-se ao Estado, único guardião do bem comum, estaria uma sociedade cujos interesses particulares, divergentes e desagregadores, teriam de ser neutralizados”. Esta concepção de um Estado Providência, mais ou menos alargado, concorre para um entendimento pejorativo da noção de privado. Segundo Bobbio (*ibidem*:26), “a distinção público/privado duplica-se na distinção política/economia, com consequência de que o primado do público sobre o

privado é interpretado como primado da política sobre a economia, ou seja da ordem dirigida do alto sobre a ordem espontânea, da organização vertical da sociedade sobre a organização horizontal”. A associação entre público como aberto e privado como secreto também conduziu, segundo Bobbio (ibidem:27), esta dicotomia para uma não definição que coloca o privado como algo obscuro.

Esta valorização do conceito de público, associado a Estatal, prevaleceu, na verdade, sempre em tensão, durante várias décadas. O crescimento demográfico, associado a um crescimento económico exponencial, permitia um Estado garante/prestador do bem comum. A expressão “bem comum” apesar da sua natural e evidente complexidade era envolvida numa aura de alguma simplicidade. O bem comum era, inúmeras vezes, compreendido como uma realidade estática de prestação de serviços considerados como “públicos”.

Com complexidade das sociedades actuais, muito mais pluralistas e heterogéneas, associada a crises económicas e financeiras, “o tema e a própria expressão «bem comum» parecem assuntos de outra época, para sociedades mais simples e políticas mais exactas. (...) De facto, boa parte das actuais reflexões acerca desta noção surge precisamente da insatisfação perante um modelo de articulação de interesses públicos excessivamente elementar, pouco adequado às actuais transformações sociais” (Innerarity, 2010:197). Este mesmo autor (ibidem:198 e 199) afirma “a inverosimilhança do comum” porque “se uma coisa é boa, deve sê-lo para alguém concreto e não para um destinatário etéreo, indeterminado, obrigado a compartilhá-lo; se for realmente de todos, já não será tão bom. (...) Mas, além disso, o conceito é extremamente ambíguo. O apelo para o bem comum é uma fórmula que serve para justificar, logo de começo, qualquer coisa: para dissimular um interesse particular, para assegurar a autonomia de poder político, para neutralizar um conflito de interesses...”. Esta crítica não desemboca num vazio onde o bem comum é despojado de toda a validade e potencialidade pois “apesar de tudo, porém, o conceito de bem comum é irrenunciável em política. Só um conceito deste tipo pode justificar uma visão mais elaborada da política e evitar que os políticos se limitem a beneficiar as suas clientelas como se fossem simples mandatários do seu eleitorado imediato” (ibidem:200). No

entanto, “o bem comum só pode ser definido no plural. Em primeiro lugar, por ser o resultado de uma deliberação entre interpretações rivais. E pluralizar o bem comum também é atender a que isso é sempre uma articulação complexa de um conjunto de bens comuns. O recurso à ideia de bem comum despoja todos (e também o Estado, em determinadas circunstâncias) da sua pretensão de universalidade e remete-os para a sua inevitável parcialidade. Ninguém dispõe de um monopólio interpretativo acerca do bem comum nem representa indefectivamente todos” (ibidem:201).

Esta complexidade remete para uma certa falência de uma interpretação de bem comum e para a necessidade de abertura de uma (re)definição do conceito de bem comum e para a abertura daquilo que poderá definir-se como um novo espaço público.

2.3. Regulação local, comunitária e sócio-comunitária: um novo espaço público.

No seguimento de Barroso (2006b:56), perfilhamos que “a «microrregulação local» remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e acções, de vários autores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional”. No mesmo sentido, Azevedo (2007b:4) assume “a regulação local, como processo de coordenação da acção de diferentes actores sociais em cada comunidade local, resultante da interacção, conflito e compromisso dos diferentes interesses, racionalidades e estratégias em presença...”.

Num primeiro momento esta regulação abandonou a perspectiva burocrática e/ou corporativa para alinhar numa regulação comunitária que procura envolver outros actores. Este envolvimento é direccionado não na noção de mercado já referida anteriormente mas numa perspectiva de rede e partilha. Nesta regulação, ao nível da educação, os “pais devem colaborar enquanto «co-educadores», «parceiros» e «cidadãos» (Barroso, 2005a:77).

Porém, esta regulação comunitária não abarca em pleno as ideias defendidas por diferentes autores (Maroy, 2008; Barroso, 2005a; 2005b; 2006b; Azevedo, 2007b; 2008; 2011) que avocam a regulação como um processo complexo, conflitual e permanente

que envolve múltiplos actores que e instituições que ultrapassam os muros da escola. Azevedo (2008:6) afirma a regulação como “processo múltiplo, plural, inacabado que é permanentemente alimentado por iniciativas, conflitos e negociações entre actores sociais, situados a diferentes níveis, desde o transnacional ao local”. Innerarity (2010:165) defende que “com o esgotamento do ideal e das estratégias de uma sociedade homogénea, o que se impõe é um novo e radical pluralismo”. Neste pluralismo, “as culturas estão sulcadas por desacordos profundos e enfrentam uma série de conflitos que distam muito da ideia de uma civilização unitária e harmónica que se agrupasse em redor de valores pacificamente compartilhados” (ibidem:166 e 167). Como tal, “é necessária uma mudança de vocabulário para tornar visível esta complexidade produzida pela emigração, o exílio, a mobilidade, a divisão internacional do trabalho, as relações económicas. (...) Os conceitos de que nós dispomos para qualificar não são adequados ao mundo plural, amalgamado, irregular cambiante e descontínuo em que vivemos, para cuja compreensão são hoje insuficientes os conceitos de emigração e imigração. Faltam-nos novos modos de pensar e organizar a realidade que não se deixem seduzir por arquitecturas que imediatamente se revelam inabitáveis mas que também não renunciem a sintetizar e organizar o diferente”.

Este novo espaço público, nomeadamente no campo da educação, é um espaço onde “o problema principal a equacionar residirá em desenvolver, dentro do conflito, novas relações de poder e de cumprimento de objectivos sociais, não já uns à custa dos outros, mas uns com os outros, estabelecendo-se lentamente formas de partilha, de cooperação e compromisso (de «poder com» e não poder «sobre», como refere Butcher, 2007:26), que favoreçam os ganhos de todas as partes envolvidas e a satisfação dos objectivos do bem comum” (Azevedo, 2008:10). O mesmo autor recorda que, dentro desta conflitualidade permanente entre diferentes interesses e actores, temos de ter presente que “a educação como bem comum, não vai melhorar de um dia para o outro, nem de «uma vez por todas» (...) como se isso fosse possível sem o autoritarismo, a prepotência e a subjugação dos meios aos fins, ou seja, sem a condenação da própria busca humana e social do bem comum” (Azevedo, 2011:215). Esta certeza é companheira de uma outra: a dicotomia Estado/Mercado “é um jogo estéril, nada

produz, só destrói valor social e educacional” (ibidem:216) porque “tanto no mercado como na política, são numerosas as constelações em que a mera atenção aos bens privados conduz a uma situação má para todos” (Innerarity, 2010:204)

Para estes autores, o Estado não deve e não pode abandonar a sua posição de actor fundamental mas deve construir um dinamismo de decisão partilhado com diferentes actores. Esse dinamismo deve considerar que “o «comum» não é uma grandeza indiscutível, mas sempre contextualizada e elástica, como os limites daqueles que consideramos nossos” (ibidem:208).

Não obstante todas as dificuldades enunciadas, podemos concluir com Azevedo (2011:210) que “o bem público educacional há-de ser aquele benefício comum que for solidariamente construído no espaço público, em torno da educação de todos e de cada um, ao longo de toda a vida e com a vida, sustentado em dinâmicas de cooperação sociocomunitárias, em disponibilidade para o encontro de diversidades e diferenças e em processos policêntricos de gestão da *res publica*, por parte de vários actores sociais interessados, desde a administração educacional e as suas agências, desde os pais e autarcas e professores, até às associações sociais e culturais, aos museus, aos centros de saúde e às empresas, actores esses oriundos de instituições estatais, privadas ou da economia social e solidária”.

Chegados a este ponto, devemos referir a polissemia de muitos dos conceitos que aqui foram abordados. O aparente consenso em torno da descentralização como resposta à centralização é, na verdade, aparente porque, como fomos constatando, a polissemia do conceito oculta modelos/respostas, muitas vezes, diferentes, divergentes e até antagónicos. Sob a capa de um mesmo conceito desenvolvem-se numerosas “reformas” com múltiplos rostos. A polissemia e ambivalência destes conceitos resulta também dos mesmos não passarem de teorias que, na realidade, não existem em estado puro mas como construções históricas que, dependendo de vários factores como época, local, actores, condições económicas e políticas, originam modelos diferentes.

Portugal, que vive um ainda jovem processo de reconstrução democrática, utilizou, ao longo das últimas quatro décadas, muitos destes conceitos nas “reformas”

da administração pública e muito particularmente da administração da educação que, como constatamos, acarretam virtualidades mas também fragilidades.

Vamos proceder, nos dois próximos capítulos, àquilo que sucedeu na educação em Portugal primeiro fazendo uma pequena resenha da evolução da escolarização em Portugal e, posteriormente, procuraremos olhar mais incisivamente o que foi sucedendo em Portugal neste domínio da questão da repartição de poderes entre o Estado, as escolas e outros actores sociais como as autarquias e os pais/encarregados de educação.

CAPÍTULO II

PORTUGAL: O FIM DO ENSINO ECLESIASTICO E A ASSUMPÇÃO DO CONTROLO CENTRALIZADOR DE UM ESTADO EDUCADOR

1. Modernidade e Estado Nação

A modernidade tentou, com o uso da razão, da ciência e do avanço da técnica, desvincular-se do antigo pensamento que tinha em Deus e na religião o fundamento de toda a acção (Carvajal, 1996; Velasco, 1996). Como primeira abordagem, podemos afirmar que o termo modernidade se refere aos modos de vida e organização social que emergiram na Europa cerca do século XVII atingindo, posteriormente e gradualmente, uma projecção universal. Para que estes anseios fossem possíveis, o Homem deveria atingir a emancipação do sujeito (ilustração), a emancipação do cidadão (revolução francesa), a emancipação da classe operária (socialismos-Marx) e a emancipação da mulher (feminismos).

A par deste raciocínio desenvolve-se, paralelamente, “a consolidação do conceito de Estado-Nação nos séculos XVIII e XIX, que resultou na criação e aperfeiçoamento de aparelhos estatais com a função de, por um lado, inculcar uma base cultural unificadora e geradora de consensos numa tentativa de criar homogeneidade, identidade nacional e legitimação política nos segmentos sociais, étnica e religiosamente diferenciados que coexistiam nos mesmos territórios, e, por outro lado, instituir a ordem e a eficiência necessárias para ocupar e manter um «lugar» num contexto extremamente competitivo e tenso como foi a Europa e depois o mundo, entre os séculos XVI e XX. ” (Candeias, 2009:36).

A escola aparece naturalmente como a instituição ideal para assumir um papel de primazia no desempenho destes desígnios (Lima, 2006; Fernandes, 2005). O papel formativo da escola, antes maioritariamente nas mãos do poder religioso (Igreja), é apropriado e instrumentalizado pelo Estado no sentido de formar cidadãos segundo as ideias e ideais erigidos como ajustados para os cidadãos. A Igreja, através dos mosteiros e conventos, detinha um papel de quase monopólio na acção educativa. As Ordens e Congregações Religiosas dedicavam um papel de relevo à educação e, como tal, não só o ensino inicial mas também o superior estavam nas mãos do poder eclesiástico. Ora, o poder civil e laico, no processo de reconfiguração e legitimação do seu papel na sociedade, desenvolve um processo de *nacionalização do ensino* que não procura mais que apropriar-se da função educadora anteriormente tarefa da Igreja. Há uma

“nacionalização” do ensino através da edificação de uma escola laica, gratuita e obrigatória para todos (Candeias, 2009; Saisi, 1994). Este processo concretiza-se naquilo que se denomina de secularização do ensino (Teodoro, 2001).

A secularização, seguindo Carvajal (1996:46), é algo como “passar da Igreja ao Mundo” porque as pessoas começaram a entender “que não faz falta terem a mesma religião para viverem juntas; basta que se ponham de acordo numa série de objectivos políticos que, ao estarem aprovados pela razão, serão aceites por todos os cidadãos, qualquer que seja a sua crença” (Carvajal, 1996:45). Desde este momento “não é a obrigação para com o legislador divino que vai servir de base à organização social e política, mas sim os direitos inalienáveis dos sujeitos” (Lipovetsky, 1994:29).

Nesta lógica, o Estado procura apropriar-se da educação tutelando-a. Determina a sua obrigatoriedade e procura balizá-la com regras de homogeneidade unificadora controladas por instrumentos e mecanismos fortemente centralizados (Nóvoa, 1998; Candeias, 2009; Teodoro, 2001; Carvalho, 1986).

2. Igreja, Estado e Educação: da Reforma Pombalina aos nossos dias

Inúmeros países do sul da Europa, entre os quais se inclui Portugal, no século do XVIII, iniciaram um processo de secularização que passava, entre muitos outros aspectos, também por retirar poder à Igreja no campo da educação, não com o intuito de o redistribuir na sociedade mas de o substituir pelo poder do Estado.

2.1. O Marquês e a Reforma Pombalina

A história da educação em Portugal não se pode narrar contornando a figura de Sebastião José de Carvalho e Melo. É com este ministro de D. José I que o confronto com a Igreja e com o ensino religioso ganha uma dimensão até aí inédita (Cotovio, 2004; Carvalho, 1986; Fonseca, 2000). Este ministro do Reino aproveita o poder crescente para afrontar a Igreja, particularmente os Jesuítas, procurando assumir uma tarefa que até aí estava quase em exclusivo no clero: o ensino (Teodoro, 1982: 45).

Nóvoa é contundente na afirmação dos objectivos do Marquês do Pombal. Segundo ele, o Marquês pretendia “estatizar, secularizar, uniformizar: eis os três leitmotivs do governo de Pombal que vai transferir o controlo das acções docentes da Igreja para o Estado” (Nóvoa, 1987:I,95).

A concretização deste objectivo começa com conflitos relacionados com a presença da Companhia de Jesus nas colónias (principalmente Brasil) que rapidamente se transferem para a capital do reino. Daí até à acusação de envolvimento no atentado contra o Rei, em 3 de Setembro de 1758, foi um pequeno passo. Esta acusação é aproveitada pelo Marquês de Pombal para lançar uma perseguição à Companhia de Jesus que culmina com a sua expulsão de Portugal e dos seus territórios ultramarinos (Carvalho, 1986:428). Todo este processo é, ainda hoje, alvo de muita discussão não se percebendo claramente as intenções do Ministro Sebastião José de Carvalho e Melo. Os argumentos divergem entre “inimigo do catolicismo”, “adepto da religião natural”, “fiel seguidor da maçonaria”, “influência pela imagem negativa relacionada com a Inquisição... (Serrão, 1998:277-344).

Retomando o raciocínio de Nóvoa (1987), a verdade é que a expulsão dos Jesuítas abre a porta à pretendida reforma do ensino. Apenas um ano depois da expulsão, 1759, é publicada uma lei que procura regulamentar as escolas menores. Nesta lei, não só se criticam os anteriores métodos de ensino como se cria a figura de Director Geral dos Estudos. Este cargo configura-se “como o primeiro funcionário do Estado a superintender os ensinos não superiores – com a incumbência de fazer cumprir as determinações constantes do alvará” (Cotovio, 2004:40). Esta reforma, associada à de 1772, que reforma a Universidade de Coimbra e imprime um novo impulso às actividades experimentais, arroga-se como “uma das primeiras tentativas no mundo de organização de um sistema estatal de ensino e como a primeira nos países da Europa católica” (Teodoro, 2001:105).

2.2. Do Marquês a 1820

As reformas pombalinas inauguram o processo de estatização e laicização do ensino em Portugal mas fica visível, desde o início, a diferença entre a legislação

publicada e a concretização da realidade. Se é verdade que a estatização do ensino iniciada pelo Ministro de D. José I, pretendia, entre outras intenções, um desenvolvimento do acesso ao ensino, criando inclusivamente um imposto – “o subsídio literário – destinado exclusivamente ao financiamento das despesas com a educação” (Teodoro, 2001:106), a realidade é que, passadas várias décadas, a maioria da população não só continuava analfabeta como impossibilitada de aceder à aprendizagem das primeiras letras pela inexistência de uma rede escolar capaz. Esta carência de uma rede escolar capaz proporcionou, desde logo, a abertura a outras congregações/ordens religiosas substitutas dos Jesuítas. Há aqui que destacar o papel dos oratorianos que são inicialmente aceites pelo Marquês mas, posteriormente, também são alvo de uma tentativa de extinção (Cotovio, 2004:45).

Em 1779, já no reinado de D. Maria e com a influência política do Marquês de Pombal bastante fragilizada desde a morte D. José em 1777, a Reforma dos Estudos Menores volta a consentir que as congregações religiosas possam ministrar novamente o ensino primário (Carvalho, 1986).

O que sucede nas décadas seguintes é o desenvolvimento de colégios particulares, masculinos e femininos, que funcionam quer em regime de internato quer em regime aberto. Além destas “escolas”, continua a funcionar, com alguma relevância, o chamado ensino doméstico onde as “amas (quando têm alguma competência para tal) ensinam as primeiras letras e algumas noções de aritmética” (Cotovio, 2004:47). O ensino particular é apoiado, no reinado de D. Maria I, por fundos públicos, principalmente o ensino feminino.

A Igreja, a recuperar da laicização promovida pela Marquês, assume com mais empenho a escolarização das classes mais desfavorecidas e marginalizadas. Todo este desenvolvimento, além de lento e insuficiente, retrocede com a fuga da corte para o Brasil e com as invasões francesas. A instabilidade daí resultante abranda o já moroso progresso da educação no Reino.

2.3. Da revolução de 1820 à 1ª República

A revolução liberal de 1820 procura consagrar as ideias da Revolução Francesa (Igualdade, Liberdade e Fraternidade) e, por isso, acalenta também o ideal de uma instrução elementar para todos, onde o Estado assume uma posição predominante. Desde logo, legisla-se no sentido de abrir a possibilidade de ensino a um número alargado de interessados em criar escolas. Esta legislação toma uma força de lei maior com a publicação da Constituição de 1822 (Carvalho, 1986).

Estes ideais e avanços são pouco duradouros porque, em 1823, o golpe absolutista derroga todas as reformas iniciadas. É, no entanto, neste período conturbado, que se publica a Carta Constitucional de 1826, que estabelece a obrigatoriedade do Estado administrar gratuitamente a instrução primária a todos os cidadãos em escolas públicas. Esta consagração legal acaba por constituir “o aspecto mais marcante do carácter retórico do processo de construção de uma escola para todos no nosso país” (Teodoro, 2001:107) porque foi necessário muito mais de um século para que o desejo se transformasse em realidade.

As constantes lutas entre liberais e absolutistas, que culminam com a guerra civil de 1828-1834, não permitem, uma vez mais, o desenvolvimento do país. Os esforços de guerra exaurem o orçamento público hipotecando mesmo o desenvolvimento das décadas seguintes.

A vitória dos liberais traz também uma nova perseguição anticlerical com expulsão das ordens e congregações religiosas do país pelo decreto de 1834 publicado por Joaquim António de Aguiar. O atraso do país, nos mais diferentes níveis, exige mudanças estruturais num território destruído por invasões e guerras sucessivas que uma dívida pública incomensurável limita.

Sucedem-se uma série de medidas e reformas educativas (Carvalho, 1986; Cotovio, 2004; Estevão, 1998). Em 1836, Passos Manuel, cria os primeiros liceus e alarga, com recurso a leigos para colmatar a ausência de religiosos, a rede escolar primária. Em 1844, Costa Cabral, permite que o Estado ocupe os antigos seminários para ministrar educação. Em 1852 permite-se que algumas ordens e congregações religiosas regressem e se dediquem à educação. Este período de estabilidade política,

económica e social possibilita o desenvolvimento de escolas estatais e também, em grande número, privadas. A década de 1880 caracteriza-se por uma série de reformas e contra reformas. Em 1894, João Franco, recentraliza novamente o papel do Estado na Educação primária. A primeira década do século XX é marcada, novamente, por um período de instabilidade política e social que afecta a situação da educação. Portugal entra no século XX com um gigantesco atraso estrutural relativamente aos outros países europeus, os países do centro. Este atraso reflecte-se em diferentes áreas mas é particularmente visível na educação e na descomunal taxa de analfabetismo da sua população².

2.4. A 1ª República

A Revolução de 5 de Outubro chega com o país em grande convulsão económica, social e política. O regicídio de 1908 é um exemplo bastante ilustrativo. Os ideais republicanos não escondem o desejo de um desenvolvimento da educação mas também não escondem a sanha anticlerical que pretende afastar a Igreja do ensino (Abreu, 2010). Rapidamente se decreta, uma vez mais, a expulsão dos jesuítas e as demais ordens e congregações religiosas (Carvalho, 1986:659; Cotovio, 2004; Estevão, 1998; Neto, 2000, Ramos, 1994). Curiosamente, para concretizar este anseio, a República “fazia ressuscitar, à letra, as leis setecentistas” (Carvalho, 1986: 659). O ideal de laicização iniciado com o Marquês é retomado pelos ideólogos da República mas com redobrado desejo de sucesso. Em 1910, o processo de laicização, que até aí seguia com avanços e recuos, conhece desenvolvimentos inéditos até a data. O Estado assume, sem qualquer prurido, a “concepção da escola como «nova igreja cívica do povo» e do professor como «sacerdote do ensino», «evangelizador», «apóstolo (laico) da religião social” (Formosinho, 2000:32). Esta ideologia pretende, como referia José Miguel

² Teodoro (2001) apresenta um conjunto de gráficos e quadros que ilustram bem esta taxa de analfabetismo no início do século XX. A título de exemplo, na página 83, o “GráficoI.14: Evolução da taxa de analfabetismo na população maior de 7 anos (valores aproximados) 1864-1970”, aponta como 74% a taxa de analfabetismo em 1900.

Sardica na conferência proferida em Serralves no âmbito do Centenário da República, criar uma “fábrica de eleitores” e a escola é a instituição mais ajustada “para tão elevada fabricação” (Ramos, 1994:414). A ideologia da Escola, da propaganda Republicana, passa a uma ideologia na Escola que pretende uma “nova religião” e um “novo cidadão”. No seguimento desta lógica, decreta-se a neutralidade do ensino (neutralidade aqui entendida como inexistência de religião, porque o objectivo era algo faccioso) e proíbe-se o ensino de ideias contrárias aos ideais republicanos.

Embora a Constituição de 1911 não proíba o ensino não estatal, a verdade é que os republicanos percebem que a concretização deste desiderato de mudança de paradigma, deve impor o Estado como a única entidade com autoridade para avançar com uma reforma que crie um sistema de instrução único que prossiga sem olhar a qualquer tipo de diferenciação cultural, étnica, religiosa ou social. Não proibindo as escolas privadas, acabam por estruturar uma série de constrangimentos que impedem o desenvolvimento de outras propostas. Decretam a proibição de qualquer ensino ou prelecção que defenda valores associadas ao catolicismo (Ramos, 1994). Além disso, o desenvolvimento de uma rede escolar com maior amplitude e protegida pelos fundos públicos procura finalizar o objectivo. Stoer (1982:26) fala mesmo no desejo de implementação de uma escola em meios rurais com professores melhor remunerados, assumindo-se como fatores de uma mudança social onde suplantam ou pelo menos rivalizam com a tradicional liderança dos padres.

O desenvolvimento da rede escolar necessita também não só da obrigatoriedade da escolaridade mas igualmente do desenvolvimento de um sistema centralizador e uniforme que permita garantir um acesso em condições iguais em todas as escolas (Fernandes, 2005:69). Entre 1910 e 1911, dá-se um crescimento exponencial do número de escolas primárias. Segundo Ramos (1994:613), “ de 5550 escolas, em 1910, passou-se para 6400”. Este desenvolvimento resulta de um projecto ideológico republicano que pretende transformar a sociedade libertando os indivíduos das antigas sujeições e servilismos onde a religião em geral e o catolicismo em particular, apareciam como principais impulsionadores. O caminho da centralização, uniformidade e controlo é persistente mas a instabilidade política não permite o desenvolvimento consistente do

ensino como era propósito dos republicanos. Uma outra vez, as convulsões políticas, sociais e económicas, a que devemos juntar a participação na I Grande Guerra (1916-1918), inviabilizam o cumprimento do desejado e programado. Ramos (1994:613-614) conclui, sobre este insucesso, que uma das grandes decepções da República e causa posterior do desencanto de muitos republicanos, foi o fracasso da escolarização. Este fracasso resulta naturalmente da inviabilidade financeira que exigia um investimento sete vezes superior ao feito na época para colocar Portugal, em termos de instrução primária, ao nível dos países do Norte da Europa. Assim, a realidade é que, “apesar das intenções generosas, o primeiro quartel do século XX terminou sem que se possa falar, propriamente, na existência de uma escola de massas em Portugal” (Teodoro, 2001:86). A escolarização da população, nos mais diversos níveis de ensino, atingia números que não só nos colocavam na cauda da Europa como nos envergonhavam (Carvalho, 1986; Candeias, 2009).

2.5. O Estado Novo

Os últimos anos da I República são marcados por uma tremenda convulsão. A instabilidade política, aliada a uma grave crise económica, lança o país num clima de insegurança e incerteza onde pontificam actos de extrema violência, como a “noite sangrenta” de 19 de Outubro 1921. Depois desta data, sucedem-se os casos de violência, indisciplina e até sublevação entre os diferentes ramos militares. Este ambiente não só coarcta qualquer possibilidade autêntica de desenvolvimento de um projecto de educação nacional como retrocede em aspectos já iniciados.

Quando o Marechal Gomes da Costa concretiza um golpe militar que coloca um termo ao Regime Republicano, não é de estranhar a aceitação do mesmo tal era o cansaço da instabilidade política, da insegurança e do descontrolo social (Cotovio, 2004). Carvalho (1986: 720) diz, a este propósito, que “o golpe militar de 28 de Maio de 1926, que pôs termo à I República, foi inicialmente bem recebido pela população portuguesa. O país sentia-se cansado da instabilidade governamental, das lutas entre os políticos militantes, das disputas parlamentares, dos sobressaltos da vida quotidiana

frequentemente alvoroçada com irregularidades cometidas, e confiou no vigor e nas boas intenções dos revoltosos”.

Este golpe instaura um regime de Ditadura Militar onde o Estado assume um papel primordial no controlo de toda a sociedade. A primeira preocupação dos militares consistia na estabilização política e no ajustamento das finanças públicas. Não será de surpreender, portanto, que nos primeiros anos da Ditadura Militar e do Estado Novo, que se inicia com a Constituição de 1933, o desinvestimento financeiro na educação seja evidente. Esse desinvestimento vai ao ponto de reduzir a escolaridade obrigatória primeiro para 4 anos e depois para três anos quando a reforma de Leonardo Coimbra (1919) a tinha fixado em 5 anos, entre os 7 e os 12 anos. (Teodoro, 2001; Carvalho, 1986).

Não obstante este desinvestimento financeiro, o Estado Novo impõe-se como um Estado forte que procura assegurar a identidade de todos os portugueses atribuindo-se uma função quase messiânica (Estevão, 1998: 109). Este encargo necessita de uma supremacia centralizada ao serviço do controlo social onde a educação, uma vez mais, assume um papel determinante. A centralização é de tal grandeza que além do recrutamento de pessoal, da existência de um currículo uniforme, acompanhado do livro único, se estabelecem regras detalhadas para as mais diversas áreas de actuação que vão até à cor da tinta com que se devem corrigir os testes (Formosinho, 2005b:100). Obviamente, a preocupação com o funcionamento da formação dos professores também não foi descurada. Os professores, seguindo uma lógica já iniciada com a I República, são instrumentalizados ao serviço do regime. Esta instrumentalização passa por uma extrema centralização administrativa que impõe um modelo de “funcionário apóstolo, «servidor» fiel da doutrina” (Ferreira, 2003: 394). O Decreto-Lei nº27.003 é a prova evidente deste desiderato. Neste Decreto-Lei, todos os funcionários públicos ou prestadores de serviços públicos (artigo 1º) e aqueles que se preparam em escolas para o funcionalismo público ou representam Portugal no estrangeiro como leitores de português, bolseiros e equiparados e representantes oficiais do país em missões, congressos ou competições internacionais (artigo 2º) é exigido que, com a assinatura reconhecida, subscrevam o seguinte documento:

“Declaro por minha honra que estou integrado na ordem social estabelecida pela Constituição Política de 1933, com activo repúdio do comunismo e de todas as ideias subversivas”.

Há uma preocupação clara em obstruir qualquer possibilidade de reflexão autónoma por parte dos docentes que possa colocar em causa a concepção de valores pugnada pelo Estado. A educação, nos diferentes graus, é instrumentalizada ao encargo de uma utilidade socializadora no sentido da obediência e passividade dos cidadãos (Stoer, 1982: 27). O Estado Novo constrói um projecto de *Educação Nacional* “reforçando, até ao limite do tolerável, os mecanismos de inculcação ideológica através do sistema de educação escolar” (Teodoro, 2001: 180). Para isso, desenvolve-se uma escola primária como “um aparelho de doutrinação” (Mónica, 2008: 48) onde “os valores que o Estado Novo pretendia inculcar nos alunos eram a obediência diante do poder político, a resignação perante a posição social e o respeito pela História de Portugal reescrita pelo regime” (ibidem: 49). O regime de Salazar vive na ambiguidade de procurar proporcionar à população o ensino das primeiras letras mas, por outro lado, seguir a orientação, iniciada ainda na ditadura militar, de limitar o máximo possível o acesso da população a patamares superiores de educação. Essa limitação passa inclusive pela limitação do número de turmas quer no ensino liceal quer no ensino superior.

Depois de 1945, final da II Grande Guerra, há algumas alterações no procedimento do Estado naquilo que à educação diz respeito. O número de analfabetos continuava intolerável (Teodoro, 2001: 89) e o acesso a patamares superiores de educação estava reservado a uma minoritária elite. A pressão externa de países e organismos internacionais e a necessidade de responder à emergência de qualificações exigida pelo processo de industrialização do país, pressiona uma mudança de atitude relativamente ao desenvolvimento de uma escola primária de maior alcance e ao avanço do acesso a patamares superiores de educação. Este é o período que Ferreira (2003) denomina de “ocidentalização” e corresponde, por exemplo, à assinatura da Declaração Universal dos Direitos do Homem ou à entrada de Portugal na NATO. Neste período, aumenta o investimento na educação, que se vai manter até 1960. Depois desta data, embora se mantenha o objectivo de uma maior escolarização da população, o

investimento em educação entra numa linha descendente. Este desinvestimento ocorre, não por coincidência, com o início do conflito colonial e com a necessidade de aumentar as despesas militares. Esta descida verifica-se precisamente quando a generalidade dos países europeus aumenta exponencialmente o seu investimento na educação da população, que já estava em níveis de analfabetismo residuais, fazendo acentuar ainda mais o fosso entre Portugal e estes países. Todo este processo é acompanhado por vigorosas medidas de centralização, fazendo com que as escolas sejam “telecomandadas por controlo remoto” (Formosinho, 2005b; 99).

No final da década de 60, com a saída de cena de António Oliveira Salazar, há um assomo de mudança que ganha contornos mais nítidos com a Reforma Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Julho). Esta reforma procura a “democratização do ensino” através de um alargamento da escolaridade e do aumento de estabelecimentos assente nas ideias de igualdade de oportunidades e mérito. Porém, como nos diz Formosinho (2000:33), fica apenas pelo mérito da intenção porque a realidade do próprio regime anula qualquer possibilidade de uma participação democrática autêntica e consistente. Stoer (1982:28-32), por sua vez, vê esta reforma como o símbolo do desmoronamento do regime vigente, porque pretende articular duas realidades inconciliáveis: um controlo hegemónico do Estado em todas as áreas da sociedade, e na educação em particular e uma maior participação de sociedade na organização e gestão da escola. Além desta leitura, Stoer vê nesta reforma o mérito, ainda que incumprido e contraditório (segundo ele, a reforma vai acentuar as desigualdades já existentes entre as elites burguesas e o povo eminentemente rural), de um alargamento do acesso à educação, até em termos de género.

A verdade é que, como nos diz lapidariamente Mónica (2008: 50), “Ao fim de quarenta anos, o Estado Novo tinha conseguido a patética proeza de fazer sentar cerca de um milhão de alunos nos bancos de uma escola que, na melhor das hipóteses, durava seis anos, mas, em 1970, ainda existiam em Portugal 2 894 345 de analfabetos, um quarto da população. Nada de semelhante poderia ser encontrado em qualquer outro país europeu”.

2.6. 1974-1976: da autonomia do caos à normalização

Com a revolução de Abril e com a instauração da democracia, onde a adesão da população teve um papel relevante, abriu-se um espaço para mudanças até aí impensáveis nos mais diversos sectores da sociedade. O fim do regime abriu espaço para a sociedade civil iniciar a contestação aos mecanismos identificados como representativos da repressão e controlo ideológico do Estado Novo. Stoer (1982: 79) fala mesmo de uma “súbita subserviência do Estado perante a sociedade civil”. Naturalmente, a escola, com as direcções nomeadas, programas e manuais inculcadores da ideologia do ministério e formas tradicionais de avaliação promotoras de desigualdade, é imediatamente alvo da mobilização e acção popular.

Inicia-se um período de democracia directa que abana o sistema anteriormente organizado. Prontamente escolas são ocupadas e as suas direcções são demitidas e substituídas por órgãos eleitos por assembleias de estudantes e professores (Formosinho e Machado, 2000b:34; Stoer, 1986: 139). Há uma apropriação dos poderes por parte das periferias, (alunos e professores porque as famílias e a comunidade local continuam à margem), até aí arredadas de qualquer intervenção na organização e gestão das escolas (Lima, 2011:59).

Passado pouco mais de um mês da revolução, é publicado o Decreto-Lei nº221/74, de 27 de Maio. Este Decreto-Lei, é “o diploma legal mais curto e genérico da história da produção legislativa sobre governo e gestão das escolas. Apresenta um considerando e cinco artigos...” (Lima, 2011:58) que passamos a transcrever:

Decreto-Lei n.º 221/74

de 27 de Maio

Considerando a necessidade urgente de apoiar as iniciativas democráticas tendentes ao estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda

a comunidade escolar e sem prejuízo de outras medidas que venham a ser tomadas para regularizar a vida académica nos diversos níveis de ensino.

Usando da faculdade conferida pelo n.º 3.º do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, o Governo Provisório decreta e eu promulgo, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar, a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada, pelo Ministro da Educação e Cultura, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974.

Art. 2.º Às comissões referidas no artigo anterior caberão as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão.

Art. 3.º As comissões de gestão escolherão entre os docentes um presidente que as representará e assegurará a execução das deliberações colectivamente tomadas.

Art. 4.º Os senados ou conselhos universitários poderão ser substituídos por comissões presididas pelo reitor e constituídas por delegados das comissões mencionadas nos artigos anteriores.

Art. 5.º Todas as dúvidas surgidas na aplicação do presente diploma serão resolvidas por despacho do Ministro da Educação e Cultura.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros. - Adelino da Palma Carlos - Eduardo Correia.

Promulgado em 27 de Maio de 1974.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO DE SPÍNOLA.

Este documento aparece, segundo Lima (2011:58) como uma tentativa de “legalização retrospectiva, de uma resposta do governo a práticas autogestionárias em

desenvolvimento em várias escolas...”. Formosinho e Machado (2000b:34), seguindo a mesma linha, afirma que significa uma intervenção da administração por “arrastamento, aparentemente com intuitos de dar cobertura legal àquelas iniciativas e aos órgãos de gestão já em funcionamento em diversas escolas...”. Para Stoer (1986: 138) o reconhecimento oficial por parte do ministério das iniciativas populares resulta do propósito do poder centralizado manter a ligação possível com a educação secundária e superior.

Este diploma representa uma ruptura com o passado porque admite, desde logo, a existência de “órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar” através de um “processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar...”. No entanto, também fica evidente, desde o diploma, que os eleitos exercem funções por “delegação” porque a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada a comissões, pelo Ministro da Educação e Cultura. Exige ainda que a escolha do presidente seja feita entre os docentes, que se assumirá como representante das respectivas comissões de gestão. A representação indica-nos que, formalmente, os eleitos não ficam vinculados a quem os elege mas ao cumprimento da lei que emana do Ministério. A eleição significa apenas isso: a possibilidade de escolher aquele que os representa por um determinado período de tempo em conformidade com as orientações do poder central. Neste sentido, Formosinho e Machado (2000b:34) afirma que este poder de escolha não deixa de significar também, desde logo, “uma afirmação (mesmo que tímida) do poder central sobre as escolas...”.

A força revolucionária e a intervenção popular caracterizaram-se por uma “acentuada e generalizada heteropraxia, em busca de ordenamentos alternativos e de regras próprias” (Lima, 2011: 59) que, no fervor da novidade democrática, ultrapassaram largamente os limites do Decreto-Lei nº221/74.

Ainda em 1974, com o Decreto-Lei nº735-A/74, de 21 de Dezembro, o Governo Provisório procura estancar estas experiências autonómicas que provocam uma agitação nas escolas que praticamente paralisam a sua acção instrutiva. Esta tentativa de

normalização ambiciona a imposição de um modelo de gestão uniforme através de uma nova morfologia organizacional: Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo (Lima, 2007:25; Formosinho e Machado, 2000b:35). Estes órgãos são eleitos mas todo o processo eleitoral é minuciosamente regulado numa clara tentativa de abrandar a força revolucionária. Este abrandamento também passa por transformar as anteriores assembleias e plenários em meros órgãos consultivos que apenas se podem realizar com prévia autorização do Conselho Directivo e sem qualquer prejuízo para as actividades escolares (artigo 32º). No mesmo artigo 32º, forja-se a obrigatoriedade do Presidente do Conselho Directivo informar os Serviços Centrais das deliberações das Assembleias e Plenários.

Este Decreto-Lei não é aceite por inúmeros sectores da sociedade que permanecem num modelo anárquico de autogestão. Não obstante esta recusa por parte de alguns sectores, em 1975, o número de escolas preparatórias e secundárias com Conselho Directivo eleito segundo os processos de democracia representativa propostos pelo Decreto-Lei nº735-A/74 era de três quartos do total (Formosinho e Machado, 2000b:36). Esta percentagem não significa uma resignação e acatamento das decisões como definitivas e irrevogáveis, mas resulta mais de um entusiasmo dos estudantes pelo processo eleitoral e pela transferência da luta política para o processo eleitoral pois, mesmo nas escolas com órgãos eleitos segundo o novo modelo, mantêm-se as deliberações colectivas em assembleias gerais à margem de qualquer validação legal (Lima, 1988:98). As dificuldades de aceitação deste Decreto-Lei permitem a materialização do relativo sucesso do mesmo no processo de normalização dos órgãos de gestão e no retomar do poder por parte da Administração Central que procura, desde cedo, retomar o poder que havia sido usurpado pelos movimentos populares ancorados na legitimidade revolucionária. Este foi um período que, segundo Licínio Lima (2007:24), “caracterizou-se pela busca, plural, de novos ordenamentos, pela ingerência e apropriação de poderes que tornaram possível, ainda que transitoriamente, transformar as periferias em centros de decisão, deixando o poder político e a administração central relativamente paralisados e a legislação escolar em vigor frequentemente ultrapassada pelos factos”.

Esta “experiência” inicia o seu termo com a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, do ministro Sottomayor Cardia. O I Governo Constitucional avoca como prioridade a normalização democrática. O preâmbulo é claro nas suas intenções e na crítica à situação anterior:

“A escola sofreu nos últimos anos o efeito da descompressão da vida política nacional, o que, se levou a saudáveis atitudes de destruição de estruturas antigas, também fez ruir a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo. Muito especialmente o vazio legal criado pelo não cumprimento do Decreto-Lei nº735-A/74, de 21 de Dezembro, que impunha a sua própria revisão até 31 de Agosto de 1975, provocou prejuízos incalculáveis.

É tempo já de, colhendo da experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de verdadeiras responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar. A definição entre competência deliberativa e funções executivas é essencial para uma gestão que acautele os interesses colectivos”.

Repare-se que, não negando totalmente a validade do processo anterior de exoneração de reitores, directores e professores ligados ou conotados com o Estado Novo, se fala em disciplina e necessidade de cumprimento da lei central como imperativo “para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo”. Afirma-se que a não aquiescência da lei “provocou prejuízos incalculáveis” e, por isso, é imperioso, “com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia”.

O Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, conduz àquilo que, a este propósito, Formosinho e Machado (2000b:35) denomina de “retorno da centralização concentrada e burocrática”. Relativamente aos órgãos de gestão, este normativo mantém aquilo que já havia sido enunciado pelo Decreto anterior: Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo. A dimensão participativa é mantida através da realização de eleições, mas este Decreto-Lei acrescenta pormenores quer às regras de constituição quer aos processos eleitorais. Além disso, toma em mãos as competências

de cada um dos órgãos deixando mesmo para normativos posteriores uma maior clarificação.

Há uma preocupação efectiva em procurar chamar ao poder central todo o controlo da escola e do seu funcionamento através de uma uniformização total de normas e procedimentos. O Estado procura manter o discurso da participação democrática, mas age de forma a conduzir àquilo que se anuncia como um “processo de reconstrução do paradigma da centralização (o retorno do poder ao centro), desvalorizando fortemente as experiências anteriores de tipo autonómico e associando-as à *desordem* e ao *caos total* nas escolas” (Lima, 2007:26). Esta ânsia de retorno do poder ao centro também é, segundo Teodoro (2001) e Stoer (1982), resultado do desafio de exhibir internacionalmente a legitimidade de um Estado forte, capaz de pilotar o planeamento do processo de reconfiguração do sistema educativo.

Lima (2011: 63), sobre a manutenção das práticas democráticas, afirma que estas “são altamente formalizadas e as competências dos órgãos de gestão são predominantemente de execução institucional das políticas e orientações dimanadas *cima e de fora*, assim reconstruindo o paradigma da centralização na administração escolar, transitoriamente em crise durante o período revolucionário.” Nesta mesma linha, acrescenta ainda que “o Conselho Directivo, embora seja aparentemente o representante, democraticamente legitimado, da escola junto do ministério, mais parece o primeiro representante, ou delegado, do ministério junto de cada escola” (Lima, 2011:63).

Stoer (1982: 82) conclui, a este propósito, que “a «normalização do ensino em Portugal, após o período revolucionário, é principalmente um processo através do qual o Estado recuperou e reafirmou o controlo da educação, definindo e limitando aquilo que se poderia considerar como ensino”. Barroso (2003d: 68) também define este processo de normalização como a busca, por parte do Estado e sua administração, de um poder e controlo sobre a educação, eliminando todas as derivas revolucionárias. Passa-se, novamente, para “sistema de telecomando central” (Formosinho, 2005b: 101) criando uma “versão burocorporativa da gestão democrática como o compromisso entre a dimensão neocorporativa e a dimensão burocrática da gestão escolar” através de “um

equilíbrio de contrabalanço entre dois modelos antagónicos – o modelo centralista burocrático, estabelecido no século XIX, consolidado durante a I República e o Estado Novo, e o modelo de «gestão democrática», constituído a partir da Revolução do 25 de Abril” (Formosinho, 2003: 29).

2.7. De 1976 a 1986: a escolarização de todos e a massificação do Ensino

Como verificamos anteriormente, a escolarização de todos os portugueses é um fenómeno que se inicia no século XVIII e ganha grande impulso no final do século XIX e durante o século XX. O número de escolas, alunos e professores cresceu exponencialmente mas não de forma homogénea (Barroso, 2001; Teodoro, 2001). Houve países que rapidamente arrancaram com este projecto, criando e desenvolvendo os meios e os espaços para a concretização deste objectivo prioritário. Este fenómeno embora seja, muitas vezes, entendido como um fenómeno global, na realidade, não o é. Primeiro porque não abarcou de forma consistente todos os continentes e depois porque não avançou de forma equilibrada e minimamente homogénea nos países onde, de algum modo, podemos afirmar que arrancou. Nunca é demais reforçar a ideia que “Portugal foi um dos primeiros países na Europa a legislar sobre a obrigatoriedade escolar. Foi um dos últimos a cumpri-la” (Nóvoa, 2005: 25).

Durante décadas, em Portugal, como observamos anteriormente, o acesso ao ensino é reservado a uma minoria e o ensino secundário e superior é, ainda mais, um privilégio de uma pequena elite. O acesso essencialmente facultado às elites conduziu à criação de um fosso imenso entre a população portuguesa com frequência do ensino secundário e superior quando comparados com outros países (Azevedo, 2009:3-4; Formosinho, 2005b). A massificação do ensino ganha verdadeira forma em Portugal após a Revolução de Abril. A ideia de democratização estende-se não apenas a uma forma diferente de gerir os estabelecimentos mas também a uma abertura de possibilidade de acesso do ensino à população.

Formosinho (2005b) caracteriza este período, compreendido entre 1976 e 1986, como um período de advento de escola de massas mas simultaneamente de proliferação legislativa. A proliferação legislativa, neste período, teve aumentos exponenciais com

uma hiper-regulamentação de tudo quanto era pormenor. Para Formosinho (2005b) esta hiper-regulamentação resulta do paradoxo da aceleração da procura do ensino e simultaneamente da instauração do modelo de gestão democrática. Com uma crescente massificação do ensino, as problemáticas colocadas às escolas e aos órgãos centrais da administração educativa eram cada vez mais e mais complexas. Perante esta realidade incontornável e crescente, surgia, de forma mais óbvia, a impossibilidade da administração central exercer um poder directo praticado anteriormente através da nomeação dos responsáveis pelos serviços locais. A esta impossibilidade alia-se a desconfiança não só política mas também técnica. Diante disto, a administração central “incrementou o outro tipo de controlo inerente ao centralismo burocrático – o controlo normativo” (ibidem: 103). O controlo normativo constrói-se minorando a participação democrática dos actores escolares com normas *top down*, conduzindo-os a um desinteresse e a “uma participação meramente ritual e ritualizada na eleição de um órgão que, embora eleito para representar a escola perante o Ministério da Educação, cada vez se assumia mais como representante do Ministério da Educação na escola” (Afonso, 2002b: 77).

Esta generalização da escolaridade avança, desde a sua génese, como verificamos anteriormente e como defende Barroso, “com base numa matriz pedagógica – a classe – inventada para tornar possível o ensino colectivo” (Barroso, 2001:64). A construção desta matriz implica uma forte harmonização de processos e métodos de ensino, gestão e organização pedagógica, apenas possível num sistema fortemente controlador e verificador da uniformidade e homogeneidade “das normas, dos espaços, dos tempos, dos alunos, dos professores, dos saberes e dos processos de inculcação” (Barroso, 2001:67). O princípio da igualdade é recorrentemente esgrimido como argumento fundamental para validar este processo de centralização, uniformização, homogeneização e impessoalidade de ensino, gestão e organização pedagógica. Apenas com a absoluta centralização, uniformização, homogeneização e impessoalidade de ensino, gestão e organização pedagógica seria possível garantir a igualdade de acesso a todos os cidadãos, independentemente da sua condição social, cultural, étnica ou religiosa, que os herdeiros dos ideais da revolução francesa pretendiam.

O Estado, através dos serviços centrais da Administração da Educação, assumiu zelosamente esta tarefa desenvolvendo e promovendo meios de controlo e regulamentação, procurando manter “dentro dos carris” toda e qualquer escola e todo e qualquer professor.

A Escola assumiu e incorporou uma estrutura administrativa e pedagógica alicerçada nos princípios de Frederick W. Taylor e Henry Ford. A divisão minuciosa de tarefas e a sua especialização e o controlo do tempo gasto em cada operação permitiam não só uma racionalização de recursos mas também a possibilidade uniformização de processos e um controlo remoto desde o centro. A administração da educação é conduzida por uma macroestrutura que emana normas e regulamentos. Este excesso legislativo leva Formosinho (2005b: 101) a afirmar que “na dimensão jurídico-burocrático formal, o nível global de controlo central em 1985 era o mesmo que em 1932”.³

Este esquema de organização pedagógica e administração não ficou imune, desde logo, a críticas que vislumbravam nesta mecanização uma violência exercida sobre as crianças impedindo o seu desenvolvimento harmonioso e individualizado. Não obstante as vozes discordantes que foram criando pequenos oásis de pedagogia diferenciada, este esquema organizacional e pedagógico avançou de forma avassaladora e quase incólume.

Na década de 60, na generalidade dos denominados países do centro e, na década de 80, em Portugal, torna-se demasiado evidente que as condições que presidiram à institucionalização desta modalidade organizativa e pedagógica já não são as mesmas. A heterogeneidade dos alunos aumentou incomparavelmente, o sistema escolar, conseqüentemente, tornou-se mais complexo e as autoridades escolares gradualmente foram perdendo legitimidade para imporem a submissão dos alunos e dos professores. Além disso, o número de escolas foi-se multiplicando “em expansão explosiva” (Formosinho, 2003:26), mas sem conseguir responder de forma cabal à procura. A sobrelotação das escolas fê-las funcionar durante muito tempo num clima de

³ Para conferir a legislação publicada entre 1974-1999, ver Delgado, João Manuel; Martins, Édio (2002: 53-78).

sobrevivência (Formosinho e Machado, 2000c:103) ou serviços mínimos. Esta dificuldade “teve como consequências instalar um padrão de mera sobrevivência na governação das escolas e permitir uma interpretação permissiva da gestão escolar.

A grande preocupação da administração central e das escolas, nas décadas de 70 e 80, era saber se conseguiriam ter suficientes salas para os alunos, se tinham professores profissionalizados disponíveis, se conseguiriam colocar os professores atempadamente, se o ano lectivo começava a tempo, etc. Nesta sobrevivência se esgotavam, a maior parte do tempo, a administração central e as escolas.” (Formosinho, 2003:26-27).

Aliado a isto, há ainda a acrescentar, segundo o mesmo autor (ibidem: 27-28), “a precaridade docente” que reduz os professores a “vendedores ambulantes de aulas” como “peões volantes de escola em escola” liderados por directores que devido à “rápida proliferação de dirigentes escolares, muitos dos quais não tinham preparação para dirigir uma escola de massas”. Ora, isto conduz a uma permissividade onde “eram muitas vezes tolerados comportamentos e práticas educativas profissionalmente inaceitáveis ou deontologicamente duvidosas”.

Há que juntar ainda uma instabilidade política que não permite uma efectiva legitimação e continuidade na busca de respostas e consensos. A sucessão de governos e as divergências fracturantes entre diferentes facções políticas não consentem a efectivação de uma política uniforme em todo o território. A legislação busca o controlo, que gradualmente se vai retomando, mas ainda sem uma total verificação consentindo “infidelidades normativas” (Lima, 2011:28).

A forma de agir neste período orienta um pensamento que levou a que “a representação da gestão democrática fosse a de ausência de controlo próximo, por contraponto ao controlo autoritário anterior” (Formosinho, 2003:27). A vontade (re)centralizadora é imensa e o vigor normativo inúmero mas a imposição na realidade das escolas segue a um ritmo próprio de um país que aprende a viver em democracia.

2.8. A Lei de Bases do Sistema Educativo

A publicação da Constituição da República Portuguesa em 1976 estabelece-se como um momento central da normalização democrática da sociedade portuguesa. Não

obstante, a história mostra-nos que os anos seguintes continuaram “quentes” e marcados por instabilidade política, social e económica. Ao nível da educação, como procurámos evidenciar anteriormente, o processo de “normalização” e “recentralização” foi-se edificando gradativamente num modelo tipo manta de retalhos. A destruição do edifício normativo do Estado Novo não foi acompanhado por um verdadeiro modelo substituto. A sucessão de normativos não edifica um modelo alternativo porque surgem mais como reacção a problemas e questões que a realidade vai impondo. Esta lacuna permanece, como uma ferida aberta, à qual é necessário dar resposta porque os problemas são cada vez mais e mais complexos. A lógica reactiva vai-se sobrepondo à lógica estratégica de desejar, conceber, executar e avaliar uma visão de um modelo escolar democrático, personalizado, capaz de gerar efectiva igualdade de oportunidades face a cidadãos tão diferentes.

Além disso, a democratização do país e a adesão a organismos internacionais, onde se destaca claramente a CEE, acentuou a emergência de uma resposta ao desafio da mudança na educação (Lima 2011; Teodoro; 2001; Barroso, 2003). O Estado centralizador e uniformizador também deixou de ter o consenso social que lhe permitia impor, sem grandes constrangimentos, o modelo educativo preconizado desde o século XIX (Barroso, 2001; 2005a; Azevedo, 2009; Formosinho, 2005a; Lima, 2011).

A década de 80 integra no léxico quotidiano do debate da organização e administração educativa conceitos como descentralização, desconcentração e autonomia. A Constituição da República Portuguesa de 1976 já consagra a descentralização administrativa como garante do exercício democrático do poder (art.º 239) mas, na administração educativa, a sua concretização apenas sucede dez anos depois com a publicação da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei De Bases Do Sistema Educativo).

O modelo de gestão democrática, que se impõe depois de 25 de Abril de 1974 e que o Estado vai metamorfoseando sucessivamente, nunca aborda abertamente estes conceitos. O modelo “burocorporativo” apenas é questionado pela LBSE plasmando os conceitos de descentralização e democracia participativa (Formosinho, 2003:30). Seguindo Teodoro (2001:399), “poderemos considerar que a aprovação, em 1986, da

Lei 46/86 permitiu fechar a o ciclo de normalização da política educativa e abrir uma nova fase, centrada novamente no propósito de realizar a reforma educativa, enquanto transformação global (e coerente) do sistema de ensino, interrompida pela crise revolucionária de 1974-1976”.

Logo no artigo 3º, alínea g podemos ler o seguinte:

“O sistema educativo organiza-se de forma a:

g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;”

O Capítulo VI é dedicado à “Administração do sistema educativo” e aí, nos diferentes artigos, encontramos aspectos disruptivos relativamente aos modelos anteriores. No artigo 43, pontos 2 e 3, fala-se de diferentes estruturas de âmbitos diferentes (nacional, nacional, regional autónomo, regional e local) que assegurem a participação de actores até aí afastados e com uma participação residual e/ou ritualizada nas decisões:

“2 – O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.

3 – Para os efeitos do número anterior serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção.”

Embora autonomia e descentralização sejam as palavras-chave, na realidade aquilo que vai sucedendo é uma política de centralização desconcentrada que é, de certo modo, um artifício de procura de reforço do controlo e poder do centro junto da periferia. As criações de estruturas intermédias dependentes hierarquicamente e sem poder de decisão autónomo transformam-se numa forma atenuada de centralização. Em

alguns casos, resulta mesmo num maior controlo centralizador devido às possibilidades criadas pela proximidade. Lima (2007:39) é contundente ao afirmar que a opção do Estado, ao arripio do discurso oficial de descentralização e autonomia das escolas, optou “por uma reorganização do centro e de suas estruturas pericentrais com vista à manutenção e ao reforço da sua capacidade de controlo sobre as escolas”. As ideias e práticas de descentralização e a autonomia acabam por não passar, nesta fase, de slogans (Formosinho e Machado, 2000a) e “retórica política” (Azevedo, 2009).

Impõe-se, neste momento, uma análise aos conceitos referidos dada a sua polissemia e diversidade de interpretações.

2.9. As autonomias decretadas e os ensaios de territorialização

Como verificamos anteriormente, a instauração de um regime democrático em Portugal, com o 25 de Abril de 1974, abriu a porta a um conjunto de mudanças a que educação não foi alheia. Durante os primeiros anos de regime democrático, houve uma evidente preocupação com a democraticidade do sistema de ensino quer naquilo que respeita ao acesso quer naquilo que à gestão e organização diz respeito. A problemática da democraticidade dos órgãos de gestão ombreou sempre com o desejo (e concretização) do Estado manter um controlo central sobre o sistema educativo.

Com a publicação, em 1986, da Lei de Bases do Sistema Educativo os conceitos de regionalização e descentralização entram também na ordem do dia. Na esteira de Formosinho e Machado (2005:115) adoptámos que a “Lei de Bases do Sistema Educativo supera a concepção de democratização já presente na Reforma Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Julho) [...] A concepção de democratização presente na LBSE inclui uma distribuição de poder nas decisões educativas, através da descentralização dos órgãos e da participação popular na definição da política e na direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino”. Este propósito que emerge nos anos 80 “pretende romper com a lógica das décadas anteriores, impulsiona o ressurgimento da escola com o território local, apela à mobilização dos actores locais e à inovação sobre o terreno e mobiliza discursivamente as noções de território escolar, espaços de formação, contrato, parceria e rede” (ibidem:117).

Neste sistema de mudança, há que considerar os trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE). A comissão, nomeada pelo então primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva, ficou incumbida de elaborar uma série de trabalhos/documentos preparatórios para uma posterior decisão política. Esses trabalhos tinham, entre outras missões, o “estudo das condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia aos estabelecimentos de ensino não superior”(CRSE, 1986:44). Este desiderato político surge, como afirma Formosinho e Machado (2000b:45-46) porque, na linha daquilo que vinha sucedendo em outros países, “a partir de finais dos anos 80 começa a esboçar-se uma clara intenção de a administração abandonar a prática de tomada de decisões a nível central para aplicação uniforme a todo o território nacional e um desejo de impulsionar os estabelecimentos a tomar decisões estratégicas coerentes com as «causas» nacionais da educação”. A emergência de um novo modelo impõe-se como meio para alterar o paradigma da escola como “serviço local do Estado” (Formosinho, 2005:117). Para estes autores é claro que “antes de 1987, a escola portuguesa era vista como uma unidade administrativa da Administração Educativa Central. Apesar de ser gerida por professores eleitos, não possuía autonomia, sendo governada por normas e directrizes da administração central” (idem, 2010:43). A urgência de mudança não é alheia nem aos decisores políticos que pretendem “reformular”, como resulta óbvio pela nomeação da já referida Comissão de Reforma do Sistema Educativo, nem aos investigadores e académicos, nomeadamente aqueles que integraram a referida Comissão. Como sintetiza Formosinho (ibidem:43-44), em 1987-88 as grandes questões discutidas na Comissão eram “(i) a distinção entre administração e gestão; (ii) consequentemente, a necessidade de um órgão de administração (diferenciado de um órgão de gestão), com a representação externa dos pais e da comunidade; (iii) a prevalência dos professores no órgão de administração; (iv) os poderes deste órgão de administração sobre os assuntos da escola; (v) os requisitos para se ser um director de escola (a exigência de ser um professor; a exigência de ser um professor da escola em particular); (vi) o modo de selecção do director de escola (eleição realizada pelos professores da escola entre os próprios, nomeação pelo órgão de administração); (vii) o grau de autonomia da escola em relação à autoridade regional de

educação”. O mesmo autor (ibidem:44) conclui que “depois deste debate, gerou-se um consenso quanto à necessidade de criar uma escola pública que fosse mais do que uma mera unidade administrativa da administração educativa – a conceptualização da escola pública como uma «comunidade educativa» era, de um modo geral, aceite. Verificou-se também um consenso relativamente às limitações de uma escola pública integralmente administrada por professores, sem a participação dos pais e dos representantes da comunidade. As outras questões continuaram a ser objecto de debate.”

É neste contexto que, em 1989, o governo liderado pelo Primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva publica o Decreto-Lei nº43/89 de 3 de Fevereiro que estabelece o regime jurídico de autonomia dos estabelecimentos das escolas oficiais dos 2º e 3º ciclos de ensino básico e de ensino secundário

2.9.1. O Decreto-Lei nº43/89 de 3 de Fevereiro

Este Decreto-Lei, como afirmamos anteriormente, que estabelece o regime jurídico de autonomia dos estabelecimentos das escolas oficiais dos 2º e 3º ciclos de ensino básico e de ensino secundário, começa por afirmar, desde logo, que “a reforma educativa não se pode realizar sem a organização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local” (Preâmbulo). Nesta mesma linha, o Decreto-Lei assevera que “entre os factores de mudança da administração educacional inclui-se, como factor preponderante, o reforço da autonomia da escola” (Preâmbulo) que “concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere” (Preâmbulo). O legislador vai ainda mais longe plasmando que “a autonomia da escola exerce-se através de competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos e programas de actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira” (Preâmbulo).

Em teoria, “este diploma, a propósito da autonomia da escola, retoma os princípios da Lei de Bases do Sistema Educativo. A descentralização regional e local, o diálogo com a comunidade envolvente e a desregulamentação da administração educativa, constituem o contexto natural e imprescindível da autonomia da escola que se concretiza num projecto educativo próprio, elaborado com a participação dos vários intervenientes no processo educativo, tendo em conta as características da escola, os recursos que dispõe ou poderá vir a dispor e os apoios da comunidade em que se insere” (Delgado e Martins, 2002:22).

Este diploma, segundo Lima (2007:40) acaba por não passar de uma declaração de boas intenções porque “optando por definições vagas e genéricas e por competências limitadas e instrumentais que, na maioria dos casos, vinham de há muito a ser exercidas nas escolas, o regime de autonomia fala de competências das escolas de forma ambígua e tendencialmente reificada, sem remeter para órgãos concretos, assumindo mais o estatuto de «declaração de intenções» a concretizar no futuro do que de instrumento normativo de uma efectiva descentralização, tanto mais que a autonomia da escola, a desenvolver nos planos cultural, pedagógico e administrativo, deve obviamente ocorrer «dentro dos fixados pela lei (Artigo 2º, ponto 3), ou seja, sitiada por um extenso *corpus* normativo que, ao longo de décadas, foi produzido em sentido inverso ao da descentralização e da autonomia das escolas”. Na mesma linha, Barroso (2004:57-58) afirma que “apesar do tom grandiloquente (...) a autonomia decretada foi bastante reduzida e o diploma que a consagrou formalmente (o Decreto-Lei 43/89) não passa, no essencial, de uma declaração de intenções gerais sobre a necessidade de as escolas desenvolverem um «projecto educativo» e de um inventário de atribuições e competências avulsas que, nuns casos, já correspondiam à prática corrente da administração das escolas, e que, em outros casos, eram irrealizáveis por falta de meios. O único aspecto onde a sua acção inovadora se fez sentir foi na flexibilização da gestão financeira das escolas (através do alargamento de uma «experiência» que já se encontrava em curso”.

É de mencionar que este Decreto-Lei “esqueceu” as escolas do primeiro ciclo do ensino básico e as do ensino pré-escolar.

2.9.2. O Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de Maio

Dois anos volvidos da publicação do Decreto-Lei nº 43/89 o governo publica um novo normativo sobre a autonomia dos estabelecimentos de ensino: Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de Maio. Este Decreto-Lei, contrariamente ao 43/89, inclui os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

Este Decreto-Lei pretende articular-se em três diferentes eixos: i) participação, democraticidade e decisão de nível local “que pressupõe uma inserção da escola na estrutura da administração educacional que obriga à transferência de poderes de decisão para o plano local” (Preâmbulo); ii) eficiência de serviços e iii) prestação de contas. Este normativo introduz os conceitos de racionalização e prestação de contas afirmando que “a experiência acumulada durante estes 15 anos de gestão democrática recomenda algumas alterações no modelo vigente, de modo a conciliar o intransigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade” (Preâmbulo).

Esta lei, como confirmamos no preâmbulo, “define um modelo de direcção e gestão que, nas suas linhas conceptuais, é comum a todos os estabelecimentos de educação e ensino, mas que se concretiza em modalidades específicas. Introduce o conceito de área escolar para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, com a dupla acepção pedagógica e administrativa, permitindo agregar lugares de monodocência destes níveis educativos e respondendo já à estrutura da nova rede escolar prevista” (Preâmbulo).

É de ressaltar ainda a declaração do preâmbulo assegura que “o diploma concretiza os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária. Efectivamente, no conselho de área escolar e de escola, através do processo de eleição, encontram-se representados os intervenientes na comunidade escolar, competindo a este órgão colegial as funções de direcção”.

A procura de “estabilidade e eficiência da administração e gestão são garantidas por um órgão unipessoal, o director executivo, designado através de concurso pelo concelho de área escolar ou de escola, perante quem é responsável.

Os órgãos de direcção, administração e gestão são ainda apoiados por órgãos consultivos e por serviços especializados de natureza técnico-pedagógica e administrativa” (Preâmbulo).

Concretamente, para este Decreto-Lei, segundo o Artigo 5º, “os órgãos de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino e das áreas escolares são os seguintes:

- a) Conselho de Escola ou conselho de área escolar;
- b) Director executivo;
- c) Conselho pedagógico;
- d) Conselho administrativo;
- e) Coordenador de núcleo, nos estabelecimentos agregados em áreas escolares;”

O Conselho de Escola ou conselho de área escolar é constituído por representantes dos docentes, dos alunos, do pessoal não docente, das associações de pais e encarregados de educação, da Câmara Municipal e dos interesses sócio-económicos da região e dos interesses culturais da região.

Este órgão possui inúmeras competências, entre as quais, eleger o director executivo, destituí-lo ou renovar o seu mandato, aprovar o regulamento interno da escola, aprovar o projecto educativo da escola, aprovar os planos plurianual e anual de actividades da escola, aprovar o projecto de orçamento anual da escola, apreciar os relatórios trimestrais de situação, aprovar o relatório anual de actividades, definir princípios que orientam as relações com a comunidade, com as instituições e organismos com responsabilidade em matéria educativa e com outras escolas, nacionais ou estrangeiras, definir critérios de participação da escola em actividades culturais, desportivas e recreativas, estabelecer critérios de realização de actividades de apoio aos valores culturais locais, actuar como órgão mediador de conflitos internos, aprovar normas e critérios de apoio social em cumprimento dos limites fixados por lei, determinar a aplicação de penas graves de suspensão de alunos.

O mandato deste órgão tem a duração de quatro anos. O cargo de presidente do órgão e dos representantes dos alunos e dos pais e encarregados de educação tem a duração de apenas um ano.

O Director Executivo é (Artigo 16º) “o órgão de administração e gestão do estabelecimento de ensino nas áreas 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 vista níveis de qualidade de ensino que satisfaçam as aspirações da comunidade escolar”

Segundo o Artigo 18º, “o director executivo é, obrigatoriamente, um docente profissionalizado, pertencente a nível de ensino ministrado na escola a que concorre, com, pelo menos, cinco anos de bom e efectivo serviço, devendo possuir formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar, nos termos a definir por portaria do Ministro da Educação. [...] é seleccionado mediante concurso, promovido pelo presidente do conselho da escola”. O mandato tem a duração de quatro anos.

O Conselho Pedagógico é (Artigo 31º) “o órgão de coordenação e orientação educativa, prestando apoio aos órgãos de direcção, administração e gestão da escola, nos domínios pedagógico-didáctico, de coordenação da actividade e animação educativas, de orientação e acompanhamento de alunos e de formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente”. Formalmente (Artigo 32º) o Conselho Pedagógico assume-se como um órgão pouco mais que consultivo com as competências de elaborar propostas e emitir pareceres. A sua constituição conta com o director executivo, chefes dos departamentos curriculares, coordenadores dos Directores de Turma, representante dos pais e encarregados de educação, representantes de alunos do 3º ciclo e secundário e representante dos Serviços de Psicologia e Orientação.

O Conselho Administrativo é composto pelo director executivo, que preside, por um dos adjuntos do director designado para o efeito e pelo chefe dos serviços administrativos. “O conselho administrativo é o órgão deliberativo em matéria de gestão administrativa e financeira da escola, nos termos das disposições legais em vigor. (Artigo 25º) e “compete, genericamente, ao conselho administrativo autorizar a realização e pagamento das despesas, nos termos legalmente previstos, e acompanhar e verificar a legalidade da gestão administrativo-financeira da escola” (Artigo 26º).

O normativo cria ainda um conjunto de “estruturas de orientação educativa que colaboram com o conselho pedagógico no exercício da respectiva competência” (Artigo 36º) e que são as seguintes: a) Departamento Curricular; b) Chefe de departamento curricular; c) Conselho de turma; d) Coordenador de ano dos directores de turma; e) Director de turma; f) Director de instalações; g) Serviços de psicologia e orientação; h) Departamento de formação.

De referir que a aplicação deste Decreto-Lei fez-se sob regime experimental e abrangeu um número muito residual de escolas. No entanto, apesar do regime experimental, o normativo não ficou isento de críticas. Lima (2007:40), referindo-se ao Decreto Lei nº 172/91 de 10 de Maio mas também ao anterior Decreto-Lei nº43/89 de 3 de Fevereiro, afirma que “«o novo modelo» nada de substancial concretiza em termos de autonomia das escolas, sendo de facto, neste domínio, uma continuação do regime anterior. Ambos, de resto, se inscrevem na mesma tradição política e administrativa centralizada e, curiosamente, ambos dependem exactamente do mesmo quadro jurídico-formal, o qual, em caso algum, foi objecto de qualquer alteração ou medida de descentralização”. Sobre o Conselho de Escola, Lindinho (2003:62) é contundente ao afirmar que “em termos teóricos o órgão de direcção é a principal estrutura da escola, porém, na prática, quem detém realmente o maior poder é o director executivo, pois, por inerência do seu cargo, tem presença assegurada nos três órgãos fundamentais da escola - conselho de escola, conselho pedagógico e conselho administrativo, podendo este até apresentar uma visão distorcida ou truncada dos problemas dado o Conselho de Escola ser um órgão isolado sem ligação institucional a outros órgãos”. Lima (2007:41) vai mais longe e afirma que “a própria representação de escola, embora objecto de controvérsia, caberá agora ao «director executivo», concedendo a este órgão unipessoal - «especialmente responsável pela administração educativa» -, o maior protagonismo e o estatuto de *elo de ligação* com a administração central e regional, podendo dessa forma vir a ser transformado no último escalão de uma cadeia de desconcentração radical capaz de penetrar já no interior de cada escola e de aí encontrar o seu verdadeiro representante, isto é, o representante da administração central”. O mesmo autor (Lima, 2002b:71), já antes havia colocado uma série de questões a este modelo preconizado

pelo Decreto-Lei n.º 172/91 de 10 de Maio porque, segundo ele, existem “contradições e ambiguidades entre princípios expostos no preâmbulo e soluções estruturais constantes nos articulados”. Assim, questiona se “as soluções encontradas para o «conselho de escola» são congruentes com uma escola dotada de autonomia? A figura do «director executivo» não poderá a vir a ser perspectivada como o último elo de uma *desconcentração radical* que penetra já no universo específico de cada escola? A diversidade de soluções curriculares, pedagógicas e administrativas sai potenciada e é possível? O «projecto educativo da escola» é possível enquanto expressão própria de uma dimensão política assumida de forma particular em cada escola? Pode integrar o sub-projecto curricular? O quadro normativo vigente é um «quadro normativo geral» que potencia a «autonomia colectiva da escola», ou permanece como um quadro caracterizado pela superprodução normativa e regulamentadora, frequentemente contraditória e de vigência intermitente? As escolas integradas no «novo modelo» tem sido dotadas de maior autonomia administrativa e financeira? O L.A.L (circular/dossier de Lançamento do Ano Lectivo) não se lhes aplica, ou aplica-se-lhes de forma distinta? A contratação e gestão de pessoal, docente e não docente, obedece a regras distintas?”

O facto do director executivo poder ser um professor de uma outra escola que não aquela a que concorre, também deve ser salientado porque igualmente foi alvo de ferozes críticas (Lindinho:2003). A questão da «formação especializada», claramente exigida no Decreto-Lei, foi um dos “calcanhares de Aquiles» deste normativo porque ficou por concretizar. Aquilo que era entendido como uma diferenciação entre a direcção e a gestão acabou por não se cumprir como previsto e desejável.

Segundo Lindinho (2003:72), podemos concluir, que “embora o decreto-lei n.º 172/91 se apresentasse, no seu preâmbulo, a preconizar a autonomia das escola que já se tinha iniciado, segundo o mesmo, com o decreto-lei n.º 43/89, referindo que este último tinha conferido às escolas uma «vasta autonomia» ao nível da decisão nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, sendo que o decreto-lei n.º 172/91 vinha estabelecer o «ordenamento jurídico de direcção, administração e gestão» (preâmbulo do decreto-lei n.º 172/91) das escolas no contexto dessa autonomia, verifica-se que o discurso e as práticas ainda estão bastante desfasados. A este

desfasamento não estará alheio o facto de o normativo não ter definido as regras de construção da autonomia das escolas, apresentando um carácter genérico, o que contribuiu para as críticas de que foi alvo com argumentação de reproduzir um modelo centralizado”.

Não obstante as críticas anteriores, há que referir que “foi um marco ao nível da participação (eventualmente ténue e sem grandes consequências por limitação dos normativos) de outros actores educativos num órgão da escola e também pela tomada de consciência de todos, principalmente os que viveram a experiência, que a existência de um órgão de direcção se esvaziava sem a respectiva atribuição de poderes de decisão” (ibidem:72).

No nosso entender, há ainda que considerar positiva a introdução de conceitos de modernização e racionalização e optimização de recursos. Mesmo conscientes que, em alguns aspectos, a introdução destes conceitos não passa de “retórica importada” e de uma tentativa de (re)centralização, não deixa de ser positiva a tomada de consciência da necessidade das escolas olharem para o seu interior e para a sua (des)organização e compreenderem a importância de mudar práticas e métodos no sentido de fazer mais e melhor (ou pelo menos melhor) com os mesmos recursos ou até com menos. Naturalmente, a introdução destes conceitos não passou incólume a críticas. Afonso (2002a:33) caracteriza este período como “o *Neoliberalismo Educacional Mitigado* numa década de Governação Social-Democrata” que na sua opinião não deixa de ser um período de “projecto político extremamente ambíguo” (ibidem:34). Lima (2002b:68), na mesma linha crítica, afirma que “com algum atraso, face a certos países europeus e aos EUA, também entre nós a democratização da educação e a descentralização da administração foram progressivamente desaparecendo dos discursos políticos e normativos, subsumidas num quadro de referência modernizador e de inspiração tecnocrática, apelando a uma racionalidade económica e gestionária e consubstanciando um discurso *apolítico e consensual*, que já tinha sido observado em outros contextos nos inícios dos anos oitenta”. Este autor afirma mesmo que “neste quadro, a «autonomia» das escolas poderia vir a representar apenas uma nova, e melhor, forma de articular funcionalmente o centro e as periferias da administração escolar, prescindindo-

se de possíveis desarticulações relativas potenciadoras da assumpção de autonomia(s) e de afirmações, plurais, de orientações, objectivos, projectos, da *comunidade educativa*” (ibidem:72).

2.9.3. O Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio

Barroso (2004:58) afirma, não sem alguma ironia, que “tal como acontece nos filmes, também na legislação há certos temas que tem direito a «remake». Foi o que aconteceu com a autonomia das escolas principalmente durante o ministério de Marçal Grilo. De novo a questão é trazida ao primeiro plano das declarações programáticas e a «retórica autonomista» aumenta de intensidade e densidade, ao longo do processo de preparação, elaboração, discussão, aprovação e aplicação de um «novo» diploma relativo à gestão e autonomias das escolas”.

O mesmo autor, fazendo “a cronologia de um processo” (ibidem:58) afirma que “o tema da autonomia das escolas reaparece no Programa do XIII Governo constitucional e no documento apresentado em Junho de 1996 à Assembleia da República, o «*Pacto Educativo para o Futuro*»”. O processo de publicação do Decreto-Lei passa, segundo Barroso, por quatro fases. A primeira fase consiste num convite endereçado ao próprio João Barroso pelo Ministro da Educação “com a finalidade de «identificar os princípios que devem orientar o processo de transferência de competências nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro às escolas, no quadro do reforço dos seus níveis de autonomia; analisar as implicações que este reforço dos níveis de autonomia das escolas deve ter no processo de descentralização administrativa (...) e propor uma programa de execução que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua gradualização»” (ibidem:60). Esta primeira fase termina com a apresentação, por parte do autor, em Março de 1997, “do relatório e as suas conclusões numa reunião com o Ministro, Secretários de Estado, assessores e altos funcionários da administração central e regional” (ibidem:60). O referido estudo já tinha sido entregue em Dezembro de 1996 ao Ministro da Educação e foi, posteriormente, publicado pelo Ministério da Educação em Fevereiro de 1997. A segunda fase consiste na aprovação, por parte do Ministro da Educação, dos princípios e da orientação geral das propostas apresentadas. Mediante esta aprovação, é nomeada

uma comissão constituída por dirigentes da administração central e regional “coordenada pela subdirectora do Departamento de Planeamento e Gestão Financeira, com o fim de proceder à sua operacionalização e programar a sua execução. Em Junho de 1997, esta comissão apresenta o relatório que, no essencial, respeita o estudo prévio e propõe um programa de desenvolvimento com propostas dos respectivos diplomas legais estruturantes do processo. Este relatório «é congelado» na sequência de objecções e divergências vindas da parte dos gabinetes dos secretários de estado respectivos” (ibidem:61).

A terceira fase inicia-se quando “os assessores chamam a si a condução do processo que passa a ter uma forte componente política. As lógicas «científica» e «administrativa» das propostas iniciais vão sendo preteridas pelo «pragmatismo político» no quadro de uma estratégia global do governo para o sector em função dos múltiplos arranjos e acordos com parceiros sociais (sindicatos, associações de pais e de municípios, partidos políticos, etc)” (ibidem:61). Esta dinâmica de arranjos e acordos culmina com a apresentação de uma proposta de diploma sobre “autonomia e gestão das escolas” que é apresentada ao CNE para discussão e parecer e posteriormente para debate público. A quarta fase, finalizado o debate público em Fevereiro de 1998, culmina com a publicação do diploma em Maio de 1998. É também nomeada “uma «comissão de acompanhamento» composta de representantes dos diversos serviços da administração central e regional e é iniciada a sua execução pelas escolas, no ano lectivo de 1998/99, com a elaboração dos respectivos Regulamentos internos e a eleição dos novos órgãos de gestão” (ibidem:61-62).

Todo este processo de estudo, debate, “arranjos”, acordos e publicação final do Decreto-Lei não ficou dispensado de críticas. João Barroso que, como verificamos anteriormente, está na génese deste Decreto-Lei sobre a “autonomia e gestão das escolas” assevera que a proposta que é enviada para o CNE e para posterior discussão pública “retoma, no seu preâmbulo, muitos dos princípios constantes do (...) estudo prévio, mas afasta-se dele, substancialmente, em muitas das medidas concretas e da sua regulamentação, nomeadamente no domínio das estratégias de mudança e pilotagem do processo, das reformas da gestão das escolas e do próprio conceito e práticas da

«autonomia»”(ibidem:61). Este afastamento acontece porque houve uma “diversidade de interesses e lógicas que estiveram presentes nesta decisão” (ibidem:62). Nesta lógica, “o processo foi menos linear e muito mais plural, sendo visível o confronto entre várias racionalidades e interesses resultantes quer de posicionamentos político-ideológicos, quer de ligações pessoais ou de grupo” (ibidem:62). Os diferentes interesses e opiniões podem agrupar-se “em torno das seguintes lógicas: *estatal, de mercado, corporativa e sociocomunitária*” (ibidem:62).

Publicado a 4 de Maio de 1998, o Decreto-Lei 115A/98 inicia o seu preâmbulo, que, como apuramos anteriormente, muito deve ao estudo encomendado pelo Ministro da Educação Marçal Grilo ao investigador João Barroso, afirmando que “a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação” (Preâmbulo) como meios para atingir algo que é perseguido desde o 25 de Abril de 1974: “a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação” (Preâmbulo). O Preâmbulo dá ainda muito ênfase à dinâmica de territorialização e à situação concreta das escolas. Fica claro que “a escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança” (Preâmbulo). Esta atenção ao concreto da escola, assume que “afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adopta uma lógica de matriz” (Preâmbulo) porque “a configuração da autonomia determina que se parta das situações concretas, distinguindo os projectos educativos e as escolas que estejam mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia, cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir a compensação exigida pela desigualdade de situações” (Preâmbulo). Nesta linha de valorização da territorialização e da intervenção e corresponsabilização de outros actores no processo de decisão da vida das escolas, o preâmbulo aborda a eventualidade de “desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas resultantes das dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas, designadamente através de cartas escolares concelhias. Preconiza-se, assim, a realização de uma política

coerente e eficaz de rede educativa, numa lógica de ordenamento do território, de descentralização e de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado e equilibrado. A concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios educativos tem de assentar num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projectos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local. Trata-se de favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades” (Preâmbulo).

Este novo *regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário* estipula quatro órgãos de administração e gestão: Assembleia de Escola, Conselho Executivo ou Director, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo.

A Assembleia de Escola “é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola” (Artigo 8º, ponto 1) e é constituída por representantes “dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local” (Artigo 8º, ponto 2). Podem ainda fazer parte deste órgão “por opção da escola, a inserir no respectivo regulamento interno, (...) representantes das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respectiva área, com relevo para o projecto educativo da escola” (Artigo 8º, ponto 3). O número total de representantes deste órgão não pode ser superior a 20 elementos (Artigo 9º, ponto 1) sendo que até 50% dos elementos podem ser docentes e os representantes dos Encarregados de Educação e pessoal não docente não podem ser em número inferior a 10% do número total de membros (Artigo 9º, ponto 2 e 3). Os alunos estão representados se houver ensino secundário ou se houver trabalhadores estudantes no ensino recorrente (Artigo 9º, ponto 4 e 5). As competências deste órgão, com mandato de 3 anos (Artigo 14º, ponto 1), passam por (Artigo 10º, ponto 1) “a) Eleger o respectivo presidente, de entre os seus membros docentes; b) Aprovar o projecto educativo da escola e acompanhar e avaliar a sua execução; c) Aprovar o regulamento interno da escola; d) Emitir parecer sobre o plano anual de actividades,

verificando da sua conformidade com o projecto educativo; e) Apreciar os relatórios periódicos e o relatório final de execução do plano anual de actividades; f) Aprovar as propostas de contractos de autonomia, ouvido o Conselho Pedagógico; g) Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento; h) Apreciar o relatório de contas de gerência; i) Apreciar os resultados do processo de avaliação interna da escola; j) Promover e incentivar o relacionamento com a comunidade educativa; l) Acompanhar a realização do processo eleitoral para a direcção executiva; m) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas na lei e no regulamento interno”.

A constituição deste órgão e as suas competências são, desde logo, como afirma Lindinho (2003:87) sinal das “contradições entre os princípios e o restante articulado mas também entre o próprio articulado”. Estas contradições resultam fundamentalmente do carácter meramente simbólico da Assembleia de Escola. As suas competências são pouco mais que inócuas se tirarmos a possibilidade de criar um impasse na não aprovação dos documentos estratégicos Projecto Educativo e Regulamento Interno. Repare-se que este órgão não elabora, apenas aprova ou reprovava. No entanto, considerando a constituição do próprio órgão, maioritariamente constituído por professores (máximo 50%), relega não só os restantes actores para um valor e participação pouco mais que residual como direcciona as discussões para uma aprovação quase certa. Além disso, a possibilidade de parte significativa dos elementos da Assembleia de Escola, “os representantes das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico”, serem cooptados pelos restantes membros fragiliza bastante o seu papel e desempenho imparcial. É de referir ainda que estes membros da Assembleia Escola estão excluídos da eleição da Direcção Executiva ou Director. Acompanhando Lindinho (2003:91), “pode-se afirmar que a assembleia de escola é um mero órgão ornamental, servindo para mostrar que se dá voz a todos os actores educativos a qual é abafada pelos normativos, não alcançando qualquer eco nos diversos níveis da administração”.

A Direcção Executiva “é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira” (Artigo 15º, ponto1) e, mediante opção da escola plasmada no Regulamento Interno, pode ser constituída por um

Conselho Executivo ou por um Director (Artigo 15º, ponto2). Se as escolas optarem por um Conselho Executivo, este “é constituído por um Presidente e dois Vice-Presidentes” (Artigo 16º, ponto1). “No caso de a escola ter optado por um Director, este é apoiado no exercício das suas funções por dois adjuntos” (Artigo 16º, ponto2). Nos casos em que “funciona a educação pré-escolar ou o 1º ciclo conjuntamente com outros ciclos do ensino básico, um dos membros do Conselho Executivo, o Director ou um dos seus adjuntos deve ser educador de infância ou professor do 1º ciclo” (Artigo 16º, ponto3). As competências deste órgão passam por, “ouvido o Conselho Pedagógico, elaborar e submeter à aprovação da Assembleia os seguintes documentos: a) Projecto educativo da escola; b) Regulamento interno da escola; c) Propostas de celebração de contractos de autonomia” (Artigo 17º, ponto1). Possui ainda “no plano da gestão pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” (Artigo 17º, ponto2) um lato conjunto de competências como “a) Definir o regime de funcionamento da escola; e) Superintender na constituição de turmas e na elaboração de horários; f) Distribuir o serviço docente e não docente; g) Designar os directores de turma; h) Planear e assegurar a execução das actividades no domínio da acção social escolar; i) Gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos; l) Proceder à selecção e recrutamento de pessoal docente e não docente, salvaguardado o regime legal de concursos”. O Presidente do Conselho Executivo ou Director também possuem poderes próprios como: “a) Representar a escola; b) Coordenar as actividades decorrentes das competências próprias da direcção executiva; c) Exercer o poder hierárquico, designadamente em matéria disciplinar, em relação ao pessoal docente e não docente; d) Exercer o poder disciplinar em relação aos alunos; e) Proceder à avaliação do pessoal docente e não docente” (Artigo 18º, ponto1).

Este órgão é eleito para um mandato de três anos (Artigo 22º, ponto1) por uma “assembleia eleitoral, a constituir para o efeito, integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efectivo de funções na escola, por representantes dos alunos no ensino secundário, bem como por representantes dos pais e encarregados de educação” (Artigo 19º, ponto1). Segundo o Artigo 19º, ponto3, “os candidatos a Presidente do Conselho Executivo ou a Director são obrigatoriamente docentes dos

quadros de nomeação definitiva, em exercício de funções na escola, com pelo menos cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar”.

“O Conselho Pedagógico é o órgão de coordenação e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico-didáctico, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente” (Artigo 24º). A sua constituição é da responsabilidade de cada escola, definida no Regulamento Interno, mas deve estar “estar salvaguardada a participação de representantes das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, das associações de pais e encarregados de educação, dos alunos no ensino secundário, do pessoal não docente e dos projectos de desenvolvimento educativo, num máximo de 20 membros” (Artigo 25º, ponto1). Por inerência, “o presidente do Conselho Executivo ou o Director é membro do Conselho Pedagógico” (Artigo 25º, ponto3). As competências do Conselho Pedagógico (Artigo 26º) que “reúne, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que seja convocado pelo respectivo Presidente, por sua iniciativa, a requerimento de um terço dos seus membros em efectividade de funções ou sempre que um pedido de parecer da Assembleia ou da direcção executiva o justifique” (Artigo 27º) são pouco mais que consultivas.

O Conselho Administrativo, presidido pelo Presidente do Conselho Executivo ou pelo Director (Artigo 29º, ponto2), “é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola, nos termos da legislação em vigor” (Artigo 28º). Este órgão “é composto pelo Presidente do Conselho Executivo ou pelo Director, pelo chefe dos serviços de administração escolar, e por um dos Vice-presidentes do Conselho Executivo ou um dos adjuntos do Director, para o efeito designado por este” (Artigo 29º, ponto1). Este órgão “reúne, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que o Presidente o convoque, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer dos restantes membros” (Artigo 31º).

O Decreto-Lei 115A/98 confirma que “O Projecto Educativo, o Regulamento Interno e o plano anual de actividades constituem instrumentos do processo de autonomia das escolas, sendo entendidos como: a) Projecto Educativo - 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; b) Regulamento Interno - 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; c) Plano Anual de Actividades - 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” (Artigo 3º, ponto2).

Este Decreto-Lei incorpora um conjunto de aspectos inovadores como os *contratos de autonomia*, os *agrupamentos de escola* e os *conselhos municipais de educação*. Cada um destes aspectos será desenvolvido adiante mas, neste momento, veremos aquilo que o normativo afirma sobre cada uma destas “inovações”.

Os *contratos de autonomia* são “o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas” (Artigo 48º, ponto1). Estes contratos, como veremos adiante, são objecto de um “um processo faseado” (Artigo 47º, ponto1) e “são objecto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal” (Artigo 47º, ponto2).

Segundo o Artigo 5º, ponto1, “o agrupamento de escolas é 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”. Estes agrupamentos de escolas emergem com preocupações fundamentalmente pedagógicas. Para o legislador, os agrupamentos pretendem realizar cinco finalidades: “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 5º, ponto1). Este *agrupamento de escolas* deve salvaguardar “entre outros, critérios relativos à existência de projectos pedagógicos comuns, à construção de percursos escolares integrados, à articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, à proximidade geográfica, à expansão da educação pré-escolar e à reorganização da rede educativa” (Artigo 6º, ponto1). Além disso, deve salvaguardar-se que “cada um dos estabelecimentos que integra o agrupamento de escolas mantém a sua identidade e denominação próprias” (Artigo 6º, ponto2) e que “nenhum estabelecimento fique em condições de isolamento que dificultem uma prática pedagógica de qualidade” (Artigo 6º, ponto4).

A importância atribuída ao poder local não passa apenas pela presença obrigatória na Assembleia de Escola mas também fica forjada na criação de *Conselhos Educativos Municipais*, de iniciativa e responsabilidade dos municípios, que se querem como “estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais, com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares” (Artigo 2º).

Lima (2007:51) afirma que este novo Decreto-Lei altera muito pouco porque “o problema de fundo (...) mantém-se não obstante o discurso descentralizador e autónomico. Este «novo regime» insiste numa mudança de tipo insular sem proceder à mudança global de sistema de administração da educação e sem alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, desta forma adiando uma vez mais efectivas políticas de descentralização”.

A dificuldade da “negociação” entre os diferentes interesses em jogo (Barroso, 2004), como verificamos anteriormente, levou a que, por exemplo, se concretizasse um recuo relativamente ao Decreto-Lei 172/91 naquilo que respeita à eleição do conselho executivo/director. O Decreto-Lei 115A/98 alarga a base eleitoral a todos os docentes e

peçoal não docente e retira essa eleição do Conselho de Escola. Com esta medida, há claramente um ganho de poder para os professores que se encontram em número muito superior na escola. Assim, a Assembleia de Escola acaba por ficar como órgão quase esvaziado de poder efectivo que não suscita interesse e participação aos professores. Este articulado leva-nos a afirmar, na esteira de Lindinho (2003:91), que a assembleia de escola pouco mais é que um mero órgão ornamental. No entanto, devemos acentuar que, embora com poderes reduzidos, este é o órgão que permite que os pais, o pessoal não docente e o poder local, participem de forma regular e coerente na vida da escola. Se é verdade que não basta que todos estejam representados para que a diversidade social esteja representada (Innerarity, 2010) também não deixa de ser verdade que um dos primeiros e mais importantes passos para a representação de todos passa por criar locais e espaços de diálogo e debate entre os diferentes actores sociais. Porém, esses locais e espaços não devem esquecer que a diversidade não pode anular a coerência de uma acção pública que resulta de consensos dinâmicos.

O Conselho Executivo assume assim uma posição de “domínio”. Este domínio é aparente porque o modelo administrativo mantém-se muito centralizado e o Conselho Executivo continua a estar “vinculado” aos normativos da administração central e regional e, como tal, possui apenas uns poucos poderes que lhe foram “delegados”.

Os *contratos de autonomia* ficaram como uma realidade utópica durante vários anos e o agrupamento de escolas, como veremos adiante, rapidamente passou de uma decisão com motivações fundamentalmente pedagógicas a uma decisão primordialmente administrativa e de racionalização de recursos com sérios prejuízos pedagógicos.

2.9.4. O Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril

Volvida uma década após a publicação Decreto-Lei 115A/98, é publicado em 22 de Abril de 2008, por um governo socialista liderado por José Sócrates, sendo Maria de Lurdes Rodrigues ministra da educação, um novo Decreto-Lei sobre regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. O legislador faz preceder ao normativo um extenso preâmbulo que, desde logo, assevera que “o programa do XVII Governo

Constitucional identificou a necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes” (Preâmbulo). Este início indica uma ruptura com o anterior Decreto-Lei (Decreto-Lei 115A/98) que, por acaso (ou não), também havia sido promulgado por um governo do Partido Socialista. Declarando a necessidade de reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção das escolas e a constituição de lideranças fortes, afiança, de forma implícita, que isso não era uma realidade devido ao anterior normativo que agora urgia substituir. Na verdade, como verificamos anteriormente, o Decreto-Lei 115A/98 foi alvo de críticas por criar um órgão (Assembleia de Escola) que parecia pouco mais que simbólico dado o esvaziamento de competências e atribuições a que foi sujeito. A substituição de modelo, porque o anterior, mesmo com alterações, era incapaz de alcançar, “exige, agora, a passagem a outro patamar, que implica a introdução de alterações ao regime jurídico de autonomia, administração e gestão escolar, de acordo com as necessidades identificadas e os objectivos definidos no programa do Governo” (Preâmbulo). A indispensável “abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais” (Preâmbulo), passa pela “efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola” (Preâmbulo) e não apenas pelo pessoal docente. Tudo isto concorre para um outro objectivo claramente assumido pelo legislador: “prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve” (Preâmbulo).

A afirmação inequívoca da necessidade de prestar contas representa, de algum modo, uma ruptura com os normativos anteriores que, embora abordassem a necessidade de eficiência e qualidade, nunca impuseram, de forma tão evidente e sem pruridos, a obrigatoriedade de prestação de contas a outros para além da administração central e regional.

A concretização destes objectivos passa, em primeiro lugar, pela “instituição de um órgão de direcção estratégica em que têm representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local, nomeadamente

representantes de instituições, organizações e actividades económicas, sociais, culturais e científicas. A este órgão colegial de direcção - designado conselho geral - cabe a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola (regulamento interno), as decisões estratégicas e de planeamento (projecto educativo, plano de actividades) e o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de actividades). Além disso, confia-se a este órgão a capacidade de eleger e destituir o director, que por conseguinte lhe tem de prestar contas” (Preâmbulo).

Afirmando, como segundo objectivo, o reforço das lideranças das escolas “impunha-se (...) 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 projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa” (Preâmbulo). Na linha anteriormente afirmada de prestação de contas e reforço das lideranças, cria-se a figura de director (impõe-se como modelo único porque o anterior Decreto-Lei já abria para esta possibilidade) como “rosto” e “primeiro responsável” a quem “poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição” (Preâmbulo).

Era intenção do legislador consagrar “um terceiro objectivo: o reforço da autonomia das escolas” (Preâmbulo). Uma autonomia que, segundo o legislador, tem sido reclamada por todos os sectores de opinião mas que pouco passa de “retórica” uma vez “que não têm correspondido propostas substantivas, nomeadamente no que se refere à identificação das competências da administração educativa que devem ser transferidas para as escolas” (Preâmbulo).

Abordando a autonomia, reforça-se a ideia responsabilização através de avaliação e prestação de contas asseverando que “a prestação de contas organiza-se, por um lado, de forma mais imediata, pela participação determinante dos interessados e da comunidade no órgão de direcção estratégica e na escolha do director e, por outro lado, pelo desenvolvimento de um sistema de auto-avaliação e avaliação externa. Só com estas duas condições preenchidas é possível avançar de forma sustentada para o reforço da autonomia das escolas” (Preâmbulo). Afirma-se também o processo gradual da

autonomia e a “contratualização da autonomia” garantindo que esta “constitui não um princípio abstracto ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação. É necessário, por conseguinte, criar as condições para que isso se possa verificar, conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade” (Preâmbulo).

O âmbito jurídico de aplicação deste diploma corresponde “aos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, regular e especializado” (Artigo2º, ponto 1) que “orientam-se pelos princípios da igualdade, da participação e da transparência” (Artigo3º, ponto 1). Além disso, devem obedecer aos princípios consagrados na Constituição e na LBSE como: (Artigo3º, ponto2) “a) Integrar as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais, culturais e científicas; b) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos; c) Assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo (...) tendo em conta as características específicas dos vários níveis e tipologias de educação e de ensino; d) Assegurar o pleno respeito pelas regras da democraticidade e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática de representantes da comunidade educativa”. O ponto 3 do Artigo3º reforça, uma vez mais (é quase como um refrão ao longo de todo o articulado do Decreto-Lei), o “princípio da responsabilidade e da prestação de contas”.

O legislador afirma ainda o objectivo de (Artigo4º, ponto 1) “a) Promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade do serviço público de educação, em geral, e das aprendizagens e dos resultados escolares, em particular; b) Promover a equidade social, criando condições para a concretização da igualdade de oportunidades para todos; c) Assegurar as melhores condições de estudo e de trabalho, de realização e de desenvolvimento pessoal e profissional; d) Cumprir e fazer cumprir os direitos e os deveres constantes das leis, normas ou regulamentos e manter a disciplina; e) Observar o primado dos critérios de natureza pedagógica sobre

os critérios de natureza administrativa nos limites de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis para o desenvolvimento da sua missão; f) Assegurar a estabilidade e a transparência da gestão e administração escolar, designadamente através dos adequados meios de comunicação e informação; g) Proporcionar condições para a participação dos membros da comunidade educativa e promover a sua iniciativa”.

Para este Decreto-Lei, “a autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da acção social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos” (Artigo8º, ponto1). Não obstante, afiança que “a extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa” (Artigo8º, ponto 2).

Os instrumentos de autonomia são o projecto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de actividades e o orçamento definindo cada um deles da seguinte forma (Artigo9º, ponto1): “a) «Projecto educativo» o documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, 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 o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa; b) «Regulamento interno» o documento que define o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar; c) «Planos anual e plurianual de actividades» os documentos de planeamento, que definem, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades e que procedem à identificação dos recursos necessários à sua execução; d) «Orçamento» o documento em que se prevêem, de forma discriminada, as receitas a obter e as despesas a realizar

pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada”. O ponto 2 do mesmo artigo refere que “são ainda instrumentos de autonomia dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, para efeitos da respectiva prestação de contas, o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação” definindo cada um deles do seguinte modo: “a) «Relatório anual de actividades» o documento que relaciona as actividades efectivamente realizadas pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada e identifica os recursos utilizados nessa realização; b) «Conta de gerência» o documento que relaciona as receitas obtidas e despesas realizadas pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada; c) «Relatório de auto-avaliação» o documento que procede à identificação do grau de concretização dos objectivos fixados no projecto educativo, à avaliação das actividades realizadas pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada e da sua organização e gestão, designadamente no que diz respeito aos resultados escolares e à prestação do serviço educativo”. Há ainda referência, no ponto³ deste artigo, ao contrato de autonomia que “constitui o instrumento de desenvolvimento e aprofundamento da autonomia dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas” e, segundo o ponto⁴, “é celebrado na sequência de procedimentos de auto-avaliação e avaliação externa, observados os termos do capítulo vii do presente decreto-lei”.

Os órgãos de direcção, administração e gestão são: a) O conselho geral; b) O director; c) O conselho pedagógico; d) O conselho administrativo.

O conselho geral é “o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa” (Artigo 11º, ponto1) segundo a LBSE e também, segundo a legislação vigente, em articulação com as Câmaras Municipais (Artigo 11º, ponto2).

A Composição do Conselho Geral deve ser definida no Regulamento Interno de cada escola mas deve ser em número ímpar não superior a 21 elementos (Artigo12º, ponto1). Na composição do órgão deve “estar salvaguardada a participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local” (Artigo12º, ponto2) sendo que “o número de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto, não pode

ser superior a 50 % da totalidade dos membros do conselho geral” (Artigo 12º, ponto 3). A participação dos alunos “circunscreve-se ao ensino secundário, sem prejuízo da possibilidade de participação dos estudantes que frequentem o ensino básico recorrente” (Artigo 12º, ponto 4) embora, em escolas sem ensino secundário se possa prever a participação de alunos do ensino básico mas sem direito a voto (Artigo 12º, ponto 5).

Os representantes dos docentes, não docentes e alunos são eleitos separadamente pelos respectivos corpos utilizando-se o método de Hondt. Os representantes dos pais e encarregados de educação são eleitos em Assembleia Geral respectiva sob proposta das suas organizações representativas e, verificando-se a sua inexistência, nos termos definidos pelo Regulamento Interno. Os representantes do município são designados pela Câmara Municipal podendo delegar estas funções nas juntas de freguesia. Os representantes da comunidade, são cooptados pelos restantes membros ou indicados por instituições, segundo o definido no Regulamento Interno. O Director também participa neste órgão mas sem direito a voto. (Artigo 14º e Artigo 15º).

O mandato dos membros do conselho geral tem a duração de 4 anos excepto os representantes dos pais e encarregados de educação que, salvo indicação em contrário do Regulamento Interno, tem a duração de dois anos (Artigo 16º). Segundo o Artigo 17º, ponto 1 “o conselho geral reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo respectivo presidente, por sua iniciativa, a requerimento de um terço dos seus membros em efectividade de funções ou por solicitação do director”. O ponto 2 do mesmo artigo refere que “reuniões do conselho geral devem ser marcadas em horário que permita a participação de todos os seus membros”.

São competências deste órgão (Artigo 13º, ponto 1): a) Eleger o respectivo presidente, de entre os seus membros, à excepção dos representantes dos alunos; b) Eleger o director, nos termos dos artigos 21.º a 23.º do presente decreto-lei; c) Aprovar o projecto educativo e acompanhar e avaliar a sua execução; d) Aprovar o regulamento interno do agrupamento de escolas ou escola não agrupada; e) Aprovar os planos anual e plurianual de actividades; f) Apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do plano anual de actividades; g) Aprovar as propostas de contratos

de autonomia; h) Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento; i) Definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo director, das actividades no domínio da acção social escolar; j) Aprovar o relatório de contas de gerência; l) Apreciar os resultados do processo de auto-avaliação; m) Pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários; n) Acompanhar a acção dos demais órgãos de administração e gestão; o) Promover o relacionamento com a comunidade educativa; p) Definir os critérios para a participação da escola em actividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas”.

A publicação do Decreto-Lei 137/2012 de 2 de Julho, segunda alteração ao Decreto-Lei 75/2008, inclui algumas alterações às competências deste órgão como “q) participar, nos termos definidos em diploma próprio, no processo de avaliação de desempenho do director; r) Decidir recursos que lhe são dirigidos; s) Aprovar o mapa de férias do director”.

Segundo o Artigo 18º, “o director é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” sendo coadjuvado no exercício das suas funções por um subdirector e por um a três adjuntos, dependendo da dimensão dos estabelecimentos de ensino e da oferta formativa (Artigo 19º).

As suas competências são definidas pelo Artigo 20º, a saber: “1 - Compete ao director submeter à aprovação do conselho geral o projecto educativo elaborado pelo conselho pedagógico. 2 - Ouvido o conselho pedagógico, compete também ao director: a) Elaborar e submeter à aprovação do conselho geral: i) As alterações ao regulamento interno; ii) Os planos anual e plurianual de actividades; iii) O relatório anual de actividades; iv) As propostas de celebração de contratos de autonomia; b) Aprovar o plano de formação e de actualização do pessoal docente e não docente, ouvido também, no último caso, o município. 3 - No acto de apresentação ao conselho geral, o director faz acompanhar os documentos referidos na alínea a) do número anterior dos pareceres do conselho pedagógico. 4 - Sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno, no plano da gestão pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, compete ao director, em especial: a) Definir o regime de

funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada; b) Elaborar o projecto de orçamento, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; c) Superintender na constituição de turmas e na elaboração de horários; d) Distribuir o serviço docente e não docente; e) Designar os coordenadores de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar; f) Designar os coordenadores dos departamentos curriculares e os directores de turma; g) Planear e assegurar a execução das actividades no domínio da acção social escolar, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; h) Gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos; i) Estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades, em conformidade com os critérios definidos pelo conselho geral nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 13.º; j) Proceder à selecção e recrutamento do pessoal docente, nos termos dos regimes legais aplicáveis; l) Dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos. 5 - Compete ainda ao director: a) Representar a escola; b) Exercer o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente; c) Exercer o poder disciplinar em relação aos alunos; d) Intervir nos termos da lei no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente; e) Proceder à avaliação de desempenho do pessoal não docente. 6 - O director exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal. 7 - O director pode delegar e subdelegar no subdirector e nos adjuntos as competências referidas nos números anteriores. 8 - Nas suas faltas e impedimentos, o director é substituído pelo subdirector”.

O já anteriormente referido Decreto-Lei 137/2012 introduz algumas alterações às competências do director sendo que a alteração à alínea f do ponto 4 poderá ser aquela que maior relevo merecerá por substituir a designação dos coordenadores dos departamentos curriculares por apresentação de proposta de três nomes para eleição pelos membros do Departamento (Artigo 43, ponto7). No entanto, o director fica com poder de exonerar, a todo o tempo, por despacho fundamentado, os coordenadores de departamento (Artigo 43º, ponto10).

O Artigo 21º define que o Director é eleito pelo conselho geral e para tal desenvolve-se um procedimento concursal (determinado pelo Artigo 22º), prévio à eleição. A este procedimento concursal podem ser opositores docentes dos quadros de nomeação definitiva do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, em ambos os casos com, pelo menos, cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar. O director toma posse no conselho geral trinta dias após a homologação dos resultados pelo Director Regional de Educação (com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei 137/2012, os resultados passam a ser homologados pelo Director Geral da administração escolar) para um mandato com a duração de quatro anos. Finda a duração do mandato, o conselho geral decide (por maioria absoluta) a recondução para um segundo mandato ou a abertura de processo concursal. Não é possível a recondução, por parte do conselho geral, para um terceiro mandato.

O Conselho Pedagógico “é o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente” (Artigo 31º). A composição do Conselho Pedagógico deve ser definida pelo Regulamento Interno embora fique, desde logo, definido que a sua constituição não pode ultrapassar os quinze elementos (Artigo 32º, ponto 1). Fazem obrigatoriamente parte deste órgão, segundo o mesmo ponto 1 do Artigo 32º, os seguintes elementos: “a) Participação dos coordenadores dos departamentos curriculares; b) Participação das demais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica e de orientação educativa, assegurando uma representação pluridisciplinar e das diferentes ofertas formativas; c) Representação dos pais e encarregados de educação e dos alunos, estes últimos apenas no caso do ensino secundário, nos termos do n.º 2 do artigo 34º”. O Regulamento Interno pode ainda definir as formas de participação dos serviços técnico-pedagógicos neste órgão (Artigo 32º, ponto 2).

Segundo o ponto 4 e 5 do mesmo Artigo 32º, os representantes dos pais e encarregados de educação são designados pelas respectivas associações e, quando estas

não existam, nos termos a fixar pelo regulamento interno; os representantes dos alunos são eleitos anualmente pela Assembleia de Delegados de Turma de entre os seus membros. Preside, por inerência, ao Conselho Pedagógico o director da Escola (Artigo 32º, ponto3). É ainda de salientar que “os representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação e dos alunos no conselho geral não podem ser membros do conselho pedagógico” (Artigo32º, ponto6).

Compete ao Conselho Pedagógico, sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno: “a) Elaborar a proposta de projecto educativo a submeter pelo director ao conselho geral; b) Apresentar propostas para a elaboração do regulamento interno e dos planos anual e plurianual de actividade e emitir parecer sobre os respectivos projectos; c) Emitir parecer sobre as propostas de celebração de contratos de autonomia; d) Apresentar propostas e emitir parecer sobre a elaboração do plano de formação e de actualização do pessoal docente e não docente; e) Definir critérios gerais nos domínios da informação e da orientação escolar e vocacional, do acompanhamento pedagógico e da avaliação dos alunos; f) Propor aos órgãos competentes a criação de áreas disciplinares ou disciplinas de conteúdo regional e local, bem como as respectivas estruturas programáticas; g) Definir princípios gerais nos domínios da articulação e diversificação curricular, dos apoios e complementos educativos e das modalidades especiais de educação escolar; h) Adoptar os manuais escolares, ouvidos os departamentos curriculares; i) Propor o desenvolvimento de experiências de inovação pedagógica e de formação, no âmbito do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e em articulação com instituições ou estabelecimentos do ensino superior vocacionados para a formação e a investigação; j) Promover e apoiar iniciativas de natureza formativa e cultural; l) Definir os critérios gerais a que deve obedecer a elaboração dos horários; m) Definir os requisitos para a contratação de pessoal docente e não docente, de acordo com o disposto na legislação aplicável; n) Proceder ao acompanhamento e avaliação da execução das suas deliberações e recomendações” (Artigo 33º).

Conforme o Artigo 34º, ponto 1, as reuniões ordinárias do Conselho Pedagógico são mensais. Extraordinariamente pode reunir sempre que seja convocado pelo

respectivo presidente, por sua iniciativa, a requerimento de um terço dos seus membros em efectividade de funções ou sempre que um pedido de parecer do conselho geral ou do director o justifique.

O Artigo 36º define o Conselho Administrativo como “o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nos termos da legislação em vigor”. Compõe este órgão (Artigo 37º) director, que preside, o subdirector ou um dos adjuntos do director, por ele designado para o efeito e o chefe dos serviços de administração escolar, ou quem o substitua. As suas competências, em conformidade com o Artigo 38º, são, sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno: a) Aprovar o projecto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; b) Elaborar o relatório de contas de gerência; c) Autorizar a realização de despesas e o respectivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira; d) Zelar pela actualização do cadastro patrimonial”. As reuniões deste órgão são mensais, podendo reunir extraordinariamente sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer dos restantes membros.

É de referir ainda a Coordenação de escola ou de estabelecimento de educação pré-escolar. No Artigo 40º assegura-se que cada estabelecimento de educação pré-escolar ou de escola integrada num agrupamento terá um coordenador, designado pelo director, a quem incumbe a coordenação das respectivas actividades, cujo mandato cessa com o do director, que o pode exonerar a todo o tempo, por despacho devidamente fundamentado. São competências do coordenador de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar (Artigo 41º): “a) Coordenar as actividades educativas, em articulação com o director; b) Cumprir e fazer cumprir as decisões do director e exercer as competências que por esta lhe forem delegadas; c) Transmitir as informações relativas a pessoal docente e não docente e aos alunos; d) Promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas actividades educativas”.

O Decreto-lei 75/2008, contrariamente àquilo que sucedeu com o Decreto-Lei 115A/98, não surge de um estudo prévio pedido a um especialista académico em Ciências da Educação. O Governo do Partido Socialista, como verificamos anteriormente pela análise do preâmbulo, assume a necessidade imperiosa de revogar o anterior Decreto-Lei e publicar, de raiz, um novo normativo que assegurasse os três objectivos assumidos: “reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”; “reforçar as lideranças das escolas” criando “condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes” através da existência em cada de “um rosto, um primeiro responsável”; reforçar a autonomia das escolas proporcionando também condições para a avaliação e prestação de contas do serviço prestado.

A abertura da escola às famílias e às comunidades não sucede apenas porque se promulga mais um diploma que consagra a sua participação num órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola. É verdade que, como afirma Lima (2008) no parecer apresentado à Assembleia da República que reforça aquilo que a investigação atesta, naquilo que respeita à participação das famílias e comunidades na vida das escolas “é diversa a situação do país”. Barroso (2008:3), no parecer que publicou, refere exactamente o mesmo. Este autor é contundente ao garantir que “o défice de participação das famílias e das comunidades é variável de escola para escola, depende de factores contextuais e culturais e a sua superação exige, sobretudo, condições, estímulos e contrapartidas que estão muito para lá de um simples reordenamento normativo do regime jurídico”.

Porém, não deixa de ser também verdade que a participação efectiva das famílias e comunidades não existe, de forma efectiva e sistemática, fora de um órgão ou estrutura que promova, acolha e valorize essa mesma participação. Ora, a passagem do modelo de Assembleia de Escola, presente no anterior Decreto-Lei, para este modelo de Conselho Geral parece-nos bastante positiva⁴. Parece-nos, como Barroso (2008), que se

⁴ Esta valorização da mudança refere-se ao modelo de constituição e participação e não à renomeação do órgão de Assembleia para Conselho. Aliás, partilhamos a opinião de Barroso (2008:5) que não percebe “qual a vantagem, de um ponto de vista de clareza conceptual, na substituição da designação

deve valorizar o facto de, neste órgão, deixar de haver corpos ou grupos representados em maioria. Este equilíbrio de participação, ainda que ténue ou frágil, não deixa de relevar a importância efectiva que todos os membros (docentes ou não). Além disso, a possibilidade da presidência deste órgão poder ficar entregue, por decisão da maioria, a membros não docentes é algo bastante positivo pela valorização que representa do papel e participação destes membros neste órgão. Esta valorização deve ser tanto maior se considerarmos que as competências atribuídas ao Conselho Geral são muitas e muito importantes. Entre essas competências, há que destacar o processo de selecção/elecção do director.

Fazendo uma leitura mais radical do normativo, Lima (2008:1-2) declara que “a solução para ultrapassar aquele problema [participação das famílias e comunidades] residirá numa mudança radical do sistema de fechamento da escola ao entorno comunitário: a mudança da centralização política e administrativa da educação escolar, que garante o exclusivo do governo das escolas aos serviços centrais e pericentrais (desconcentrados) do ministério, consagrando uma direcção de cada escola que, de facto, e independentemente da retórica da autonomia, se situa acima e para além de cada escola concreta. Esta direcção central, a que tenho chamado atópica, representa o principal obstáculo para uma maior participação na decisão por parte das famílias e do meio. Neste capítulo, pouco ou nada mudará, segundo o projecto de diploma”. Ora, é verdade que regulamentação complexa e excessiva do normativo em causa, em alguns pontos, e a publicação, que se previa e confirmou, de “um elevado número de normativos regulamentadores, de correcções, aditamentos e esclarecimentos da administração, bem como a emergência de um elevado *corpus* de documentos produzidos nas escolas, seguramente alvos de correcções indicadas pelas direcções regionais, em função das suas próprias interpretações, consideradas legítimas” (Lima, 2008:4) inquina bastante os processos de participação efectiva, para lá da ritualismo; estorva também a construção de projectos próprios e autónomos, como seria de esperar.

de “Assembleia” (no normativo em vigor) por “Conselho Geral”. O termo assembleia tem tradição nos normativos da administração escolar e reforça o sentido da dimensão cívica e política deste órgão de participação comunitária”.

No entanto, parece-nos excessivo considerar que nada muda. Aliás, assumindo verdadeiramente as competências que lhe são atribuídas, o Conselho Geral fica com “poder” para, pelo menos, fazer um grande contrapeso a medidas entendidas como contrárias ao bem da escola/agrupamento definido no Projecto Educativo. Aliás, Machado e Formosinho (2008:5) afirmam que esta mudança “resgata a escola democrática dos limites da designada «gestão democrática» e reforça a participação da comunidade educativa na direcção da gestão estratégica, em conjugação com a participação dos diversos actores escolares, docentes e não docentes”. Estes autores, como já atestámos anteriormente, assumem que aquilo que é denominado como “gestão democrática” não passa de um sistema burocrático de gestão “por fazer coincidir a democracia com a «voz» dos professores enquanto grupo hegemónico da escola”(ibidem:5). Na esteira daquilo que avocámos, uma regulação sócio-comunitária da educação, parece-nos que este órgão dá alguns passos no sentido de abertura dos diferentes actores na governação das escolas permitindo uma participação equilibrada de todos, em parte regulada pelo Regulamento Interno de cada escola.

A imposição de um órgão unipessoal na figura do director foi alvo de críticas ferozes. Lima (2008:2) afirma que “a criação da figura do director inscreve-se no quadro de uma ideologia de feição tecnocrática e gerencialista, ficando por demonstrar por que razão uma liderança individual é superior a uma liderança colegial”. Depois da implementação do normativo, este investigador não só manteve as críticas como as agudizou. Para Lima (2011:77) esta mudança “está subordinada a uma direcção escolar atópica, de feição centralizada-desconcentrada, primeira responsável perante a tutela pela execução local das medidas de política educativa. (...) Tal director, porém, surge como extremamente fraco, especialmente perante a tutela, representando do ponto de vista desta o escalão último de uma administração radicalmente desconcentrada, com capacidade para penetrar já no interior das escolas e de aí encontrar o seu primeiro representante, embora democraticamente legitimado a nível escolar”.

Estas preocupações, embora legítimas, assumem-se como um permanente preconceito ideológico onde “fugimos em frente para o mero ser contra, para a espectacularização dos episódios do quotidiano, por vezes bem dramáticos envolvendo

professores, alunos e pais...” (Azevedo, 2011:137). Como afirma Barroso (2008:6), “a existência de um órgão de gestão unipessoal ou colegial não é, em si mesma, uma questão fundamental para a garantia da democraticidade, qualidade e eficácia do exercício das funções de gestão de topo de uma organização. A operacionalidade de um outro «modelo» depende de um conjunto diversificado de factores contextuais que tornam descabida uma discussão em abstracto sobre as suas virtualidades. Acresce ainda que a existência formal de um «órgão colegial» nunca impediu a emergência de lideranças individuais e permitiu, em alguns casos, reforçar a emergência de lideranças colectivas”.

Machado e Formosinho (2008:4) reconhecem que “em Portugal a expressão «director» foi conotada com uma concepção de gestor escolar como um «comissário» político-administrativo, cuja legitimidade lhe advinha mais da confiança política de quem o nomeava que da competência técnica enquanto responsável pela escola”. Porém, esta percepção, segundo os autores, está na concepção do já enunciado modelo burocorporativo porque, no mesmo trilha de Barroso, asseguram que “a opção por um director não implica necessariamente um corte com a gestão colegial, tal como os anteriores «modelos» de gestão não inviabilizaram a emergência de lideranças e estilos de gestão centrados na figura do «presidente»” (ibidem:6).

2.9.5. Território Educativos de Intervenção Prioritária

Como constatamos anteriormente, a territorialização da educação enquadra-se num processo bastante mais amplo de redefinição do papel do Estado e do enquadramento da sua intervenção em diferentes políticas públicas. Este processo de territorialização, como também constatamos anteriormente, procura muitas vezes uma relegitimação do Estado e do seu papel e, por isso mesmo, inúmeras vezes, está carregado de uma grande carga retórica, em que o discurso e pressupostos não coincidem com a realidade praticada.

É no contexto de descentralização e autonomia da escola que, em 1996, se criam em Portugal os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) através da publicação do Despacho nº 147-B/ME/96. A publicação deste Despacho não pode ser dissociada, como afirma Barbieri (2003:45), “de experiências análogas de outros países

européus, especialmente em França, como é o caso das ZEP (Zones D'Éducation Prioritaire)". A necessidade de responder a contextos cada vez mais complexos, onde a multiculturalidade e a debilidade social e económica (Charlot, 1994), associada à necessidade de sucesso de escolarização de todos, imponha medidas de discriminação positiva. Nesta linha, o Despacho nº 147-B/ME/96 começa, desde logo, por afirmar a necessidade de "criar condições que permitam garantir a universalização da educação básica de qualidade e promover o sucesso educativo de todos os alunos e, muito particularmente, das crianças e dos jovens que hoje se encontram em situações de risco de exclusão social e escolar" porque "os contextos sociais em que as escolas se inserem condicionam a atitude dos alunos face ao processo educativo institucional e formal, verificando-se que em áreas social e economicamente carenciadas ou integradas em processos de transformação sócio-económica o sucesso educativo é muitas vezes reduzido, situação igualmente constatável em zonas com número significativo de alunos de diferentes etnias, filhos de migrantes ou filhos de populações itinerantes." Segundo Machado et alli (2012:46), fica claro que "a política de «intervenção prioritária» não ignora que na base do insucesso educativo e do abandono escolar estão factores económicos, sociais, culturais, familiares e psicológicos e que estes factores são externos ao funcionamento da escola". Esta constatação não impede também o legislador de considerar que há factores que internos à escola que potenciam o insucesso. Para o legislador, deve existir uma reorganização que "deve implicar uma reflexão que viabilize uma clara afirmação das escolas enquanto unidades de um determinado território educativo. No território educativo ajustam-se as condições espaciais da oferta educativa aos projectos das comunidades, integrando os três ciclos do ensino básico e outras vertentes e intervenções educativas, designadamente a educação pré-escolar, a educação de adultos, a iniciação profissional, a educação especial, bem como os serviços de psicologia e orientação, de acção social e de saúde". Esta noção de território dará, posteriormente, origem aos Agrupamentos de Escolas esbatendo a especificidade, originalidade e discriminação positiva que esteve na origem dos TEIP, em 1996. Além desta ideia de agrupamento, estão outras duas pretensões: "estabelecimento de relações de parceria com outras entidades que

concorrem para a existência de uma efectiva articulação de espaços e recursos e para a construção de uma efectiva igualdade de oportunidades de formação”; “optimização dos meios humanos e materiais disponíveis em cada território educativo favorece a dinâmica de associação de escolas e de projectos e pode contribuir para uma visão integrada da intervenção educativa, com consequente rentabilização de recursos, em função de um projecto de território educativo e não de intervenções avulsas e, muitas vezes, desarticuladas”. Seguindo o Despacho, aquilo que daria forma a todo este empreendimento seria “elaboração de um projecto educativo, no qual deverá estar contemplada a intervenção de vários parceiros, designadamente professores, alunos pessoal não docente, associações de pais, autarquias locais, associações culturais e associações recreativas”.

Enfatizando a mudança na dimensão territorial das escolas, os TEIP esvaziaram-se, em parte, de sentido quando as escolas evoluíram, na sua maioria, como veremos adiante, no sentido de constituição de agrupamento e na “obrigatoriedade” de elaboração de Projecto Educativo próprio (Machado et alli, 2012:49). Contudo, a fragilidade que originou a discriminação positiva desejada pelo Despacho nº 147-B/ME/96 “não mudou as características dos territórios nem supriu as condições de desvantagem social que tinham levado à ideia de criação dos TEIP” (ibidem:49).

Esta constatação encaminha para uma segunda geração de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP2) criados através do Despacho Normativo nº 55/2008, de 23 de Outubro. Este normativo assume a noção, tal como o seu antecessor fundador dos TEIP1, que o contexto influencia, e muito, o sucesso escolar. Fica claro no Preâmbulo que “os contextos sociais em que as escolas se inserem podem constituir-se como factores potenciadores de risco de insucesso no âmbito do sistema educativo normal, verificando-se que em territórios social e economicamente degradados o sucesso educativo é muitas vezes mais reduzido do que a nível nacional, sendo a violência, a indisciplina, o abandono, o insucesso escolar e o trabalho infantil alguns exemplos da forma como essa degradação se manifesta”. Diante deste diagnóstico, a prescrição é o reforço de actividades que “extravagam o próprio «território educativo» do Agrupamento, prevêm o envolvimento de um conjunto de actores locais, escolares e

não escolares, e o estabelecimento de parcerias, assumindo uma concepção de escola como lugar central de gestão e abrindo-se à perspectiva da comunidade local como parceiro essencial na tomada de decisão” (Machado et alli, 2012:49). Há que considerar que o Despacho plasma “uma dupla função da escola, por um lado, como entidade directamente responsável pela promoção do sucesso educativo que constitui uma condição básica para a equidade social e, por outro, como instituição central do processo de desenvolvimento comunitário” (Preâmbulo). Para a concretização desta dupla função, a escola TEIP2 pode beneficiar de um conjunto de benefícios em que se deve salientar alguma autonomia na gestão financeira e fundamentalmente alguma autonomia na contratação de recursos humanos: técnicos especializados e docentes. Porém, como refere Rodrigues (2012:128), “a análise de um dos principais diplomas que regulamentam a medida TEIP2 [Despacho Normativo nº 55/2008, de 23 de Outubro] permite-nos inferir um registo discursivo que, embora veicule a autonomia das escolas, a prescreve, deixando os gestores educacionais e os professores «enformados» pelas demandas da tutela. Na verdade se, por um lado, o discurso normativo enfatiza a autonomia das escolas na concepção dos seus projectos educativos, por outro, apresenta com detalhe as «prioridades de desenvolvimento pedagógico» a que «deve corresponder» a sua concepção e organização, bem como os conteúdos que «deve incluir»”.

Não obstante este entrave à autonomia e concretização plena dos projectos TEIP2, estes alcançaram, na sua grande maioria, evidências de melhoria como constataam os documentos de avaliação produzidos. Estes documentos podem ser consultados na página da DGE (<http://www.dge.mec.pt/teip/index.php?s=directorio&pid=41&ppid=13>) e, segundo a mesma página, “as principais fontes de informação mobilizadas na sua elaboração foram os relatórios de avaliação de final de ano apresentados pelos Agrupamentos, o dispositivo de acompanhamento e avaliação posto no terreno pela equipa da DGIDC e a informação produzida pelos serviços do Ministério da Educação, através da MISI e GAVE”. Estas evidências conduziram à publicação Despacho Normativo n.º 20/2012, de 25 de Setembro de 2012 que origina os TEIP3 que envolve 105 agrupamentos. Não obstante estes sucessos plasmados nos documentos de

avaliação, nomeadamente naquilo que diz respeito ao abandono escolar e saída precoce, é necessário que estas escolas não dêem exclusividade a estas questões. É indispensável ter presente, como afirma Nóvoa (2010:41), que “hoje todos os alunos estão na escola, mas nem todos têm acesso ao conhecimento”. Colocar na escola os alunos que não querem aprender é o primeiro passo para o sucesso. Porém, a escola não pode vangloriar-se deste sucesso se ficar apenas nesta etapa. Como afirma Nóvoa (ibidem:42), parafraseando Bernard Charlot, “há alunos que estão administrativamente inscritos na escola, que a frequentam do ponto de vista físico, mas que nunca nela verdadeiramente entraram”. Isto acontece porque existe a tentação de secundarizar a concepção que “o acto de ensinar só termina quando alguém aprende” (ibidem:42). É fundamental que a discriminação positiva presente nos TEIP permita projectos educativos próprios, com currículos e percursos mais ou menos particulares, mas onde o sucesso da aprendizagem seja uma realidade concreta da prática pedagógica e da gestão e organização e não apenas um chavão da retórica dos documentos.

2.9.6. Agrupamento de Escolas

Conforme constamos anteriormente, o desenvolvimento da rede escolar em Portugal fez-se com avanços e recuos mantendo, porém, um elemento unificador: um forte centralismo estatal. Segundo Lima (2011:86), “o longo processo de disseminação geográfica da escola pública, condição da sua imposição político-social pelo Estado perante a Igreja, as famílias e as comunidades locais, resultou na criação de uma vasta rede de estabelecimentos (...) em que os governos e a administração central decidiram, unilateralmente, a criação e respectiva localização das escolas, de forma independente das autoridades e das racionalidades locais; noutros casos, porém, acedendo à criação de novas escolas na sequência de reivindicações locais, por vezes longamente expressas, traduzindo a ideia de um melhoramento para a comunidade e de uma facilitação do acesso à educação por razões de proximidade”.

Machado (2014:142), abordando a universalização do ensino e a gestão da rede escolar, defende que a expansão dos diferentes níveis de ensino com a consequente obrigatoriedade de frequência, “obedeceu a uma lógica alicerçada na concepção da escola como estabelecimento de nível ou curso” que apenas se modificou porque

“alterações demográficas” exigiam “reajustamentos na rede escolar do ensino primário” e porque “as alterações sociais e educativas exigiam formas de coordenação pedagógica que não se compadeciam com a prática isolada do ensino e determinavam o agrupamento de professores primários em «conselhos escolares» e, por consequência, o «agrupamento de escolas» (Decreto-Lei nº412/80, de 27 de Janeiro) quando o número de professores era insuficiente para constituir este órgão”. Na década de oitenta, “as perspectivas de evolução demográfica começavam a exigir que se abandonasse o paradigma de escola como estabelecimento de um só nível ou curso e se acolhesse a ideia de o mesmo estabelecimento poder albergar vários níveis” (ibidem:143). Este desígnio ganha forma com a publicação da LBSE (Lei nº46/86, de 14 de Outubro) que no artigo 40º abre a possibilidade de no mesmo edifício se ministrarem níveis de ensino diferentes assumindo “racionalização de recursos” (nº 2 e 5) e a “flexibilização da utilização dos edifícios escolares”. O artigo 45º aponta a administração e gestão dos estabelecimentos de ensino para uma perspectiva de integração comunitária e para princípios de democraticidade e participação de todos os implicados directa ou indirectamente no processo educativo. Além disso, afirma a prevalência dos critérios de natureza pedagógica e científica sobre os de natureza administrativa.

Segundo Machado (ibidem:144), “esta perspectiva de integração comunitária dos estabelecimentos escolares faz deslocar a perspectiva da escola até então concebida como serviço local do Estado, fechado nas suas fronteiras legal e física, onde apenas havia lugar para comunidade escolar (alunos, professores e outros funcionários), para uma concepção de escola aberta a toda a comunidade por ela directa ou indirectamente servida, que Formosinho denomina de «comunidade educativa»”.

Em 1991, a publicação do Decreto-Lei nº172/91, de 10 de Maio “introduz o conceito de área escolar para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, com a dupla acepção pedagógica e administrativa, permitindo agregar lugares de monodocência destes níveis educativos e respondendo já à estrutura da nova rede escolar prevista” (Preâmbulo). O artigo 3º, ponto 1, alínea b, define área escolar como “grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou do 1.º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direcção,

administração e gestão comuns”. O Decreto-Lei acrescenta ainda a procura dos “princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária” (Preâmbulo).

O enquadramento teórico da comunidade educativa levará, como constatamos anteriormente, ao Despacho nº 147-B/ME/96 que inaugura os projectos TEIP e as possibilidades atrás esmiuçadas.

Um ano depois, em 1997, publica-se o Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de Maio que, “com o intuito de concretizar plenamente a concepção de uma escola inserida na comunidade e centro privilegiado de toda a acção educativa” (Preâmbulo), ambiciona que “os órgãos de administração e gestão dos jardins-de-infância e dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário em exercício de funções no ano lectivo de 1997-1998 devem, em articulação com as direcções regionais de educação, participar no processo de preparação das condições humanas, técnicas e materiais do novo regime de autonomia e gestão das escolas, designadamente no domínio do reordenamento da rede escolar, através da apresentação de propostas de associação ou agrupamentos de escolas, bem como do desenvolvimento dos respectivos projectos educativos e regulamentos internos”. Este Despacho Normativo pretende aplanar o terreno para a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio que, como confirmamos anteriormente, procura inaugurar um novo modelo de gestão e administração escolar. Segundo este Decreto-Lei (Artigo 5º, ponto 1), “O agrupamento de escolas é 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”.

O Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 29 de Agosto (Artigo 1º) “fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do ensino básico, adiante designados por agrupamentos, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento”. No Artigo 5º garante que “1 - A iniciativa para a constituição de um agrupamento de escolas cabe à respectiva comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos interessados, do município, bem como do director regional de educação da respectiva área. 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, o estabelecimento ou o município apresentam ao director regional de educação da respectiva área uma proposta de constituição do agrupamento, subscrita pelos órgãos de gestão dos diversos estabelecimentos envolvidos, da qual constem os seguintes elementos: a) Estabelecimentos a agrupar e áreas geográficas de influência; b) População escolar abrangida; c) Finalidades visadas com a constituição do agrupamento; d) Recursos humanos, físicos e financeiros disponíveis; e) Designação proposta para o agrupamento; f) Estabelecimento previsto para sede do agrupamento, onde funcionarão a direcção executiva e os serviços de administração escolar. 3 - Previamente à apresentação da proposta referida no número anterior, devem ser consultadas as associações de pais e encarregados de educação, bem como outras entidades representativas de interesses da comunidade educativa”.

A Regulamentação aqui apresentada atribuiu iniciativa às escolas, aos municípios e promove a participação dos Encarregados de Educação. Embora fazendo depender a decisão final do Director Regional de Educação (Artigo 6º, ponto 3), não deixa de ser relevante o facto da constituição dos Agrupamentos depender da intenção dos actores locais através de uma proposta fundamentada em que a “criação de um agrupamento depende da verificação cumulativa dos seguintes requisitos: a) Parecer favorável do município; b) Compatibilidade com os princípios orientadores do reordenamento da rede educativa e com a carta escolar concelhia; c) Existência de recursos que viabilizem financeiramente o agrupamento; d) Cumprimento dos parâmetros de carácter técnico, nos termos do número seguinte” (Artigo 4º, ponto 1).

A publicação, a 13 de Junho de 2003, do Despacho nº 13313/2003 assinado pelo Secretário de Estado da Administração Educativa, Abílio Manuel Pinto Rodrigues de Almeida Morgado, anula o carácter voluntário anteriormente enunciado. Neste Despacho é determinado que (ponto1) “o processo, em curso, de agrupamento de escolas deve ser orientado para dois objectivos essenciais: a) Agrupar efectivamente todas as escolas localizadas no território português continental de forma a integrar todas elas em unidades de gestão, de acordo com o regime de autonomia, administração e gestão das escolas (RAAG), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril; b) Dentro dos agrupamentos, privilegiar os agrupamentos verticais, considerando o objectivo de favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica, elemento essencial para a qualidade das aprendizagens, pelo que só serão admitidos agrupamentos horizontais em casos excepcionais, devidamente fundamentados pelo director regional de educação respectivo”.

Neste Despacho há dois pontos fundamentais a salientar: a obrigatoriedade, ou seja, a inequívoca imposição da Administração Central, e o modelo que passa a ser de agrupamento vertical.

O Decreto-Lei 75/2008, de 22 de Abril, define os agrupamentos de escola exactamente da mesma forma que o Decreto-Lei que revoga (Decreto-Lei 115-A/98) diferenciando-se em finalidades (Artigo 6º): “a) Proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos numa dada área geográfica e favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino; b) Superar situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar e prevenir a exclusão social e escolar; c) Reforçar a capacidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram e realizar a gestão racional dos recursos; d) Garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão, nos termos do presente diploma”. O ponto 2 diz que “a constituição de agrupamentos de escolas obedece, designadamente, aos seguintes critérios: a) A construção de percursos escolares integrados; b) A articulação curricular entre níveis e ciclos educativos; c) A

proximidade geográfica; d) As necessidades de ordenamento da rede dos ensinos básico e secundário e da educação pré-escolar”. Machado (2014:147) afirma que “em suma, na política de «agregação» de agrupamentos incidem razões de carácter demográfico (a diminuição da população escolar sobretudo no interior), de carácter organizacional (alargamento da escolaridade obrigatória), de carácter pedagógico (construção de novos centros escolares e requalificação de espaços existentes) e de carácter económico (racionalização de recursos físicos, humanos e financeiros). Este último critério tornou-se mais evidente com a crise económico-financeira” de 2008.

Na verdade, desde 2008, há inúmeras evidências de imposição de Agrupamento de escolas onde o critério económico tem a primazia. Em 2012, a publicação do Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de Abril, assinado pelo Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar, João Casanova de Almeida consagra, no ponto 1.2, que “A constituição de agrupamentos de escolas obedece, designadamente, aos seguintes critérios: a) Construção de percursos escolares coerentes e integrados; b) Articulação curricular entre níveis e ciclos educativos; c) Eficácia e eficiência da gestão dos recursos humanos, pedagógicos e materiais; d) Proximidade geográfica; e) Dimensão equilibrada e racional”. Permitindo diferentes interpretações para “dimensão equilibrada e racional” este Despacho avaliza a constituição de agrupamentos de dimensão inusitada que vulgarmente passaram a denominar-se de mega agrupamentos. Meses depois é publicado o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho, que procede à segunda alteração do Decreto-Lei 75/2008. Este Decreto-Lei altera a alínea d do ponto 1 do artigo 6º colocando como finalidade dos agrupamentos “racionalizar a gestão dos recursos humanos e materiais das escolas e estabelecimentos de educação pré -escolar que o integram”. Além disso, a alínea c do ponto 2 do mesmo artigo 6º plasma que a constituição de agrupamentos de escolas obedece a regras de “eficácia e eficiência da gestão dos recursos humanos, pedagógicos e materiais”. A alínea d transcreve o critério de “dimensão equilibrada e racional”. Este critério abre a possibilidade para interpretações díspares segundo a vontade momentânea da Administração Central. É curioso que a tendência de prever legislativamente todo e qualquer detalhe minuciosamente, não tenha sido aplicado neste caso particular permitindo, desta forma,

uma abertura de interpretação por parte da Administração Central que não acontece em outros normativos para “imposição” às escolas.

Seguindo Lima (2011:86), parece-nos poder constatar que “numa administração fortemente centralizada, na qual a rede de estabelecimentos públicos é administrada directamente pelo Estado, o processo inverso ao da sua disseminação tende a ocorrer, igualmente, de forma centralizada e mais ou menos autoritária. O movimento de retracção da rede adopta então critérios de racionalização e de reorganização que, embora em movimento contrário, reproduzem de novo o centralismo das decisões, de novo desprezando as lógicas e os interesses comunitários”.

A lógica de constituição de agrupamentos passou de uma lógica associativa-autonómica para uma lógica racionalizadora-centralizadora (ibidem:101) com claros prejuízos educacionais. Machado (2014:147) afirma que “a gestão à distância toma o lugar da gestão de proximidade, quando do que a escola precisa é que a autoridade seja posta nas mãos dos profissionais que interagem com as crianças e que eles tenham liberdade de fazer excepções à regra e de alterar as que consideram inadequadas, ou seja, que tenham liberdade de agir de modo diferente porque mais adequado às situações e à pessoa que mora em cada criança”. Na linha de Lima (2011), Machado (ibidem:149) defende ainda que “o agrupamento de escolas vem a ser um «novo escalão da administração centralizada», implementado sob o signo do reordenamento da rede e da racionalização dos recursos, que remete a autonomia para o seu carácter essencialmente técnico e processual, de execução e não de decisão. Dando a ilusão de representar as escolas agrupadas e defender os seus interesses, na verdade o agrupamento retira centralidade a cada estabelecimento educativo face à escola sede e remete-o para a categoria de subunidade de gestão. (...) Com este processo, «cada escola agrupada» passa a ser «duplamente periférica» (periférica face às instâncias centrais e pericentrais e periférica face à escola-sede do agrupamento...)”.

Esta realidade de (re)centralização é algo imposto desde as instâncias Centrais e Regionais do Estado. As escolas viram-se confrontadas com a imposição de agregação/agrupamento sem serem considerados os seus argumentos. O discurso sobre o agrupamento de escolas sempre teve, mas com muito mais intensidade e evidência,

nos últimos anos um carácter duplo: um discurso para o exterior, comunicação social e opinião pública, e um discurso para o interior das escolas e órgãos regionais e locais com “responsabilidades” no processo de agregação. Para fora, o discurso centrava os argumentos em razões pedagógicas na maioria dos casos absolutamente irrealis, manipuladas e, por vezes, até delirantes. Para dentro, o discurso fundamentava-se em razões claramente económicas e financeiras.

Com o agrupamento escolas mais recente, que quase atinge o seu auge nos anos lectivos de 2012/13 e 2013/14 dá-se um claro recuo na ligação das escolas às comunidades locais e também um recuo nas políticas de territorialização onde cada escola é responsável pelo seu projecto educativo havendo uma clara centralização do local na escola sede. A dimensão das fusões é de tal grandeza⁵ que demorarão anos a perceber verdadeiramente as consequências e repercussão real e concreta daquilo que foi afectado na organização e missão das escolas. Este processo evidencia que a dimensão administrativa e financeira tomou a dianteira das preocupações dos directores dos agrupamentos, num momento de crise económica e social, de agravamento da condição social de muitas famílias, onde seria imperioso que o principal do pensamento e preocupações dos directores estivesse na pedagogia.

2.9.7. Contractos de Autonomia

O Decreto-Lei 115-A/98, como constatamos anteriormente, resulta de um estudo prévio encomendado pelo Ministro da Educação, Marçal Grilo, ao investigador João Barroso. Embora o autor do estudo afirme que as propostas apresentadas acabaram, em grande parte, por estar ausentes do articulado do normativo (Barroso, 2004:69), não deixa de ser verdade que muita da sua reflexão dá forma ao normativo, como por exemplo, a possibilidade de contratualizar a autonomia. O Artigo 47º, ponto 1, do referido normativo refere que “a autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe são conferidos níveis de competência e responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade

⁵ O número de agregações foi de tal grandeza que a Portaria que vem definir a Rede Escolar Pública do Ministério da Educação e Ciência para o ano 2013/2014 (Portaria 30/2014, de 5 de Fevereiro) foi publicada já decorria o ano lectivo há quase cinco meses.

demonstrada para assegurar o respectivo exercício”. Refere ainda, no ponto dois do mesmo Artigo 47º, que “os níveis de competência e de responsabilidade a atribuir em cada fase do processo de desenvolvimento da autonomia são objecto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir à celebração de um contrato de autonomia, nos termos dos artigos seguintes”. Esta concepção está marcada pela reflexão de João Barroso que afirma a autonomia como uma construção dinâmica e não como um decreto imposto às escolas. Barroso declara que “não basta «regulamentar» a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja «construída», em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino. (...) Não existe uma «autonomia decretada». O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou comprometer a «autonomia da escola», mas são, só por si (como a experiência nos demonstra todos os dias) incapazes de criar ou destruir a «autonomia»” (Barroso, 2004:71). Na mesma linha argumentativa, defende que “o reforço da «autonomia» não pode ser considerado como uma «obrigação» para as escolas, mas sim como uma «possibilidade» que se pretende venha a concretizar-se no maior número possível de casos. Não se pode impor a autonomia às escolas, o que é paradoxal com o próprio significado deste conceito. É preciso, portanto, que sejam as escolas, através dos seus órgãos próprios, a exprimirem a vontade de aceder a um estatuto superior de autonomia. É este o sentido dos «contratos de autonomia», a partir dos quais as escolas seleccionam das diversas atribuições, competências e recursos de que podem passar a dispor as que se adaptam às suas condições específicas, ao tipo de autonomia de que já dispõem, ao desejo de autonomia que querem ter e às condições necessárias para o seu exercício” (ibidem:71). Nesta perspectiva, o Decreto-Lei define os contratos de autonomia como “acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e

gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas” (Artigo 48º, ponto1). A importância da negociação está também associada à importância de faseamento de transferência de autonomia e à exigência de uma maior responsabilização dos actores locais certificada por mecanismos de avaliação (Artigo 48º, ponto 4 e 5). O ponto 3 do Artigo 48º explica os seis “princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia: a) Subordinação da autonomia aos objectivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos; b) Compromisso do Estado e dos órgãos de administração e gestão na execução do projecto educativo e respectivos planos de actividades; c) Consagração de mecanismos de participação do pessoal docente e não docente, dos alunos no ensino secundário, dos pais e de representantes da comunidade; d) 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; e) Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas da escola ou do agrupamento de escolas e ao projecto que pretende desenvolver; f) Garantia de que o alargamento da autonomia respeita a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado”.

A implementação deste normativo foi eficaz na imposição do “novo” modelo de gestão mas ineficiente naquilo que diz respeito à celebração de contratos de autonomia. Na verdade, o primeiro contrato de autonomia é assinado apenas em 2004, volvidos seis anos da publicação do Decreto-Lei que configura esta possibilidade, e, curiosamente (ou não) é celebrado com a Escola da Ponte que não se enquadra naquilo que o respectivo Decreto-Lei determina como condição para estabelecer o contrato por não se encontrar com os órgãos de administração e gestão definidos no referido diploma.

Em 2005, sendo Maria de Lurdes Rodrigues ministra da educação de um Governo do Partido Socialista, liderado por José Sócrates, procura-se um novo fôlego para os contratos de autonomia. Em Setembro de 2007, são celebrados 22 contratos de autonomia com escolas que se candidataram e envolveram em projectos de auto-avaliação e se propuseram à fase piloto do Programa de Avaliação Externa. No mesmo sentido é publicada a Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro que estabelece a matriz

para o regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação, em regime de experiência pedagógica. O Preâmbulo define que “o contrato de autonomia preconizado no Decreto -Lei n.º 115 -A/98, de 4 de Maio, que implica compromissos e deveres mútuos nele acordados e consagrados, assume-se como um instrumento de gestão privilegiado no sentido da oferta de melhores condições para a realização pelas escolas do serviço público que lhes está confiado”. Seguidamente, no Artigo 3º, estabelece os requisitos a que está sujeita a celebração do contrato: “a) Adopção por parte da escola de dispositivos e práticas de auto-avaliação; b) Avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa de Escolas; c) Aprovação pela assembleia de escola e validação pela respectiva direcção regional de educação de um plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada”.

Esta Portaria reforça, no Artigo 4º, a autonomia como um instrumento de melhoria do serviço público que a escola presta. No ponto 1, lemos que “o contrato de autonomia assenta no princípio de que a escola constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e prestadora de um serviço público de especial relevância”. O ponto 2, por sua vez, define que “as dimensões do serviço público abrangem o acesso à escola, o sucesso dos alunos, a formação para a cidadania, os cuidados de apoio e guarda, a organização e o funcionamento da escola, designadamente no que respeita aos processos de participação interna e externa”. Esta concepção, coincide com aquilo que Barroso (2004:71) define como um dos princípios fundamentais na contratualização da autonomia. Segundo ele, “o reforço da autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público de educação”. O diploma, Artigo 5º, mantém o faseamento da autonomia. O 4 do mesmo artigo, estabelece que “a autonomia da escola ou agrupamento de escolas abrange as áreas seguintes: a) Organização pedagógica; b) Organização curricular; c) Recursos humanos; d) Acção social escolar; e) Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira”.

No Artigo 6º, “cláusulas contratuais”, impõe que “o contrato de autonomia deve mencionar a caracterização da escola, os resultados da auto-avaliação e da avaliação externa, os objectivos gerais e operacionais, os compromissos da escola ou agrupamento de escolas e do Ministério da Educação, a duração do contrato e seu acompanhamento e monitorização através de uma comissão de acompanhamento”. O Artigo 7º estabelece a constituição da Comissão de Acompanhamento Local determinando que “para cada contrato de autonomia será criada uma comissão de acompanhamento local, constituída por dois representantes da escola ou agrupamento de escolas, um representante da direcção regional de educação, uma personalidade externa de reconhecido mérito na área da educação a nomear pela direcção regional de educação, um representante da associação de pais e um elemento indicado pelo Conselho Municipal de Educação”. No Artigo 8º impõe-se a realização de um relatório anual de progresso e, no Artigo 9º, institui-se uma Comissão Nacional de Acompanhamento que será formada por despacho do Ministro da Educação e “constituída por três elementos a nomear pelo Ministro da Educação e dois elementos a indicar pelo conselho de escolas”. No final, em anexo, o normativo apresenta a “Matriz do contrato de autonomia”.

Pouco tempo depois, é publicado o Decreto-Lei 75/2008, de 22 de Abril que, como referimos anteriormente, assume a ambição de transferir mais e maior poder para as escolas e para as comunidades procurando também encontrar um rosto responsável por essa mesma autonomia.

No ponto 3 do Artigo 56º, o legislador assume que “a celebração de contratos de autonomia persegue objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência” definindo que “por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas” (Artigo 57º, ponto 1).

No ponto seguinte do mesmo Artigo 57º, promulga os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia: “a) Subordinação da

autonomia aos objectivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos; b) Compromisso do Estado através da administração educativa e dos órgãos de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada na execução do projecto educativo e respectivos planos de actividades; c) Responsabilização dos órgãos de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação e acompanhamento do desempenho que permitam aferir a qualidade do serviço público de educação; d) Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e ao projecto que pretende desenvolver; e) Garantia da equidade do serviço prestado e do respeito pela coerência do sistema educativo”.

Este normativo, relativamente aos contratos de autonomia, conserva a noção de proposta da escola mediante um processo de negociação onde a autonomia é atribuída de forma faseada. Além disso, seguindo Formosinho et alli (2010: 33), parece vincar que “a autonomia é uma forma de gerir interdependências, reforçando o papel dos órgãos e actores locais”. Porém, apesar da ambição do legislador, a realidade contrariou o desejo inicial de difundir os contratos de autonomia porque desde 2007 até 2012 não haverá grandes avanços na celebração de contratos entre a administração Central e Regional e as escolas. Aquilo que melhor poderá caracterizar este processo é a retórica da regulamentação e a inércia.

Em Agosto de 2012, é publicada a Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto que “define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento, e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas” (Artigo 1º). É anexo desta portaria a matriz do contrato de autonomia.

Acompanhando Azevedo e Melo (2011:7), parece-nos que “ a autonomia das escolas tem sido concebida sempre como uma “experiência” no sistema educativo e não como um seu princípio estruturante e, conseqüentemente, a administração educacional nunca foi toda ela reconceptualizada em função dessa liberdade e dessa autonomia. Em nosso entender, este é um dos nós do sistema. Para que as escolas possam desenvolver-

se em e com liberdade e autonomia, é necessário que o sistema em que se inserem seja, também ele, pensado e desenhado para acompanhar e apoiar essas liberdade e autonomia”. Seguindo Formosinho e Machado (2010c: 121) acreditamos que “a ideia de governação por contrato implica a negociação explícita entre a escola e o Ministério da Educação sobre as metas a prosseguir, o compromisso sobre as acções a realizar e o período da sua realização e os contributos conjuntos das partes para a prossecução das metas”. No entanto, é preciso considerar que os contratos “além da característica de voluntariedade comum a qualquer pacto, implicam uma igualdade entre as partes quanto à definição dos conteúdos e quanto aos compromissos assumidos” (Azevedo, 2010:14). Estamos em crer que esta relação dialógica e contractual é “predominantemente assimétrica em benefício da Administração e o sistema de sanções por falta de cumprimento revela-se por vezes muito lacunar” (ibidem: 11).

Desde 2012, o Ministério da Educação liderado por Nuno Crato, impulsionou de forma singular a assinatura de contratos de autonomia com as escolas. Se, como atestamos anteriormente, havia um défice de contratualização da autonomia entre o Ministério e as escolas, num ápice, como num passe de magia, o número de contratos de autonomia disparou de 22, em 2007, para mais de duas centenas em 2014. Só em Fevereiro de 2013 foram assinados, de uma assentada, 104 contratos de autonomia. Este inusitado avanço na assinatura de contratos e as cláusulas incluídas nos mesmos parecem indiciar que os mesmos pouco mais serão que um instrumento formal que pouco ou nada muda na vida das escolas em termos de autonomia efectiva uma vez que as escolas continuam atadas ao cumprimento da legislação geral que cede pouca margem para uma verdadeira autonomia.

No dia doze de Fevereiro de 2014, o Ministro da Educação e Ciência, Nuno Crato, em conferência de imprensa, anuncia um conjunto de medidas para aumentar a autonomia das escolas que já tem um contrato de autonomia assinado com o ministério. Segundo as declarações proferidas, o Ministério vai tomar medidas para agilizar e tornar mais eficaz a contratação de professores e também dar às escolas com contrato de autonomia, já no ano lectivo de 2014/2015, maior flexibilização na gestão do currículo e oferta formativa. Oito dias depois, é publicada a Portaria 44/2014, de 20 de Fevereiro,

que procura regulamentar parte daquilo que o Ministro havia anunciado no dia 12 do mesmo mês. No Preâmbulo lê-se que “o Ministério da Educação e Ciência reconhece a importância da atribuição de uma maior flexibilidade na gestão do currículo às escolas com contrato de autonomia, conferindo a estas unidades orgânicas uma maior capacidade em adoptarem processos de gestão flexível do currículo adequados aos seus projectos educativos e curriculares”. Esta maior flexibilidade, segundo o ponto 5 do Artigo 4º, permite que “sem prejuízo da obrigatoriedade do cumprimento da carga curricular semanal igual ou superior ao total definido na matriz curricular nacional para cada ano, ciclo, nível e modalidade de educação e formação, tendo em conta as especificidades de cada turma, é permitido às escolas com contrato de autonomia: a) Decidir, de acordo com os limites previstos no n.º 6, o tempo lectivo a atribuir a cada disciplina ou área disciplinar; b) Gerir livremente, ao longo do ano lectivo e do ciclo de estudos, o tempo lectivo atribuído a cada disciplina ou área disciplinar; c) Oferecer, dentro do tempo curricular total anual, outras disciplinas ou áreas disciplinares complementares, em função do seu projecto educativo; d) Gerir a distribuição das diferentes disciplinas em cada ano ao longo do ciclo de escolaridade, excepto nas disciplinas de Português e Matemática”. Aquilo que o ponto 6, atrás referido, impede é o seguinte: “a) Atribuir a cada disciplina ou área disciplinar uma carga horária total inferior a 75% do tempo mínimo previsto na matriz curricular nacional; b) Atribuir às disciplinas de Português e Matemática uma carga horária total inferior ao tempo mínimo previsto na matriz curricular nacional; c) Atribuir a qualquer disciplina prevista na matriz curricular nacional uma carga horária total inferior a 45 minutos por semana”. Para a implementação destas alterações as escolas ficam dependentes do parecer favorável do Conselho Pedagógico e da aprovação do Conselho Geral (ponto 7). Ficam ainda obrigadas a divulgar a comunidade educativa, em período anterior à efectivação das matrículas, as decisões tomadas relativas à gestão flexível do currículo (ponto 8). As normas relacionadas com a contratação de pessoal não ficam definidas nesta portaria porque, tal como o ministro anunciou no dia 12 de Fevereiro, serão alvo de um processo de negociação sindical, por forma a serem integradas no diploma regulamentar dos concursos.

Devemos relevar que esta pequena portaria abre, ou pelo menos entreabre, a porta para uma autonomia muito significativa que fica na mão das escolas segurar ou dispensar. Significa um avanço sem muitos precedentes que, não sendo imposto mas proposto, cabe assumir ou abdicar conscientes das implicações concretas e reais que tal decisão, seja qual for, terá no cotidiano da escola e nas (im)possibilidades que ela permite.

CAPÍTULO III

METODOLOGIA E MÉTODO

1. Opções do quadro teórico de análise

A escola, enquanto realidade social, não pode deixar de ser definida como organização o que, desde logo, nos abre para uma multiplicidade de abordagens. As primeiras abordagens organizacionais produzidas por Weber defendem uma superioridade do modelo burocrático onde as acções são fortemente centralizadas e controladas hierarquicamente (Giddens, 2004:350-351).

A disseminação da escola pelo Estado fez-se, durante séculos, seguindo este modelo uniformizador e centralista. A Escola assumiu e incorporou uma estrutura administrativa e pedagógica alicerçada nos princípios de Weber, que Frederick W. Taylor e Henry Ford, décadas depois, desenvolveram e apoiaram numa concepção burocrática das organizações. A divisão minuciosa de tarefas e a sua especialização e o controlo do tempo gasto em cada operação permitiam não só uma racionalização de recursos mas também a possibilidade de uniformização de processos e um controlo remoto desde o centro. Este modelo é também adoptado pela administração da educação que se assume como uma macroestrutura que emana normas e regulamentos (Lima, 2011:15-16).

Porém, a escola enquanto organização, compreendida como realidade socialmente construída, é dinâmica e pluriforme (Lima, 2011; Costa, 1996; Giddens, 2004; Sá 2011; Estevão, 1998; Azevedo, 2009, Costa, 1996). Neste sentido, uma análise unidireccional vê muito parcialmente a realidade complexa da escola. Como afirma Lima (2011:21), “a complexidade do processo de estudo das concepções organizacionais de escola advém do facto de (...) não se poder liminarmente fazer corresponder uma determinada concepção a apenas uma imagem ou metáfora e, como se compreende, menos ainda a um modelo teórico de análise ou a um paradigma”. Costa (2007:97), seguindo a mesma linha, afirma de forma contundente que “depois de aproximadamente meio século de vigência de perspectivas dominadas pela visão unitária e consensual das organizações e da insistência nas lógicas da racionalidade linear e unidimensional dos processos de decisão (em que pontificaram, embora com contributos e perspectivas distintas, nomes como Taylor e Weber), o dealbar dos anos setenta trouxe-nos uma outra visão do funcionamento organizacional, em desacordo manifesto com as teorias anteriores, que

vários autores classificam como perspectivas de análise pós-burocrática”. Esta alteração coincide, como analisamos anteriormente, com a reconfiguração do papel do Estado.

Considerando os contextos organizacionais concretos de cada escola, surgem inúmeras abordagens metodológicas e diferentes metáforas aplicadas à escola. Segundo Costa (ibidem:98) “a perspectiva pós-burocrática da análise organizacional corresponde, portanto, a um tipo ideal de conceptualização das organizações que recusa a ideia de que estas constituem unidades homogêneas e estáveis, devidamente estruturadas e hierarquizadas, sujeitas a processos de planificação pormenorizados e sequenciais, com objectivos e tecnologias bem definidos, numa adequação mecânica entre meios e fins, dirigidas e controladas segundo uma lógica de coerência e racionalidade”. Nesta linha, Sá (2011:153) afirma que “a pluralidade de paradigmas, modelos e metáforas organizacionais constitui hoje uma imagem de marca dos estudos organizacionais simbolizando simultânea e paradoxalmente força e fraqueza: força porque aponta para um forte dinamismo e pluralidade teórica; fraqueza porque, segundo alguns, indicia um campo teórico ainda não consolidado e «imaturado»”. Não obstante esta constatação, o mesmo autor (ibidem:154) afirma que “manter o celibato forçado de um qualquer modelo teórico pela simples razão de manter a sua «pureza» afigura-se-nos tão insustentável quanto embarcar numa poligamia irrestrita em nome de uma proficuidade duvidosa. Defendemos, por isso, que se impõe tanto a necessidade de evitar a lógica de manta de retalhos, resultado da colagem de diferentes remendos teóricos, como, reconhecendo o carácter polifacetado da realidade organizacional, evitar uma focalização monolítica sempre redutora e potencialmente, estiolante das «mil flores» (Reed, 1985) que bordejam o campo organizacional”.

Partindo da análise por nós desenvolvida ao longo deste trabalho, e considerando as dificuldades metodológicas atrás enunciadas, abordaremos a investigação empírica, assumindo o seguinte quadro teórico:

- i. Autonomia decretada ou autonomia construída (Barroso, 1996);

Na linha daquilo que fomos verificando, parece-nos pertinente perseguir uma análise no rasto de Barroso (1996:170) perfilhando que “ a adopção de uma perspectiva crítica no estudo da autonomia da escola obriga, por isso, a distinguir as várias lógicas

presentes no processo de devolução de competências aos órgãos de governo da escola, separando dois níveis de análise: a autonomia decretada e a autonomia construída. No primeiro caso, trata-se de desconstruir os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas, interpretando as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática. No segundo caso, trata-se de reconstituir os «discursos» das práticas, através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas, nas estratégias e na acção concreta dos seus actores”. Dentro desta lógica, teremos também em consideração as ideias de reforma como relegitimação do Estado (Weiler, 1999) ancorada na retórica política (Azevedo, 2009) que utiliza os conceitos de autonomia e descentralização como instrumentos de um discurso que não coincide com a prática.

ii. Simulacro e hipocrisia (Costa, 2007; Brunsson, 2006);

Adoptando o enunciado anteriormente, parece-nos relevante considerar, na esteira de Costa (2007:98) que “as organizações são apresentadas como organizações flexíveis, instáveis, dependentes dos estados de turbulência do mundo exterior, marcadas por níveis elevados de incerteza, de desarticulação interna e de desordem, sujeitas a processos de reestruturação e de redefinição frequentes das suas estratégias e a cujos actores se reconhece disporem de um papel estratégico no seu desenvolvimento que é marcado por conflitos, poderes e processos de influência dificilmente conciliáveis com a ordem que tradicionalmente lhes era atribuída”. A incerteza, a conflitualidade, a desordem e os conflitos de poder conduzem para uma inconsistência, uma descoordenação e uma incoerência entre o discurso, a decisão e a acção (ibidem:102). É frequente, segundo o mesmo autor (ibidem:100), “no funcionamento das organizações em geral e das educativas em particular, se verificarem dimensões de descoordenação, de inconsequência e de dissensão entre, por um lado, as intenções, os discursos, as decisões, os documentos e, por outro, as práticas, os resultados efectivos, a acção organizacional propriamente dita”.

Costa (2007) assume que “o pensamento que Nils Brunsson equacionou em torno da metáfora da hipocrisia constitui um recurso com potencialidades heurísticas muito

pertinentes para a abordagem que pretendemos tecer sobre os projectos na escola”. Brunsson (2006) com a sua obra “A Organização da Hipocrisia – os grupos em acção: dialogar, decidir e agir” oferece um contributo muito relevante para o estudo das organizações e muito particularmente das organizações educativas. O autor, na linha das interpretações pós-burocráticas das organizações, assume, logo na introdução à segunda edição (Brunsson, 2006:15), que “em termos comuns, a visão geral da hipocrisia é algo questionável, moralmente duvidosa e a evitar absolutamente. Este livro discute precisamente a perspectiva oposta. Ou seja, a hipocrisia é vista como uma solução e não como um problema, possui algumas vantagens morais e muitas vezes é quase impossível evitá-la”. Este sentido positivo de hipocrisia, que abandona a habitual concepção pejorativa, justifica-se porque significando uma diferença entre palavras e acções não deixa de ser uma reacção a situações de conflito dentro ou fora da organização que pode contribuir para um melhor desempenho face a ameaças e problemas exógenos e/ou endógenos. Este investigador assume que existe uma incoerência entre os discursos e acções produzindo “ilusões e paradoxos que apresentam aos estudiosos da vida organizacional um determinado número de problemas importantes e indicam várias armadilhas possíveis. Uma dessas armadilhas consiste em confundir o discurso e as decisões organizacionais com as acções que descrevem. Os observadores podem cometer o erro de supor que as afirmações e as decisões organizacionais estão em concordância com as acções organizacionais, que as pessoas referem, em entrevistas, a acções que na realidade aconteceram e que as acções organizacionais foram, ou serão, realmente, implementadas. (...) Outra armadilha possível consiste em confundir a mostra organizacional com os resultados organizacionais, ou então confundir intenções com efeitos. Embora os líderes organizacionais revelem uma sede de consistência, acção, influência ou racionalidade, tal não significa automaticamente que consigam concretizar esses objectivos. Nem tampouco significa necessariamente que devam conseguir esses propósitos, ou que não possam, nem devam tentar. (...) Ao observar uma organização, nunca devemos esquecer de que as finalidades, processos e efeitos associados às estruturas organizacionais, aos processos e ideologias nem sempre podem corresponder ao que é

expresso pelas próprias organizações, ou recomendado pelas teorias normativas. Decisões, racionalidade, orçamentos, reformas e fracassos podem estar igualmente enredados em finalidades, causas e efeitos que não têm qualquer semelhança uns com os outros, nem tampouco com os outros preceitos indicados nas descrições padronizadas” (ibidem:268-269).

Esta perspectiva é, em nosso entender, relevante para a nossa investigação empírica porque lança um olhar crítico e desconstrutivo sobre os discursos e as acções quer dos órgãos Administração Central e Regional quer dos actores locais, neste caso particular, os directores. Azevedo (2003:15) afirma, sobre isto, que “a hipocrisia constitui um traço marcante das organizações escolares. (...) Alguns autores caracterizam as escolas como organizações anárquicas, não tanto pela ausência de normas, já se vê, mas pela desarticulação contínua entre a missão, os objectivos, os recursos, os actores, os instrumentos de gestão, a avaliação, etc. Os directores são como que os corpos por onde passa esta corrente esquizofrénica, sendo deste modo «convidados» a trabalhar tanto segundo a lei como apesar da lei”.

2. Metodologia e Método

2.1. Fundamentação do Estudo

A falência de um modelo de direcção e gestão de escolas assente num paradigma centralizador e a emergência da redefinição do papel do Estado no campo da administração pública, e mais particularmente no campo da administração e gestão educacional, impulsionaram uma série de alterações legislativas no campo da delegação e transferência de competências para outros actores (diferentes do poder central). Estas alterações conduziram a formas de centralização, desconcentração, descentralização e autonomia.

Em Portugal, o poder político ensaia uma primeira abertura séria de transferência de competências com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro). Em 1998, com a aprovação do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio (Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos de

educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário), “decreta” a autonomia das escolas e a abertura das mesmas ao local. Cinco anos depois, em 2003, é publicado o Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e o processo de elaboração da Carta Educativa. Em 2008, é aprovado o Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril que altera regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. O governo central com este Decreto-Lei reivindica três objectivos fundamentais: (1) “reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”; (2) “reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar”; (3) “o reforço da autonomia das escolas”.

Para a prossecução destes objectivos, “decreta-se” a “instituição de um órgão de direcção estratégica” e a “criação do cargo de director, coadjuvado por um subdirector e um pequeno número de adjuntos, mas constituindo um órgão unipessoal e não um órgão colegial”. Ao director, como “primeiro responsável poderão ser assacadas as responsabilidades pelo serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição”.

A abertura ao local e os passos dados em direcção à autonomia não impediram que o Ministério da Educação continuasse a inundar o Diário da República com decretos, portarias, regulamentos, despachos, circulares... A descentralização da administração da educação foi muito ténue e ambígua e a autonomia das escolas, nas palavras de João Barroso (2004), uma “ficção”.

Diante desta situação, parece-nos relevante olhar as políticas educativas nacionais não desde o topo, analisando apenas a legislação e as consequências prováveis da mesma, mas, dentro do quadro teórico enunciado, analisar a influência das políticas nacionais no concreto da escola. A escola reinterpreta as normas e, desse modo, em inúmeras ocasiões transforma essas mesmas normas em algo diferente. Essa reinterpretação transformadora que aproveita as lacunas e ambiguidades da própria lei origina uma “autonomia construída” que ultrapassa a “autonomia decretada”.

Partindo da experiência dos directores enquanto “reprodutores” de normas e “construtores” de autonomia, pretendemos ver de que modo a periferia acolhe, reproduz ou transforma os normativos legais que emanam do centro, criando um “campo” próprio de acção.

Esta investigação “A periferia como centro: a influência das políticas nacionais no quotidiano nas escolas – o olhar dos directores” pretende, dentro das políticas educativas e da organização e administração da educação, verificar a influência que o centro exerce sobre a periferia, partindo da periferia como local de investigação.

A opção por esta temática justifica-se fundamentalmente pela sua adequação e relevância no âmbito da Administração Educacional uma vez que se enquadra não só numa perspectiva nacional mas fundamentalmente numa perspectiva de enquadramento local onde a escola, cada escola concreta e não a escola abstracta, é tomada como centro de construção ou reprodução “decretada” de autonomia.

Considerando a publicação do Decreto-Lei 75/2008, já referida anteriormente, que fala em “abertura às famílias e comunidades”, “lideranças fortes e responsabilização” das mesmas bem como de uma maior autonomia das escolas, parece-nos relevante inquirir os seus directores com o objectivo de compreender de que forma olham e compreendem a autonomia das escolas onde lhes é confiada “a gestão administrativa, financeira e pedagógica”.

O facto de se partir da escola concreta para olhar a influência das políticas nacionais no quotidiano educativo, parece-nos uma mais-valia na medida em que segue o objectivo de compreender a construção social da autonomia na realidade específica de cada centro educativo. Os directores, como forças nucleares do jogo de interesses diferentes e contraditórios existentes nas escolas reais, afirmam-se como gonzos de todo o processo de autonomia. Ora, desocultando o modo como pensam e agem, com base naquilo que têm a dizer sobre a influência das políticas nacionais no quotidiano das escolas, será possível observar a autonomia das escolas desde o ponto que deveria ser tomado como centro e não como periferia do processo de autonomia real do sistema educativo.

Para o desenvolvimento deste trabalho elaboramos as seguintes questões de investigação:

- i) Como vêem os directores a autonomia das escolas?
- ii) Como vêem os directores a sua autonomia, considerando a mudança da gestão de órgão colegial para unipessoal?
- iii) As escolas são lugares de construção e de autonomia ou são extensões do Estado centralizador que se limitam a reproduzir, de forma mais ou menos própria, a torrente legislativa?
- iv) As grandes e significativas decisões pedagógicas e de gestão e administração da escola, compreendidas entre 1998 e 2009, em que medida foram planeadas, delineadas e executadas atendendo à realidade concreta da escola (potencialidades e problemas), envolvendo os diferentes actores intervenientes e em que medida foram fruto de “influência” e “necessidade” de responder a imperativos normativos e legislativos?

O estudo incide nos directores de escolas, que foram seleccionados considerando factores como formação específica em Administração educativa, exercício do cargo há dez ou mais anos, escolas urbanas (centrais), suburbanas, rurais e escolas TEIP.

Assumindo o conhecimento produzido até ao momento, é nossa convicção que este estudo poderá, de alguma forma, contribuir para confirmar ou não a necessidade de se encontrarem outros modelos de regulação nacional e local da educação e de atribuição de efectiva autonomia às escolas, que se consubstanciem numa real abertura à comunidade e numa verdadeira liberdade e responsabilização como líderes dos actores locais nomeadamente os directores no âmbito da configuração de um novo espaço público.

2.2. Metodologia qualitativa

Durante um largo período, os investigadores viviam numa espécie de *guerra de paradigmas ou modelos* de investigação colocando em confronto as abordagens quantitativas com as abordagens qualitativas (Bryman, 2008a, Alastalo, 2008:34-36).

Bryman (ibidem: 13) afirma que, durante muito tempo, a investigação quantitativa foi associada ao positivismo e a posturas objectivistas enquanto a investigação qualitativa é associada ao subjectivo. Afonso (2005:14), na mesma linha, defende que “o debate tradicional entre os defensores de cada uma destas abordagens (qualitativa e quantitativa) está frequentemente centrado na questão da subjectividade *versus* objectividade. A abordagem quantitativa pressupõe-se objectiva, uma vez que utiliza critérios bem definidos relativos à amostragem e aos processos de análise de dados, baseados na linguagem da matemática analítica, da estatística e da categorização lógica. Contrariamente, as abordagens qualitativas são concebidas como padecendo de um défice de objectividade, uma vez que se centram em contextos singulares e nas perspectivas de actores individuais”. Esta disputa, segundo Bryman (2008a:23), não deve ser motivo de preocupação mas antes de celebração. Para este autor, o facto de existirem dois paradigmas em disputa, permite que se desenvolvam estratégias no sentido de olhar a mesma realidade de perspectivas diferentes retirando conclusões diferentes mas simultaneamente correctas. Afonso (2005:15), por sua vez, afirma que “o debate entre estas duas correntes, centrado no falso problema da objectividade *versus* objectividade, só fez sentido num contexto científico em que os pressupostos positivistas do behaviorismo e do funcionalismo foram dominantes, quando a verificação de hipóteses era concebida como centro da investigação, e quando se negava o estatuto de ciência ao estudo compreensivo e interpretativo de fenómenos ou situações singulares, sem qualquer propósito de formulação de leis ou generalizações”. Bryman (2008b:367) traz também à colação a ideia importante da validade da metodologia qualitativa por si própria e não apenas numa relação de confronto e conflito com a metodologia quantitativa.

Há ainda que considerar que os investigadores que, entrincheirados na defesa do quantitativo, olhavam (alguns ainda olham) com desdém as abordagens qualitativas por considerarem que estas não eram capazes de predizer a realidade e, mais que isso, seriam incapazes de produzir, segundo esta linha de raciocínio, verdades universais ou, pelo menos, verdades aplicáveis a um espectro largo da realidade, minorizavam o facto da sociedade, como “acção humana organizada” (Afonso, 2005:21). Ora, como tal,

engloba uma realidade histórica situada no tempo e espaço e, por isso mesmo, é um campo de estudo complexo que, em inúmeros casos, não se compadece com uma redução a explicações causais ou a decomposições em variáveis dependentes ou independentes. É necessária uma abordagem holística porque “se todos os estudos empíricos fossem planeados exclusivamente em obediência ao modelo rígido das relações causa e efeito, todos os objectos complexos teriam de ser excluídos” (Flick, 2005:5). A objectividade e o rigor lógico absolutos são realidades inatingíveis e a tentativa de neutralizar em absoluto o investigador é uma quimera com afinidades com a ingenuidade (Afonso, 2005).

Assumindo que o mister do investigador é desocultar, revelar e desmascarar aquilo que a realidade muitas vezes esconde na sua complexidade e multiplicidade de experiências, disfarces e vivências, emerge a necessidade de recorrermos a metodologias capazes de o fazer. Essas abordagens devem permitir que o investigador lance um olhar irónico sobre o mundo social (Bourdieu, 2004) assumindo que nem sempre aquilo que nos é dado observar ou entender pelo senso comum é a realidade em si. Desse modo, como nos diz Flick (2005:2), “a investigação qualitativa é particularmente importante para o estudo das relações sociais, dada a pluralidade dos universos de vida”.

A investigação qualitativa assume uma postura interpretativa dos comportamentos e fenómenos sociais (Almeida e Freire, 2003) contrapondo às abordagens duras, experimentais, padronizadas e quantificadas uma abordagem mais maleável, compreensiva e aberta. A subjectividade está presente em ambas, bem como a objectividade.

A investigação qualitativa utiliza diferentes métodos e técnicas de recolha de dados como a pesquisa arquivística, a observação, a entrevista, o *focus group*.

Afonso (1994:146), enuncia que “apesar de existir uma diversidade metodológica bastante grande, é possível identificar alguns elementos comuns à investigação qualitativa”. Estes elementos comuns são (ibidem:146-150): (i) “foco nos contextos naturais como fontes directas dos dados. Os investigadores qualitativos não concebem situações experimentais para testar hipóteses previamente formuladas. Pelo contrário,

fazem uma recolha directa de informação relativa a situações reais, processos e fenómenos, que ocorrem no mundo real”; (ii) “o investigador é o principal instrumento de recolha, organização e análise de dados”; (iii) importância dada à descrição e interpretação de situações e processos, em vez da testagem de hipóteses e teorias. No entanto, tal não significa que a investigação qualitativa tenha uma postura de indiferença face à teoria. (...) Em vez de se tentar validar uma teoria previamente formulada, operacionalizada através da formulação de hipóteses, os investigadores qualitativos usam a teoria como um pano de fundo conceptual para a análise de dados, enquanto que alguns tencionam desenvolver teorias na base dessa análise”; (iv) “prioridade dada aos processos mais do que aos resultados. A principal preocupação é a documentação e a interpretação de mudanças, processos, e interacções entre participantes que ocorrem no contexto natural em observação”; (v) “uso de estratégias de raciocínio. (...) a metodologia qualitativa baseia-se em estratégias de raciocínio indutivo, partindo da análise de dados para atingir a formulação de hipóteses e a definição de teorias”; (vi) “os procedimentos básicos da metodologia qualitativa apresentam três níveis: recolha de dados, organização de dados e análise de dados”.

Este é um estudo que procura responder às questões de investigação partindo de uma amostra muito específica. Atendendo a isso, podemos afirmar que embora a investigação sobre a autonomia das escolas possua já uma longa tradição e as publicações sejam numerosas e diversificadas, a verdade é que a complexidade da questão em estudo e as permanentes alterações legislativas sobre a mesma questão transforma a realidade do objecto de análise em algo novo. Por isso, estruturamos um desenho metodológico flexível de modo a permitir um olhar incisivo sobre a realidade dos diferentes actores que quotidianamente, desde há longos anos, vivem esta realidade.

É uma investigação aberta ao real onde os instrumentos foram intencionalmente organizados para essa abertura e descoberta que incentiva os directores a falarem e a descreverem e reflectirem sobre a sua experiência e acção, mas também uma investigação onde o contexto concreto da descoberta caminha amparado por uma revisão teórica de estudos e trabalhos antecedentes.

2.3. Recolha de dados

Tendo em consideração os objectivos delineados para esta investigação não só optamos por uma investigação qualitativa mas também por uma recolha de dados exclusivamente estruturada através da entrevista.

Seguindo Afonso (2005) e Flick (2005), a entrevista aparece como uma das técnicas mais frequentes de recolha de dados e consiste fundamentalmente na interacção verbal em situação presencial (frente a frente) ou por telefone (há também a possibilidade de serem enviadas as questões e os inquiridos responderem às mesmas). Em geral, as entrevistas distinguem-se entre estruturadas, não estruturadas e semi-estruturadas.

Nas entrevistas estruturadas todo o processo está preestabelecido. O entrevistado responde a questões previamente elaboradas dentro de um conjunto limitado de categorias de respostas. O entrevistador assume o controlo do registo e também o ritmo da entrevista. Para obter dados fiáveis e passíveis de ser quantificáveis através do número de frequências o entrevistador deve seguir algumas regras fundamentais: a) evitar longas explicações sobre o estudo; b) respeitar sempre a sequência das perguntas e a sua exacta formulação; c) evitar interrupções da entrevista ou respostas por parte de outras pessoas que não o entrevistado; d) nunca sugerir uma possibilidade de resposta ou aparentar acordo ou desacordo com as respostas do entrevistado; e) nunca interpretar o significado de uma pergunta.

Nas entrevistas não estruturadas o objectivo passa essencialmente por compreender a complexidade do comportamento sem pretender impor, desde logo, uma categorização exterior que limite ou conduza a entrevista para determinado ponto. Estas entrevistas exigem alguma experiência por parte do investigador e a capacidade de ouvir sem interromper. As perguntas neste tipo de entrevista são abertas e as perguntas fechadas apenas devem ser utilizadas para clarificar detalhes do discurso do entrevistado.

A entrevista semiestruturada fica no meio caminho entre os dois modelos anteriores. O modelo fundamental deste tipo de entrevista assenta na entrevista não estruturada embora o investigador deva conduzir a entrevista através de um guião que

deve ser elaborado a partir das questões de pesquisa e organizado por objectivos, questões e tópicos ou itens.

Ora, neste estudo optamos por entrevistas semiestruturadas com o objectivo de ouvir actores centrais da “periferia” da administração educacional: os directores. Partindo do conhecimento que possuem da realidade, pretendíamos dar-lhes voz não de uma forma narrativa totalmente livre e individual, mas também não de uma forma hermética onde não fosse possível uma abertura ao contexto pessoal e situacional (escola que dirige) de cada um. Esta opção revela-se importante no seguimento daquilo que afirma Bryman (2008b:196). Segundo este autor, as entrevistas semiestruturadas fogem do enquadramento rígido das estruturadas mas não deixa de permitir que as questões sejam colocadas de forma a que o entrevistado foque as respostas nos pontos definidos pelas categorias. A relativa liberdade desta opção metodológica também permite que o entrevistador/investigador coloque perguntas de aprofundamento relativamente a respostas dadas anteriormente pelo entrevistado. Esta possibilidade facilita a procura de respostas mais concisas que muitas vezes ficam implícitas em respostas anteriores. Esta liberdade deve ser gerida com um cuidado especial no sentido de desocultar verdades mas sem melindrar o entrevistado (Flick, 2005:86).

A opção pelas entrevistas semiestruturadas operacionalizou-se através da utilização do guião que construímos desde as questões de investigação. Embora munidos de um guião, as entrevistas não foram conduzidas de forma rígida mas os temas foram sendo introduzidos pelas oportunidades criadas pelo entrevistado permitindo, muitas vezes, aprofundar algumas ideias implícitas em respostas anteriores.

Tabela 1 - Guião da entrevista

Guião da entrevista
<p>1. O Quotidiano do Director: Desde quando é que dirige a escola? Como é que é um seu dia típico? A que horas começa e a que horas acaba? Pode fazer um registo semanal daquilo em que ocupou o seu tempo de trabalho na semana passada? Quanto tempo de cada semana dedica a estar actualizado em relação à legislação em vigor? Um Director de escola é hoje um reprodutor de normas ou um construtor de equipas e ambientes?</p>
<p>2. Sucesso escolar: Como é que caracteriza o sucesso dos alunos da sua escola? Como é que se obtém o elevado nível de sucesso escolar dos alunos da sua escola?</p>
<p>3. Visão da escola: O que faz mais falta à sua escola, neste momento? Que iniciativas autónomas mais significativas tomou nos últimos dois anos? A actividade da sua escola é monitorizada? Quem o faz?</p>
<p>4. A administração central e regional: Refira dois normativos da Administração Central dos últimos anos que ajudaram a sua escola a ter um melhor desempenho? Porquê? Refira dois que interferiram negativamente no seu desempenho e porque. Acha que o Estado/Administração Central e a Administração Regional têm um papel importante na educação? Qual? A Administração Central que papel tem no acompanhamento e avaliação do desempenho da sua escola? Está presente? Apoia? Assessora? Ajuda a melhorar? Em resumo que valor é que os Serviços Centrais e Serviços Regionais acrescentam à sua escola?</p>
<p>5. Novo modelo de 2008? Na sua direcção e gestão quotidiana- o seu <i>modus faciendi</i> – o que é que mudou com o novo modelo de direcção (2008)? Para a sua direcção e gestão, o que é que significou o contrato TEIP? Vê agora melhor a sua escola como uma organização? Com actores internos e externos, negociação, regulação? Ou a regulação é uma actividade “clandestina”? Na sua organização, como é que vê hoje a aplicação do modelo de Avaliação do Desempenho Docente?</p>
<p>6. Função de Director Clima escolar e ética do trabalho: o que mais valoriza no clima da sua escola? O que mais valoriza num docente? E que é que mais lhe desagrada? Não quer passar a contratar os seus docentes? Porquê? Como vê a nova face da escola, com jovens e adultos, ao mesmo tempo e no mesmo espaço? Qual é o retrato ideal de um excelente líder escolar? Anda perto desse líder? Explique.</p>

7. Modelo de direcção

Reúne com os professores e funcionários da escola? Quantas vezes ao ano?

Como é que a escola se pensa a si mesma, avalia-se, perspectiva-se, estabelece prioridades?

Como é que faz para ter a sua escola alinhada e sintonizada com os objectivos traçados e com as prioridades e actividades?

Os seus professores têm tempo escolar, em conjunto, para reflectirem sobre o andamento dos seus alunos, por turma?

Como é que vê a avaliação externa da sua escola? Para que é que lhe serve?

8. Fim:

Como líder da sua escola, qual seria o melhor presente que lhe poderiam dar?

Das entrevistas e da revisão teórica previamente efectuada, resultaram as seguintes categorias de análise:

Tabela 2 - Eixos de análise e categorias (categorização temática)

Eixos de análise	Categorias
1. Organização quotidiana	1.1. “Não há um dia típico”; 1.2. “As escolas andam esmagadas com a burocracia”; (D10:17) 1.3. “A nossa vida são as plataformas”; (D13:3)
2. Autonomia	2.1. “A Autonomia é no papel” (D4:6) 2.2. “Administrativamente e financeiramente não somos autónomos” (D9:18) 2.3. “A Central de compras além de ser uma confusão aniquilou as nossas parcerias com a comunidade” (D14:16); 2.4. “Se fosse a escola a contratar os professores garanto-lhe que teria mais sucesso que assim” (D2:18)
3. Legislação	3.1. “Os normativos não se preocupam a melhoria da escola. Os normativos preocupam-se em fazer com que todas as escolas façam igual” (D2:9) 3.2. Tirania da transformação permanente ou melhoria gradual; 3.3. Hipocrisia;

4. Inspeção	4.1. A inspeção como controlo insensato e burocrático ou assessoria de melhoria; 4.2. Hipocrisia;
5. Modelo de Gestão/Direcção: (115A/98 e 75/2008)	5.1. Decreto-Lei 75/2008: um novo modelo de gestão?

2.4. Amostra

Assumindo a entrevista semiestruturada como método exclusivo para a recolha de dados sobrava a questão da amostra, ou seja, do número de pessoas a entrevistar. Considerando esta dificuldade, confrontamo-nos, desde logo, com uma outra bem mais complexa e que resultava da inexistência de dados sobre o número de indivíduos que poderiam enquadrar-se na amostra: directores que exerciam o cargo de liderança do órgão de gestão escolar há mais de dez anos. Se a população alvo estava definida faltava saber quantos eram e quem eram. Procurando respostas, contactamos primeiro informalmente (telefonicamente) e depois formalmente (email) algumas DRE com o objectivo de quantificar minimamente a totalidade da amostra. Em nenhum dos casos obtivemos respostas satisfatórias. Mediante esta ausência de respostas, contactamos uma das Associações de Directores que também reconheceu a impossibilidade de fornecer dados estatísticos fidedignos e acabou por, informalmente, nos conceder uma pequena lista com o nome de 37 directores que “encaixavam” no perfil pretendido. No entanto, a proximidade geográfica entre as escolas ou as semelhanças entre si (localização urbana, resultados académicos, resultados da Avaliação Externa da IGE, características da população escolar...) levaram-nos a optar por uma outra metodologia. Seleccionávamos a escola considerando as características pretendidas através da caracterização elaborada pelo Relatório de Avaliação da IGE e telefonávamos para a escola no sentido de saber se o director desempenhava funções de direcção (presidente do órgão de gestão) há mais de 10 anos. Confirmando-se a hipótese, pedíamos para falar com ele(a) com o objectivo de o convidar a participar na investigação. Em diálogo com os directores, informávamos que no âmbito de um Projecto de Investigação/doutoramento pretendíamos entrevistar presencialmente directores em

funções de direcção (presidente do órgão de gestão) há mais de 10 anos. Tendo aceite, as entrevistas eram imediatamente agendadas seguindo posteriormente um email formalizando o contacto, data e hora agendada.

Esta metodologia não nos permitiu aferir o número total de directores que se enquadravam na amostra porque isso implicaria contactar todas as unidades de gestão e confirmar, junto delas, o tempo de exercício dos directores. Logisticamente essa tarefa revelava-se não só muito complexa como também pouco útil para a investigação pretendida. Além disso, houve que considerar que o movimento intenso de agregação de escolas e agrupamentos criava uma dinâmica que impossibilitava qualquer número definitivo, alterando drasticamente o número de directores e escolas agregadas.

O princípio fundamental da nossa amostragem é, por isso, teórico. Seguindo Flick (2005:69) “o princípio fundamental da amostragem teórica é seleccionar casos ou grupos de casos, com base em critérios concretos relacionados com o assunto, em vez de utilizar critérios metodológicos abstractos”. O mesmo autor (ibidem:68), seguindo Wiederman, aponta as seguintes características à mostragem teórica que nos parecem aplicar-se ao estudo por nós levado a cabo: (i) “dimensão da população não conhecida de antemão”; (ii) “características da população não conhecidas de antemão”; (iii) “não definição antecipada da dimensão da amostra”; (iv) “a amostragem pára, quando é atingida a saturação teórica”.

Considerando todos estes factores, seleccionamos escolas que fossem representativas de diferentes variáveis como: localização (rurais, urbanas e suburbanas) e Direcção Regional onde estão inseridas; dimensão (escolas agrupadas ou unidades de gestão); resultados nos rankings. Neste parâmetro, consideramos de forma crua os resultados obtidos e não as variáveis que justificam (ou não) a obtenção desses mesmos resultados em exames nacionais. Julgamos apenas os resultados comparativos entre escolas estatais e consideramos Muito Bom ou Bom as escolas que ficaram nos primeiros 150 lugares do Ranking (básico e secundário), regular as escolas que se situam no intervalo entre as Muito Boas/Boas e as más que são aquelas que se encontram nos últimos 200 lugares da seriação do Ranking. Nas escolas onde existe Ranking do ensino Básico e Secundário, fizemos a média do lugar em que se encontram

nos dois Rankings para obter uma posição. Consideramos ainda a diferenciação das escolas abrangidas pelos Programas TEIP ainda em vigor no momento da selecção. Excluimos da amostra as escolas com contrato de autonomia. O quadro que se segue revela alguns dados das escolas seleccionadas considerando as variáveis atrás enunciadas.

Tabela 3 - Síntese da caracterização das escolas da amostra

	Localização			TEIP	DREN	DREC	DRELVT	Ranking			Dimensão	
	Rural	Urbana	Suburbana					MB/BOM	Médio	Mau	Unidade de Gestao	Agrupamento
D1		X			X			X				X
D2	X				X				X			X
D3			X		X				X		X	
D4	X				X				X			X
D5		X			X					X		X
D6			X	X	X				X			X
D7	X					X				X		X
D8	X					X			X			X
D9		X				X		X			X	
D10	X					X		X				X
D11		X				X		X			X	
D12	X			X			X			X		X
D13		X					X	X			X	
D14			X				X		X		X	
D15	X						X	X				X
Total	7	5	3	2	6	5	4	6	6	3	5	10

2.5. Entrevistas

Foram realizadas 15 entrevistas presenciais com os directores das escolas, nas respectivas escolas/sede de agrupamento entre os dias 2 de Novembro de 2011 e 21 de Maio de 2012.

A tabela que se segue contém o protocolo das entrevistas: código da escola, data da entrevista, duração da entrevista (em minutos de gravação uma vez que o gravador manteve-se sempre ligado mesmo em situações em que a entrevista era interrompida), local e observações. Para garantir o anonimato das entrevistas atribuímos um código a cada entrevista que, na caracterização da amostra, representa simultaneamente a escola e o director. A codificação foi constituída da seguinte forma: D (director) e um número sequencial 1 a 15 representando a prossecução temporal da realização das entrevistas. Assim, o código D1 representa o director da primeira unidade a ser entrevistado e o D15 o último.

Tabela 4 - Protocolo das entrevistas

Código da Escola	Data da Entrevista	Local da Entrevista	Tempo da entrevista (minutos)	Observações
D1	2 de Novembro 2011- 15.00h	Gabinete do Director	71	A entrevista decorreu sem interrupções no gabinete do director que me informou, durante a entrevista, que tinha dado indicação para não ser interrompido.
D2	3 de Novembro 2011 – 11.00h	Biblioteca da Escola	59	A entrevista decorreu num canto biblioteca da escola sede por não haver outra sala disponível. Durante o tempo da entrevista, houve sempre alunos a desenvolver actividades na biblioteca (computadores e consulta de livros). Houve uma interrupção de alguns minutos para a directora trocar impressões com um elemento da

				direcção.
D3	7 de Novembro 2011 – 10.30h	Gabinete da Direcção	79	A entrevista decorreu no gabinete da direcção e foi interrompida uma vez para a directora assinar uns documentos urgentes que tinham de seguir por fax.
D4	10 de Novembro 2011 – 11.00h	Sala de arrumos	77	A entrevista decorreu numa sala anexa à sala de reuniões sem qualquer interrupção.
D5	10 de Novembro 2011 – 16.00h	Gabinete da Direcção	67	A entrevista decorreu no gabinete da direcção. Durante o início da entrevista, outro elemento da direcção esteve a trabalhar no computador. Após o minuto 26 saiu despedindo-se apenas da directora com um até já.
D6	27 de Janeiro 2012 -11.00h	Sala de Matemática	83	A entrevista decorreu na sala do departamento de matemática da escola sede por não haver outra sala disponível. Durante o tempo da entrevista não houve interrupções.
D7	9 de Dezembro 2011 – 10.00h	Gabinete da Direcção	70	A entrevista decorreu no gabinete da direcção e foi interrompida por duas vezes. Na primeira para o director assinar

				uns documentos urgentes e na segunda para esclarecer uma dúvida sobre a utilização de umas salas.
D8	30 de Janeiro 2012 – 10.30h	Gabinete da Direcção	63	A entrevista decorreu sem interrupções mas com a presença constante de um outro elemento da direcção que estava a trabalhar no computador. No final da entrevista, efectuei uma visita guiada pelas instalações da escola acompanhado pelo director.
D9	30 de Janeiro 2012 – 15.00h	Gabinete do Director	61	A entrevista decorreu sem interrupções no gabinete do director. O telefone do gabinete tocou inúmeras vezes mas nunca foi motivo para interrupção ou para qualquer sinal de vontade de interromper a entrevista para atender.
D10	12 de Março 2012 – 11.00h	Gabinete de directores de turma	55	A entrevista decorreu no gabinete de directores de turma por ser a única sala disponível no momento. Antes de se dirigir para a sala, o director pediu para não ser interrompido e a entrevista decorreu sem qualquer interrupção. No final da entrevista, fiz uma visita guiada

				às instalações da escola acompanhado pelo director.
D11	14 de Maio de 2012 – 11.00h	Gabinete de direcção	102	A entrevista decorreu no gabinete de direcção e foi interrompida uma vez por um outro elemento da direcção que necessitava de esclarecer umas dúvidas relacionadas com os exames nacionais.
D12	14 de Maio 2012 – 15.30h	Gabinete de direcção	40	A entrevista decorreu no gabinete da direcção sem qualquer interrupção. No final da entrevista, a directora convidou-me para uma visita guiada às instalações.
D13	15 de Maio 2012 – 10.30h	Gabinete do director	86	A entrevista decorreu no gabinete de direcção. O telefone estava desligado mas a entrevista foi interrompida porque vieram pedir que atendesse um telefonema da Secretaria de Estado da Educação. A directora esclareceu-me depois que o mesmo estava relacionado com os critérios de matrícula na escola uma vez que a mesma era solicitada por um número de alunos muito superior ao número de vagas e, por essa mesma razão, era alvo de inúmeras

				queixas e reclamações nomeadamente na Direcção Regional.
D14	15 de maio 2012 – 15.00h	Gabinete da direcção	56	A entrevista decorreu no gabinete da direcção sem qualquer interrupção.
D15	21 de Maio 2012 – 15.30h	Gabinete de direcção	88	A entrevista decorreu no gabinete da direcção sem qualquer interrupção.

Com a autorização dos directores, as entrevistas foram todas registadas em áudio na totalidade e, posteriormente, foram transcritas, na íntegra, para um documento em formato *word*. Numa fase posterior, o conteúdo das transcrições foi novamente confrontado com a versão áudio para confirmar a fiabilidade do mesmo e para esclarecer alguns aspectos relacionados com o tom utilizado (irónico, sarcástico, jocoso...). O nosso processo consistiu na codificação das entrevistas tendo em vista a garantia de anonimato, a transcrição integral das mesmas, uma análise vertical de cada entrevista (cada entrevista olhada de forma individual), uma análise horizontal por temas e categorias (pré-definidas no guião da entrevista), uma confrontação da transcrição com o áudio e a reformulação das categorias. Esta reformulação surgiu por verificarmos que a grelha de leitura criada a partir do guião das entrevistas não era suficientemente exaustiva e, como tal, resultavam novas categorias a ter em consideração. Esta reformulação da grelha de leitura surge não por fragilidade do guião inicial mas antes pelo carácter exploratório da investigação que abre naturalmente para aspectos relevantes inesperados. Além disso, as mudanças legislativas frequentes e abruptas abrem para categorias por vezes não previstas inicialmente.

2.6. Caracterização geral da população

Na caracterização das escolas consideramos a Direcção Regional a que pertencem, a oferta educativa que disponibilizam, as instalações (número de unidades, graus de ensino e qualidade das mesmas), número de alunos, dados sobre a família (escolaridade dos Encarregados de Educação e percentagem de alunos apoiados pela ASE) e lugar no Ranking dos exames nacionais (3º ciclo e secundário [quando existente]) obtido nos anos 2010 e 2011 no mesmo jornal nacional de tiragem diária. Consideramos ainda os resultados obtidos na Avaliação Externa realizada pela IGE.

Na caracterização dos directores, consideramos o género, idade, tempo de exercício de funções de liderança e formação académica.

ESCOLAS

Os dados utilizados para a caracterização das escolas foram retirados dos relatórios de Avaliação Externa da IGE. Porém, os mesmos sofreram um desvio, nunca superior a 5%, no sentido de manter o anonimato. Optamos por uma caracterização individual das escolas com algum pormenor, por considerarmos que existem dados inerentes à própria caracterização (famílias, instalações, localização, lugares no ranking...) que ajudam a contextualizar aquilo que é afirmado pelos directores na entrevista.

A **escola D1** é um agrupamento de escolas urbano com duas unidades de gestão. A escola sede enquadra-se na matriz de um “antigo liceu”. As suas instalações foram alvo de uma profunda remodelação no âmbito do Plano da Parque Escolar. Ambas as escolas encontram-se totalmente lotadas.

Tabela 5 - Caracterização da Escola D1

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
D1	DREN	1º - 12º Há uma turma CEF e há ensino recorrente nocturno (básico e secundário).	2 escolas 1 1º Ciclo 1 EB 2/3 S	Entre 1400 e 1500	8% 1ºCEB 7% 2ºCEB 13% 3ºCEB 33% Sec 39% Superior ASE (A e B) +/- de 20%	2010	2011	2010	2011
						100 e 125	125 e 150	1 e 50	1 e 50

Tabela 6 - Avaliação da IGE (2007) – D1

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Muito Bom	Bom	Bom	Bom	Bom

Tabela 7 - Caracterização do Director D1

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D1	M	55-60	14 anos	“sou licenciado em economia, e depois também fiz vários cursos de gestão e administração. (...) Fiz também o diploma de estudos superior especializados em administrações escolar”.

A escola D2 é um agrupamento de escolas constituído por 11 unidades: 5 pré-escolar, 4 1ºciclo e 2 EB2/3 S. As unidades estão dispersas e algumas separadas a vários

Km da escola sede. A escola serve freguesias rurais. Há alguma diversidade quanto à qualidade das instalações: a escola sede está completamente lotada e as suas instalações encontram-se num estado razoável de conservação. As unidades de pré-escolas foram construídas há pouco tempo e apresentam globalmente boas instalações. Há uma escola de primeiro ciclo que funciona com algumas turmas em contentores e uma outra que funciona em regime duplo por não ter capacidade para funcionar em simultâneo com as turmas que a frequentam.

Tabela 8 - Caracterização da Escola D2

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D2	DREN	Pré-escolar 1º - 12º PIEF CEF EFA	11 Escolas 5 Pré-escolar 4 1º Ciclo 2 EB 2/3 S	Entre 1500 e 1600	50% 1ºCEB 37% 2ºCEB 5% 3ºCEB 4% Sec 1% Superior ASE (A e B) + de 65%	400 e 450	700 e 750	6	500 e 550

Tabela 9 - Avaliação do IGE (2009) – D2

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Bom	Bom	Muito Bom	Bom

⁶ Em 2010 a Escola não tinha alunos para realizar exames de secundário por, no Ensino Secundário, apenas ter ainda turmas de 10ºano.

Tabela 10 - Caracterização do Director D2

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D2	F	45 - 50	15 anos	“2004/2005, eu fiz o curso de Administração Escolar. Foi, no fundo, uma especialização em Administração Escolar na ESE de um ano e meio (...) Através do INA também fiz uma formação direccionada para presidentes e gestores escolares (...). Sempre que tenho oportunidade para alguma formação extra nestas áreas direccionadas com a administração educativa normalmente agarro as oportunidades.”

A **escola D3** é constituída por uma única unidade de gestão que se situa no centro urbano de uma cidade da periferia. As instalações da escola revelam algumas debilidades ao nível da habitabilidade e da conservação dos espaços havendo alguma degradação das instalações e equipamentos necessitando de obras de requalificação. Além disso, a escola está sobrelotada, sendo o espaço insuficiente face ao aumento da população escolar. Aquando da visita, foi-nos informado que a escola estava no Programa de requalificação da Parque Escolar, mas que o início das obras foi adiado sem data prevista.

Tabela 11 - Caracterização da Escola D3

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D3	DREN	3ºciclo Secundário: CCH ^{7*} CProf ^{8***} CEF EFA CNO ERMC ^{9****}	1 Escola EB 3+S	Entre 1400 e 1500	2% sem formação 58% 1º/2ºCEB 19% 3ºCEB 15% Sec 6% Superior ASE (A e B) +/- de 45%	350 e 400	950 e 1000	450 e 500	350 e 400

⁷ Cursos Científico-Humanísticos.

⁸ Cursos Profissionais.

⁹ Ensino Recorrente por Módulos Capitalizáveis.

Tabela 12 - Avaliação da IGE (2010) - D3

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Bom	Bom	Muito Bom	Bom

Tabela 13 - Caracterização do Director D3

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D3	F	50 - 55	13 anos	“Fui fazendo várias formações específicas. Comecei por fazer aquela do INA que era mesmo para presidentes de conselhos executivos de pois também fiz uma na Católica. Na católica fiz o curso de administração e tinha feito também na católica aquela pós-graduação que foi em colaboração com a católica e a Fundação Manuel Leão de gestão para a melhoria que era dirigida para elementos de conselhos executivos, para autarcas e para membros de associações de pais (...) além da formação paralela que se vai fazendo. Neste momento, estou a acabar o mestrado (...) em administração”.

A **escola D4** é um agrupamento de escolas constituído por 16 unidades: 11 pré-escolar, 3 1ºciclo, 2 EB1/2 e 1 EB3/S (a escola sede). As unidades estão dispersas e algumas separadas a vários Km entre si e da escola sede. Esta escola resulta da fusão de um Agrupamento Vertical com a Escola Secundária e, como tal, neste momento representa um agrupamento único para um concelho do interior de Portugal que padece de desertificação populacional. A escola sede carece de obras que, estando previstas no âmbito da Parque Escolar, foram adiadas sem data prevista de início.

Tabela 14 - Caracterização da Escola D4

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
D4	DREN	Pré-escolar 1º - 12º PIEF CEF EFA	16 Escolas 11 Pré-escolar 3 1º Ciclo 2 EB 1/2 1 EB 3+S	Entre 900 e 950	1,5% sem formação 25,5% 1ºCEB 30% 2ºCEB 19% 3ºCEB 15% Sec 9% Superior ASE (A e B) +/- de 53%	2010	2011	2010	2011
						800	950	500	500
						e 850	e 1000	e 550	e 550

Tabela 15 - Avaliação da IGE (2010) - D4

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Bom	Muito Bom	Bom	Bom

Tabela 16 - Caracterização do Director D4

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D4	M	50 - 55	19 anos	“A partir do momento que estava na gestão, fui a tudo o que era formação ligada com a gestão e a administração escolar, quer aquela dada pelo... ligada ao Ministério da Educação e à Administração Regional, e depois fiz o mestrado na área da Gestão e Administração Escolar na Universidade Católica no Porto”.

A **escola D5** é um agrupamento de escolas constituído por 10 unidades: 2 pré-escolar, 7 1ºciclo, 1 EB2/3 (a escola sede). A escola sede situa-se no centro urbano de uma cidade do interior de Portugal mas as restantes unidades estão dispersas entre si e da escola sede (algumas distam algumas dezenas de Km da escola sede). A dispersão das escolas proporciona uma população muito heterogénea com níveis socioeconómicos

muito diversos havendo alunos de nível médio ou alto e alunos institucionalizados ou a necessitarem de suplemento alimentar fornecido pela escola.

Tabela 17 - Caracterização da Escola D5

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D5	DREN	Pré-escolar 1º - 9º CNO CEF EFA Alf1ºC ¹⁰	10 Escolas 2 Pré-escolar 7 1º Ciclo 1 EB 2/3	Entre 1000 e 1100	16% 1ºCEB 44% 2º e3º CEB 14% Sec 15% Superior ¹¹ ASE (A e B) +/- de 46%	1050 e 1100	1200 e 1250	N/A	N/A

Tabela 18 - Avaliação da IGE (2008) - D5

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Muito Bom	Muito Bom	Muito Bom	Muito Bom

Tabela 19 - Caracterização do Director D5

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D5	F	55 - 60	22 anos	“Licenciatura em economia. (...) Agora estou a fazer uma formação em Lisboa, aquela formação, não sei se viu, que é do Ministério da Educação e da Microsoft, que é dos líderes inovadores”.

¹⁰ Curso de alfabetização do 1ºciclo.

¹¹ Desconhece-se a formação de 11% dos Encarregados de Educação.

A **escola D6** é um agrupamento de escolas constituído por 2 unidades: 1 1ºciclo, 1 EB2/3 (a escola sede). As escolas situam-se num bairro da periferia urbana de uma grande cidade e as duas unidades estão geograficamente próximas. A escola sede encontra-se bastante bem conservada e a escola do 1º ciclo estava, aquando da visita, a sofrer profundas obras de remodelação. Ambas escolas, antes de constituído o agrupamento, eram escolas TEIP. Após o agrupamento, as condições sociais das duas escolas deram origem a um novo TEIP constituído pelo agrupamento das duas escolas. No momento da visita e entrevista, o Director já não desempenhava funções de director porque o agrupamento tinha sido alvo de um novo agrupamento (mega agrupamento) e o novo agrupamento estava a ser gerido por uma Comissão Administrativa Provisória (CAP) da qual fazia parte o entrevistado. Mantivemos a entrevista uma vez que a mesma tinha sido agendada antes deste processo e, além disso, decidimos manter a sua realização para também ser possível “ouvir” o discurso de um actor envolvido numa realidade cada vez mais comum na vida das escolas.

Tabela 20 - Caracterização da Escola D6

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D6	DREN	Pré-escolar 1º - 9º CEF	2 Escolas 1 Pré-escolar e 1º Ciclo 1 EB 2/3	Entre 400 e 450	32% 1ºCEB 21% 2ºCEB 11% 3ºCEB ¹² ASE (A e B) +/- de 56%	400 e 450	950 e 1000	N/A	N/A

¹² As informações da avaliação da IGE e as informações disponíveis nos documentos de Escola (PCE e PE) não permitiam verificar outros dados para além das percentagens de Encarregados de Educação com a Escolaridade Básica.

Tabela 21 - Avaliação da IGE (2009) - D6

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Suficiente	Bom	Bom	Bom	Bom

Tabela 22 - Caracterização do Director D6

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D6	M	50 - 55	18 anos	“Fiz uma especialização em Administração Escolar e educacional”.

A **escola D7** é um agrupamento de escolas constituído por 25 unidades: 10 pré-escolar, 14 1ºciclo, 1 EB2/3 (a escola sede). As escolas situam-se em diferentes freguesias e abarcam diferentes realidades sociogeográficas: rural, urbano e piscatório. As instalações das escolas também se encontram em estados muito diferentes: há escolas novas ou remodeladas com excelentes condições físicas e materiais e escolas em avançado estado de degradação. A escola sede situa-se num centro urbano e encontra-se em avançado estado de degradação (infiltrações e falta de isolamentos térmico e acústico).

Tabela 23 - Caracterização da Escola D7

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias ¹³	Ranking			
						Básico		Secundário	
D7	DREC	Pré-escolar 1º - 9º CEF	25 Escolas 10 Pré-escolar 14 1º Ciclo 1 EB 2/3	Entre 2200 e 2300	14% 1ºCEB 22% 2ºCEB 16% 3ºCEB 21% Sec 17% Superior ASE (A e B) +/- de 38%	2010	2011	2010	2011
						1200 e 1250	1100 e 1150	N/A	N/A

Tabela 24 - Avaliação da IGE (2008) - D7

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Suficiente	Bom	Suficiente	Bom	Suficiente

Tabela 25 - Caracterização do Director D7

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D7	M	50 - 55	25 anos	“Curso de gestão e administração escolar, uns estudos superiores em gestão e administração escolar...”

A **escola D8** é um agrupamento de escolas constituído por 9 unidades: 3 pré-escolar, 5 1ºciclo, 1 EB2/3 (a escola sede). As escolas situam-se em diferentes freguesias numa zona rural e montanhosa. Encontram-se também dispersas entre si e, algumas delas, bastante afastadas da escola sede. O agrupamento de escolas representa a

¹³ Conhecem-se apenas as habilitações de 90% dos Encarregados de Educação.

totalidade da rede escolar estatal do concelho. Um número significativo de alunos apresenta graves carências económico-sociais e culturais (o agrupamento já foi TEIP).

Tabela 26 - Caracterização da Escola D8

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
D8	DREC	Pré-escolar 1º - 9º	9 Escolas 3 Pré-escolar 5 1º Ciclo 1 EB 2/3	Entre 400 e 450	4,5% Superior ¹⁴ ASE (A e B) +/- de 42%	2010		2011	
						1250	350	N/A	N/A
						e 1283	e 400		

Tabela 27 - Avaliação da IGE (2008) - D8

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Suficiente	Suficiente	Bom	Bom	Suficiente

Tabela 28 - Caracterização do Director D8

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D8	M	50 - 55	24 anos	“Fiz há coisa de uns cinco anos (...) uma formação na área da gestão que foi dada pelo INA”.

A **escola D9** é constituída por uma única unidade de gestão que se situa no centro urbano de uma cidade. As suas instalações foram alvo de uma profunda remodelação no âmbito do Plano da Parque Escolar apresentando, neste momento, condições excepcionais.

¹⁴ As informações disponibilizadas pela Avaliação da IGE e pelos documentos estruturantes da escola onde está a sua caracterização (PCE e PE) apenas fornecem a percentagem de Encarregados de Educação portadores de formação superior.

Tabela 29 - Caracterização da Escola D9

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
D9	DREC	7º - 12º ano	1 Escolas	Entre 1000 e 1100	56% Sec 30% Superior ¹⁵ ASE (A e B) +/- de 12%	2010	2011	2010	2011
						200 e 250	200 e 250	50 e 100	50 e 100

Tabela 30 - Avaliação da IGE (2011) - D9

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Muito Bom	Muito Bom	Bom	Bom

Tabela 31 - Caracterização do Director D9

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D9	M	55 - 60	20 anos	“Sim, o único curso mais ou menos virado para isso que tirei foi um curso do INA, Instituto Nacional de Administração Pública, de Administração, penso que de cento e vinte horas. Um curso interessante mas, de resto, os cursos, os cursos, as pós-graduações para esse efeito, para este efeito, nunca fiz. Nunca fiz nenhuma dessas pós-graduações até porque estive sempre na expectativa de deixar, não é?”

A **escola D10** é um agrupamento de escolas constituído por 9 unidades: 5 pré-escolar, 3 1ºciclo, 1 EB2/3 S (a escola sede). As escolas encontram-se dispersas mas

¹⁵ As informações disponibilizadas pela Avaliação da IGE e pelos documentos estruturantes da escola onde está a sua caracterização (PCE e PE) apenas fornecem a percentagem de Encarregados de Educação com habilitação académica de secundário e superior.

não distam muito entre si. A escola sede situa-se numa pequena vila e, embora tenha sofrido, ao longo dos anos, pequenas obras de melhoramento, apresenta algumas carências ao nível da impermeabilização das instalações. As restantes unidades também apresentam carências ao nível dos espaços exteriores e também ao nível de equipamentos (refeitório, espaços cobertos e salas para actividades de enriquecimento).

Tabela 32 - Caracterização da Escola D10

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D10	DREC	Pré-escolar 1º - 12º CEF EFA	9 Escolas 5 Pré-escolar 3 1º Ciclo 1 EB 2/3 + S	Entre 700 e 800	39% 1º e 2º 17% Sec 11% Superior ¹⁶ ASE (A e B) +/- de 35%	100 e 150	400 e 450	50 e 100	1 e 50

Tabela 33 - Avaliação da IGE (2010) - D10

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Bom	Muito Bom	Muito Bom	Bom

¹⁶ As informações disponibilizadas pela Avaliação da IGE e pelos documentos estruturantes da escola onde está a sua caracterização (PCE e PE) não fornecem a percentagem de Encarregados de Educação com habilitação de 3º ciclo concluído.

Tabela 34 - Caracterização do Director D10

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D10	M	45 - 50	19 anos	“Fiz um curso de organização e gestão educacional na Escola Superior de Educação em Viseu e fiz um curso do INA, do Instituto Nacional de Administração, que também tinha a ver com a valorização do ponto de vista da gestão e da organização educacional”.

A **escola D11** é constituída por uma única unidade de gestão que se situa no centro urbano de uma cidade e é uma escola vocacionada para o prosseguimento de estudos dos seus alunos. A sua matriz é, por isso, de liceu (na cidade é conhecida precisamente por esse nome). As instalações da escola estão um pouco degradadas e a necessitar de obras.

Tabela 35 - Caracterização da Escola D11

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias ¹⁷	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D11	DREC	3ºciclo Secundário: CProf ^{18*} (3 turmas)	1 Escolas	Entre 1100 e 1200	11% 1º 12% 2º 14% Sec 34% Superior ASE (A e B) +/- 20%	200 e 250	100 e 150	50 e 100	1 e 50

¹⁷ A escola conhece, segundo os documentos estruturantes, aproximadamente as habilitações de 70% dos Encarregados de Educação.

¹⁸ Cursos Profissionais, sendo que as três turmas representam apenas um curso profissional com uma turma em cada ano de escolaridade do ensino secundário.

Tabela 36 - Avaliação da IGE (2010) - D11

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Muito Bom	Bom	Muito Bom	Muito Bom	Bom

Tabela 37 - Caracterização do Director D11

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D11	M	50-55	14 anos	“Em 2000 eu inscrevi-me num mestrado em Administração Escolar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, hoje tenho a impressão que é Instituto Educacional, ligado à Universidade de Lisboa. (...) Eu fiz o primeiro, fiz a parte curricular do mestrado, depois não fiz o segundo e entretanto, sempre que aparece qualquer formação pequena, de um nível mais reduzido eu procuro frequentar e também procuro complementar com algumas leituras”

A **escola D12** é constituída por 6 unidades de gestão inseridas em meio rural e com algumas escolas isoladas e distantes da escola sede. A escola D12 é uma escola TEIP2 desde 2009 que apresenta resultados consistentemente abaixo da média nacional nos diferentes ciclos onde se realizam provas nacionais.

Tabela 38 - Caracterização da Escola D12

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias ¹⁹	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D12	DRELVT	Pré-escolar 1º - 9º CEF	6 Escolas 3 Pré-escolar 2 1º Ciclo 1 EB 2/3	Entre 900 e 1000	22% 1º 46% 2º e 3º 10% Sec 3% Superior ASE (A e B) +/- de 58%	1200 e 1270	1100 e 1200	N/A	N/A

Tabela 39 - Avaliação da IGE (2010) - D12

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Bom	Bom	Bom	Suficiente

Tabela 40 - Caracterização do Director D12

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D12	F	55-60	25 anos	“A formação é importantíssima. Eu quando comecei não tinha nenhuma, só a experiência de professora mas, depois disso, já fiz duas especializações em gestão e administração escolar e faço muita formação, à medida que ela aparece... tudo o que tenha a ver com gestão... mesmo da parte da contabilidade, também já fui fazer”.

A **escola D13** é constituída por uma única unidade de gestão que se situa no centro urbano de uma cidade. As suas instalações foram alvo de uma profunda

¹⁹ Os documentos referem que é desconhecida a formação de 17% dos Encarregados de Educação e que 2% dos Encarregados de Educação não possuem qualquer formação académica.

remodelação no âmbito do Plano da Parque Escolar apresentando, neste momento, condições excepcionais.

Tabela 41 - Caracterização da Escola D13

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias ²⁰	Ranking			
						Básico		Secundário	
D13	DRELVT	3ºciclo Secundário: CProf ^{21*} (3 turmas)	1 escola	Entre 1000 e 1100	ASE (A e B) - de 1%	2010	2011	2010	2011
						150	50	1	1
						e 200	e 100	e 50	e 50

Tabela 42 - Avaliação da IGE (2008) - D13

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Muito Bom	Bom	Muito Bom	Suficiente

Tabela 43 - Caracterização do Director D13

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D13	F	55-60	19 anos	“Fiz, há uns anos um curso nessa área no INA, e há menos tempo entrei no primeiro grupo dos 50 líderes inovadores, num curso de Microsoft em articulação com a Direcção Geral de Recursos Humanos”.

²⁰ Os documentos não existe uma descrição percentual da formação académica dos Pais e Encarregados de Educação. Os documentos referem apenas que a maioria dos pais e Encarregados de Educação apresenta um nível de escolaridade que se situa entre o 12º ano e o curso superior. Refere ainda que vários possuem pós-graduações, mestrados e doutoramentos.

²¹ Cursos Profissionais, sendo que as três turmas representam apenas um curso profissional de Técnico de Informática e Gestão com uma turma em cada ano de escolaridade do ensino secundário.

A **escola D14** é uma escola situada nos subúrbios de uma grande cidade. Foi construída no final da década de setenta para servir a população da periferia de uma cidade apresentando várias carências ao nível das infra-estruturas. A escola funciona com regime diurno e nocturno e a sua população é muito heterogénea: aproximadamente 20% dos alunos são de nacionalidade estrangeira (há alunos de 16 nacionalidades diferentes na escola).

Tabela 44 - Caracterização da Escola D14

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias ²²	Ranking			
						Básico		Secundário	
D14	DRELVT	7 - 12° CEF EFA CProf.	1 escola	Entre 1000 e 1100	19% Sec ASE (A e B) +/- de 55%	2010	2011	2010	2011
						1000	1000	350	300
						e 1050	e 1050	e 400	e 350

Tabela 45 - Avaliação da IGE (2008) - D14

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Bom	Bom	Muito Bom	Muito Bom	Muito bom

Tabela 46 - Caracterização do Director D14

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D14	F	55-60	20 anos	“Fiz agora neste ciclo um curso de especialização em Administração Escolar num ano e estou agora a acabar o mestrado também em administração”.

²² Os documentos não referem a percentagem de Pais e Encarregados de Educação que possuem outras formações além do Ensino Secundário. Refere, porém, que é desconhecida a formação de aproximadamente 50% dos pais e Encarregados de Educação.

A **escola D15** é um agrupamento de escolas constituído por 7 unidades: 2 pré-escolar e 1º Ciclo, 4 1ºciclo, 1 EB2/3 (a escola sede). As escolas encontram-se dispersas por diferentes freguesias e, algumas delas, ficam a uma distância considerável (+ de 10Km) da escola sede. A escola sede situa-se numa pequena cidade e, embora tenha sofrido, ao longo dos anos, pequenas obras de melhoramento, apresenta algumas carências ao nível da impermeabilização das instalações. No Agrupamento existe uma unidade de ensino estruturado para o ensino de crianças com Síndrome do Espectro do Autismo. Há ainda que referir que no agrupamento existe uma percentagem significativa de alunos de etnia cigana.

Tabela 47 - Caracterização da Escola D15

Código	Direcção Regional	Oferta	Instalações	Alunos	Famílias ²³	Ranking			
						Básico		Secundário	
						2010	2011	2010	2011
D15	DRELVT	Pré-escolar 1º - 9º CEF EFA Alf1ºC ²⁴	7 Escolas 2 1º ciclo e Pré-escolar 41º Ciclo 1 EB 2/3	Entre 1200 e 1300	20% 1º 40% 2º e 3º 20% Sec 19% Superior ASE (A e B) +/- de 37%	200 e 250	50 e 100	N/A	N/A

Tabela 48 - Avaliação da IGE (2008) - D15

Domínios				
Resultados	Prestação do serviço educativo	Organização e gestão escolar	Liderança	Capacidade de auto-regulação e melhoria do agrupamento
Muito Bom	Bom	Bom	Bom	Suficiente

²³ 1% dos Pais e Encarregados de Educação não possui qualquer formação académica.

²⁴ Curso de alfabetização do 1ºciclo.

Tabela 49 - Caracterização do Director D15

Código	Género	Idade	Tempo de exercício	Formação Específica
D15	M	60-65	30 anos	“Fiz formação quando apareceram os cursos de Organização e Administração Escolar. Fiz um curso na ESE de Leiria de dois anos, um curso de estudos superiores especializados, mas isto foi na década já de 90 que foi quando começaram esses cursos”.

CAPÍTULO IV

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

1. Organização quotidiana

1.1. “Não há um dia típico”

A afirmação “o dia típico não existe” é contundente e comum a todos os directores da nossa amostra. A imprevisibilidade da realidade quotidiana é vincada como uma das razões da inexistência de um dia típico. O Director D15:4 afirma que *“conceptualizar um dia típico é difícil porque uma das coisas que caracteriza muito a escola e a organização escolar é a imprevisibilidade dos acontecimentos”*.

A imprevisibilidade enunciada pelo D15 é confirmada pela maioria dos directores:

“O dia típico é impossível” (D2:2);

“O dia típico não existe (risos). Eu acho que isso é uma das grandes aventuras. A nossa vida é uma aventura, não é, e uma das nossas aventuras como directores é que não temos um dia igual ao anterior e, se calhar, também é uma das grandes vantagens. Mas pronto, começa muito cedo e nunca acaba, não é, porque pela noite fora vamos estando a trabalhar”. (D3:3);

“a hora de início sabemos mais ou menos quando é, a hora de encerramento não e, portanto, depois é o que se leva para casa. Houve uma altura que eu tinha prometido a mim mesma que não ia levar coisas para casa mas, passado uns tempos, não pude cumprir a promessa e, portanto, as coisas, às vezes... faz-se mais à noite, numa hora ou duas em casa do que aqui o dia todo porque nós aqui estamos sempre a ser confrontados com coisas e chegamos ao fim do dia e, às vezes, o que havia para fazer burocrático não foi possível”.(D5:4);

“Eu não tenho um mapa tipo ou um calendário tipo de funcionamento ao longo da semana” (D7:2);

“Não há uma rotina pré instalada. Há uma rotina básica mas tudo o resto é variável. Portanto, a única mais ou menos formal é ver o correio” (D10:2);

“Em geral, eu faço uma série de coisas durante o dia para as quais não havia previsão” (D11:6);

“Eu não tenho bem hora de entrada nem de saída. Por norma costumo vir às 9h, 9h e picos e depois hora de saída é que nunca há muito hora de saída” (D12:2);

“Eu não sei se há dia típico porque em cada dia aparece um desafio e há um fogo novo para apagar” (D13:2);

“Pois, não há grande dia típico, não é?” (D14:2).

Aquilo que conduz a esta impressibilidade é, fundamentalmente, a resolução de problemas quotidianos relacionados com alunos e também com docentes. A Directora D2 declara, de modo esclarecedor, aquilo que, marcando o seu quotidiano, é também uma realidade dos directores atrás enunciados:

“A sensação que tenho, às vezes, é que nós estamos um dia inteiro na escola, e isso acontece-me quase sempre, estarmos um dia inteiro a tratar de assuntos que acontecem na hora, pequenas questões e nós estamos na escola a tempo inteiro e não conseguimos durante um dia fazer aquilo que nos tínhamos proposto. E, portanto, só no final do dia, quando os alunos saem, é que nós, às vezes, ficamos e essa é a minha prática, ficamos, por exemplo, das seis às oito ou nove” (D2:3).

Na mesma linha, D5:4 afiança que *“aquilo que nós fazemos mais durante o dia (...) é a resolução de situações pontuais, muitas delas, às vezes, são gestão de conflitos entre garotos, atender pais, resolver problemas de turmas. Portanto, não são coisas que se prendem tanto com a burocracia. É mais até com a sensibilidade para a resolução de problemas”*.

A abertura ao diálogo permanente com os docentes, numa política de *“porta sempre aberta”* (D6:3), também absorve muito do tempo dos directores. Esta forma de actuar é uma das características salientadas por quase todos os elementos da amostra (D2; D3; D5; D6; D10; D11; D14; D15).

Não obstante a importância de resolver os pequenos problemas na hora, evitando que estes se avolumem e assumam uma dimensão desmesurada, não podemos deixar de salientar que, em alguns casos, como o relatado por D11:6 (*“eu posso perder uma manhã inteira porque desapareceu um telemóvel”*), esta resolução assume características que importa questionar: o tempo do/a director/a tem de ser focado em

quê? Porque é que está dirigido à resolução dos pequenos problemas do quotidiano? Quando desaparece um telemóvel isso tem de implicar uma manhã de um director/a?

O que constatamos anteriormente, confirma aquilo que Barroso (2005:145), fazendo uma análise da literatura relativa a investigações sobre directores de escolas nos Estados Unidos da América e Reino Unido, afirma: a maioria desses estudos certifica que parte significativa do tempo dos directores é usado em interações com pessoas.

No entanto, devemos salientar os Directores D1 e D9 que, não obstante valorizarem esta interacção significativa com pessoas no quotidiano, não a assumem como o mais importante e determinante do seu horário de trabalho. O Director D1:4 assegura que *“a actividade de gestão corrente, a chamada gestão corrente, só muito pontualmente constitui ocupação ou preocupação minha. Obviamente, isso teve um esforço muito grande de formação das pessoas e também tem um tempo muito grande de permanência nos cargos e portanto, neste momento, eu posso, de forma tranquila deixar essa parte da gestão (...) nas mãos deles. Reservei para mim a parte referente à gestão do pessoal docente, tudo que é pessoal não docente está delegado; reservei para mim a questão dos contractos, das parcerias, emissão de diplomas, seguro escolar... ou seja, aquelas questões que responsabilizam a escola perante entidades terceiras e responsabilizam-na legalmente: financeiramente, administrativamente, etc”*. Para este director, *“o verdadeiro papel de um director é o de ter tempo para pensar estratégias, ter tempo para conceptualizar cenários, ter tempo para fazer investigação sobre formas de organização e gestão”* (D1:4). Por isso, segundo ele (D1:5), *“o dia típico tem mais componente política, no sentido lato do termo política, política de orientação da escola, do que a tal componente que é absolutamente perversa de gestão corrente e de assinatura de papeis e documentos. Porque se a pessoa se enfronha por aí obviamente não tem tempo para as outras coisas e as outras é que fazem a diferença”*.

Na mesma linha, o Director D9:2 assegura que *“ultimamente tem havido uma pressão bastante grande nesse sentido sobre as escolas (Plataformas). Eu acabo por delegar o mais possível essas questões nomeadamente nos serviços administrativos, na parte, a parte, por exemplo, de compras, etc. é a subdirectora que acompanha. Evito o mais possível perder muito tempo com esse tipo de problemas. Habitualmente dou*

prioridade às questões pedagógicas, nomeadamente, recebo sempre muitos alunos, etc. Vou acompanhando, digamos, todas as questões relacionadas com a parte pedagógica. Eventualmente, acompanho os procedimentos disciplinares que também há alguns, apesar do ambiente no dia-a-dia ser um ambiente pacífico, mas a questão do comportamento dos alunos em sala de aula muitas vezes levanta alguns conflitos e vou acompanhando essas questões”.

Estes dois Directores, curiosamente ou não, são Directores de escolas onde a preocupação com os resultados académicos é a prioridade máxima e onde a população escolar é maioritariamente de “elite”. Além disso, não é despidendo afirmar que a escola D1 é um agrupamento com apenas duas escolas separadas por uma rua e que a escola D2 é uma unidade de gestão. É ainda de salientar a particularidade destas serem duas escolas urbanas alvo de uma profunda requalificação da Parque Escolar.

Parece-nos possível concluir que, na sua grande maioria, as escolas e os directores da nossa amostra, parecem viver enredados e ocupados, na generalidade do horário passado em escola, num processo de gestão do quotidiano, agravado, como veremos de seguida, pelo peso da burocracia. Este enredamento, sem uma verdadeira delegação de competências, acaba por assumir um papel de quase inevitabilidade, porque os problemas são reais e têm de ser atendidos, mas impossibilitam a concepção de ocasiões e espaços, dentro da escola e do horário de trabalho “normal”, para pensar e reflectir o “seu projecto”. Fica a solução do problema concreto mas não a(s) causa(s) que se encontra(m) a montante. Cremos, no rasto de Azevedo (2003:27), que “se não houver reflexão sobre as finalidades da escola e as escolhas dos processos educativos adequados, dificilmente saberemos o que estamos a fazer numa escola (...) Se não soubermos para onde queremos ir acabamos com facilidade, por ir para onde não queremos. Quando muito a escola cai na mera reprodução mecanizada das normas técnicas e dos universos culturais e das relações sociais que existem à partida”. Ou seja, um/a director/a que consome a quase totalidade do seu tempo no acompanhamento destes casos quotidianos, se é certo que assim afirma a sua autoridade e mantém um quadro amplo de relações pessoais, também parece certo que não afirma a sua autoria nem a autoria da sua escola, duas condições para uma real autonomia. Esta situação é

ainda mais complexa se considerarmos os agrupamentos porque, nesse caso, o agir do director no quotidiano, que consome grande parte do seu tempo, apenas se materializa na escola sede onde actua.

1.2. “As escolas andam esmagadas com a burocracia” (D10:17)

Os modelos centralizados, como atestamos anteriormente, são aqueles em “que a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas, onde se incluem as escolas, apenas a função de executar as directivas e as ordens emanadas desse poder central” (Fernandes, 2005a: 54). Para a concretização deste modelo “o Diário da República tem sido o instrumento verdadeiramente central e nuclear, o verdadeiro centro regulador do sistema, orientando políticas e mudanças de política, com base na «5 de Outubro»” (Azevedo, 2009:9). Esta actuação, como analisamos, assume-se como contraditória ao discurso oficial e, na linha daquilo que agora estamos a analisar, sobrecarrega o trabalho das escolas e dos seus directores. Se após a gestão corrente do quotidiano pouco tempo resta aos directores, podemos afirmar que o pouco tempo disponível acaba preenchido com as inúmeras questões burocráticas que invadem a escola porque “*os normativos saem em quantidades industriais, cada vez mais, cada vez mais ao pormenor*” (D3:4). A directora D2:4, confirma que “*com legislação, com aspectos burocráticos, com questões do dia-a-dia de uma escola desde ver os gabinetes como é que funcionam, a indisciplina como é que está a correr, os processos que temos em cima da mesa para resolver, atendimento, muitas das vezes, aos pais, questões com funcionários, questões com alunos. Essas coisas, que parecem secundárias, absorvem imenso tempo. E depois também a actualização da legislação. Eu já não consigo, há muito tempo, ler um livro que não seja ligado à escola, à legislação, à administração escolar*”.

Na mesma linha, o Director D10:17, assevera “*que as escolas, desde há, seis anos, cinco, seis anos andam esmagadas com burocracia e nesse aspecto não é facilitador. Nesse aspecto não nos permite a nós nas escolas, portanto, recuar um bocadinho e ver a floresta, estamos sempre tapados com um tronco ou com outro*

tronco, não conseguimos ainda mexer-mos bem e ver exactamente o que é que se pode fazer mais porque acho que de há uns anos para cá andamos esmagados em burocracia, andamos esmagados em decretos-lei, andamos esmagados em leis, andamos esmagados em instrumentos”.

A situação é, em alguns casos, tão complexa que o Director D7:3 afirma “*que, neste momento, um director, o órgão de gestão está cada vez mais a ser um actor administrativo e cada vez menos um actor reflexivo sobre as questões pedagógicas, as questões educativas. São tantas as solicitações por parte da Direcção Regional, da DGIR, do GEP, do Ministério da Educação, das várias instituições, das várias entidades do Ministério da Educação que nós estamos completamente inundados e pressionados por papéis e mais papéis e mais papéis. Uma das minhas frustrações é não ter mais tempo para reflectir sobre o projecto educativo, sobre uma avaliação regular desse projecto educativo, do que é importante mudar em termos globais no agrupamento para que o projecto educativo seja mais eficaz. Essa é a minha grande frustração, quando eu penso que a tendência das funções do director são cada vez mais essas, infelizmente”.*

O Director D11:5 garante mesmo que “*muita coisa da parte administrativa já nós fazemos aqui e um dia destes em vez de sermos conselho executivo somos secretaria e isso não faz sentido nenhum”.*

Todos os directores referem o correio e/ou email como um dos aspectos onde a burocracia assume feições de burlesco, mesmo aqueles que assumem delegar a maioria dessas tarefas como os D1, D9 e D13. O Director D10:3 sintetiza esse aspecto confirmando que “*o correio agora é muito... Antigamente quando era o correio que vinha pelos CTT, portanto, era relativamente reduzido mas agora, como é fácil mandar mails e anexos, portanto, o correio é uma pilha enorme, (...) as instituições mandam de forma livre correio bastante numeroso”.* Na verdade, a facilidade, rapidez e gratuidade no envio de correio electrónico infestou as escolas com informações e também solicitação de informações (muitas vezes em duplicado ou triplicado porque as mesmas já tinham sido solicitadas por outros organismos ou instituições).

Em suma, parece-nos ser possível afirmar que as escolas e os seus directores, na sua autonomia decretada, vivem assoberbados com tarefas burocráticas, relacionadas com minudências. Estas minudências burocráticas não só não facilitam, como entram, a fundação de um pensamento estratégico sobre os problemas reais da escola. Por isso, a azáfama com a burocracia e a “indústria” dos normativos e do correio electrónico devem ser analisadas como parte integrante de uma estratégia de “retenção” dos directores num modelo de governação que os impeça de pensar, questionar, reflectir, reunir com colegas, criar rede, arquitectar em conjunto novos possíveis. Esta “indústria” constitui uma involuntária subordinação e manifesta um quotidiano de dependência que só pode arrastar a conformidade com a norma e com a autonomia decretada uma vez que não sobra nem tempo nem ocasião para a “construir”.

1.3. “A nossa vida são as plataformas” (D13:3)

No trabalho burocrático despendido pelos directores, há que considerar, sem margem para dúvidas, o usado nas plataformas electrónicas considerando também aqui a plataforma da Central de Compras que será tratada de forma individualizada adiante. Todos os directores da amostram referem, de forma explícita, que se consome muito do tempo de escola nas plataformas. Mesmo os directores D1, D7, D9, D14 e D15, que assumem delegar, quase na totalidade, essas tarefas, referem que usam algum do seu tempo nas plataformas. O facto de delegarem não invalida que assumam, como afirma abertamente D14:3, que há um membro da direcção, um professor, quase exclusivamente a trabalhar com as plataformas:

“As plataformas, quem trabalha mais com esse tipo de situação são os meus colegas. Eu deleguei mas um deles praticamente só se dedica a isso”.

A opinião dos outros directores (D2, D3, D4, D5, D6; D8, D10, D11, D12, D13) vai no sentido daquilo que afirma D13:3:

“A nossa vida são as plataformas. Grande parte da minha manhã é nas plataformas. É, sem dúvida. A minha manhã aqui na escola, a grande parte da minha manhã”.

Concluindo, o mesmo D13:4, afirma que:

“É excessivo o tempo que se passa nas plataformas”.

Nesta particularidade do tempo despendido com as plataformas, é também esclarecedora a afirmação de D6:5. Para este director *“com a introdução das novas tecnologias e a partir do momento em que o Ministério da Educação começou a ter plataformas para tudo e mais alguma coisa, em que o Ministério começou a solicitar uma série de informação, etc., às escolas, nós, muitas vezes, tínhamos o dia planeado para qualquer situação e, de repente, chegávamos e tínhamos uma série de pedidos de informação que tinham que ser respondidos rapidamente e que, portanto, alterava-se completamente a planificação do dia. Isto ainda hoje é verdade porque efectivamente há uma série de informação que o Ministério pede e que muitas vezes é repetida e informação que é solicitada por diversos organismos que não está devidamente organizada e que nós temos que andar a responder as mesmas coisas a uns e dar as mesmas informações a outros quando efectivamente isso não é muito... não faz com que o nosso trabalho seja muito rentável porque perdemos imenso tempo nessas situações e realmente esta questão das novas tecnologias, por um lado, facilita uma série de situações mas, por outro, têm ali uma série de... eu vou-lhe chamar inconvenientes, pronto, não serão só inconvenientes mas que nos alteram completamente as rotinas e o tempo que nós temos para pensar, porque há um tempo nas escolas em que é importante pensar e esse tempo, muitas vezes, nós não temos”.*

Aquilo que D6 reconhece como uma potencialidade é também reconhecido por D13. Esta directora acaba por reconhecer que o funcionamento das plataformas acrescenta aspectos positivos na relação com a Administração Central e os seus diferentes organismos. Esta potencialidade reside fundamentalmente, segundo esta directora, no facto de agora ser mais ágil o processo de comunicação. Muito daquilo que se responde e/ou se preenche nas plataformas era anteriormente efectuado em formato papel e posteriormente enviado por fax para os organismos que solicitavam a informação. A possibilidade de substituir este processo por um processo onde os documentos estão em suporte informático e de mais fácil acesso e comunicação, agiliza de sobremaneira as comunicações:

“Por um lado, simplifica. Torna mais fácil. Pedem sempre a mesma coisa, e o suporte era o papel, isto nos primeiros anos, o suporte era o papel, andavam papéis de um lado para o outro. Agora já respondi a isto, mas onde está o papel? E era tudo manuscrito, quase e lá se enviava o fax. Agora há ali tudo e é muito mais fácil, responder ali. Torna o processo mais ágil, mas continuo a sentir que me pedem muitas vezes a mesma coisa de sítios diferentes. Ainda não está tudo afinado”.

Não obstante esta potencialidade, não deixa de criticar o facto de sentir que sistematicamente está a responder à mesma coisa mas para organismos diferentes que estão sob a mesma tutela. Esta crítica é corroborada por outros directores (D2, D3, D6, D8, D9, D10, D11, D12). Efectivamente estes directores realçam a sua surpresa diante desta sobreposição de pedidos. Sobre isto, é esclarecedora a declaração de D11:9 asseverando que *“ainda acontece muito que, organismos do estado, que convivem ao lado um do outro, pedem-nos, por vezes, para preenchermos os mesmos dados para as mesmas aplicações”*. D8:3 vai mais longe declarando *“que a parte burocrática em termos dos serviços centrais ainda é muito pesada”* concluindo que os directores estão *“fartos de pedir para que haja uma única instituição a quem a gente forneça os dados e depois, dentro do Ministério da área da Educação as próprias instituições possam recorrer a esses dados, senão andamos aqui a ser bombardeados sistematicamente com pedidos dos mesmos dados”*. Esta sobreposição de pedidos que onera a escola com trabalho acrescido causa ainda mais estupefacção porque, segundo eles, tudo está na MISI²⁵. A problemática da MISI é trazida à colação logo na segunda entrevista, ou seja, por D2. Esta directora critica o facto de perder tempo com dados que já estão inseridos na MISI:

²⁵ A MISI é, segundo o Decreto-Lei nº 88/2007 de 29 de Março, “o Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação, abreviadamente designado por MISI, funciona no âmbito do Ministério da Educação, sendo dotado de autonomia administrativa” (Artigo 1º). Este Gabinete foi “concebido como uma estrutura transversal de suporte à governação e à administração no domínio da gestão do sistema de informação do Ministério da Educação, de modo a mantê-lo actualizado, coerente e acessível, o Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação é um serviço novo, que integra, entre outras, as atribuições da Equipa de Missão para o Sistema de Informação do Ministério da Educação, a qual se extingue” (Preâmbulo).

“Não percebo a razão de estarmos sempre a preencher os mesmos dados para sítios diferentes. Está tudo na MISI” D2:14

Este trecho além de recuperar e reforçar a crítica aos pedidos duplicados põe em evidência algo ainda mais grave: o controlo de tudo. Quando afirma *“está tudo na MISI”* ultrapassa a mera crítica da burocracia como desperdício de tempo para entrar em algo bem mais complexo e, de certo modo, crítico como é controlo ao pormenor da realidade da escola. Segundo esta directora (D2:14), *“nós temos, neste momento, uma plataforma que é a MISI que se abrisse a plataforma com o código de uma escola vai ver que a MISI sabe quantos funcionários temos, quantos alunos temos, quantos alunos tem escalão A, escalão B, sem escalão. Sabe a vida da escola porque naquela plataformazinha está lá tudo espelhado, não falta nada. Isto para ver o rigor com que há esse controlo sobre as escolas. Se nós fizermos uma exportação de dados que não esteja condizente com os dados que enviamos anteriormente, por exemplo, eles detectam imediatamente: há aqui um erro assim e assim. O que vocês enviaram não está de acordo com os dados que já temos anteriormente portanto está tudo controlado ao milímetro. Ao milímetro. É impressionante”*.

Verdadeiramente, não podemos ignorar, quando tratamos a problemática da autonomia, estas afirmações contundentes que terminam com um esclarecedor *“está tudo controlado ao milímetro. Ao milímetro. É impressionante.”*

D3:21 segue no mesmo sentido:

“Surge-nos a aplicação x para dizer “quantos alunos vieram do privado para o público?”, enfim, não é? E depois temos sobreposição, que temos, sobreposição de informações não é? Nós, hoje em dia, todos os programas, todos os programas que se utilizam nas escolas de gestão de alunos, de gestão de vencimentos, de gestão de pessoal, ... todos os programas são programas que estão naturalmente licenciados pelo ministério da educação e são programas que depois fazem a exportação para o Misi. Bom, através do Misi, o Ministério da Educação tem acesso a todos os dados da escola, naturalmente, em termos de gestão de recursos humanos, em termos de orçamentais, verbas transferidas, enfim, a todos os níveis. Não compreendemos para que é que existe a Direcção Regional, ao mesmo tempo, a pedir-nos os dados das turmas, quando eles

estão metidos não é? No programa de alunos que se transfere para o Misi. Portanto, efectivamente se isso tudo desaparecer, naturalmente que será muito bom e dar-nos-á espaço para utilizarmos o tempo noutras coisas muito mais úteis do que realmente estarmos a preencher essas coisinhas não é? "Quantos professores faltaram agora na greve x?", "Quantos...?" quer dizer, enfim!"

Em tempo real e de forma centralizada, o Ministério da Educação solicita às escolas os dados que muito bem entende. Há um controlo sobre a realidade das escolas que vai desde a mais insignificante minudência até a aspectos mais relevantes da vida escolar. Este controlo faz-se pela obrigatoriedade das escolas inserirem todo o tipo de dados que os diferentes organismos solicitam e pelo cruzamento de dados que é estabelecido entre as diferentes plataformas. Uma das reclamações dos directores incide precisamente na aparente inexistência de cruzamento de dados que obriga as escolas a responderem, diversas vezes às mesmas questões para plataformas diferentes quando a informação poderia ser exportada da plataforma onde se colocou a informação pela primeira vez. Porém, segundo D2, D3, D9 e D11 o cruzamento de dados existe mas apenas para uma fiscalização da escola e da fiabilidade dos dados que a escola vai colocando nas plataformas. Segundo D2:13, *“todos os anos nós temos que fazer com que as nossas turmas, a constituição das nossas turmas, seja homologada pela Direcção Regional e isso era tudo feito através da equipa de apoio às escolas. O que é que está a acontecer neste momento? A equipa fechou e é a Direcção Regional que faz isso. Então, surge mais uma plataforma electrónica, porque agora é tudo através de plataformas electrónicas, em que nós temos de colocar, de cada escola e de cada jardim que constituem o agrupamento, quantos alunos tem de cada turma de cada ano na plataforma e depois, eles lá, homologam. Quando as turmas são irregulares nós temos que as justificar, mandamos uma justificação, conversa vai conversa vem, ou seja, nestes casos plataforma vai plataforma vem e, este ano, aconteceu uma coisa curiosa. A meio do processo, sem mais nem para quê, deixamos de receber resposta. Mas, a meio do ano, colocamos dados sobre as turmas numa outra plataforma e lá veio uma mensagem a dizer que os dados não eram correctos com os inseridos a meio do ano. Obviamente que não pois há transferências, anulação de matriculas... Mas como*

foram capazes de reparar. Parece que afinal sempre cruzam informação. Impressionante!”.

D3:14 segue na mesma linha. Esta directora afirma que *“já temos tanto que fazer e ainda tenho que ter uma das minhas adjuntas que está ligada, ou que está com a delegação de competência relativa aos alunos, a meter, com alguma regularidade, os números de alunos... por amor de Deus, a escola, naturalmente, que, ao longo do ano, há transferências de alunos, há alunos que entraram não sei de onde. Se não actualizarmos depois há incompatibilidade com outros dados colocados posteriormente noutros lados! há... enfim, isto... numa aplicação na DREN, só para lhe mostrar o quanto vamos tendo a autonomia cortada”.*

D11:10 declara que *“depois, pedem os mesmos dados mas com algumas nuances porque há coisas que não são tão claras como isso a responder. Por exemplo, pedem o número de salas da escola. A escola tem salas que são laboratórios, salas que levam 28 alunos, salas que não levam mais do que 15 alunos, salas que não levam mais do que 20 alunos e depois pedem-nos assim um número de salas, mas não há espaço para dizer que "esta sala leva só...". Então como é que nós fazemos? Pomos essa sala ou não colocamos essa sala? Depois numa resposta colocamos e na outra não porque a pergunta não era muito clara e depois é mais um problema porque estão-nos a pedir explicações de porque é que ali colocámos e noutra não. Cruzam dados para nos confrontar mas não exportam dados entre si. Mas repare no grau de controlo que há”.*

Podemos observar que, segundo estes directores, existe uma fiscalização distante de toda a realidade da escola. Este controlo assume uma característica “inovadora” que D2:13 já tinha vislumbrado na afirmação anteriormente transcrita (*“nós temos que as justificar, mandamos uma justificação, conversa vai conversa vem, ou seja, nestes casos plataforma vai plataforma vem”*): há uma impessoalidade efectiva que afasta ainda mais a possibilidade de diálogo entre as escolas que vivem problemas concretos e a administração que pretende que as regras se cumpram. Neste aspecto parece-nos lapidar a afirmação de D9:11:

“A administração central está muito longe, está muito longe e agora, sobretudo, a Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação funciona um pouco, um pouco

por, digamos, por aplicações informáticas, muitas vezes não cumprindo a lei, mas funciona assim. Trazendo, às vezes, prejuízo às escolas, aos professores... nós não podemos dialogar nem negociar com aplicações informáticas”.

Perante estas afirmações, parece-nos que estamos diante de um tipo de administração que estabelece normas para todas as áreas de actuação e normas detalhadas que são posteriormente verificadas como se as escolas fossem governadas por controlo remoto (Formosinho, 2005b). Aliás, seguindo a análise deste mesmo autor (Formosinho, 2005a), esta actuação é característica de um centralismo burocrático que se impõe pela uniformidade e impessoalidade. Esta impessoalidade ganha uma dimensão maior quando é efectuada quase sem interacção directa entre o local e o central. A informatização da comunicação, diminuindo ou mesmo aniquilando a relação interpessoal, permite que prevaleça aquilo que sempre foi o desejo dos modelos centralizados porque “ao afastar a tomada de decisão do nível onde as decisões vão ter efeito, garante-se uma maior impessoalidade destas, isto é, a não influência nas decisões do conhecimento pessoal das pessoas a quem elas afectam” (ibidem:15).

Concluindo, parece-nos credível afirmar, segundo as declarações dos directores da nossa amostra, que as plataformas embora possuindo algumas potencialidades acabam por consumir muito do tempo da escola e, mais que isso, evidenciam alguns (bastantes) traços que exprimem um controlo pormenorizado da escola em inúmeros aspectos e que apontam para um governo heterónimo da escola (Lima, 2011) ou para uma governação por controlo remoto desde o centro (Formosinho, 2005a; Azevedo, 2009). Parece-nos que se aplica a asserção de Azevedo (2011:107) defendendo que “somos herdeiros, em Portugal, de uma tradição quer de sobreposição e centralismo do Estado, quer de uma «autonomia decretada». Aparentemente contraditórios, estes termos são apenas duas faces de uma mesma moeda, qual Janus bifronte, ou seja, o Estado procura actualizar a sua retórica e relegitimar-se em permanência, neste caso com a retórica da autonomia, mantendo o seu perfil uniformizante e centralista”.

Esta tradição centralizadora e burocrática é tão forte e poderosa que recorre hoje às plataformas electrónicas para garantir o *status quo*, recentralizando. A extinção das DRE levou não a uma maior descentralização da administração educacional nas escolas

mas à criação de uma nova Direcção Geral e à recentralização que o uso das plataformas electrónicas viabiliza e certifica.

2. Autonomia

2.1 “ A Autonomia é no papel”.

Seguindo Lima (2007:65), “um dos maiores obstáculos à construção do princípio democrático da autonomia das escolas reside no governo heterónimo destas, levado a cabo por uma direcção escolar atópica, isto é deslocada, ou fora do lugar, que seria normalmente cada organização escolar concreta, e não um complexo aparelho político-administrativo supraorganizacionalmente situado. (...) Mas uma direcção escolar atópica revela-se mais congruente com uma administração para o controlo, mais do que para o desenvolvimento, com um poder político de tipo demiúrgico que tudo parece poder criar e regular, e perante o qual uma autonomia mitigada, funcional em termos técnico-instrumentais, dócil em termos de aquiescência face às orientações e regras centralmente produzidas, representa a opção mais consistente”.

Na verdade, esta constatação é corroborada de forma vincada por quase todos os directores da nossa amostra. Como voz discordante temos apenas a directora D5.

Logo na primeira entrevista (D1), encontramos uma crítica vincada e feroz àquilo que identificamos na revisão bibliográfica e transcrevemos na anterior citação de Lima:

“Eu acho que o principal óbice que as escolas têm é a extrema normativização de toda a vida na escola” D1:9.

Este director explana esta mesma ideia afirmando que *“nós temos a imposição legal do despacho, do decreto, da circular. Como sabe, a circular hierarquicamente obriga, mesmo que não seja... e muitas vezes, as circulares são interpretações da lei e interpretações muito arrevesadas da lei. Mas, pronto, nós temos que tentar fazer o que lá está. Ora, isto é um autêntico colete-de-forças para as escolas. Completamente. Ao nível pedagógico, administrativo e tal” D1:10.*

A expressão *colete-de-forças* não deixa de ser expressiva daquilo que é entendido como possibilidade de autonomia. Para este director parece não haver grande espaço e

possibilidade de movimento relativamente à construção da autonomia. Há, isso sim, uma *“teia legal tão intrincada e tão complexa que mesmo quem tem, como eu tenho estes anos todos de experiência, tem muita dificuldade em a dominar completamente nas suas diversas vertentes. É extremamente complexo e depois está sempre a mudar. Uma pessoa tem que estar constantemente a ler Diários da República para ver o que é que há de novo. Felizmente há uma publicação da secretaria-geral que faz um resumo e não me obriga a ler o Diário da República todo, não é. Faz um resumo da legislação importante relacionada com a educação. Mas, por vezes, há outra legislação que é publicada que não se relaciona directamente com a educação, relaciona-se com contratos, com pessoal, com Segurança Social e que eu também tenho que saber. Mas isso é um facto: é um colete-de-forças”* D1:10.

Devemos ainda referir aquilo que este director salienta no final da sua afirmação: a necessidade de conhecer e dominar legislação relacionada com questões não pedagógicas mas que estão sob a alçada e responsabilidade dos directores. Esta, parecem-nos, não é uma questão menor, muito pelo contrário, porque há, efectivamente, funcionalidade administrativa que é atribuída aos directores e que implica um imenso acréscimo de responsabilidade para questões que deveriam estar sob outra alçada ou, pelo menos, com outro apoio técnico e jurídico (como reclama este director). Acaba por concluir que *“o principal óbice é realmente o colete-de-forças que a administração omnipresente (risos) implica para as escolas impedindo-as de encontrar as melhores soluções e as mais adequadas porque, lá está, existe um normativo qualquer, uma circular qualquer que não deixa”* D1:11.

A directora D2 segue no mesmo sentido. Para esta directora, a verdadeira autonomia passava por ter *“alguma autonomia para aplicar os nossos projectos. E a autonomia tem exactamente a ver com criar condições na escola para nós podermos apostar mais directamente no trabalho com os alunos que aquilo que fazemos”* D2:22. Segundo ela, isso é impossível porque *“neste momento, dizem-nos que os alunos e os professores têm as aulas de x minutos de cada disciplina. Nem nisso nós temos autonomia: português são x horas, matemática são x horas, inglês são x horas e ninguém mexe nisso. Nós não podemos ter a opção de poder pôr mais ou menos horas*

numa ou noutra disciplina. Temos 45 minutos para gerir por cada ano. Imagine! O que é pouquíssimo e portanto, era uma ferramenta que era útil e era interessante do ponto de vista dos alunos. Acabaram com as Áreas Curriculares Não Disciplinares, talvez porque o ministério percebeu que as escolas usavam as novas áreas com autonomia e essa mesma autonomia tinha custos optou por retirar. As ACND representavam um banco de horas que a escola geria, na margem da autonomia, criando “oficinas” que considerava úteis e mais que isso fundamentais para o desempenho dos alunos considerando as suas particularidades e especificidades. Tiraram-nos” D2:11.

Nesta mesma argumentação, acrescenta que “até as turmas e horários são controlados. Nem isso podemos fazer livremente” D2:12.

A sua crítica vai ao ponto de trazer à colação um “normativozinho”, como lhe chama, que vai ao ridículo de procurar uniformizar o modelo de reuniões:

“Por ridículo que pareça, chegou-nos às mãos, penso que o ano passado, um normativozinho, uma coisa pequenina, umas orientações, sobre como é que se deve conduzir uma reunião. Portanto, para chegarmos a este nível... eu quando li aquilo pensei «isto, de certo, não era bem para nós mas deve ter havido aqui, portanto, alguma confusão». E terem feito chegar aos directores das escolas como é que se prepara uma reunião, quando é que se deve fazer uma reunião, isso deixou-me abismada. Completamente. E, quer dizer, é incrível, por muito que a gente se esforce, cada legislação que sai ultimamente tem sido no sentido de poupar, gerir os recursos humanos de forma a que não haja uma hora que esteja a ser paga indevidamente (é uma preocupação primordial, também, do ministério da educação). No fundo, são normativos que, mais do que dar autonomia, é exactamente o contrário. É direccionar num único sentido aquilo que a escola, os professores e o órgão de gestão têm que fazer. É muito mais isso” D2:10.

Perante esta realidade, aquilo que ela defende é “ter autonomia para criar um projecto que nos deixasse fazer as coisas como nós efectivamente desejamos evidentemente com controlo porque nós não podemos fazer o que bem queremos e nos apetece e estar aqui a gastar ao desbarato. Mas desde que tenhamos provas dadas que, de facto, as coisas estão a correr como deve ser e, de facto, a escola tem uns resultados

positivos, há um bom ambiente e clima educativo porque é que não vão dar autonomia às escolas para fazerem o que querem fazer? E, de facto, não dão. A única preocupação é obrigar-nos a cumprir a legislação, seja a que nível for” D2:5.

É interessante verificar que esta directora não apela para uma autonomia sinónima de independência mas para uma autonomia verdadeiramente contratualizada, regulada e construída com base num projecto próprio onde não se exclui a prestação de contas quer a nível financeiro quer a nível pedagógico.

D3 vai no mesmo caminho dos anteriores. Afirma, de forma veemente, que *“mais autonomia não há, ponto (risos). Eu diria, eu diria que, nestes anos todos que... eu penso que não sou a única a sentir assim, mas a tendência, o que nós sentimos, é que, cada vez temos menos autonomia, não é? Agora, ela no papel, cada vez é mais outorgada, não é? Mas primeiro nós... e mesmo essa questão de que nós sabemos que a autonomia não se dá, a autonomia conquista-se, bom, mas é difícil conquistarmos autonomia quando nos tiram, quando nos tiram a autonomia constantemente” D3:13.* Segundo ela, isso acontece porque *“a legislação é cada vez mais apertada e daí acaba por não nos dar grande espaço” D3:15.* Esta impossibilidade existe porque as escolas são tratadas como unidades abstractas onde as mesmas fórmulas são aplicadas independentemente das suas características. Há uma insensatez burocrática caracterizada pela uniformidade, formalidade e rigidez que não olha a escola concreta com os seus problemas concretos (Formosinho e Machado, 2000a). Esta directora aponta o exemplo do número do pessoal não docente atribuído a cada escola para exprimir esta realidade:

“É assim: há uma legislação e há uma portaria que estabelece o número de pessoal não docente a que temos direito, de acordo com uma série de condicionantes, naturalmente, e de factores. Tendo em conta essas premissas todas, há uma continha, há uma fórmula, que isto é tudo muito bem, não é? Não interessa as características ou as particularidades de cada unidade orgânica. Não. Há uma fórmula, tendo... e essa fórmula preenchendo dá x, isso dou-lhe o exemplo não é?” D3:18.

Realçamos que também esta directora pretende, sem receios ou rodeios, uma autonomia onde seja possível a escola trilhar um caminho próprio e não um percurso predeterminado e alheio às potencialidades e vicissitudes que a representam:

“Enquanto estivermos fechados nestas geometrias e nestas gramáticas tão definidas aquilo que dizem que é autonomia é muito parcial. Portanto, eu se calhar queria que nos deixassem, realmente, ter um caminho muito próprio para as nossas escolas e deixarem-nos, enfim, ter um papel mais determinante, às vezes, nas próprias decisões que vemos serem as melhores para a vida da escola e para o sucesso dos alunos” D3:30.

D4 prossegue a mesma linha. Para este director, *“a autonomia é no papel. Eles têm vindo a dizer que a dita autonomia é agora mas não passa do papel porque na prática, muito pouca autonomia eles vão dando à escola, nas diferentes variáveis não é?” D4:3.* Porém, este director acaba por introduzir uma nuance nova neste discurso da autonomia. Conforme as suas afirmações, há, por parte dos professores, e mesmo directores, um certo receio ou medo da autonomia. Assumindo-se como um desejo e necessidade não deixa de ser enjeitada por alguns por implicar mais responsabilidade:

“Isto acaba por ser um pau de dois bicos, por assim dizer, porque a autonomia, acaba de exigir a toda a comunidade uma maior responsabilização e um maior empenho na sua implementação. Portanto, ainda... Porque isto na nossa classe é um bocado curioso. Estamos sempre a reivindicar autonomia e isto mas, quando nos dão alguma margem de manobra, muitas vezes, também... verifica-se e eu falo no contexto geral, não querem essa autonomia. Não, se a temos há que aproveitar e gerir nas variáveis que nós temos essa possibilidade. Mas, no geral, as pessoas querem autonomia mas depois estão à espera que venha alguém dizer: "como é que vamos fazer? Como é que não vamos fazer?". Portanto, há sempre essa dualidade e que nem sempre se verifica as pessoas querem verdadeiramente a autonomia” D4:15.

Esta afirmação vai ao encontro de Azevedo (2009:) que defende que que a autonomia não existe e quase ninguém a quer. Segundo este mesmo autor (2011), a autonomia é “negada” pela administração central porque pretende manter o controlo e por alguns actores locais que pretendem permanecer num clima de inimputabilidade

porque permanece um regime onde o estrito cumprimento de regras salvaguarda da responsabilização de todos e cada um na construção de uma melhoria sustentada da realidade.

D6, sendo um director de um TEIP, começa por corroborar as críticas enunciadas anteriormente. Para ele, *“a autonomia é algo que, enfim, costuma-se dizer que se conquista, não é? Mas as conquistas... também só se pode conquistar aquilo que efectivamente, enfim, se pode. Repare, na parte pedagógica, é muito difícil não é?”*. D6: 7. Porém, este director não deixa de reconhecer as vantagens de dirigir uma escola TEIP. Essas vantagens passam fundamentalmente pela possibilidade de “negociar” um projecto educativo próprio com responsabilidades partilhadas:

“As vantagens estão exactamente aqui nesta parte em que estávamos a falar, nas autonomias partilhadas porque a grande vantagem do território educativo é esta: é a escola poder pensar num projecto educativo e podê-lo pensar de uma forma um pouco mais ambiciosa do que as outras escolas, porquê? Porque pode depois negociar com a tutela alguns meios e recursos que, por norma, não teria, compreende?” D6:7.

Todo este processo decorrente de uma autonomia dialogada e partilhada, resulta fundamentalmente na contratação de pessoal (docente e não docente) que, como veremos adiante, é algo que a quase totalidade dos directores reclama como fundamental para construir projectos pedagógicos próprios:

“Os territórios educativos podem pensar um projecto educativo um pouco para além dos recursos humanos que já possuem e poder vir a contratar alguns, alguns docentes não é? E técnicos que, por norma, se não fosse território educativo, não conseguiam. Essa sim, é a grande vantagem” D6:8

D7 olha para autonomia como um discurso etéreo, que anda pelas nuvens, porque, na sua perspectiva, a autonomia passa fundamentalmente pela gestão de recursos quer financeiros quer humanos. Olha estes aspectos como os mais centrais da problemática da autonomia:

“Dizem que o Ministério da Educação vai tentar alargar a autonomia das escolas, mas eu penso que isso é um presente envenenado porque, convenhamos, ser autónomo em termos de algumas decisões, aqui ou acolá, poderá ser importante, mas

em termos globais, autonomia depende de um orçamento, não é? Se não houver dinheiro, o que é que nos interessa ter uma grande autonomia se não temos hipótese de adquirir isto ou de adquirir acolá. E se não contratarmos professores? Eu acho que a ideia da autonomia é uma ideia que ainda anda a pairar nas nuvens” D7:15.

D8, D9 e D13 também centram os seus discursos e argumentos, como veremos seguidamente, na problemática da autonomia financeira e administrativa. Porém, D9 não deixa de acrescentar que *“a autonomia pedagógica, organizativa a nível de currículos, etc. eu não sei onde está, não consigo ver nem nunca percebi, nem nunca percebi que autonomia é essa, não sei. Não me parece que as escolas tenham essa possibilidade de autonomia, não é?” D9:19.*

Fica patente a sua posição perante aquilo que considera ser uma inexistência de autonomia ao nível pedagógico e curricular.

D10 é lacónico na afirmação da inexistência da autonomia:

“Autonomia? Não vejo autonomia nenhuma. Vejo, sim mudanças todos os dias embrulhadas no discurso da autonomia mas que no fim acabam ainda mais com a pouca autonomia que fomos roubando” D10:11.

Esta declaração, embora curta, exhibe, com nitidez, alguns aspectos fundamentais relacionados com a autonomia. Este dirigente não só critica uma mudança permanente da legislação como afirma que essa mesma legislação não passa de retórica sobre autonomia e, pior que isso, aniquila a autonomia que a escola foi conquistando. Não deixa de ser curioso que a palavra utilizada seja “roubar” porque remete para algo que é retirado a outrem de forma ilícita. É como se a autonomia não fosse uma característica ontológica da escola mas sim da administração central. Fazendo uma analogia com a mitologia grega, é como se as escolas tivessem, como Prometeu, que roubar o fogo (autonomia) aos deuses (administração central) e pagar um elevado preço, uma pena pesada, se apanhadas no seu delito.

D11 também é bastante sucinto na forma como apresenta a inexistência de autonomia. Utilizando dois casos concretos e simples (horários e turmas) onde a escola deveria ter (mas não tem) autonomia, questiona onde poderá encontrar autonomia se nem nisto a consegue ter:

“Não tenho autonomia nem para fazer turmas ou horários, que outra autonomia posso ter?” D11:20.

Este é um exemplo que também é citado por outros directores (D1, D2, D3, D5, D11, D13, D14, D15).

D12, sendo uma directora de um TEIP, segue uma linha próxima de D6. Para esta directora, a sua autonomia, enquanto directora de uma escola TEIP, passa exclusivamente pela possibilidade de contratação de pessoal:

“Eu autonomia é só mesmo na contratação dos professores, basicamente. (...) Por muito que os despachos falem, nós temos muito pouca autonomia. A escola está dependente, para fazer praticamente tudo, de Lisboa” D12:8.

Há que considerar que esta directora, embora sendo TEIP, não fala de parcerias e negociação como D6.

D14 fala de um controlo absoluto e de uma crescente limitação da autonomia até em aspectos simples como as turmas:

“O facto é que apesar de se falar muito de autonomia cada vez temos menos. Então estes últimos meses têm sido marcados exactamente por um controlo muito maior, uma relação de controlo muito maior por parte do ministério, a todos os níveis. As coisas mais banais, que a escola tinha alguma margem de manobra, neste momento não tem. Repare, por exemplo, as turmas. Nós não temos autonomia nenhuma em termos de gestão das turmas. Nós podemos achar, por exemplo... e esta zona é uma zona complicada, como deve calcular. Nós podemos achar que ter turmas do 7º ano, com 28 alunos, com dificuldades, é um exagero mas não temos hipóteses de alterar. Pelo contrário, não é? Pelo contrário, muitas vezes são-nos impostos alunos a meio do ano, não é? Até ultrapassar esse número que a lei define, portanto, também nesse aspecto. A única, a única, enfim, autonomia que a escola tem é nas receitas próprias e mesmo assim, na angariação de fundos e mesmo assim com limites não é?” D14:4.

D15 começa por reconhecer que a verdadeira autonomia das escolas *“vai sendo construída à margem, fundamentalmente”* (D15:9). No entanto, na mesma linha daquilo que D4 já havia afirmado, assume que nem todos desejam a autonomia mesmo os sindicatos. Segundo ele, *“a possibilidade de tomar decisões num determinado campo,*

causou, por vezes, determinados constrangimentos nos próprios docentes porque faltalhes um certo abrigo, um certo abrigo. É um problema para os docentes porque obviamente, pronto, uma escola toma um tipo de decisões, outra escola toma outro, isto causa, causava muita preocupação aos docentes. Porque é que uns fazem de uma maneira, outros fazem de outra, estará bem, não estará bem? Não é fácil. A partir do momento em que começou a ser possível, por um lado, as escolas terem autonomia decisória, anos e anos, sem que isso tivesse acontecido, a mudança causou problemas e as discussões, muitas vezes, com os docentes no conselho pedagógico eram mais do que muitas” D15:9.

Reconhecendo que *“a partir do momento em que algumas situações eram passíveis de adquirir alguma autonomia, isso causava sempre incómodo porque as pessoas sentiam falta de segurança, isto é, tomar as decisões e assumir as decisões não é fácil” D15:9* não deixa, porém, de afirmar que *“é uma aprendizagem que se faz, é uma construção que se faz” D15:9.*

Essa construção, *“nos últimos anos, teve um enriquecimento da discussão, teve um enriquecimento da perspectiva, mas isto é um trabalho que exige muita discussão, no bom sentido, com as pessoas, análise nos grupos, análise nos vários fóruns da escola e esse caminho vai-se fazendo, vai-se fazendo. Claro que as escolas, umas vão por um lado, outras vão por outro. Tem muito a ver com a visão das pessoas porque aí o factor humano é essencial. Mas, muitas vezes, o ministério corta-nos o caminho a meio. Isso é mau”.* D15:10.

No sentido do anteriormente afirmado, este mesmo director acaba por concluir, na linha daquilo que constatamos na revisão bibliográfica, que a autonomia é algo conquistado mas que a definição das regras apertadas por parte do Ministério pouco ou nenhuma margem deixa para a construção de uma verdadeira autonomia. Quanto muito permite uma autonomia que ele mesmo define como paternalista:

“O próprio ministério que usa e abusa da retórica, não da autonomia, a autonomia é uma retórica de há muitos anos; ao definir determinadas regras, por um, por outro lado, as regras permitem uma margemzinha, uma zonazinha de autonomia, digamos assim. Essa zona pode aumentar em função de um certo empenhamento, em

função de um certo voluntarismo no sentido da autonomia da parte das escolas, é um facto mas, aliás, no nosso caso tem sido sempre uma visão da autonomia paternalista. Pronto, agora são autónomos, agora fazem isto, agora fazem aquilo” D15:10.

Na nossa amostra, a única directora que assume uma posição abertamente divergente com aquilo que expusemos anteriormente é D5. Segundo as suas afirmações as regras deviam ainda ser mais uniformes.

“Eu acho que até deviam estabelecer regras mais uniformes para todo o lado, pronto, porque se os nossos alunos depois vão competir a nível nacional, não é?” D5:16

“Em termos de sucesso... os objectivos, em vez de serem as escolas a definirem os seus, deveriam vir... pronto, é certo que nós temos os objectivos nacionais, pronto mas, se calhar, haver uma maior harmonização, pronto, e havendo uma maior harmonização se calhar era muito melhor e depois há coisas que deviam, devia ser, devia ser a própria tutela a definir e não ficarem as escolas com a liberdade para o fazer porque, lá está, depois são coisas muito subjectivas” D5:17.

“Como por exemplo, olhe, sei lá, regras disciplinares. As medidas disciplinares e sancionatórias deviam ser, como é que hei-de dizer? Deviam vir já padronizadas, a mesma regra... Havia de haver uma série de regras que fossem para todos iguais para todas as escolas e, independentemente do sítio. (...)Mesmo o estatuto do aluno às vezes deixa ali uns espaços, não é? Portanto, deveria haver... eu digo, lá está, eu sinto que fica aqui uma franja em que há muita mudança e, talvez os pais sentissem, se a coisa viesse um pouco mais de cima, sentissem que não tinham tanta autonomia porque muitas vezes os pais não entendem que a presença deles na escola não é para os filhos fazerem tudo quanto querem” D5:17.

Todo o seu discurso, parece-nos, é de alguém imbuído não só de um espírito de subserviência relativamente à iluminação do Ministério da Educação e dos seus demiurgos mas também de alguém que abdica de ser construtor de um caminho próprio por implicar responsabilização das opções assumidas. Fica-nos a ideia que prefere justificar-se com “é assim porque nos mandam e é igual para todos” que olhar a

realidade concreta e ser um actor/coordenador de transformação da realidade efectiva e não abstracta.

Sintetizando, parece-nos que exceptuando esta directora (D5) todos os outros directores patenteiam a ausência de autonomia. Porém, é possível agrupá-los em sensibilidades diferentes. D1, D2, D3, D6 abordam a ausência de autonomia e apresentam abertamente o desejo de serem construtores de um projecto próprio com todas as implicações inerentes. D6 e D12, enquanto, escolas TEIP reconhecem os benefícios da possibilidade de contratação de pessoal mas também não deixam de sentir que há pouco autonomia (mais D12 que D6). D4 e 15 reconhecem a ausência de liberdade mas referem que a mesma não é desejada por todos por implicar uma maior responsabilização de todos no colectivo e individualmente. D7, D8, D9 e D13 centram a ausência de autonomia fundamentalmente questão financeira e administrativa.

2.2 “ Administrativamente e financeiramente não somos autónomos”.

Formosinho e Machado (2000c:97) declaram, a propósito dos contratos de autonomia apresentados no Decreto-Lei 115-A/98, que “só o tempo nos esclarecerá se tal entendimento foi ou não suficiente para cortar com a lógica da eficácia administrativa que o sistema centralizado desconcentrado procura e impulsionar uma política educativa descentralizadora e autonómica, onde terão uma palavra a dizer organizações e órgãos locais não dependentes da Administração Central e do Estado, autónomas administrativa e financeiramente com competências próprias e representando os interesses locais”.

Volvida mais de uma década, vários directores da nossa amostra afirmam, peremptoriamente, que não vislumbram grande autonomia financeira e administrativa. Quatro dos directores (D7, D8, D9 e D13), como constatamos anteriormente, colocam mesmo toda a carga da autonomia nestas realidades.

D7, quando aborda a questão da autonomia, atira *“dizem que o Ministério da Educação vai tentar alargar a autonomia das escolas, mas eu penso que isso é um presente envenenado porque, convenhamos, ser autónomo em termos de algumas decisões, aqui ou acolá, poderá ser importante, mas em termos globais, autonomia*

depende de um orçamento, não é? Se não houver dinheiro, o que é que nos interessa ter uma grande autonomia se não temos hipótese de adquirir isto ou de adquirir acolá. Eu acho que a ideia da autonomia é uma ideia que ainda anda a pairar nas nuvens” (D7:15). Para este director fica claro que qualquer autonomia efectiva terá também de passar sempre por uma autonomia financeira. Se não se seguir esse trilho a autonomia não passará de algo etéreo. D8 segue no mesmo caminho. Este director afirma a necessidade de uma maior autonomia que passe por uma verdadeira responsabilização da escola e das suas opções. Uma responsabilização a posteriori, depois da análise dos resultados e opções, e não um balizamento permanente que impede opções concretas e, mais que isso, implica uma complexa teia burocrática: *“quando eu ainda hoje tenho um orçamento mas que me vem por rubricas, embora neste momento já tenha alguma maneabilidade para poder gerir essas rubricas mas, mesmo assim, fazia muito mais sentido vir um bolo... até porque todas as nossas contas depois vão para o gabinete de gestão financeira e vão para o tribunal de contas, se eles quiserem fiscalizar, fiscalizam e andamos aqui, às vezes, a preencher mapas e vira para aqui e vira para acolá, mais para isto, mais para aquilo, quer dizer. Em termos de educação, eu penso que as coisas vão-se centralizar cada vez mais e vamos ver agora com toda esta reestruturação de Direcções Gerais e mais implicação de plataformas o que vai dar”* (D8:12). Este director vai mais longe e aponta exemplos concretos onde esta ausência de autonomia se manifesta e causa entraves à gestão da escola na sua realidade concreta: *“se tiver setenta mil euros de orçamento, posso gastar menos, mas se gastar menos tenho que o devolver e fico sem ele, gastar mais um cêntimo não posso, o que é que interessa ao Ministério da Educação, numa primeira fase, como é que eu os gastei? Pode-lhes interessar é numa segunda fase, quando for fazer a verificação ou se houver algum órgão da escola a sentir-se lesado porque eles foram mal gastos. Agora, quererem ser eles lá a impor se é na um, se é na seis, se é na não sei quantos, se foi a encher gás... porque é assim, o orçamento vem não é? Eu este ano estou a ter um ano muito frio. Eu de cada vez que encho o meu depósito de gás, são duzentos contos, mas se eu não tenho mais de setenta mil euros e se este ano, até ano até é um ano muito frio eu, se calhar, vou ter que o mandar encher mais duas ou três vezes e o problema é meu. Eu vou ter*

que cortar nalgum outro lado porque sei que não tenho mais de setenta. Agora dizem-me logo à partida "olhe, o senhor para gás tem x" e depois até tem que dizer... são coisas que hoje não fazem sentido. E isto, de facto, acho que não é autonomia nenhuma” (D8:26).

Esse é também o entendimento de D9. Este director também observa uma quase completa ausência de autonomia a nível financeiro que coloca limitações significativas na construção da autonomia: *“eu penso que a autonomia é retórica, tem sido retórica. Primeiro porque realmente nós não somos autónomos, portanto, administrativamente e financeiramente não somos autónomos, portanto, temos, temos, temos um orçamento, o chamado orçamento do Estado para o funcionamento da escola que... cujo bloco principal, o chamado bloco c do orçamento do Estado, que são as despesas com água, electricidade, gás e com comunicações, leva pelo menos aí 80% do orçamento, portanto, a esse nível, não temos, não temos grande, grande autonomia nem grande capacidade. Penso que, aquilo que se chamou o regime de autonomia administrativa das escolas através do chamado orçamento de receitas próprias ou consignadas, nós aproveitamos muito bem isso. Mas é manifestamente pouco” (D9:18).*

D13 sintetiza, numa expressão, a importância da autonomia financeira. Para este director, a *“autonomia financeira é fundamental para poder fazer aquilo que é importante para escola quando é importante” (D13:23).*

Além destes quatro directores (D7, D8, D9 e D13) que centram o discurso da autonomia na questão financeira e administrativa, outros quatro directores (D1, D2, D4 e D12) também focam esta problemática como central na questão da autonomia. Todos estes directores apontam a importância de terem autonomia financeira, uma autonomia responsável, para assumir opções benéficas para a escola que exigem esta mesma autonomia.

D1 afirma que *“numa vertente administrativa-financeira era realmente dar a autonomia financeira que nós não temos. Nós só temos alguma autonomia administrativa e, mesmo assim, altamente controlada e sem termos recursos e as formações necessárias para que isso se verifique” (D1:26).* Este director, defendendo uma autonomia responsável, declara que *“dar a autonomia só por dar a autonomia é*

perigoso se não até criminoso porque ou se faz formação intensiva a todos os directores para que possam assumir essa autonomia ou tudo pode correr mal” (D1:27). Assegura ainda que, além dos directores, a formação deve ser “fundamentalmente formação técnica às pedras chave da escola no domínio administrativo-financeiro que são os funcionários administrativos” (D1:27).

D2 segue o mesmo caminho. Esta directora confirma a importância da autonomia financeira. Para ela, a *“autonomia financeira também é importante mas sobretudo autonomia a nível de contratação de meios. (...) Sem grandes custos, tomaríamos opções importantes para a escola e para o sucesso dos nossos alunos. Aqueles que estão mais atrás e a quem nós tínhamos muito para oferecer e não podemos porque não temos meios financeiros e humanos. E isso nós faríamos sem grandes gastos” (D2:22).*

D4 afirma que *“os orçamentos são cada vez mais reduzidos e não permitem quase nenhuma opção da escola. (...) Eu costumo dizer, é a teoria do lençol, a verba é tão pequenina que para gastarmos de um lado, vai faltar no outro. Eu digo que é a teoria do lençol, puxamos para a cabeça e ficam os pés de fora (risos)” (D4:12).*

D12, sendo directora de uma escola TEIP, afirma, como verificamos anteriormente, que não possui quase autonomia financeira. Na mesma linha do afirmado anteriormente, defende que *“deviam dar o tal orçamento à escola no início do ano e depois prestação de contas no final. Isso era autonomia” (D12:10).*

Devemos referir que o desejo de autonomia financeira manifestado pelos directores atrás referidos, é sustentado por uma consciência da responsabilidade que isso implica mas também está relacionado com o desejo de tomar decisões concretas ajustadas à realidade que vivem e gerem. Estamos em crer que não obstam uma optimização de recursos e uma gestão responsável dos mesmos. Aliás, parece-nos que pretendem exactamente isso mas com decisões próprias adaptadas às necessidades autênticas e não às necessidades categorizadas em abstracto para uma realidade abstracta e similar em todo o território nacional. Estas perspectivas dos directores enfatizam a distância que ainda se verifica entre uma escola “impessoal”, órgão local do Estado, a realidade mais presente, e uma escola diversa, articulada com a comunidade,

onde se edificam aprendizagens culturais únicas e onde a realidade ultrapassa largamente a uniformidade “assumida” pela Administração.

2.3 “A central de compras além de ser uma confusão aniquilou as nossas parcerias com a Comunidade”.

Derouet (1996:75) afirma que “um estabelecimento de ensino não é apenas uma unidade pedagógica: é também uma pequena empresa de restauração que pode servir mais de um milhar de refeições por dia; é também uma empresa de limpeza e de manutenção, se considerarmos que os efectivos em pessoal auxiliar e administrativo representam, mais ou menos metade do número dos professores”. Esta afirmação de Derouet remete as escolas e a sua gestão para um outro patamar ao qual nem sempre se presta a devida atenção. É importante salientar que esta gestão “empresarial” é parte do quotidiano das escolas que, com o agrupamento, assumem uma dimensão ainda maior. Esta gestão açambarca muito tempo útil e, mais que isso, imputa aos directores responsabilidades muito acrescidas em domínios que, implicando pequenas parcelas de gestão pedagógica, passam muito para além do pedagógico. Porém, nem aqui as escolas têm autonomia. Sob o signo de uma maior transparência, qualidade e redução de custos o Estado criou plataformas de Centrais de Compras onde todas as entidades públicas, as escolas inclusive, devem adjudicar as suas compras.

Como verificamos anteriormente, os directores ou outros membros da direcção dependem muito tempo em plataformas. A plataforma da central de compras é mais uma onde se consome muito tempo útil da escola. Porém, as críticas unânimes que estes directores lançam à central de compras passam muito para além do tempo que é consumido na própria plataforma.

D1, enquanto director de uma escola urbana de uma grande cidade, começa, desde logo, por criticar esta medida por ela significar menos liberdade e autonomia e também por, implicitamente, não verificar a transparência pretendida. Segundo ele, *“há todas estas imposições das leis dos contratos públicos que é, dizem, para dar transparência ao mercado mas uma pessoa depois não vê transparência noutras coisas, que ainda*

coarctam mais a liberdade de acção. Portanto, nesse nível nós devíamos ter uma autonomia efectivamente maior” (D1:27).

A crítica de D2 vai na mesma linha. Reclama não só do tempo consumido mas também do preço e da qualidade dos produtos. Esta directora afirma que *“ainda não consegui perceber ganhos na relação qualidade preço daquilo que adquirimos. Verifico é a burocracia das compras. Impressionante” (D2:15).*

D3 é também muito crítica relativamente à burocracia mas alonga as suas críticas à questão da transparência e do preço dos produtos: *“em termos de compras e de contratos públicos, direi, muito simplesmente que reduziu-se a qualidade dos produtos que se adquirem para a escola e não se diminuiu todo o processo de contratação. Nós, neste momento, temos... está extraordinariamente complicado, não é? E, portanto, nós fazemos contratos, muitas vezes, a maior parte das vezes, nós não sabemos os preços das coisas com que nos estamos a responsabilizar. Isto é incrível, não é? Quer dizer, dizer que estamos a melhorar a transparência e os custos, quando é exactamente o contrário. Nós estamos a gastar muito mais agora, porque, quando eu faço agora... vou agregar imagine o papel, nós quando fazemos a agregação, estamos a dizer quanto vamos precisar ao longo do ano, mas depois não sabemos o preço a que vai ser... com que vai ser contratualizado, porque, é tudo resolvido lá por cima. Enfim!” (D3:14).*

As críticas de D4 são muito mais acutilantes. Este director é crítico com a burocracia, a qualidade dos produtos e o preço mas abre uma outra perspectiva: a relação com a comunidade. Enquanto director de um agrupamento de um concelho do interior, arroga que a escola assume um papel determinante que passa muito para além do ensino. Segundo ele, a impossibilidade de manter as compras na localidade não só tem efeitos económicos negativos significativos junto da comunidade como, paralelamente, afasta parceiros importantes da relação com a escola. Parceiros esses relevantes e necessários para a própria escola e para o seu dinamismo pedagógico: *“a central de compras além de ser uma confusão aniquilou as nossas parcerias com a comunidade. Em localidades pequenas, no interior, há duas grandes instituições, empresas se quiser assim: a escola/agrupamento e a Câmara Municipal. Se a escola deixa de comprar aniquila o comércio local. Os talhos, as papelarias, as*

drogarias...tudo isso vive das compras da escola e da câmara. Além disso, não sinto que esteja a comprar mais barato e melhor qualidade. Mas, pior que isso, é que agora, quando queremos algum apoio para actividade da escola mandam-nos pedir a quem compramos. E também começamos a ter dificuldade em colocar os nossos alunos do ensino profissional em estágios porque nos meios pequenos tudo funciona em rede. Todos têm alguma ligação” (D4:16).

Curiosamente, ou não por se tratar de uma directora de uma escola de uma cidade do interior, até a directora D5, que assume uma perspectiva de defesa do centralismo e da burocracia em quase os aspectos da vida da escola, critica a central de compras. As suas críticas vão no sentido da qualidade e da transparência, falando mesmo em monopólios. Além disso, na linha daquilo que D4 introduzira, fala da relação económica das escolas com a comunidade: *“ainda há pouco tempo estávamos a fazer as nossas aquisições pela forma antiga e era assim que devia ser porque isto, digo-lhe uma coisa, em termos económicos, nos pequenos centros vai ser muito complicado porque, repare, não sei se percebem o peso da escola nestes meios... Mas o que nós percebemos é que a qualidade diminui e depois estão nas mãos de monopólios não é? Pronto. Lá se vai a livre concorrência” (D5:16).*

D6 assume que *“durante algum tempo ainda resistimos a não comprar pela central” (D6:15)* porque *“É muito complicado, é muito complicado, é. É muito complicado. É uma daquelas tarefas agora que nos leva muito tempo... Repare não há nada agora que não tenha que ser praticamente adquirido através da central de compras do Estado. Ainda agora está a decorrer a questão da contratualização para Junho da electricidade. E nós lá andamos em volta daquilo” (D6:16).* Assumindo esta crítica à burocracia não deixa de criticar o centralismo que esta medida implica. Enquanto director de uma escola TEIP numa grande cidade, não deixa de compreender aquilo que afirmavam D4 e D5 relativamente à relação económica de proximidade com a comunidade. Mesmo assumindo que existem ganhos económicos para o Estado com compras em escala, considera que esses ganhos talvez não compensem os prejuízos causados no local: *“a central de compras do Estado vai permitir ao Estado poupar algum dinheiro, isso é inegável, pronto. Agora, mas também tem outras consequências.*

Olhe tem consequências na vida das escolas que as escolas têm que estar muito mais tempo à espera dos produtos e de outras situações o que, de alguma forma pode causar, digamos, algum desconforto dentro da instituição. Mas o problema principal até nem é esse. O problema principal é a falta de dinamização local que isso vai retirar, porque... se calhar, numa grande cidade como o Porto ou Lisboa, se calhar a coisa não se sente muito mas, se formos ver não é? E se formos para o interior do país, para os pequenos concelhos, etc. Uma escola secundária ou uma escola preparatória é, basicamente, uma média empresa nesse concelho que, de alguma forma dinamiza uma série de sectores comerciais nessa parte e que agora vai deixar de acontecer e, portanto, vai esta medida... embora o Estado, por um lado vá encaixar, digamos, ou poupar alguns milhões de euros, por outro lado vai distribuir mais uma série de misérias, passo a expressão, ao longo do país porque são papelarias e outros fornecedores não é? Que... locais que vão deixar de poder trabalhar com a escola porque isto fica exactamente para os grandes grupos económicos e, portanto, vai ser a nível do interior do país, penso eu, e dos pequenos concelhos, etc. dos pequenos e dos médios e já não falo dos grandes, do Porto e Lisboa, mas nos pequenos e médios concelhos vai ter impactos locais muito fortes. Mas que é inegável que o Estado ganha dinheiro com isso, ganha (D6:15).

D7 declara de forma imperativa que *“a Agência Nacional de Compras Públicas, foi uma das criou mais problemas, que tornou o trabalho do presidente do conselho administrativo, da subdirectora, que é a vice-presidente do conselho administrativo e a chefe dos serviços administrativos, é incrível a quantidade de horas que se perdem...”* (D7:14). Para este director há um claro desperdício de tempo e isso também sucede porque *“não houve, não houve de toda formação para... as próprias aplicações são complexas, não são nada intuitivas e, por isso, estamos lançados às feras, no que diz respeito às compras públicas. Com algumas hesitações, fazemos um esforço por ir fazendo o melhor que podemos”* (D7:14). Além das críticas à burocracia, ao tempo consumido e à falta de formação, este director também acrescenta o preço dos produtos: *“eu tenho algumas dúvidas que seja para poupar dinheiro porque objectivamente existem algumas compras que fazíamos no passado e que eu tenho a certeza que*

comprávamos mais barato do que compramos agora na ANCP e, por isso, a ideia é positiva mas a complexidade de qualquer acto aquisitivo é horrível, gasta-se bastante tempo, as ligações, a comunicação entre as escolas e, digamos, a central de compras é difusa, eles têm... eles são um órgão centralizador e, por isso, atendem todas as escolas do país e não têm comunicações para atender a qualquer dúvida” (D7:14). Adoptando algum optimismo, fala de uma confusão actual que, eventualmente, no futuro, fruto de afinações, poderá ter aspectos positivos: “Avançamos com algumas agregações para algumas áreas, quando pedimos determinado tipo de aquisições dizem-nos "afinal, essa agregação já não vai funcionar. Foi anulada. Podem comprar nas vossas escolas". Há aqui um desnorte... acredito também que sejam os primeiros passos e que... eu não quero também estar a ter uma posição tão negativa assim. É possível que no futuro, com algumas afinações, não são poucas... com algumas afinações, tudo possa ser até facilitador mas, neste momento...” (D7:15). Porém, não deixa de concluir que “não há informações precisas, não há formação para e é das situações, as compras públicas, é das situações que mais destabilização cria no funcionamento das escolas, sem dúvida” (D7:15).

D8, director de uma escola do interior, aborda esta questão de modo muito crítico falando mesmo de “aberração”. Para ele, aquilo que se pode ganhar com o preço, que na sua perspectiva é pouco, perde-se na qualidade, na relação com a comunidade e com o transtorno que o processo de compra, entrega e armazenamento causa nas escolas: “deixe-me que lhe diga a minha opinião em relação à central de compras, que é das piores aberrações que podem passar neste momento pelo ensino porque é assim, eu não posso estar a conceber estar a fazer previsões para um ano inteiro, quando depois em Setembro eu não sei se tenho mais turmas, se tenho menos turmas, se preciso mais disto, se preciso mais daquilo e com outra questão, é que é assim, por exemplo, no caso do papel, eu tenho falado com alguns colegas meus, o papel, de facto, sai um bocadinho mais barato mas depois, não compensa com o arranjo que é preciso fazer às máquinas porque o papel é de pior qualidade. Para além de se fazer uma outra coisa, é que é assim, eu... ou melhor, não sou eu, o ministério sem dar por ela, está me a obrigar a mim a matar aqui aquilo que é o comércio do concelho porque há algumas coisas que

eu até podia comprar um nadinha mais caro, se comprasse aqui, mas estava a movimentar aqui o concelho. (...) Para além de, muitas das vezes, se quiserem as coisas, não é? Porque a vida de uma escola é uma vida diária e, muitas das vezes, a gente precisa de coisas de um momento para o outro. Ora, se eu tiver que recorrer à central de compras para tudo, a vida da escola morre ou então... aí têm que me dar dois orçamentos num ano, que é para eu estar devidamente apetrechado em termos de armazém, vou ter que ser como uma empresa, vou ter que ter um armazém para quando as pessoas precisarem das coisas eu dizer assim "eu tenho aqui e entretanto já tenho que pedir para o ano mais"... é um sistema que não me parece que seja o mais adequado para o funcionamento de uma escola” (D8:11).

D9 , na linha de D7, olha com algum optimismo o futuro: *“a central de compras, eu penso que acabará por vir a ser uma coisa importante para as escolas. Se as coisas correrem bem, atenção, se não houver compadrios, se não houver má fé, etc., não é?” (D9:10).* Não obstante, não deixa de temer a possibilidade de ela significar um negócio pouco claro para empresas “bem relacionadas”. Além disso, também na linha de D7, critica a falta de formação porque *“se tivessem dado formação às escolas, digamos, a legislação avança e foi tudo, foi tudo, tudo tem sido solicitado com grande pressão, com grande pressão e tem colocado algumas dificuldades” (D9:10).* Estas dificuldades *“tem provocado alguma instabilidade também, não é? Porque realmente as coisas têm sido um bocado pressionadas. Muitas vezes, a nível central também não se sabe bem o que fazer, como fazer, sobretudo a nível burocrático e de, portanto, a nível de procedimentos novos que deviam ser melhor esclarecidos, etc. e melhor dirigidos. (D9:11).*

D10 é muito crítico relativamente à central de compras. Começa logo por afirmar que *“Eh pá, isso a central de compras... espero bem que isto seja anónimo porque a central de compras é uma desgraça. A escola está em dificuldades em lidar com a central de compras por duas razões essenciais: primeiro porque os produtos... aliás, por várias razões: primeiro porque os preços que eles têm são pouco competitivos, portanto, nós conseguimos nalguns produtos comprar mais barato aqui no comércio local, produtos iguais tipo tinteiros, por exemplo, que são estandardizados do que*

muitas vezes vindo da central de compras o que é inexplicável, como é que uma central que vende milhões ou mais de unidades consegue ter preços iguais ou piores; segundo, as condições de entrega são péssimas, nós o ano... depois eles têm uma série de... o ano passado nós fizemos a agregação em tinteiros e a verdade é que até final do ano... e fomos obrigados até a deixar de lado essas verbas para os poder pagar, acabamos depois por ter que as gastar porque no final do ano eles tinham tido uma série de reclamações, o concurso estava impugnado e, portanto, acabaram por nem vender tinteiro nenhum. Portanto, foi a primeira agregação em que a gente se pôs e correu pessimamente, a experiência é péssima” (D10:10). As suas críticas começam pela qualidade e preço dos produtos e alargam-se também às entregas ou ausência delas com as implicações que isso tem na vida da escola. Não deixa de ser curioso o exemplo que este director dá relativamente aos tinteiros e ao preço dos mesmos. Para além disso, é muito crítico relativamente à burocracia e complexidade das plataformas porque “as plataformas têm ali uma série de situações que as escolas não sabem resolver, não têm técnicos, não estão habituadas e nós nem conseguimos ultrapassar ali alguns passos, nomeadamente na certificação de... certificações digitais e depois de júris, através das plataformas e não obstante eu considerar que elas até podem ter um bom desempenho, a nossa experiência não é boa” (D10:11). Este aparente optimismo é anulado logo de imediato quando fala da relação com a comunidade. Além de não compreender a compra centralizada de pequenas quantidades verifica que esta impede, como já havia afirmado D4, a relação da escola com a comunidade e com actores importantes e necessários para a escola: “achamos que nalguns produtos, principalmente com unidades mais pequenas, é ridículo estar a lançar desta forma concursos, quando se podiam resolver coisas de uma forma muito mais simples e até mais económica e até estimulando o comércio local, porque a gente precisa deles para colocar estagiários, precisa deles para uma série de coisas” (D10:11). Este director, abordando a qualidade abre uma outra crítica relacionada com a manutenção e conserto de produtos nomeadamente máquinas. Segundo ele, “a qualidade que eles trazem é má e que, portanto, avariam com uma certa facilidade, nomeadamente quando são, quando estamos a falar em maquinaria e claro, se chegam através da central de compras,

depois não há como eles, pedir-lhes para cá virem arranjar porque depois eles não arranjam. Portanto, a escola enfia-se num buraco. Meter-se na central de compras, a ideia que eu tenho, é meter-se num buraco” (D10:11).

D11 que, como já tivemos oportunidade de constatar anteriormente, é bastante relutante relativamente à delegação de tarefas começa, desde logo, por criticar o tempo usado nesta plataforma. Segundo ele, esta plataforma “*é uma chatice, pois é. É onde eu perco bastante tempo é com a questão da central de compras do Ministério da Educação porque acredito que no futuro isso torne as coisas mais simples mas nestes anos tem sido um drama e nós perdemos imenso tempo com isso, com as agregações... e eu perco muito tempo com essa questão” (D11:8).* A sua crítica também se dirige para os ganhos do ministério e para a implicação da relação com a comunidade. Afirma que “*do ponto de vista dos lucros em geral, a estrutura que foi criada para a central de compras é de tal maneira pesada que eu penso que aqueles custos que essa organização tem, eles podem poupar muito na aquisição centralizada de bens mas os custos dessa central eu penso que não compensam o que se poupa, mas é uma estrutura criada... eu não vejo nada de bom nessa central de compras, nessa aquisição. Para além de nós íamos adquirindo aqui uns bens, uns produtos, a umas pessoas que tinham a loja aqui na cidade e deixamos de o fazer, o que tem implicações também a esse nível aqui, não se ganha absolutamente nada com isso” (D11:9).*

A crítica de D12 fundamenta-se essencialmente na questão da burocracia e do tempo acabando, por isso, na sua opinião, por criar instabilidade da vida da escola. Aliás, afirma categoricamente que “*a central de compras é o pior caos da escola” (D12:8).* O caos, na sua óptica, prende-se com o facto de “*para abrir hoje em dia um concurso para comprar pão para a escola, eu sou capaz de perder uma tarde inteira. Dentro dos procedimentos todos informáticos que têm que se fazer e depois se há algum engano tem que se fazer tudo de novo” (D12:2-3).*

D13, embora com uma crítica moderada, não deixa de salientar a complexidade burocrática e também a qualidade dos produtos referindo, porém, que os adquire mais barato: “*deixei arrastar a entrada no processo para o limite... exactamente... depois, eu tenho uma tesoureira, que entrou muito bem naquilo, no limite, mas entrou muito*

bem naquilo. Entrou e continua a entrar, na central de compras. Agora, pronto, enfim, continuam a ser processos complicados, mas agora entrou na nossa rotina, na rotina também da funcionária da secretaria, e só sinto é que não sou bem servida... no que diz respeito a produtos, compro mais barato, efectivamente mais barato, uma série de coisas, mas a qualidade, estou acompanhar a qualidade dos produtos, por exemplo um marcador, para um quadro branco, dava-me para alguma aulas, os marcadores que agora trazem, numa aula de Matemática, onde um professor que escreva muito, um marcador gasta-se em 90 minutos. É mau material, pronto. Não faz sentido que um marcador seja consumido em 90 minutos. Por exemplo, há aqui qualquer coisa que não está bem. Mas não tenho tido problemas, respondem-me com relativa brevidade, entregam os produtos, também... nem sempre entregam tudo, vem daí a uns dias, mas porque vamos estando atentos aos nossos stocks, não tive ainda problemas, não, mas foi um processo, como disse, arrastei-o até, eu vou arrastá-lo até ao limites, para ver como é que funciona da melhor forma” (D13:12).

D14 utiliza a expressão “dor de cabeça” para se referir a este processo. Observa um processo complexo e com ausência de formação ajustada para saber como utilizar. Além disso, crítica os prazos apresentados: *“essa é uma dor de cabeça não é? E é das minhas maiores preocupações. É a questão da central de compras. Nós já estamos desde, enfim, desde a primeira hora que isto foi mesmo, mesmo, mas mesmo imposto, já estamos e até estamos a comprar muita coisa através de lá, mas há outras que não estamos ainda e que não sabemos como, não é? Não sabemos... não é utilizar a plataforma, não é. É saber esta situação enquadra-se ou não se enquadra? Em que é que se enquadra. Depois, aquilo que já está disponível tem prazos absolutamente absurdos, nós estarmos a querer implementar coisas que depois não sabemos quando é que vamos ter que aplicar. Eu não sei, é uma complicação tremenda. Realmente isto é... tem sido complicado para a maioria das escolas, muito complicado” (D14:8).*

D15 aborda a falta de simplicidade do processo, a relação com o local e também a qualidade dos produtos. Para ele, *“se não há uma poupança significativa não faz sentido nenhum. Mesmo poupando é claro que torna as coisas mais complicadas e que prejudica o local. Prejudica porque esta gente que está em Lisboa, vive em Lisboa e*

parece que não vêm para lá de Lisboa. Nas pequenas localidades, as decisões de compra, de consumo, relativamente à economia local são extremamente importantes para a coesão local, para a coesão das pessoas, portanto... e muitas vezes a decisão mais ajustada do ponto de vista da qualidade do produto até era comprar localmente. Mais rápida, mais eficaz, de melhor qualidade, portanto, os pressupostos iam todos num sentido de manter. Se não poupam dinheiro, mesmo, numa ideia pura e dura, simplista de poupar dinheiro então a coisa ainda é pior” (D15:21).

Podemos então concluir que há uma unanimidade na crítica à central de compras que é feita com base em argumentos distintos que não são utilizados do mesmo modo por todos os directores da nossa amostra. Se todos os directores, excepto D5, criticam a excessiva burocracia do processo apenas D7, D8, D9 e D10 referem explicitamente que a central de compras causa transtornos e instabilidade na vida da escola. Há uma crítica ou pelo menos suspeita de D1, D2, D3, D5 e D9 relativamente à transparência deste processo. Devemos ainda referir que D2, D3, D4, D5, D8, D10, D13 e D15 referem que os produtos adquiridos na central de compras são de qualidade inferior àqueles que a escola estava habituada a adquirir. Além disso, D2, D3, D4, D7, D10 e D11 referem que os preços de aquisição não são competitivos e chegam mesmo a ser superiores àqueles que escola tinha na compra local. Não obstante, D13 afirma conseguir melhores preços sacrificando a qualidade e D6 e D8 afirmam que embora consigam melhores preços existe um preço elevado a pagar naquilo que respeita à relação com a comunidade. Aliás, este sacrifício da relação com a comunidade não é exclusivo de D6 e D8 pois D4, D5, D10, D11 e D15 seguem na mesma linha. Esta última crítica é particularmente importante porque uma decisão central coloca muitas dificuldades, senão mesmo impossibilidade, ao estabelecimento de uma relação de parceria e rede com o local, particularmente em escolas situadas em contextos mais pequenos. Sob o argumento de harmonização de processos e optimização de custos, as escolas ficam, uma vez mais, sujeitas a um pesado processo de burocrático, emanado centralmente, que, causando transtornos evidentes às escolas, também concorre para o isolamento da escola do meio envolvente. Como afirmam D6, D8 e D15, os ganhos tem de ser muito significativos para, de algum modo, compensarem aquilo que se perde na relação com a comunidade.

Devemos também questionar se este modo de agir não concorre, uma vez mais, para transformar os directores e as escolas em meros elos de uma cadeia de comando superior que decide/dita o modo de agir? Se a autonomia das escolas não se parece resumir, num outro aspecto, ao preenchimento adequado de rubricas das plataformas? Se esta actuação remete para um modelo alicerçado no princípio da confiança e na valorização da relação com o local e dos seus distintos actores. Parece existir uma “acção insensata” (Formosinho e Machado, 2000c:106) porque “na sua relação com as escolas a Administração da Educação utiliza um juízo de conformidade de meios com meios e não um juízo de conformidade dos meios com os fins” (ibidem:106).

É de salientar que os directores da amostra abordam a questão da central de compras representar mais gastos para o erário público porque a sua estrutura administrativa implica custos. Além disso, veiculam o aspecto da central de compras ficar entregue a um conjunto de “clientelas” sem rosto (uma pretensa impessoalidade) onde as poupanças são exíguas (a existirem) e os custos sociais são muito grandes porque há um desligamento da escola com a realidade envolvente e com os actores da comunidade que se associavam como parceiros da escola. A impessoalidade imposta pela compra centralizada através de plataformas implica também um maior desligamento da escola com a realidade. A central de compras, como as outras plataformas electrónicas, acabam por desenvolver uma realidade paradoxal: há uma sensação de permanente ligação, contacto e comunicação (e também vigilância) mas é, na verdade uma ligação virtual porque a escola não interage com ninguém em concreto.

2.4 “Se fosse a escola a contratar os professores garanto-lhe que teria mais sucesso que assim”.

A questão da colocação dos professores sempre assumiu, de algum modo, as características dos modelos centralizados e burocráticos. Todo o processo passa pela Administração Central e/ou pelos seus órgãos desconcentrados. Nesta perspectiva de colocação de professores “acentua-se o substantivo recursos; aquela expressão assume, assim, uma conotação de impessoalização de recursos humanos, isto é, de colocação de pessoas que, através de processos vários de pré-categorização, são impessoalizadas. Por

outras palavras, de alguma forma procede-se a tipificações abstractas, esquecendo-se que um professor é sempre muito mais do que essa mesma tipificação e possui capacidades e competências que vão muito para além daquelas que a tipificação presume” (Formosinho, 2000:150-151). Considerando que a educação é sempre uma relação de pessoas para pessoas (Azevedo:2009), seria oportuno entender como é que, na realidade, as práticas se afastam desta concepção de colocação de professores. Segundo Formosinho (2000:150), “uma maior autonomia da escola implica alterações substanciais na gestão de recursos humanos pelas escolas e pelo sistema educativo” porque “no processo de recrutamento de colocação de professores, as pessoas-professores são transformadas em lugares docentes, em vagas docentes, em horários docentes. O sistema funciona como se essas vagas docentes e esses horários docentes fossem de preenchimento mecânico regido apenas num quadro de pré-categorizações, cujas limitações, geralmente, têm a ver com o tipo de habilitação profissional” (ibidem:151). Este modelo impessoal defendido como entrave a situações de nepotismo ou favorecimento esquece que a “habilitação é apenas uma certificação que presume uma tipificação dos saberes científicos e profissionais mínimos desejáveis e não consegue abranger todas as competências e capacidades exigidas pela complexidade dos desempenhos necessários na escola actual”.

Estas afirmações de Formosinho, apesar de aceites pelo senso comum, acabam por esbarrar, muitas vezes, nas posições contrárias dos sindicatos e dos próprios professores. A grande maioria dos dirigentes escolares não confirma habitual e publicamente o desejo de contratar os seus professores. As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 35/2003, de 27 de Fevereiro, pretendem, como se pode ler no ponto 1 do Preâmbulo, a “concretização de uma nova visão para as políticas de desenvolvimento e de gestão dos recursos humanos intervenientes no processo educativo, dotando, para isso, a administração educativa de novas competências, novos procedimentos e novos sistemas de informação, direccionados para padrões mais elevados, quer de eficiência e de estabilidade na utilização dos recursos humanos, quer de eficácia na prossecução dos objectivos de gestão e de qualidade fixados”. Este Decreto-Lei apresenta a curiosidade de criticar asperamente o modelo anteriormente em vigor. O legislador assegura, no

Ponto 3 do Preâmbulo, que “o regime jurídico dos concursos dos educadores e dos professores até agora em vigor está eivado de complexidades procedimentais que geram ineficiências graves, falta de transparência e diferenciações de oportunidades entre docentes dos diversos níveis e graus de ensino”. A implementação de um novo modelo continua sem considerar a grande maioria das críticas formuladas por Formosinho. A publicação de sucessivas alterações e correcções a este normativo, por exemplo o Decreto-Lei 20/2006, de 31 de Janeiro, confirmam a permanência dos problemas estruturais. Não é, por isso, de estranhar a afirmação contundente, de D2: *“se fosse a escola a contratar os professores garanto-lhe que tinha mais sucesso educativo que assim. Não tenho dúvida nenhuma em relação a isso porque há alguns docentes que passam por aqui que não deviam ser docentes, muito longe disso. Há pessoas que não tem sequer perfil e não gostam daquilo que fazem e um professor se não gostar daquilo que faz não é capaz de atingir os objectivos que uma escola se propões atingir. E, portanto, aí sim, eu acho que nós devíamos ter alguma autonomia para dizer: «ok, este professor por isto, isto e isto deverá mudar a sua opção de vida. Era importante. Muito, muito, muito importante”* (D2:18). De um modo sintético, esta directora afirma que o modelo é inadequado. A impessoalidade pretendida garante, segundo esta directora, lugares docentes que verdadeiramente não o deviam ser, apesar de possuírem a certificação necessária para o ser. Este pensamento é partilhado por outros directores. D1, segue a mesma linha. Segundo ele, *“era importantíssimo a escola contratar porque acabamos por conseguir descobrir pessoas que efectivamente têm o perfil que é preciso para este tipo de escola. Doutra maneira, o simples contrato conforme a lista graduada nacional e por outras condicionantes como não tem lugar ali e então é destacado para aqui, não entra no concurso, vem logo para aqui, são os casos que causam aqui problemas. São exactamente esses. E eu digo aos pais: paciência. Eu não posso despedi-lo. Eu não posso dizer que não quero este professor e quero outro. Portanto, vamos ter que lidar com esta situação e, por isso, faça favor de dizer aos seus filhos que é esta a situação e vamos procurar eliminar o mais possível os pontos de fricção e de atrito e, da minha parte, também vou estar atento e procurar da parte do professor, de facto, também fazer o mesmo discurso”* (D1:24). Este director não deixa de reconhecer

que a contratação de professores é algo polémico e que existem exemplos onde a oportunidade foi desperdiçada porque os directores optaram por favorecimentos. Porém, não deixa de acrescentar que esses maus exemplos não devem condicionar a mudança: *“isso é uma grande polémica. Uma grande polémica e arrasta-se com os sindicatos. Os sindicatos às vezes complicam a organização. Tanto querem defender o estatuto sócio profissional dos professores que depois criam coisas que são aberrantes, não é? É um facto... e depois também, lá está, os directores também não têm dado boa conta do recado. Como sabe, há os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, TEIP, que tem regras especiais que lhes permitem a contratação. E depois nós vemos os exemplos que aparecem. Quer dizer, por exemplo, os exemplos claros de nepotismo, exemplos claros de falta de visão e depois dá-se razão precisamente a quem diz que não senhor não se pode dar a liberdade de contratação aos directores porque está-se a ver o que é que eles fazem com a liberdade de contratar. Mas isso é mau”* (D1:23).

D3 segue na mesma linha dos anteriores. A sua convicção é de tal modo forte que considera difícil encontrar alguém que não defenda a contratação de professores pela escola: *“Claro que contrataria (risos). Eu acho que não vai encontrar nenhum, nenhum director que não quisesse isso, não é?”* (D3:24). Para alicerçar esta convicção afirma que *“É evidente que escolher a gestão de recursos humanos é fundamental, como eu já disse não é? Escolher as pessoas com quem trabalhamos é fundamental para que elas possam, enfim, seguir o caminho em conjunto que nós queríamos, não era? É evidente. (...) Se eu escolher as pessoas, não quer dizer que não me possa enganar (risos), não quer dizer que não me possa enganar, mas penso que isso é o bê-á-bá, quer dizer, é essencial escolhermos, podermos escolher as pessoas para depois também lhes pedirmos... lhes podermos pedir não só o trabalho, como depois a própria, a própria prestação de contas, não é? É mais fácil se for num processo com pessoas que nós escolhemos, agora, se nos põem cá os colegas, os professores que saem na lista, é diferentes não é?”* (D3:24-25). O director, enquanto líder de um projecto próprio, tem de ser capaz de liderar verdadeiramente os seus recursos e de lhes assacar responsabilidades pelo percurso seguido.

D4 segue na mesma linha dos anteriores. Este director considera que o sucesso seria maior se fosse capaz de seleccionar os professores. Segundo este director, *“é importante a contratação dos professores porque é óbvio que nós temos, como em qualquer profissão, bons profissionais, maus profissionais, temos de tudo e nós, na prática, e na avaliação que é feita, no processo de avaliação de professores e não é só por aí, nós, na prática do dia-a-dia e o acompanhamento que fazemos dos... Sabemos aqueles que são assíduos, que fazem um trabalho de planificação, que acompanham os alunos, mesmo fora da sala. Eu costumo dizer, quando puseram a questão das 35 horas e da escola a tempo inteiro, para muitos colegas isso era normal porque eles passavam essas horas e mais e, em contrapartida, também temos sempre aqueles que estão à espera do ponteiro para irem para casa ou para dar explicações ou para isto ou para aquilo. Portanto, nós sabemos perfeitamente quem são os colegas que trabalham, que se dedicam, que se envolvem e depois, naturalmente, com a informação que vamos tendo dos coordenadores de departamento e isso, sabemos a dinâmica nas diferentes actividades do plano anual, quem é que se dedica, quem é que se esforça, quem é que se envolve com os alunos e isso até se reflecte na relação com os próprios alunos no dia-a-dia. Tudo isso é visível, como é óbvio, não é? Isso era uma mais-valia mas, volto a dizer, se calhar, aí, nós podíamos escolher os melhores profissionais, aquela equipa que nos dava mais garantias de sucesso”* (D4:22). No entanto, na mesma linha de D1, verifica a responsabilidade que isso implica e a possibilidade de se criarem injustiças na selecção: *“Agora, também era dar abertura a que eventualmente houvesse algum compadrio, os amigos e isso, portanto, é sempre uma situação um bocado dúbia, entre aspas”* (D4:22). Este compadrio não é possível pelo *“concurso em termos nacional pois toda a gente sabe a graduação que cada um tem, os critérios estão bem definidos”* (D4:22). Não obstante esta “transparência”, remata afirmando que *“no entanto, como nós costumamos dizer entre os colegas, e há alguns, nomeadamente os QDPs quando é no início do ano e já vamos conhecendo alguns desses profissionais, até "então quais é que foram os cromos que te calharam este ano?", porque sabemos... e é aqueles em que nós temos que andar mais atentos, mais em cima...”* (D4:22).

D5, seguindo uma linha coerente com uma oposição a uma maior autonomia, afirma que *“Ai... Não, não contratava mas, às vezes, contrato alguns: os técnicos do CEF. Esses contrato”* (D5:20). Curiosamente, reconhece que a *“contratação dos CEF tem vantagens: é que os conheço, percebe? Conheço e sei, porque são pessoas especializadas em arte e multimédia e já conheço”* (D5:20). Mas, mesmo assim, vê mais “vantagens” num modelo mais centralizado. A questão do medo de assumir responsabilidades e a capacidade de se resguardar em medidas centralizadas ganham prevalência: *“eu acho que deve haver uma entidade que contrate a nível nacional, porque eu não sou muito a favor dos compatriotas. Eu acho que isso é mau, isso é mau (...) A contratação e quando vierem as autarquias e não sei quê? Vai ser o amigo daqui, o amigo dali, o amigo dalém, o amigo de não sei de onde, o amigo de não sei de onde mais e, portanto, eu não sou muito a favor disso* (D5:20-21).

D6, sendo director de um TEIP, adopta um discurso moderado. Este director que teve a possibilidade de contratar alguns dos seus professores assume que a contratação de professores não é a panaceia que resolve todos os problemas da escola mas, criando outros problemas, resolve muitos mais. Segundo este director, *“é evidente que a contratação da escola traz vantagens e traz vantagens, embora seja um modelo que também tem os seus defeitos, como é evidente. Nada é... aqui ainda não há modelos perfeitos. Agora, e traz vantagens no sentido de... porque nós nos podemos aperceber muitas vezes que tipo de docente é que temos pela frente e se é o mais indicado para um determinado tipo de situação e para um tipo de escola. As escolas não são todas iguais e os alunos das escolas também são muito diferentes. Há professores com um perfil que... um perfil que se ajusta a escolas... a escolas mais de estilo liceu. Para as escolas, digamos, para uma escola de bairro muitas vezes é preciso outro perfil. Os professores, digamos, são diferentes como os alunos são diferentes. (...) Mas o processo de contratação é tão burocrático, é tão pesado e as reclamações são tantas... e...olhe que sempre procurei cumprir, dentro do possível a lista graduada... as reclamações são tantas, tantas que às vezes nem sei se vale a pena o trabalho até porque não acertamos sempre. Não é um processo infalível. Mas conseguimos que muitos professores que já tinham provas dadas ficassem na escola. Isso é o mais*

importante: dar continuidade ao trabalho de professores que já conhecemos e que provaram estar bem.” (D6:23-24).

D7 justifica o desejo de contratação de professores seguindo um discurso próximo de D6. Para este director, as diferenças entre as escolas exigem professores com perfil diferenciado e, também na linha de D6, desejava manter os professores que já conhece e que deram provas válidas de trabalho na escola. Não deixa também de assumir o risco e a responsabilidade que a contratação directa acarreta. Porém, enquanto responsável por um Projecto Educativo próprio avoca a necessidade de ter uma palavra a dizer na contratação dos seus principais recursos humanos: *“Eu sei que isso é muito discutível e é até potenciador de alguns apadrinhamentos mas, de certa forma percebo, que se nós temos um projecto educativo, precisamos de professores com um determinado perfil que seria importante que aquele e aqueloutro e aqueloutro professor que nós conhecemos bem e que desenvolveram um bom trabalho nesta escola possam continuar o trabalho que efectuaram. Neste momento o que fazemos é quando queremos contratar um professor, ir à DGRHE e introduzir os dados e aparece-nos, muitas vezes, um professor que não nos interessa. Preferíamos, obviamente, colocar um professor que já conhecíamos e que desenvolveu um bom trabalho e que tinha uma relação com as famílias, com os alunos e com os professores mas, infelizmente, na forma como está, também é uma forma muito mecânica e eventualmente negativa. Sempre na perspectiva de que quem contrata tem que ser responsável e tem que ser transparente, transparente porque, obviamente não se pode estar a contratar, nem se deve contratar os amigos ou os amigos dos amigos. Sou completamente contra isso. (...) Convenhamos que nós somos todos diferentes uns dos outros e um professor pode ajustar-se mais a um projecto educativo de uma escola e outro ajustar-se mais ao projecto educativo de outra escola, por isso, eu acho que, relativamente às questões dos professores contratados porque também acredito numa carreira do professor, que se possa escolher em função de professores que nós conhecemos minimamente. Os professores poderem estar quinze dias, um mês, enfim, experimentalmente numa escola para ver se são professores que faltam muito, professores que têm uma má relação com os alunos. Uma das coisas mais complicadas que pode acontecer numa escola é haver um professor que*

não cria empatia com os alunos, não é? É potenciador de problemas com os encarregados de educação, problemas com alunos já, infelizmente, tivemos um ou outro aqui e é dos problemas mais delicados de uma escola resolver. Dar a volta a situações dessas, mas nós sabemos que têm passado por aqui alguns professores contratados, que têm um perfil fantástico, não é? E que, acabou o contrato, vão-se embora, vão para outra escola, andam a saltar de escola para escola e eu penso que isso não é, não é produtivo, não é... era preferível, na verdade, que nós pudéssemos continuar com os professores que deram provas” (D7:16-17).

D8 assume uma posição de alguma ambiguidade. Enquanto director de um TEIP (no momento da entrevista a escola já não era TEIP mas tinha integrado o grupo de escolas TEIP1), reconhece que a sua experiência de contratação TEIP foi positiva não só pela possibilidade de contratar recursos que conhecia e a quem reconhecia competência e perfil para a escola mas também ao nível da transparência da própria contratação. No entanto, refere como muito perigosa, quase como uma tradição ou herança genética portuguesa, a falta de transparência e critérios na contratação de pessoal de forma aberta e não burocrática como o concurso nacional: *“Tenho muita dificuldade em me pronunciar sobre isso, por uma razão muito simples, porque isso, por um lado, poderia ser bom mas, por outro lado, poderia criar aqui, e nós portugueses sabemos um bocadinho como é que somos, um espírito de empreendedorismo um bocado complicado. Daria azo a compadrios. Mas a nossa experiência TEIP de contratação foi muito boa. Criamos critérios de contratação transparentes que nos permitiram óptimos resultados e isso deve-se muito aos professores que contratamos e a estabilidade que conseguimos no corpo docente. Aliás, os resultados foram tão bons que deixamos... deixamos de nos enquadrar nos critérios TEIP” (D8:17).*

O discurso de D9 é um discurso paradoxal. Começa por defender o concurso nacional como o mais ajustado, uma posição politicamente correcta, para, em seguida, rematar que tem professores na escola que não contrataria. Professores que não possuem as mínimas capacidades para exercerem a profissão a não ser a certificação académica que os habilita a concorrer. Além dessa certificação, tudo aquilo que comprovam é uma

total incapacidade para leccionar (pelo menos naquela escola): *“Há aí duas coisas a ter em conta, eu penso que, eu penso que o sistema de concursos de professores a nível nacional é mais correcto, é mais, é mais justo, etc., portanto. e talvez para, digamos, para manter, manter essa correcção se deva, se deva, digamos, continuar a apoiar esse sistema de concursos, não é? Agora, nós temos professores, todas as escolas têm professores que, por uma razão ou por outra, não têm, digamos, nós gostaríamos de não ter e se, de facto, fossemos nós a contratar teríamos que ter em conta essas questões não é? Portanto, mas eu penso que o sistema deveria, deveria ter, deveria ter em conta essas debilidades, porque há sempre professores com debilidades, ou por questão de doença, ou porque não têm perfil para ser professores mas acabaram por, acabaram por ser e estão cá, não é? Portanto, não têm capacidade, no fundo, capacidade de se impor, de comunicar, etc. Nós temos aí casos de professores que não aguentam as turmas, que não conseguem impor-se às turmas, não é? E isso é difícil”* (D9:12). Parece-nos que este director acaba por apresentar mais argumentos, e mais válidos, para a contratação de escola que para o concurso nacional.

D10, de forma sintética, assume a sua posição. Segundo ele, *“apesar das dificuldades e responsabilidades inerentes, a contratação dos professores é fundamental para o projecto que queremos construir. Contratamos quem consideramos ter melhor perfil para o projecto que pretendemos desenvolver e assumimos a responsabilidade por esse projecto e por essas contratações”* (D10:17). Este director, referindo as dificuldades e responsabilidades do processo, assume que a contratação é fundamental para a construção de um Projecto Educativo próprio. Assume que isso o tornaria mais responsável quer pela prossecução do Projecto Educativo e consequentemente pelos seus resultados e também pela própria contratação dos professores.

D11 aborda esta questão afirmando, de modo veemente, que *“Contratar os professores era absolutamente decisivo”* (D11:14). Segundo ele, *“não faz sentido nenhum nós estarmos a definir uma missão para a escola, ter uma visão da escola, querer atingir estes objectivos e depois não ter, e depois não ter condições ao nível dos recursos humanos e materiais para atingir esses objectivos. Portanto, nós aqui estamos*

condenados a, com este pessoal que nós temos, quais são os objectivos que nós podemos atingir?” (D11:14). Referindo-se aos professores que lhe são colocados pelo concurso como uma condenação, justifica a expressão afirmando que “em geral não é o último professor da lista que é o professor que menos contribui, que menos perfil tem para a escola. Em geral, os últimos professores da lista são os que mais se aplicam, os que mais fazem para que as coisas funcionam bem e, portanto, ter aqui um professor que é o primeiro da lista, ou o segundo, ou o terceiro, que nos diz constantemente “então eu já trabalhei muito. Agora, é para os mais novos” não sei o quê e depois arranja confusões com os alunos porque não já está para os aturar, etc, etc. Quando chega à hora de ter um horário zero, se esse professor já está resguardado, fica cá na escola e o outro que é fantástico e é que está em último lugar vai embora, isto é uma grande chatice para nós, não é?” (D11:11). Indo mais longe, assevera que “do ponto de vista relacional, do ponto de vista do ambiente criado dentro da sala de aula entre professores e alunos, um professor que é incentivador, um professor que elogia, um professor que leva os alunos a uma disciplina sem ser imposta a ferro e fogo e que cria um ambiente de trabalho óptimo dentro da sala de aula facilita a aprendizagem. E há professores assim e que no final do ano vão embora. (...) Depois, alguns professores não se dão bem como uma turma mas... há outros que relacionam-se mal seja com que turma for (risos) e eu já não estou só a falar do dar mal mas das coisas não correrem nada bem. Esses ficam” (D11:15).

D12, enquanto directora de uma escola TEIP, teve oportunidade de contratar os professores. Na sua opinião, há claras vantagens em “seleccioná-los pelo perfil porque ninguém diz que porque se dá aulas há mais anos se é melhor, eu até defendo que mais novos ainda vêm com mais vontade e, portanto, ... como passam pelo processo de uma entrevista e é-lhes explicado bem o que é que se pretende é mais fácil também chamar à atenção. Atenção, “porque lhe foi dito na entrevista isto assim e assim e tu disseste logo que era aquilo os teus ideais e não estás a cumprir!” (D12:3). Esta contratação foi decisiva para “responsabilizar os professores e alinhá-los com o projecto que tinha em mente desenvolver. Os resultados estão agora a aparecer” (D12:3).

D13 alinha no diapasão da maioria dos directores anteriores e, relativamente à contratação dos professores pela escola, afirma claramente que *“gostaria de poder fazê-lo. Eu sei que isso era muito mais responsabilidade para mim, sei que isto, eu percebo porque é que isto não é possível, e percebo que poderia ser assim um grande tiro no escuro, se o ministério decidisse uma coisa destas, porque eu também sei, também admito que houvesse quem não usasse esta autonomia da melhor forma, não é? Eu não sou boa, não é isso que eu quero dizer, mas sinto que, mas gostava de poder, de aí ter de facto mais autonomia, de poder gerir os recursos humanos da escola, de outra forma”* (D13:4). Não obstante a consciência da responsabilidade e dos riscos que este passo na autonomia representaria, afirma que gostaria de conseguir gerir de forma mais autónoma os recursos humanos. Mas o seu desejo não vai apenas no sentido de contratar os professores. Almejava também adquirir o poder de gerir internamente, de forma mais autónoma, a distribuição de serviço pelos diferentes professores. Defende que *“gostaria de ter autonomia para poder gerir melhor estes recursos humanos, os professores, estou a referir-me aos professores, e poder, por exemplo, decidir, este professor é excelente com pequenos grupos, pode fazer um trabalho muito bom numa biblioteca, ou numa outra sala acompanhar pequenos grupos, mas na sala de aula é um desastre, perante uma turma. Eu podia, eu gostaria de poder gerir isto, e eu teria de certeza melhores professores na sala da aula. Gostaria de poder seleccionar os professores”* (D13:4).

D14 começa, desde logo, por afirmar que a contratação teria de ser diferente daquela que existe agora na contratação de escola: *“Nós já contratamos professores através da contratação de escola não é? Para já, isso é uma trabalhadeira infernal, e é um pandemónio. Teria de ser diferente”* (D14:18). Crítica da burocracia que existe no processo actual de contratação de escola e consciente da responsabilidade não deixa de confirmar que *“seria uma responsabilidade muito grande. Era uma responsabilidade que eu não aceitaria de ânimo leve mas também não descartaria”* (D14:18). Este desejo de contratar é justificado pelo facto de assegurar que *“nas escolas temos cento e tal professores e é óbvio que há professores que são maus, não é? Há professores que são menos bons, mas também há poucos que são maus. E, às vezes, basta um professor*

que seja mau para estragar um trabalho que tem vindo a ser feito, não é? Por esse ponto de vista, pode ser útil, a escola contratar. Poderia ser bom mas depois também há o outro lado, não é? E por isso é que eu acho que às vezes é difícil mas, repare, se tivesse que ser e tendo em vista que o interesse da escola...” (D14:18).

D15 alinha no mesmo registo dos anteriores. Começa, de forma retórica, por questionar: *“Quer dizer, ter as pessoas de quem a gente gosta e tem confiança, qualquer um almeja não é? Numa situação ideal de eu, não utilizando o termo contratar, mas eu escolher os professores, claro, isso qualquer um gosta não é?” (D15:27). Este desejo prende-se com o facto de afiançar que, na sua escola, “há alguns professores que eu não gostaria de os ter. A maior parte sim, há um ou outro, que não chega aos dedos de uma mão, mas pronto, vamos supor. Esses eu não gostaria que eles continuassem porque só me causam problemas ou só causam problemas à escola e queixam-se dos pais e não sei o quê mas são muito poucos” (D15:27).*

Analisando os testemunhos apresentados, parece-nos possível afirmar que há uma quase unanimidade nas vantagens de um modelo de contratação docente que abandone o centralismo impessoal dando um maior espaço de autonomia à escola e aos seus órgãos de gestão. Com a excepção de D5 que, não obstante contratar professores para os cursos CEF e valorizar essa mesma contratação por ser possível contratar pessoas que conhece pelo perfil, afirma não desejar um modelo diferente. Os outros directores, com mais ou menos reservas, assumem a necessidade e/ou desejo de contratar os seus professores. D1, D2, D4, D6, D7, D10, D11, D12 referem o perfil como algo fundamental na contratação de um professor. Para eles, a diferenciação das escolas exige professores com perfis diferentes. Indo um pouco mais longe, D2, D4, D9, D14 e D15 referem mesmo que há professores que não o deviam ser. A posição de D9 neste aspecto não deixa de ser curiosa pela sua ambiguidade. Este director inicia o seu discurso defendendo o modelo de concurso nacional mas não deixa de afirmar que há professores que não o deviam ser e, como tal, nunca seriam contratados por ele. Aliás, este director, assegura que o sucesso dos alunos depende dos professores e da possibilidade de haver bons professores dentro da sala de aula, o que não é garantido pelo modelo de concurso nacional. Esta opinião é corroborada por outros directores da amostra, D2, D6, D10,

D11 e D13. D3, D4, D11, D12 e D15 referem mesmo que a contratação pela escola permitiria que houvesse uma maior exigência não só dos professores relativamente à prossecução e concretização dos objectivos do Projecto Educativo como também haveria uma maior responsabilidade e responsabilização do director no cumprimento desses mesmos objectivos delineados.

A defesa de contratação de escola não deixa de estar associada a alguns receios de favorecimento e nepotismo, principal argumento de D5, como referem D1, D4, D7, D8, D10, D13 e D14. Estes receios e maus exemplos, referidos por D1 relativamente a notícias de favorecimento em contratações de escolas TEIP, não deveria inviabilizar a mudança. É de referir que D6 (escola TEIP) e D14 (referindo-se a contratação de escola), criticam o modelo actual que permite a contratação de escola por considerarem o mesmo demasiado burocrático e também castrador de uma verdadeira autonomia da escola na contratação docente.

Não existindo modelos isentos de críticas, não deixa de ser relevante considerar a opinião expressa por estes directores e os argumentos e receios apresentados para a contratação de docentes como algo determinante para o sucesso dos alunos e para a concretização de uma verdadeira cultura de autonomia e responsabilização por projectos educativos próprios. A ambiguidade dos discursos dos directores pode ser lida seja como algo que brota das práticas quotidianas de uma autonomia sem directores escolares autónomos, o que os empurra para contradições e hesitações quase insanáveis no quadro geral legal centralista, uniformizador e burocrático, seja ainda como revelação de que o exercício destes cargos, em Portugal, apesar de existirem Associações de Directores de Agrupamento e Escolas, estar descapitalizado de uma visão estratégica comumente reflectida e assumida.

3. Legislação

3.1 “Os normativos não se preocupam a melhoria da escola. Os normativos preocupam-se em fazer com que todas as escolas façam igual” (D2:9)

Como constamos anteriormente, a centralização enquanto concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no «centro» (governo central, agência central, etc) (Arretche, 1996: 6) assume o modelo uniforme e burocrático como mais ajustado. A justiça passa por dar a todos o mesmo, independentemente das suas características e situação, porque a impessoalidade e uniformidade garantem possibilidade de execução de uma única forma de actuação arrogada como a melhor (*on best way*). A acção da escola é governada desde de fora, como que por controlo remoto, porque todas as acções significativas são pensadas e estruturadas pelos “detentores momentâneos do poder que, possuídos de uma divina chama estatal, decretam e despacham a toda a hora as mudanças mais pertinentes e oportunas” (Azevedo, 2011:111). Os normativos deviam neste caso ser o instrumento de melhoria da escola, de cada escola, e a solução de problemas concretos de cada escola. Diante desta concepção, a afirmação de D2 é arrasadora. Para esta directora, “os normativos não se preocupam com a melhoria da escola. Os normativos preocupam-se em fazer com que todas as escolas façam igual. Os normativos são exactamente isso. Isto vem para a escola para a escola fazer assim e a escola do norte faz como a escola de Lisboa e a escola do Algarve. Exactamente a mesma coisa. Vocês têm que seguir exactamente os meios. Tem que seguir exactamente as mesmas linhas” (D2:9). Mais adiante (D2:12), a mesma directora reforça esta sua convicção: “o papel da Administração Central, o que eu sinto honestamente, é lançar para as escolas normativos para que sejam cumpridos. Ponto final. A preocupação é só essa e não passa disso quando, de facto, uma escola é muito mais que um normativo. Uma escola é muito mais que isso”.

D1, em conformidade com o afirmado por D2, afirma que “a legislação mantém em vigor coisas que efectivamente não contribuem para a melhoria da qualidade de ensino (...) e cada vez mais saem coisas, mais coisas, que só servem para complicar. Complicar e controlar” (D1:7). Na verdade, como assevera D3 “não há normativos que

ajudam a melhorar a escola. Quanto muito são neutros, não é? Agora piorar aí é diferente porque as leis são para todos como se todos fossem iguais. Os normativos em geral são lei cega. É uma roupa industrial produzida para tamanhos e realidades diferentes e isso prejudica a escola e o seu funcionamento, não é?” (D3:18). Esta ideia de uma roupa industrial que pretende vestir todos de forma igual como se todos fossem iguais, partindo de um princípio que a melhor forma de justiça é dar o mesmo a todos, também é criticada de forma clarividente por D4. Este director sinteticamente afirma que *“os normativos são para todos... isso diz tudo. Uma coisa que é para todos não é para ajudar ninguém” (D4: 23).*

D6 trilha os mesmos argumentos dos anteriores. Para ele, *“a legislação, mesmo para nós que somos TEIP, é uma imposição que altera a vida da escola e raramente, só por sorte, nos ajuda. Então agora que a preocupação é a parte económica, ainda pior” (D6:20).*

D7 garante que a dimensão da legislação, em termos de número e complexidade, é tão grande que não permite que os directores a dominem e, pior que isso, essa dimensão acaba por verdadeiramente não servir para nada. Ou servir apenas para complicar a vida da escola: *“posso-lhe dizer relativamente à legislação que aqui há meia dúzia de anos atrás, eu conhecia as alíneas, a legislação, a forma como ela estava encadeada. Neste momento, ela é tanta e tão diversa e surge de uma forma tão complexa e quando digo complexa é que, se reparar, quando se estiver atento na leitura de uma legislação, numa forma, quanto a mim, estúpida, analisando, por exemplo, um determinado artigo, “este artigo altera o artigo tal que entretanto alterou o artigo tal”, e se nós, se nós, para analisar de uma forma responsável essa legislação, tivéssemos que ir buscar legislação atrás de legislação, perdíamos uma manhã inteira. Muitas vezes perdemos... e, quando esprememos aquilo que fizemos em termos de melhoria da escola não vemos sumo nenhum” (D7:5).*

D8 segue uma linha crítica próxima a D7. Este Director afirma que *“a legislação é a pior coisa que pode acontecer, para além de que, normalmente, quando saem alterações, aquilo que eu penso que seria o mais correcto era que depois viesse transcrito toda a legislação já com a respectiva alteração. Não era dizerem-nos “olhem*

está alterado o despacho tal, no ponto”... porque depois, nós chegamos, às vezes, a ter quatro e cinco Diários da República para consultar porque nuns é modificada a alínea b do ponto não sei quantos, no outro é o artigo não sei o quê, andamos para aqui completamente perdidos num emaranhado de papéis que não... levam-nos muito tempo, muito trabalho, quando nós precisávamos desse trabalho essencialmente para dedicar à parte pedagógica” (D8:3). Esta primeira crítica ao articulado legislativo e à sua complexidade estende-se também àquilo que considera ser uma cada vez maior atribuição de um papel técnico e administrativo à escola e às funções docentes. Para ele, “aquilo que tem sido o pior do sistema educativo é atribuir cada vez mais à escola o papel administrativo em detrimento do papel pedagógico, porque as pessoas se precisarem de tempo para se encontrarem, para prepararem materiais, para fazerem testes comuns, para verem como é que estão a dar a matéria e se os alunos estão ou não estão a chegar onde querem e se estão, quais é que são as boas experiências para que os outros colegas também as possam experimentar. Isso hoje o tempo é muito diminuto porque hoje é preencher fichas de recuperação, é fichas de... mais isto, é não sei o quê. As reuniões do conselho de turma são um tormento de papéis e mais papéis e mais papéis: papéis para os pais, depois tem que chamar os pais a assinar, depois é dar conhecimento ao menino, depois a gente aqui andamos a dar aulas de apoio mas o menino não quer ir, mas o pai também não o obriga, porque o estatuto do aluno é outra aberração porque enquanto os alunos e os pais não forem obrigados a cumprir aquilo que a escola lhes propõe para eles atingirem o sucesso, não chegamos a lado nenhum. O que é que me vale a mim que o miúdo tenha negativa a português, que eu esteja a disponibilizar todos os dias por semana uma hora de apoio e o menino só lá vai quando quer porque o pai também não o obriga a ir. Não dá, não é?” (D8:22-23).

D9 afirma que “tendo em conta todos os vinte anos de trabalho, eu penso que quer a administração central, quer a administração regional não têm tido grande sucesso na ligação às escolas. Portanto, nós com muita dificuldade, mesmo a regional que, digamos, que foi criada, foi criada tendo em conta a importância da proximidade não tem contribuído para nos ajudar, digamos, a trabalhar, não é? A preocupação sempre foi obrigar todos a fazer igual e por isso a ligação era sempre de desconfiança

e controlo e raramente de ajuda”. (D9:11). Esta crítica, que se alarga à Administração Regional, fundamenta-se, no essencial, naquilo que já anteriormente foi referido por outros directores: a publicação de leis que pretendem impor um mesmo modelo para todas as escolas, independentemente das suas especificidades. Não obstante estas críticas, este director valoriza, e muito, a legislação que obrigou os professores com redução de horário a permanecerem na escola para além das horas lectivas marcadas no horário. Segundo ele, *“quando os professores ficaram, começaram a ser obrigados a permanecer na escola nas suas componentes não lectivas, abriu-se aí uma porta para se avançar, realmente, com... mesmo que não fossem aulas de substituição, ocupação dos alunos durante as ausências dos professores, até porque estávamos num tempo em que as ausências dos professores eram imensas. Portanto, aquilo era mesmo uma coisa impressionante, impressionante do estilo de num dia faltarem, por exemplo, vinte, trinta professores, o que era uma coisa, uma coisa... agora é impensável. Nós neste momento praticamente não temos faltas de professores. As faltas... porque realmente, porque as coisas foram acontecendo, as pessoas foram-se consciencializando da necessidade, de facto, de não faltar. O facto de haver substituição dos professores e organização do processo levou muita gente a pensar, a pensar na sua própria substituição, a trocar aulas em vez de faltar e as coisas melhoraram imenso a esse nível mas realmente se pensarmos numa iniciativa própria da escola nessa fase, essa foi uma das iniciativas. Com, digamos, o peso de muitas vezes, muitas vezes termos que agir mesmo contra as indicações do sindicato a que eu pertencia não é? (...)na minha opinião, e contrariando a maré a esse nível, eu acho que esse foi um dos normativos interessantes e importantes para, digamos, poderia dizer mesmo, moralizar, moralizar o status quo das escolas públicas na época. Portanto, as faltas eram imensas, em todas as escolas, digamos, a facilidade com que as pessoas faltavam era inacreditável, não querendo saber o que acontecia aos alunos durante as suas faltas, etc. não é? E esse normativo das faltas e das componentes não lectivas acabaram por... normativos, portanto, no fundo são resoluções porque isso já estava, a componente não lectiva já existia no estatuto não é?”* (D9:7). Esta mais-valia também é valorizada por D1 e D13 que, estamos em crer, não será coincidência, são escolas de elite. Porém, D2, D4 e D10, referindo-se ao

mesmo normativo, assumem uma posição divergente e de censura porque consideram que, nas suas escolas, obrigou uma minoria, que não o fazia naturalmente, a permanecer na escola mas também tornou rígidos os horários de professores que já “ofereciam” muito à escola e que “obrigados” a ficar naqueles horários, “*muitas vezes para não fazer nada ou nada de útil*” (D10:21), se recusam a fazer outras coisas para além daquilo que já está estipulado no horário.

O director D10 assume que é difícil encontrar normativos que beneficiem a escola: “*Não sei se lhe consigo arranjar um normativo que influencie positivamente. Eles, por regra, ou negativamente, quer dizer, a questão não se põe assim. Negativamente influenciam porque alteram os ritmos, as rotinas da escola com a ideia que vem para melhorar ou ajudar. Isso raramente acontece. Os normativos que mais mexem com a vida da escola são aqueles que mais mexem com a vida dos alunos e dos professores. Mexem de repente e com a ideia que é para todos fazerem igual porque é o melhor caminho*” (D10:8). No discurso, este director acaba mesmo por defender um papel diferente para a Administração Central. Um papel de regulador e facilitador do funcionamento do sistema educativo. Um funcionamento articulado com a realidade concreta de cada escola e não de legislador pormenorizado de todos os procedimentos da escola nas mais diferentes valências. Segundo ele, “*a Administração Central, como o nome diz, tem um papel central. Tem um papel de dirigir toda a política educativa, tem o papel de produzir as leis com que nós nos debatemos todos os dias, tem o papel de fazer o currículo e o papel de fazer o currículo é um papel fortíssimo, porque pode estar a fazer um currículo e estar a dar mais tempo à matemática ou ao português, portanto, está a fazer as bases com que os alunos futuramente se vão, se vão debater. Portanto, ao dar mais, a dar mas tempo às ciências experimentais ou às artes, portanto, acaba por estar a formar, digamos assim, o perfil, o perfil dos cidadãos, portanto, esse papel é central. Agora, esse é o grande papel, portanto, o papel da formação dos professores, portanto, o papel da formação de professores e da formação dos alunos, portanto, parece-me essencial e esse cabe-lhes, cabe-lhes em primeira mão e depois, a partir daí, a administração deve ser um facilitador tal como eu vejo a minha função na escola, portanto, uma vez que eu não estou a dar aulas e não estou em contacto com os*

alunos, eu vejo o meu papel como um papel que deve ser um facilitador do resto da escola, portanto, o resto da escola está em contacto com os alunos, eu não estou, estou mais ou menos mas apenas em situações especiais, portanto, vejo um papel de facilitador. Permitir que as coisas se articulem, permitir que as coisas aconteçam, permitir que haja actividades, permitir que venha cá ou que os alunos vão ver in loco uma série de situações, permitir que eles tenham apoio, permitir que... portanto, permitir que eles possam ter aquilo que eles entendem, ou que os professores entendem ou que os técnicos entendem como necessário. E parece-me que a nível central também o Ministério deve ser um facilitador das situações e um facilitador de todo o sucesso” (D10:16-17).

D11 segue a mesma linha de desejo de autonomia para a construção de um caminho próprio que os normativos não permitem porque procuram abarcar toda a realidade como se esta fosse algo abstracto. Peremptoriamente afirma que *“gostava que me deixassem trabalhar... que me deixassem trabalhar sem estarem a dizer os caminhos e os atalhos que tenho que seguir como se conhecessem o percurso da minha escola melhor que eu... os normativos... é difícil os normativos melhorarem alguma coisa. São abstractos porque são para todos e depois procuram um pormenor que procura abarcar todas as realidades e isso é impossível. É impossível” (D11:40).*

A posição de D12, além de crítica, aponta a necessidade de os normativos mais que imporem mudanças serem facilitadores do encontro das escolas para um trabalho conjunto e de busca de soluções articuladas entre diferentes actores de diferentes escolas mas que, de algum modo, vivem problemas semelhantes. Afirma a valorização da construção da autonomia num processo de diálogo mais que o decretar da autonomia ou dos processos/(des)caminhos da melhoria em virtude de uma mudança imposta: *“mais que normativos que pouco mudam e quando mudam muito é mau sinal deviam promover o encontro entre escolas da mesma zona. Dar tempo e oportunidade para escolas da mesma zona se encontrarem... temos que ir aprendendo, construindo em conjunto” (D12:19).*

D13 refere de forma lacónica que os normativos, como imposição às escolas, raramente melhoram a escola embora, como já referimos anteriormente, valorize a

legislação que obriga os professores a passarem mais tempo em escola para lá das horas lectivas. Além desse normativo, refere que *“a legislação produzida em série e a sair, muitas vezes, a meio do ano... mudam-nos as regras com o ano a meio como se a escola não se organizasse para funcionar... mudam-nos as regras e isso só nos causa problemas. Não nos ajuda”* (D13:17).

D14, colocando uma série de questões retóricas, aponta aquilo que é a sua censura ao papel da Administração Central e da legislação que esta publica: *“neste momento é um papel demasiado central não é? Demasiado, com demasiado protagonismo como eu referi, controla tudo ao mínimo, ao mínimo pormenor, não é? Impõe não é? Impõe as soluções, não dá margem de manobra às escolas pensarem e acho que não é propriamente esse o papel, não é?”* (D14:10).

D15, percorrendo os mesmos trilhos dos anteriores, também afirma que muito raramente encontra na legislação motivos para se congratular por ver aí uma oportunidade de melhoria. Segundo ele, *“basta ver que aconteceu com o processo de ADD. Foi o descalabro. As escolas ficaram em ruptura com um processo burocrático sem fim e sempre a mudar... deitamos horas e horas para o lixo. Literalmente, para o lixo. Depois... bem, depois foi o ambiente que criou nas escolas. Foi de cortar à faca. Ainda é. Aqui, felizmente, nem senti muito. Mas conheço escolas onde se passaram coisas incríveis”* (D15:21-22).

A referência à ADD é comum a todos os directores da nossa amostra. Todos os directores assumem que este processo causou muito mal-estar nas escolas e criou situações muito complicadas de gerir. Embora a maioria (D1, D2, D3, D4, D6, D7, D8, D9, D10, D13, D14 e D15) reconheça a importância da Avaliação do Desempenho Docente e também reconheça a falácia do modelo anterior, não deixam de referir que a imposição de um outro modelo foi algo muito perturbador para a vida das escolas. Apontam, desde logo, a imposição de um modelo único que pretende avaliar professores a trabalhar em realidades e contextos muito diferentes, apontam o timing em que o mesmo surgiu e os prazos dados às escolas para desenvolver o processo. Além disso, reclamam da burocratização do processo e da divisão da carreira docente. Porém, devemos referir que, curiosamente, todos relatam conhecer casos muito graves de mal-

estar nas escolas mas nenhum dos directores da amostra refere a existência desse mal-estar nas suas escolas. Como D15, afirmam que nas suas escolas felizmente as coisas até correram bem e foram bem geridas.

Devemos referir que D5 também é crítica relativamente ao papel da legislação. Esta directora considera que a Administração Central deveria assumir um papel mais regulador nomeadamente naquilo que diz respeito ao comportamento dos alunos. Considera mesmo que *“precisávamos de outras regras, porque aqui há uns anos os miúdos tinham um comportamento mas a partir do momento em que veio uma legislação em que eles podiam passar com mais do que não sei quantas negativas, isto para aí em... antes de 2000, começou a notar-se uma certa indisciplina e a indisciplina vem subindo, pronto, e depois a protecção dos pais. A escola no regulamento Interno não consegue contrariar esta tendência. Devia ser o ministério a resolver este assunto”* (D5:15). Esta posição de D5, ajustada e coerente a todo o seu discurso, adopta uma perspectiva de desresponsabilização da escola relativamente ao sucesso e comportamento dos alunos concretos da sua escola. Na verdade, este discurso é divergente do discurso da maioria dos directores desta amostra. Para os directores, a melhoria efectiva da escola passa por uma maior autonomia na construção de medidas e “regras” que permitam respostas adequadas e ajustadas à realidade da escola e não por uma legislação, roupa modelo semelhante para todos, que não serve verdadeiramente ninguém.

Se relatamos unanimidade relativamente à crítica da ADD, o mesmo não podemos fazer relativamente a outros normativos que tiveram efeitos divergentes em escolas da nossa amostra. Não deixa de ser importante referir que D2, D6, D8, D10 e D15 refiram de forma pouco abonatória a extinção das Áreas Curriculares Não Disciplinares. Para estes directores, estas áreas eram uma oportunidade para a construção de algo próprio que a escola aproveitou. A sua extinção representou, na sua opinião, um corte com a pouca autonomia curricular da escola. Por sua vez, D1, D9 e D13 olham para esta extinção como uma bênção para as suas escolas porque, segundo eles, serviam para muito pouco porque, mesmo aproveitadas para oficinas, os alunos e os professores não as olhavam como importantes.

É ainda de referir que D1, D2, D3, D5, D6, D7, D9, D10, D11, D13, D14 referem o processo de agrupamento de escolas como algo que os preocupa muito. Embora algumas destas escolas já sejam Agrupamentos a possibilidade de alargar ainda mais o agrupamento é algo que os inquieta. Além disso, D3, D9, D11, D13 e D14, como unidades de gestão, olham ainda com maior preocupação para todo este processo e para as implicações do mesmo no quotidiano das suas escolas.

A afirmação de D6 sintetiza parte daquilo que ocupa a mente dos directores da amostra relativamente a este processo: *“O agrupamento de escolas é imposto desde o ministério. Aqui foi o que aconteceu e nós eramos TEIP. As razões são apenas da parte económica. Como é evidente há aqui ganhos, não é? Por parte... a nível das despesas, por parte do Ministério da Educação. É evidente que sim. Agora o que há são perdas irreparáveis a nível pedagógico, não é? (...) Uma organização educativa nunca pode, na minha perspectiva, nunca pode ser muito grande. Quanto maior é a organização educativa, mais se perde, não é? Toda uma série de situações a nível pedagógico que acabam por... repare, uma escola, aquela escola que eu considero ideal é a escola que não tenha mais do que 500 alunos porque é uma escola onde a equipa e as equipas pedagógicas têm hipótese de trabalhar de uma forma em que, praticamente, todos se conhecem e todos sabem exactamente tudo aquilo que está a ser feito, como está a ser feito, etc. etc. etc. Quando começamos a entrar em organizações já com uma ordem de grandeza, não é? 2500, 2000, 2500 alunos, com todos os graus de ensino, etc. Quer dizer, é uma organização que, para além da sua complexidade, depois leva a quê? Leva a que a supervisão e algum controle passe a ser mínimo, como é evidente. Repare, eu aqui há pouco já lhe falei não é? Porque, repare, nós estamos numa situação em que os coordenadores de departamento estão onde? Estão na escola-sede, por exemplo, uma escola 2-3 agora aqui tem um coordenador, tem 400 alunos e tem um coordenador. Os professores vêm, dão as aulas, vão embora, quer dizer, há toda aqui uma série de situações que se perderam completamente não é? O trabalho colaborativo e de equipa baixou, não é? A supervisão pedagógica é quase inexistente, porque o coordenador de departamento agora até nem está aqui. Reúne, os departamentos reúnem uma vez por*

mês e é preciso um anfiteatro para reunirem. Isto assim não se consegue trabalhar em condições” (D6:20-21).

O confronto com as afirmações supracitadas dá voz a uma quase unânime censura de um modelo de intervenção da Administração Central que procura impor às escolas um único caminho. Os directores da amostra, excepção para D5, indicam que os verdadeiros problemas das escolas não se resolvem com legislação uniforme de aplicação a todas as escolas do território nacional mas com a construção de percursos ajustados aos reais problemas das escolas. A possibilidade de haver legislação impulsionadora de melhoria, como tivemos oportunidade de constatar, não é transversal a todas as escolas porque aquilo que é entendido como positivo num contexto é olhado como um entrave num outro contexto.

3.2 Tirania da transformação permanente ou melhoria gradual?

Em 2003, João Barroso publicou um pequeno artigo na “Página da Educação” intitulado a “A «tirania da transformação» permanente”. Neste texto, afirmava que “não há sector social que tenha estado mais sujeito à pressão da mudança do que o sistema educativo, em particular nas últimas décadas. Contudo, neste domínio, houve uma evolução interessante: passou-se de uma lógica de reforma (mudança global, estruturante, com objectivos definidos e delimitados no tempo, imposta, a partir do centro, à periferia), a uma tirania da transformação, de mudança pela mudança, de busca da adaptação contínua. A mudança tornou-se imperativa, natural, permanente, sendo considerada o único meio para modernizar a escola, aumentar a qualidade e a eficácia, lutar contra as forças adversas, vencer os desafios da competitividade, gerir na incerteza e turbulência. (...) Esta institucionalização da inovação destruiu a sua dinâmica crítica e criadora, transformando-a numa espécie de produto descartável (usa-se e deita-se fora) ao sabor das circunstâncias e das modas de cada momento. (...) Em Portugal, no domínio educativo, na área do currículo, da gestão ou da formação de professores a maior parte destas mudanças têm-se efectuado sem qualquer articulação entre si, com agendas, ritmos e estratégias diferentes, sem objectivos globais claramente definidos e

fora de qualquer perspectiva sistémica. Não existe, na maior parte das vezes, uma coordenação integrada nem uma política global que lhes dê coerência”.

Na nossa amostra, é referido, de forma explícita, pela maioria dos directores (D2, D3, D4, D6, D7, D8, D10, D11, D13, D14, D15) a mudança permanente como um entrave imenso ao funcionamento das escolas e à construção da autonomia. Segundo eles, esta tirania de mudança permanente impede a construção de uma verdadeira autonomia.

O Director D10 é claro na sua afirmação:

“Cada vez que um normativo surge, ou quando surgem muitos normativos, o que é mais normal, portanto, a vida escolar acaba..., é como as ondas, portanto, anda ali de um lado para o outro e dificulta um bocado o andamento. As escolas precisam de muita serenidade, precisam de saber com que prazos é que se debatem, precisam de saber com que regras é que, que regras é que lhe são dadas, portanto, precisam de saber, precisam de instalar, às vezes a rotina é mau, mas a rotina numa escola, há rotinas essenciais. A gente precisa de saber o que é que vai fazer, como é que vai fazer, e precisa de se preparar porque senão é um caos. A gente não pode vir para as aulas improvisar, portanto, precisa de conhecer bem os programas, precisa de saber bem o que é que vai ser avaliado, precisa de saber bem o que é que se espera de nós. Portanto, precisa de saber como é que as coisas funcionam que é para as preparar e quando há muitas rupturas... e nos últimos anos tem havido uma produção legislativa muito massiva, que faz com que as coisas andem para um lado, depois andem para o outro e isso, portanto, independentemente dos normativos, quando há muita produção, por exemplo, sobre a avaliação, em cada ciclo é uma produção legislativa nova e depois dentro do próprio ciclo, há uma série de aspectos que procuram ser esclarecidos mas que muitas vezes não são esclarecidos, há ali uma série de coisas contraditórias e depois lançam muita confusão e há muita perda de tempo e há muita perda de energia a tentar decifrar isso e a tentar perceber como é que as coisas funcionam e depois muitas reuniões. Isso é uma perda brutal. Essas perdas de energia, acaba por a escola estar a canalizar energia em direcções em que não é necessária, portanto, e é um desperdício. Coisas que se podiam resolver numa hora demoram-se dias ou semanas e

são desperdícios. Além dos desperdícios, arrasam com trabalho estruturado” (D10:9-10).

No mesmo sentido, vão as afirmações de outros directores:

“Não saber com o que podemos contar: isso é o pior. Todos os anos mudam as regras e, muitas vezes, a meio do ano. É impressionante”(D2:8).

“O ministério está constantemente a produzir alterações e, na maioria das vezes, a escola não está preparada para elas. Quando acertamos o andamento da escola às alterações muda tudo outra vez” (D3: 17).

“O nosso Ministério, infelizmente, e nestes anos que estou ligado à gestão, o que nós verificamos... e é uma crítica que eu tenho feito, é que, em vez de se avaliarem as medidas, quando há alternâncias políticas, em vez de se avaliar o que está bem e reestruturar e vamos... Não. Cada ministro que vem agora quer mostrar o seu cunho e, portanto, esquecer um bocado o que está para trás. Não pode ser! E eu sempre disse que deviam, as diferentes forças políticas, os homens das ciências da educação, definirmos uma meta para o país, em termos de educação, a vinte, trinta anos. Ver o que é que necessitava o país em matéria de educação e, a partir daí, viesse quem viesse, era esse o rumo que tínhamos que seguir. O que nós notamos, não, é alterações legislativas, normativas em catadupa e depois não basta legislar. Até as coisas estarem no terreno, leva muito tempo, não é?” (D4:5-6).

“Nós temos períodos aí em que praticamente a legislação muda anualmente e a parte da actualização legislativa envolve uma das partes que também nos ocupa bastante tempo. Como sabe, nestes últimos sete anos, seis, sete anos, não é? Toda a legislação tem sofrido alterações. Há muito poucos decretos ou diplomas intactos. Portanto, nós temos uma série de diplomas que têm vindo a ser perfeitamente reformulados, revogados, etc. e, portanto, nestes últimos tempos toda a legislação se alterou. Não há praticamente nada que ainda resista nestes últimos sete anos. Daí que, realmente tenha sido um esforço grande nesta questão da situação legislativa, como é evidente, sempre que sai um diploma novo é preciso analisá-lo, é preciso ver as suas implicações, situações... e depois é preciso procurar adoptá-lo e adaptá-lo à escola e isso... isso significa mais uma modificação” (D6:5).

“As coisas sempre mudaram muito na educação. Nunca se sabia com que contar mas havia um projecto. De repente, desde há um ano, um ano e meio a esta parte, sinto que tudo é posto em causa, não há dinheiro para nada, corta-se aqui, corta-se acolá. Corta-se a área de projecto, corta-se o estudo acompanhado, corta-se nos apoios... Não há nenhum fio condutor, não há processos de melhoria bem estruturados e, por isso, acho que, na verdade, a importância da escola é colocada em causa com todo este faz e desfaz” (D7:26).

“A legislação é outro caos e então nestes últimos anos é legislação atrás de legislação, é a não clarificação dessa mesma legislação, é o avançar-se com algumas medidas até sem a legislação ter saído e nós andarmos aqui a ver como fazer” (D8:3).

“Do meu ponto de vista, o que é dramático é, cada ministro que vai para lá, mesmo que seja do mesmo partido que lá está, resolver fazer uma série de alterações, sem quaisquer consequências ao nível da melhoria da educação, que baralha completamente a nossa actividade e encrava completamente as coisas. Portanto, vai para lá um ministro, muda uma série de coisas, apenas porque é outro. (...) Cada um que lá chega lembra-se que era giro que isto fosse assim e então vai assim. E acontece com muita frequência, mudar por mudar, «porque eu sou outro, agora já não é o mesmo»” (D11:32-33).

“O que eu sinto que quando estamos a consolidar, já implementamos, já avaliamos, já estávamos na fase de consolidação, vai mudar tudo outra vez. Sai uma lei que nos obriga a mudar esquemas e quando já temos as coisas mais ou menos consolidadas, avaliamos, até temos instrumentos, até produzimos, e depois, de repente, acaba-se” (D13:16).

“A partir de uma certa altura, a partir de uma certa altura, cada ano era pior que o anterior e tem sido sempre. Eu chego ao fim do ano e digo assim “o ano que vem não pode ser pior do que este que está a terminar, não pode”, mas é sempre. E é sempre pior no sentido que não há estabilidade e acho que é isso que tem faltado às escolas nos últimos anos. Não há estabilidade, nós não conseguimos projectar, enfim, pelo menos com alguma coerência ou com algum sentido. Não conseguimos projectar o ano seguinte ou os 2 anos seguintes. Não temos essa hipótese porque tem havido, tem

havido alterações tão sucessivas que não trazem nada, enfim, de, de valor acrescentado. Repare, por exemplo, este ano temos no 10º ano formação cívica, que foi a novidade, assim. Para o ano já não temos, está a ver? Uma disciplina de opção de 12º ano eram duas passou a uma, para o ano são duas outra vez, quer dizer... Isto, parece que a nível central, parece que estamos a brincar às escolas. Cada cabeça que vem, sua sentença e isto, parecendo que não, tem um impacto muito muito negativo na preparação das coisas, na dinâmica das escolas não é? Porque nunca se sabe o que é que vem amanhã e o que vai acontecer amanhã e as pessoas cansam-se, não é, deste ambiente? Por exemplo, aquela questão que eu falei há pouco de há dois anos que estamos nisto, vai que não vai com a questão da agregação, que até, enfim, para menos atentos pode parecer ridículo mas não é. Não. É que há coisas que se calhar podíamos implementar e que não o podemos fazer sem saber porque não faz sentido estar a fazer de outra maneira. Não faz sentido eu estar agora aqui a querer implementar um, sei lá, um plano de melhoria para os serviços administrativos, que seja, quando eu não sei qual é que vai ser a situação deles daqui a um mês ou dois. Como é que isto vai funcionar? Quais são os recursos humanos que vêm? Não é?” (D14:23).

“A mudança em termos dos diplomas essenciais tem sido quase uma constante e depois não se faz uma avaliação rigorosa daquilo que se fez. (...) Muda-se, simplesmente, passa-se para outro modelo, quer dizer, e isto tem sido uma constante. Muda-se, não se faz avaliação, são ventos políticos, ventos de outra ordem” (D15:7).

Parece-nos que as afirmações acima transcritas apontam para um modelo de gestão “anacrónico, tecnocrático e sustentado sobre a desconfiança e a falta de liberdade” (Azevedo, 2009:7). Mediante a imposição deste modelo “as escolas estão sempre na periferia das mudanças, são vistas como um conceito administrativo, como algo igual a todo o território” (ibidem:9). Esta “tirania da mudança permanente” parece não aceitar que “mudar (...) não quer dizer melhorar” (Azevedo, 2011:110). Aliás, como constatamos por aquilo que afirmam os directores citados, significa exactamente o contrário. Mais, verificamos que os mesmos identificam com nitidez que, como afirma Azevedo (ibidem:110), “as experiências, as medidas e os programas sucedem-se, sem que sejam avaliados” porque “de facto, há anos que as políticas educativas dos

sucessivos governos têm privilegiado a mudança contínua em detrimento da melhoria gradual da educação”. A permanente alteração legislativa enfraquece, senão mesmo impossibilita, o engenho da autonomia se construir como uma realidade concreta. Como afirma Barroso (1996:185), “a autonomia construída corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios”.

As afirmações atrás citadas são esclarecedoras desta impossibilidade de construção de autonomia. Não há estabilidade por “*Não saber com o que podemos contar*” (D2:8). Pior, quando as escolas usam os seus recursos para construir soluções ajustadas à sua realidade “*Sai uma lei que nos obriga a mudar esquemas e quando já temos as coisas mais ou menos consolidadas, avaliamos, até temos instrumentos, até produzimos, e depois, de repente, acaba-se*” (D13:16). Todas essas transformações, além de esbanjarem o tempo e recursos investidos pela escola “*arrasam com trabalho estruturado*” (D10:10).

Parecia que, para o legislador, “os professores, os profissionais de ensino e educação, a experiência acumulada por cada escola, isso de pouco ou nada vale. Ou melhor, serve para aplicar as normas tão ilustradamente estruturadas pelas equipas ministeriais e pelos serviços do Ministério da Educação, para isso tem de servir” (Azevedo, 2009:10). Este “paradigma da mudança repousa na iluminação dos detentores momentâneos do poder que, possuídos de uma divinal chama estatal, decretam e despacham a toda a hora as mudanças mais pertinentes e oportunas de que o sistema carece, em cada escola do país, tanto nas escolas estatais como nas escolas privadas, tanto nas escolas pequenas como nas grandes, tanto nas dos meios rurais como nas dos meios urbanos e suburbanos, tanto nos meios ricos como nos meios pobres. E a mudança lá terá de ocorrer, fatalmente, no dia e na hora decretados” (Azevedo, 2011:111).

Estamos em crer que os directores D2, D3, D4, D6, D7, D8, D10, D11, D13, D14 e D15 assumem que “não há soluções decretáveis para cada caso, não é possível prever, com base no Diário da República, o jogo empírico dos actores-autores em cada

contexto, pois são estes (e ninguém em sua vez) que se estruturam segundo interesses, dimensões, modos e prioridades determinadas, nunca pré-determináveis” (ibidem:113). Mais, por aquilo que afirmam, parece-nos que recusam um “modelo da acção política no campo da educação que persiste em deixar na periferia da melhoria do nosso sistema escolar exactamente as escolas, os profissionais de ensino e educação, as experiências institucionais acumuladas, os actores sociais que vão apoiando o desenvolvimento da educação nas suas comunidades. As normas substituem os actores, a inteligência destes é dispensada em nome da superior iluminação daquelas e do Estado-Educador uniformizante” (Azevedo, 2009:10).

Estamos em crer que há uma rejeição da “tirania da mudança permanente” e também de “uma educação fortemente administrada, com a consequente administrativização do governo das escolas, baseada em profundas assimetrias de poder entre o centro e as periferias escolares, ignorando que estas são as únicas verdadeiramente centrais e indispensáveis em termos de acção educativa” (Lima, 2011:45). Não deixa de ficar patenteado que em contraponto à “tirania da mudança permanente” “importa (...) conceber as mudanças em educação não como planificações mas como processos de melhoria: conjuntos articulados de acções «por medida», que valorizam, respeitam e incentivam o jogo empírico dos actores-autores, em cada contexto, em cada escola-agrupamento, inserido numa dada comunidade local, em ordem a promover uma dada melhoria educacional inscrita no bem comum” (Azevedo, 2011:114). Ora, segundo este mesmo autor (ibidem:114), este paradigma “assenta numa acção humilde, determinada, optimista, socialmente integrada e persistente de cada escola/agrupamento, envolvendo sobretudo professores, alunos e pais que, partindo da análise das suas fragilidades e potencialidades, ousam estabelecer e percorrer compromissos de melhoria gradual, umas vezes com apoio de outros actores locais e outras vezes sem ele”. Sem dúvida, podemos concluir que todo este caminho/processo está nos antípodas daquele que é evidenciado de forma bastante crítica pelos directores atrás enumerados.

Assim, assistimos a esta sublime, refinada e autoritária forma de exercício do controlo sobre a periferia, as escolas, que consiste não só em tudo decretar mas também

mudar assustadoramente tudo o que se decreta. Envolto nesta ventania contínua e na instabilidade, os directores ficam prisioneiros fáceis da tutela, limitados na construção de um caminho próprio porque assoberbados no trabalho de resposta às permanentes mudanças. Como afirma D10, a escola precisa é de serenidade para melhorar o ensino e as aprendizagens.

4. Inspeção

4.1 A Inspeção como controlo insensato e burocrático ou assessoria de melhoria

A avaliação, como constatamos, é algo fundamental na educação. A concepção de um Estado Educador impõe um sistema de vigilância ao cumprimento das regras procurando ajustar a conformidade à norma em todas as unidades compreendidas como uma extensão local da Administração Central.

Em Portugal o sistema de inspeção da educação começou ainda antes de haver um sistema educativo estatal estruturado. Seguindo Cabral (2010:11), “o acto inspeccionário surge, em Portugal, em 1771. Ainda antes da institucionalização da educação no país. As primeiras inspeções são realizadas pela Real Mesa Censória, a mando do Marquês de Pombal, então Ministro de D. José I, com o intuito de conhecer a situação em que se encontravam as escolas menores e iniciar a construção do sistema educativo nacional, em conformidade com o que já se verificava em outros países da Europa”. Os anos seguintes e as medidas associadas à construção de um sistema educativo nacional, como tivemos oportunidade de constatar anteriormente, apenas reforçaram a necessidade e a importância do papel da inspeção. Quer a República quer o Estado Novo munem-se deste instrumento como algo determinante no projecto que pretendem estabelecer (Cabral, 2010; Silva, 2006). Depois da revolução de Abril, publica-se o Decreto-Lei nº 540/79 de 31 de Dezembro que cria a Inspeção Geral do Ensino que, segundo o artigo 2º, capítulo I, “é um serviço de controle pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar no subsistema do ensino não superior”. São competências deste serviço “a) Verificar e assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações definidas

superiormente; b) Garantir aos serviços de concepção e execução do Ministério da Educação informações actualizadas sobre a situação no subsistema; c) Informar os competentes órgãos e serviços de execução e acompanhamento sobre as deficiências e anomalias encontradas, propondo as medidas que considere adequadas a sua rápida superação; d) Superintender na classificação do serviço do pessoal não discente; e) Exercer a acção disciplinar que se mostrar indispensável ou lhe for determinada”. Mediante estas competências não é de estranhar que a presença dos inspectores nas escolas nem sempre fosse acolhida com agrado por assumir-se como um agente de fiscalização e de verificação da conformidade da norma.

A legislação posterior, como constata pormenorizadamente Silva (2006:290-298), procura atribuir um papel diferente à, entretanto renomeada, Inspeção Geral da Educação. Do papel meramente fiscalizador e verificador da norma procura-se passar para competências de auditoria, apoio técnico evoluindo “progressivamente mais para uma perspectiva de acompanhamento e menos de controlo” (Cabral, 2010:19).

Não obstante estas alterações, os directores da nossa amostra dividem-se quanto ao papel que atribuem à actividade inspectiva de âmbito educativo. D1, D3, D6 e D14 olham a inspecção como uma intromissão na vida das escolas. Para estes directores, os inspectores não procuram a melhoria, mas apenas a verificação do cumprimento da norma por muito absurda que a mesma seja. D2, D9 e D15 apresentam posições um pouco mais moderadas. Para estes interlocutores, há um papel insensato em muitos aspectos da inspecção, mas não deixam de reconhecer que, nomeadamente naquilo que diz respeito à Avaliação Externa das Escolas, esta assume de, diferentes modos, um papel de melhoria.

D4, D5, D7, D8, D10, D11, D12 e D13 assumem uma postura dissonante e reconhecem que a inspecção já assumiu um papel diferente daquele a que esteve votada durante décadas. Para estes directores, a inspecção já não é só ou até já nem é um instrumento de fiscalização e verificação da norma mas um instrumento de assessoria e de melhoria da escola. D2, D9 e D15, como já afirmamos anteriormente, não obstante algumas críticas mordazes à inspecção também reconhecem um papel positivo à mesma.

D1 afirma que “as equipas inspectivas que vem cá ver como nós estamos a funcionar em diversos aspectos: distribuição de serviço, horários, funcionamento de serviços. E, depois, quando vem fazer avaliação externa. Estão aí a perguntar... mas é uma coisa absolutamente formal. Quer dizer, não tem efeito nenhum. Pelo contrário, curiosamente... tudo depende também dos valores que são desenvolvidos e privilegiados pela Administração Central. Eu não estou a culpar as inspecções. As inspecções vêm realizar um trabalho mediante um modelo que lhes foi dado e mediante os valores e os objectivos que lhe foram fixados. É em função disso que eles avaliam. Por exemplo, nós, esta escola já foi objecto da avaliação externa e só teve um muito bom que foi nos resultados dos alunos, no parâmetro resultados porque não podiam fazer de outra maneira. No resto só tivemos bons. Porquê? Porque nós não fazemos nada aquilo que eles queriam que nós fizéssemos. Em muitos aspectos até fazemos o contrário. Percebe? Logo, nos parâmetros que eram definidos para a avaliação tivemos um muito bom e o resto bons. Também não tiveram coragem de dar menos. Curiosamente, nós, e outras escolas nesta situação, temos muito melhores resultados a nível das aprendizagens dos alunos do que aquelas a quem eles deram muito bons nos itens todos. Quer melhor exemplo que isto?” (D1:20). Indo mais longe, assegura que as indicações da inspecção de pouco ou nada servem. Para ele, a inspecção “não resolve nada até porque as indicações que nos dão... repare. Basicamente é assim. Das duas uma: ou nos dão indicações para as quais nós não temos meios nem instrumentos, nomeadamente quando são inspecções de ordem mais pragmática relacionada com aspectos de funcionamentos de SASEs, funcionamentos administrativos, de... porque aí nós não dominámos nem temos os instrumentos. Quando são as inspecções de natureza mais pedagógica, é muito raro acontecer mas às vezes acontece, ou organização de horários, aí é diferente porque nós podemos organizar de maneira diferente. Normalmente, eles não vêm cá numa óptica pedagógica de nos dar dicas para a melhoria. Não. Eles vêm numa óptica de ver onde é que nós falhamos que é para participar ao Director Regional. Percebe? Portanto, assim, como nós já sabemos, o que é que acontece? A lei diz que a turma tem que ter entre 24 e 28. Logo, se há uma turma que tem 23 ou 29 nós, antes, pedimos autorização à Direcção Regional. Quando

vem os inspectores nós já temos cá a autorização. Senão, lá ia a anotação a dizer que a turma tal tem 29 alunos e a outra tem 23. Quer dizer, mas, se calhar, também não é esse o papel da inspecção. A inspecção faz, esse papel é o dela: de ver se nós cumprimos os normativos. O problema é que os normativos não são pensados tendo em conta a verdadeira realidade que as escolas lidam diariamente e com os recursos que têm e dispõem. Portanto, não vale a pena. Nós estamos num autêntico faz de conta. Isto é um autêntico faz de conta. (D1:21).

D2 começa por afirmar liminarmente que *“a única preocupação da inspecção é verificar se a legislação é cumprida, seja a que nível for. Seja que inspecção que chegue à escola é essa a primeira preocupação. E nós não podemos fugir disso. Se um director não está conforme com a legislação vai ter problemas”* (D2:5). Porém, adiante, não deixa de reconhecer que *“com tantos anos de prática como nós já temos, uma inspecção nunca vi que fosse uma contrariedade para a escola. O que tem sido prática neste agrupamento nas inspecções é exactamente isso. Os inspectores vêm à escola e estão aqui um, dois, três, quatro, cinco dias e a minha opinião é que sempre que eles cá vêm nós temos sempre aprendido. Temos aprendido algumas coisas interessantes porque para além de eles verificarem o nosso processo de trabalho, muitas das vezes, dão algumas indicações para melhorar algumas práticas. Outras vezes, deixam-nos os parabéns porque as práticas já são boas. Desde que, e não tem sido essa a prática, não venham com o intuito de ver o que está mal e depois castigar. Não é essa a prática e, portanto, quando vêm com um sentido de fazer uma inspecção pela positiva e vêm fazer uma inspecção no sentido de evitar alguns desvios, algumas práticas menos boas é fantástico. Tem corrido sempre bem, temos aprendido alguma coisa com os inspectores que por cá passam. Não tem havido qualquer atrito e qualquer situação preocupante sobretudo porque quando eles vêm nós temos a certeza que o que estará menos bem terá hipótese de ser melhorado. Portanto, nesse sentido, tem corrido bem”* (D2:15-16)

D3 não alinha neste discurso de melhoria e assegura que *“neste momento, penso que a maior parte das auditorias que se fazem, porque sim, chamam-lhe mesmo auditorias não é? Portanto, o papel da Inspeção-Geral aparece-nos, a grande parte... a maior parte das vezes aparecem-nos aqui com checklist, é o que eles vêm fazer e,*

portanto, perfeitamente, checklist, que muitas vezes já está desadequada até a normativos legais, porque, como sabe, vêm tantos e são tantos em tão pouco tempo, que o que acontece muitas vezes é... vou-lhe dar um exemplo: há pouco tempo tivemos aí uma que era a avaliação, já nem me lembro, era da aplicação dos projectos curriculares de turma, qualquer coisa assim, no ensino básico e assim era, portanto, faziam-se painéis, porque agora também é o novo modelo, são os painéis, bom, que me parecem muito úteis para uma coisa, não tanto para outras, mas então havia os painéis, mas nesses painéis também, o que os inspectores tinham que fazer era que fizessem... tinham que preencher aquela checklist e recordo-me que depois, num dos painéis, eles referiram que não tínhamos o plano da matemática. O plano da matemática e o colega que até estava lá, que estava nesse painel, por acaso, e que, por acaso, ele até é um dos responsáveis pelo plano da matemática a nível nacional insurgiu-se. Então viemos a ver o quê? Porque o plano da matemática, como sabe, tem tido várias fases, não é? Como todos, pronto. E o da matemática tinha tido. Tinha o plano... inicialmente até era o PAM, que era o plano de acompanhamento da matemática, depois passou para o... e agora estava no PM que já é o plano da matemática, plano da matemática II. Eles ainda estavam, na sua checklist, no anterior, tanto que estavam... não tinham evoluído e ainda estavam a pôr que não tínhamos aquele quando aquele já não existia e já estava... só para lhe dar a ideia de como ficaram fechados tanto, tanto tempo” (D3:22).

D4 considera que *“a inspecção é importantíssima. É importante porque... eu costumo dizer, nós ao desenvolvermos o nosso trabalho nas diferentes vertentes, procuramos sempre dar o melhor e fazer o melhor e uma visão externa é sempre importante porque vai, primeiro, ver o trabalho que... é uma forma também de mostrarmos o trabalho que desenvolvemos e vai-nos alertar para os aspectos que estão menos bem e que, a partir daí, vai servir para nós atacarmos esses aspectos e melhorarmos, portanto, é importantíssima essa visão externa, embora as pessoas entendam “ai, vêm cá ver”. Não, procuro passar essa mensagem sempre na perspectiva contrária: “não, é bom nós vermos se a prática que nós temos vindo a desenvolver é correcta e é melhor e que aspectos é que não estão tão bem para nós melhorarmos”, temos que ver sempre nessa perspectiva. Mas depende dos inspectores e da atitude*

deles porque também cá vem só verificar conformidades e com uma mentalidade muito fechada. Mas, no fundo, é importante” (D4:25). Este director valoriza a opinião externa da inspecção mas não deixa de atribuir uma importância determinante aos inspectores declarando que não é indiferente, muito pelo contrário, o inspector em si no desempenho da tarefa de inspecção.

D5 também valoriza o papel da inspecção na melhoria da escola. Afirma não sentir *“que a inspecção esteja com um ar ou com uma função penalizadora percebe? É fiscalizadora. Eles vêm e vêem, pedem esclarecimentos, nós damos-lhes os esclarecimentos e, portanto, eu acho que eles até deviam vir com mais frequência e com um carácter, pronto, construtivo. Eu tive, ainda há tempos, aqui uma inspecção três semanas, foi uma inspecção administrativa e, lá está, eu própria disse ao inspector que, muitas vezes, algumas coisas que nós não fazemos porque era hábito fazer de determinada forma e, portanto, os serviços mecanizam-se, não é? E aí seria bom que, às vezes, a própria inspecção desse acções de formação porque o pessoal administrativo vai a muitas. Vão, mas são dadas por entidades formadoras. Muitas vezes estamos a fazer as coisas não bem, como eles próprios querem, não é? Mas, lá está, eu o que digo à inspecção é assim "olhe, eu fiz, tentando resolver as coisas da melhor forma possível. Fiz desta maneira, se acham que não está bem, dêem-me sugestões". Por exemplo, eu agora tive cá a inspecção no início do ano e, por acaso, há uma coisa que no entender deles eu vou ter que reformular. Eu tenho critérios, os critérios da constituição de turmas, tenho-os no projecto curricular de agrupamento, mas eles querem-no no projecto educativo, portanto, vou ter que transferir... no meio de quatro dias em que estiveram cá, depois de me terem pedido uma série de esclarecimentos, foi a única recomendação que me fizeram, não é? Pronto, nunca me senti desconfortável diante da inspecção, talvez porque nunca senti que eles viessem com aquele ar de fiscais, está a perceber? Nunca senti, pode haver pessoas que o sejam, mas olhe, não me tenho sentido intimidada com a IGE” (D5:18).* Esta directora não deixa de revelar uma posição de alguma subserviência e de “obediência cega” nas observações que lhe são feitas mesmo que tratem de pequenas alterações nos documentos base.

D6 é bastante crítico relativamente ao papel da Inspeção. Este director assegura que a inspecção passa pouco para além da verificação de conformidade à norma. Assumindo as inspecções como momentos de alguma tensão, não deixa de fazer uma distinção, ainda que ténue, entre as inspecções administrativas e financeiras e as pedagógicas. Nesta distinção, reconhece que as primeiras (administrativas e financeiras) verdadeiramente devem ter mais preocupação com a verificação de conformidade. Porém, reconhece a dificuldade das escolas responderem bem a cada vez mais encargos nessas áreas com meios cada vez em menor número e com carência de formação especializada que permita uma resposta efectiva às responsabilidades. Referindo a vertente de inspecção pedagógica, nomeadamente a Avaliação Externa, afirma que esta preserva o modelo das outras inspecções e, por essa razão, acaba por não trazer grande benefício à melhoria de escola pois faz observações e recomendações sem considerar a especificidade de cada escola e as suas respectivas culturas e dinâmicas: *“Não lhe posso dizer que sejam momentos de tensão. É evidente que são momentos que trazem sempre algum stress não é? Hoje é um termo que se usa muito, não é? O stress? Trazem sempre algum stress, como é evidente, porque, isto para falar assim de uma forma muito... nós não gostamos de ficar mal na fotografia, como se costuma dizer não é? Não gostamos que a inspecção leve uma série de não conformidades registadas. Agora, por outro lado, também tenho algumas dúvidas que, em alguns aspectos, pelo menos, a inspecção ou, e aqui temos que, basicamente, são as avaliações externas, pronto, tenham algum contributo muito marcado para a melhoria das escolas. É evidente que no relatório depois aparece lá uma série de situações que a escola deve melhorar, mas o que eu acho que acontece é assim, é muito difícil para uma entidade, por exemplo, como a inspecção que envie dois ou três inspectores para fazer uma avaliação externa às escolas, conseguir tirar a radiografia completa à escola. Portanto, apercebe-se de uma série de situações que, como é evidente mas, mais das situações que têm, digamos, directamente a ver com os normativos e a sua conformidade. Se está, se não está, se está de acordo, se não está de acordo, quais são as falhas e as pequenas falhas que existem. Não consegue, muitas vezes, ter uma ideia muito precisa dos climas e das culturas das próprias escolas porque essa parte é que eu acho que é fundamental,*

porque nós podemos ter uma escola em que chega lá uma inspecção e está tudo muito direitinho e o acto educativo seja uma desgraça. E eu conheço algumas. E, por outro lado, podemos ter escolas, enfim, em que, se calhar até há algumas não conformidades e o acto educativo é muito melhor, muito... já não digo excelente mas bom, não é? Portanto, nós temos que, de uma maneira que eu dividi claramente em duas questões e que o Ministério também, de alguma forma divide. É assim, uma coisa é a parte administrativa e financeira. E essa parte tem as suas, digamos, inspecções normais que devem ser rigorosas para que não haja desvios significativos. Mas também devem lembrar-se que as escolas vivem com recursos muito limitados... muitas vezes não temos administrativos suficientes e com formação correcta para responder àquilo que nos pedem, não é? A parte pedagógica, eu acho que o modelo actual de avaliação externa não consegue, não é? Não consegue perceber bem, exactamente aquilo que se passa nas escolas porque, se formos só também a uma série de números isso muitas vezes não traduz tudo, não é? No fim, fica uma fotografia muito pálida e desfocada da escola, não é? Por vezes, até injusta, não é? E isso, de certeza, que não ajuda a escola a melhorar”(D6:16-17).

D7, curiosamente, começa por afirmar que a escola foi injustiçada relativamente aos resultados da avaliação externa. Não obstante essa afirmação de injustiça, não deixa de reconhecer o papel determinante da inspecção, particularmente da avaliação externa, na melhoria da escola e dos seus processos. Este director também coloca o ónus da avaliação e dos resultados que daí advém no pessoa concreta do inspector, Sem cair numa “fulanização”, garante que não é indiferente, para o processo e para os resultados finais das inspecções, o inspector ou equipa de inspectores concreta que executa o trabalho: “*Penso que fomos um pouco injustiçados naquilo que acabou por ser o relatório da Avaliação Externa. Obviamente, que podemos ter sorte ou azar com o inspector que nos calha e a inspectora que nos calhou era muito conhecida e é muito conhecida aqui na zona como uma fulana um pouco de gancho e, enfim, que tem, que faz uma ideia, que tem... que forma uma ideia que depois é quase inamovível. (...) Os trabalhos, os programas, supervisões ou monitorizações que a IGE, de vez em quando vai fazendo sobre os mais diversos programas também são muito importantes. Se*

calhar até esses são tão ou mais importantes do que só a avaliação externa, porquê? Porque nos ajudam a reflectir sobre algumas matérias, nos mostram... ainda há poucos dias acabou uma sobre a articulação, a articulação pedagógica da pré, 1º e 2º e 3º ciclo e foram três dias de reflexão com eles, com os pais, com os alunos, com os funcionários e são momentos muito produtivos. É sempre importante vir uma pessoa ou duas pessoas de fora e analisar a escola e perceber como é que estamos a funcionar e recebermos uma ou outra dica de que, eventualmente, poderíamos melhorar aqui ou acolá. São, digamos, intervenções formativas que nós consideramos muito importantes” (D7:22).

D8 valoriza fundamentalmente a mudança de atitude da inspecção. Segundo ele, *“a Inspeção, nestes últimos anos, mudou imenso. Tem uma atitude muito pedagógica, mas isto também tem muito a ver com os inspectores que vêm, não é? Porque isto é assim, se são recebidos à pedrada deixam pedras, se não são, se calhar, compreendem as pessoas e até ajudam a resolver algumas situações e chamam a atenção para elas. (...) Agora, de facto, a inspeção mudou muito, mudou muito e, em termos pedagógicos penso que as coisas que estão bem melhores” (D8:13-14).* Como D4 e D7, também assume que não é indiferente o inspector concreto que “visita” a escola. Acrescenta, porém, também o papel dos directores na relação que estabelecem com os inspectores no modo como as inspecções são acolhidas na escola. Este director, sobre este tema, não deixa de asseverar que a verificação das conformidades e desconformidades continua a ser o papel mais significativo das inspecções. No entanto, nesta verificação, assume que há uma descoordenação entre os diferentes órgãos da Administração Central e Regional porque aquilo que é estimulado por uns é, depois, registado como não conformidade pelos inspectores. Para ele, *“embora, vejam as conformidades e as desconformidades e aqui, para mim, a maior desconformidade que há é que não há um fio condutor entre a Inspeção Geral da Educação e depois o Ministério da Educação não é? Porque a Direcção Regional de Educação admite algumas coisas e até nos incentiva a fazer algumas coisas que depois a Inspeção-geral vem chamar a atenção para a desconformidade que acha que aquilo é perante a lei. Não há aqui uma sintonia entre as direcções regionais, o Ministério da Educação e a própria inspeção” (D8:14).*

D9 começa por assumir que a inspecção não desempenha qualquer papel de melhoria na escola. Aliás, com alguma sobrançeria, afirma que é a escola que, várias vezes, ajuda a inspecção no seu trabalho. Confirmando que *“nós temos tido inspecções, inspecções periódicas, quase anuais, portanto, no lançamento do ano lectivo, as do lançamento do ano lectivo. Penso que não têm ajudado grande coisa. Pelo contrário, nós temo-los ajudado a eles muitas vezes, sobretudo no princípio. Agora já, digamos, já têm programas informáticos, etc. mas no princípio não tinham e relativamente a muitas coisas nós íamos ajudando os inspectores porque eles não sabiam. (...) Isto para dizer que, de facto, a Inspeção Geral da Educação, pelo menos aqui, nunca veio com um espírito construtivo, etc. Está a ver?”* (D9:14-15). A sua crítica também se estende à atitude dos inspectores e, embora de forma implícita, vai ao encontro de D4, D7 e D8 na valorização do papel concreto que cada inspector assume nas acções de inspecção nas escolas. Não obstante esta posição bastante contrária ao papel da inspecção como motor de melhoria, este director reconhece que, na sua opinião, a avaliação externa acabou por ser positiva porque “impôs” uma reflexão e um processo de auto-avaliação estruturado que contribui significativamente para a melhoria de escola. Menorizando a avaliação em si levada a cabo pelos inspectores e os resultados finais do relatório, confirma que *“da avaliação externa, eu penso que o que, o que realmente interessa mais é a sua, a sua preparação. Portanto, digamos, a recolha das evidências para... que nos faz ter alguma sistematização relativamente ao trabalho que realizamos, etc., etc., etc. Depois, digamos que, o momento da inspecção, as entrevistas, etc., enfim, são assim coisas mais ou menos vazias. Quanto aos resultados, acabamos por não ficar satisfeitos mas, tudo bem, não... Penso que são, são relevantes, portanto, para as escolas. Portanto, faz...leva as escolas a reflectirem sobre o seu trabalho, sobre a forma como se organizam, etc. A nós, deu-nos... levou-nos a dar um impulso à comissão de auto-avaliação, portanto, e às prática de auto-avaliação que penso que são interessantes”* (D9:16).

D10 sintetiza aquilo que deve ser o papel da inspecção. Para este director *“é possível que, às vezes, a inspecção, dependendo também das pessoas, possa estar mal numa ou noutra situação mas há que necessariamente corrigir abusos, como em*

qualquer profissão, pode haver maus profissionais não é? (...) De qualquer forma, a inspecção acho que é muito necessária naquele papel de acompanhamento e de orientação. (...) Se for apenas para verificar conformidades e espiolhar tudo em busca delas é completamente desnecessária e até ridícula. Como aquela... aquela do início do ano lectivo... a inspecção dos horários. O objectivo é encontrar não conformidades e não interessa saber porquê. Fora isso, acho que às vezes a inspecção é necessária até para introduzir ali algum refinamento e para as escolas também saberem aquilo que fazem e como fazem. (...) é importante que haja, que haja medidas de acompanhamento mas, é importante também que eles e penso que o fazem, portanto, nessas medidas e nessas actividades, que vão procurando ensinar e ter um papel pedagógico. Acho, acho que eles fazem esse papel” (D10:19-20). Declara, como D4, D7 e D8, afirmar que há uma variável importante que determina o sucesso ou insucesso das inspecções: o próprio inspector porque “como em qualquer profissão, pode haver maus profissionais”. A ideia de acompanhamento e orientação é valorizada em detrimento das inspecções de verificação de conformidade e inconformidade que mais não fazem que “espiolhar”.

D11, na linha de D4, D7, D8 e D10, afirma, de forma clara, que *“há atitudes que não levam a lado nenhum... há uma parte negativa de, eu não digo que é da inspecção mas de inspectores, muitos inspectores que não conseguem despir... muitos vêm aqui e não conseguem despir aquela mentalidade de inspector fiscal que é desagradável e chegam cá e estão sempre numa postura de "eu apanhei-o". Quer dizer, isso é horrroso. Não se preocupam com mais nada: apenas fiscalizar e encontrar não conformidades mesmo que insignificantes e contextualizadas” (D11:37). Quando a atitude é diferente, como na avaliação externa, a situação é distinta. Aliás, afirma que “na questão da avaliação externa, foram-nos apontados pontos fortes e alguns pontos fracos e nós a partir de determinado momento, concordamos inteiramente com os pontos fracos e tentamos melhorá-los e, portanto, nesse aspecto, isso é positivo. Obriga-nos a tomar consciência daquilo em que somos bons e daquilo em que... bem, não somos maus mas menos bons. E, mais que isso, apontam algumas sugestões e alguns caminhos” (D11:37). Este director assume ainda que o papel da inspecção deve*

ser mais de assessoria e melhoria até porque *“agora preenchemos os mapas e as coisas nas plataformas e eles quase já não passam cá para nos controlar nesse sentido”* (D11:37). Esta afirmação é coerente com aquilo que verificamos na categoria das plataformas electrónicas: a inspecção de conformidade e não conformidade em muitos aspectos anteriormente verificáveis pela visita da inspecção à escola é agora possível e concretizado, no imediato, através da utilização e actualização permanente das plataformas electrónicas com dados concretos da vida quotidiana das escolas.

D12 também é contundente na afirmação determinante do papel do inspector que desenvolve o processo. Esta directora assegura que a *“inspecção devia ter um papel, às vezes tem outro e isso também depende dos inspectores. (...) Eu sou a favor da inspecção e na primeira escola onde estive muitos anos, eu própria cheguei a requerer que lá fossem porque eu acho que tem um papel formativo e se a pessoa tem dúvidas ninguém melhor do que... por vezes, eles vêm com ideias de punição e isso a mim já me parece muito mal. Portanto, eu não tenho muita razão de queixa. (...) Desde que seja formativo “olhe isto está errado”, “mas porquê? E como é que se podia fazer melhor?”. Eu sou a favor. É importante”* (D12:11). Valorizando o papel formativo da inspecção, esta directora assume uma posição absolutamente diferente relativamente ao papel da avaliação externa. Para ela, *“as avaliações externas, penso que metade delas são uma fraude porque eu acho que elas já vêm decidido com quem é que tem o quê, porque há quotas. (...) Se for uma coisa séria eu acho que pode ser importante e bom, da forma como tem sido, não me disse nada eles terem cá vindo. Isto para mim foi quase uma fraude”* (D12:13).

A expressão *“também depende das pessoas”* caracteriza o discurso de D13. Ressalvando o *“depende das pessoas”*, esta directora valoriza o papel da inspecção. Assumindo que *“nunca houve problemas, correu bem, quase sempre... também depende das pessoas. Quando há má vontade... correu bem, portanto, sabe que eu às vezes, até pedia era ajuda. Olhe mas se acha que isto não está conforme, ajude-me... como é que posso...e nunca tive problemas com a inspecção. Aliás eu acho que a inspecção deve ter mais esse papel pedagógico”* (D13:19). Sobre a avaliação externa, esta directora possui uma opinião ainda mais positiva pois imprimiu uma dinâmica de

auto-avaliação necessária e importante. Conforme aquilo que afirma, “a avaliação externa foi um momento que eu fui obrigada a pensar muito sobre a minha escola: que escola sou, ou que escola somos, acho que foi um momento em que até os professores todos se uniram para falar da sua escola, e estavam todos unidos e preocupados ... e, os pais envolveram-se e eu acho que foi um momento que permitiu pensarmos em nós próprios, no trabalho que fazemos, e acho bem que continue... acho bem que continue” (D13:19).

D14 tem uma opinião bastante negativa relativamente à inspecção e ao seu papel junto das escolas. Abordando a sua experiência atesta que “tivemos, por exemplo, e isto acontece regularmente, uma inspecção à organização do ano lectivo, não é? Portanto, vêm cá, isso acontece de 3 em 3 ou de 4 em 4 anos, vêm ver os horários dos professores, os horários dos alunos, uma série de... Depois os documentos da escola: o Projecto Educativo, o Regulamento Interno, etc. E estiveram cá este ano em Setembro e então a única coisa que detectaram que, de acordo com eles não estava bem e que tinha que ser corrigida rapidamente era o seguinte: o projecto educativo não contemplar, não ter lá expresso, os critérios de constituição de turma, quando esses critérios já estão no regulamento interno, no projecto curricular de escola. Projecto curricular de escola, que é um documento elaborado quase sem margem de manobra. A margem de manobra nisso das escolas também é quase zero... é imposição "aquilo tem que estar no projecto educativo". Quando eu entendo que, por exemplo, o projecto educativo é um documento com características e objectivos completamente diferentes, não tem nada a ver com a operacionalidade das coisas, não é? Então a recomendação foi "têm um mês para, para, para corrigir isso". Quer dizer, um disparate, não é? Pronto. Portanto, isto para dizer o quê? Que às vezes podemos interpretar as coisas à nossa maneira mas depois temos, por outro lado, sempre a inspecção. Pode calhar ou não e aí as interpretações que existem são, por vezes, completamente diferentes, não é?” (D14:11). Fundamentada neste caso concreto e na experiência acumulada, garante que “a Inspeção, pela minha experiência, têm um carácter repressivo e desestabilizador sobre as escolas. Eu sempre tenho dito isso e já passei por muitas inspecções ao longo, ao longo deste, deste, deste tempo e é completamente repressivo e até tive a oportunidade

de dizer isso uma vez ao senhor Inspector-geral da altura, já há muitos anos, uma reunião geral que para aí houve. (...) Claro que há excepções e tem havido e não tenho, disso não tenho dúvidas, mas não é a prática e depois estas orientações que trazem, como essa que eu acabei de referir, que não fazem o mínimo sentido. Repare, eu nesta situação eu até tive vontade, "eu não vou cumprir, eu vou apelar, vou dizer que isto é um absurdo" mas o mais prático, o mais fácil foi aquilo que eu fiz, verdade, fui alterar. Mas não é correcto, não é correcto porque há um imiscuir na vida da escola que não tem muito sentido" (D14:12).

D15 também reivindica que o papel construtivo da inspecção da educação depende das pessoas que lideram os processos: *"Eu já conheci muitas formas de inspecção. Já tive combates, combates no sentido figurado, com a inspecção porque quando eles têm uma opinião e eu tenho outra eu argumento e andamos ali um bocado às turras. Já tive períodos em que conheci outro tipo de pessoas, depende muito também do tipo de pessoas. Lembro-me de uma altura em que o Director Geral tinha uma visão diferente, um papel mais pedagógico para a inspecção, com o qual eu concordava. Outras, ultimamente, a linha de orientação da inspecção vai muito no sentido controlreio, pelo menos pelos exemplos que eu tenho tido aqui e as chatices que tenho tido e, aliás, tenho feito menção nas minhas críticas, nomeadamente quando fazem uma intervenção, nós fazemos também uma avaliação, eles pedem a nossa opinião e a minha opinião tem sido um bocado crítica precisamente porque eles são muito pela conformidade, conformidade à norma. É evidente que o papel deles é esse mas têm que ter uma certa abertura para verificar até que ponto é que determinado tipo de soluções, não se ajustam mais ao contexto e o contexto parece que para eles não conta muito, ou quase nada. Portanto é como se... aliás, é como se eles tivessem tipificados para um determinado tipo de intervenção e essa intervenção faz-se na base da conformidade à norma, a norma é cega em relação ao contexto, quer lá saber se o contexto é este, aquele ou aqueloutro. Tem que ser, portanto, é geral, é abstracto, é para todos. É um pouco esta ideia mas primariamente, muito primariamente assumida, digamos assim. Quer dizer, do ponto de vista teórico mesmo pobre, pobre" (D15:12).* Criticando o papel "controlreio" da inspecção que se resume à verificação de normas

cegas alheias ao contexto, este director atribui um papel diferente à avaliação externa. Para ele, “*a Avaliação Externa vai num sentido mais construtivo porque ouve as pessoas e procura que as escolas entrem num processo de auto-avaliação e de melhoria. Isso é mais construtivo*” (D15:13).

Podemos verificar que a concepção do papel da inspecção entra num processo de tensão entre o controlo minucioso dos processos (*a priori*) e o controlo pelos resultados (*a posteriori*). Sobre isto, Barroso (2012:61) assegura que o controlo *a priori* pelo respeito e verificação das regras é substituído por um controlo *a posteriori* assente nos resultados. Esta alteração é confirmada, em parte, pelos intervenientes da nossa amostra. Um número significativo de directores da amostra (D1, D2, D3, D6, D9, D14 e D15) salienta que a inspecção ainda se rege por modelos muito burocráticos centrados na verificação da conformidade com a norma. Porém, há que referir que D2 e D15 que, não obstante as críticas, assumem que a avaliação externa de estrutura distinta da inspecção tradicional acaba por permitir um modelo de actuação dos inspectores e da escola que se encaminha mais para um processo de melhoria. D9 também valoriza a avaliação externa mas exclusivamente por aquilo que ela impõe à escola como processo de auto-avaliação e de reflexão sobre as práticas.

D4, D5, D7, D8, D10, D11, D12 e D13, embora com algumas críticas, assumem que a inspecção, no seu funcionamento actual, impõe-se mais como um instrumento de melhoria que como um instrumento de controlo insensato. Porém, há que salientar este papel de melhoria está muito dependente dos inspectores. A atitude individual dos inspectores emerge, de forma clara, para D4, D7, D8, D10, D11, D12, D13 e D15 como determinante no papel pedagógico e de assessoria da inspecção. Não devemos esquecer aqui a afirmação, atrás referida, de D11: “*agora preenchemos os mapas e as coisas nas plataformas e eles quase já não passam cá para nos controlar nesse sentido*” (D11:37). Este director indica que o controlo *a priori* não desapareceu mas apenas assumiu uma outra configuração mais capaz e eficiente. Aliado ao controlo dos processos efectuado principalmente com o recurso a novos meios tecnológicos, surge também um controlo dos resultados quer académicos quer de administração e gestão. Tudo isto concorre para que, seguindo Silva (2006:587), “as culturas escolares em Portugal continuam muito

marcadas por um espírito paradoxal de desejo de maior autonomia em concomitância com a recusa de delegação prática de maior autonomia. A imagem da Inspeção e dos inspectores continua a infundir medo, ou pelo menos angústia, em muitos dos professores e gestores escolares. Salvo algumas excepções, o inspector continua a não ser visto como um parceiro para o desenvolvimento. Mantém-se muita suspeição relativamente às intenções das abordagens inspectivas. A marca do passado, apesar de refutada por muitas das práticas inspectivas dos tempos mais recentes, continua a marcar de forma indelével o imaginário de muitos professores”.

Porém, considerando a experiência destes directores, será fantasiosa a imagem que possuem da inspecção, dos inspectores e das finalidades da inspecção no processo de melhoria das suas escolas?

Pese embora o esforço que aqui também se evidencia atestando uma melhoria gradual do trabalho da IGE, fica também claro que esta melhoria ainda não é tão institucional quanto individual e que ela está prisioneira de uma tradição de intervenção apenas fiscalizadora e de verificação da conformidade com as normas estabelecidas, as tais que mudam assustadoramente.

4.2 Hipocrisia

Como constatamos anteriormente e seguindo Azevedo (2003:15), “os directores são como que os corpos por onde passa esta corrente esquizofrénica, sendo deste modo «convidados» a trabalhar tanto segundo a lei como apesar da lei”. O modelo centralizado e iluminado que decreta soluções únicas para todas as escolas, impondo uma única forma de melhoria, também procura, como constatamos, verificar a conformidade a essa mesma imposição. Esta dinâmica desemboca nas metáforas que Silva (2006) identifica na relação da inspecção (Centro) com as escolas (local/periferia): (i) o olho da vigilância normalizadora; (ii) o jogo do gato e do rato; (iii) os rituais camaleónicos de legitimação.

A primeira metáfora remete para uma perspectiva de controlo e verificação entre conformidade e não conformidade num modelo estritamente burocrático. A segunda metáfora remete para as rotinas defensivas dos actores do local mediante as tentativas

de intrusão e vigilância a que são sujeitos pelo centro. A terceira remete para os cerimoniais e rituais desenvolvidos quer pelo centro quer pelo local de forma a manter a face numa articulação de legitimação complexa e paradoxal entre o cumprimento das normas centrais e a construção da autonomia efectiva ajustada à realidade concreta de cada escola. Esta terceira metáfora aponta para uma organização estruturada de simulacro (Costa, 2007) e/ou hipocrisia (Brunsson, 2006) segundo aquilo que tivemos oportunidade de identificar anteriormente.

A ideia de uma organização da hipocrisia, conforme enunciamos anteriormente, não deve remeter para uma concepção negativa e pejorativa mas antes para uma realidade que efectivamente se assume como possibilidade de construção de alguma autonomia num contexto real e concreto. A palavra hipocrisia, de origem grega, significava, no grego clássico, actor ou seja aquele que usava uma máscara para representar um papel/função que verdadeiramente não era a realidade. No Novo Testamento, com o denominado grego bíblico, a palavra hipócrita assume uma nova semântica. Jesus utiliza-a por várias vezes para classificar o comportamento dos fariseus. Aquilo que era reprovado era o modo como eles aparentavam cumprir, em público, escrupulosamente a lei mas, na verdade não a viviam e, sempre que podiam, desrespeitavam, em segredo, de forma oculta, leis ainda mais importantes. A palavra passou então a aplicar-se a todos aqueles que agem de modo duplo, assumindo uma carga muito negativa. Olhando a realidade complexa da escola como organização, com todas as suas ambiguidades e paradoxos, a hipocrisia e/ou simulacro assumem um papel determinante na construção da autonomia. Uma “autonomia” construída no rebordo e nas entrelinhas da torrente legislativa, como atalho para esquivar-se a um modelo centralizador. Esta não é bem, em nossa opinião, autonomia de escola mas antes uma escola “sobrevivente” com alguma vida própria que resgata autonomia dentro de limites apertados.

De forma mais ou menos declarada, vários directores (D1, D2, D3, D4, D6, D7, D8, D10, D11, D13, D15) assumem comportamentos de simulacro e/ou hipocrisia embora, em muitos casos, não interpretem o comportamento com esta conotação.

D1 afirma, sem pruridos, que “*estamos num autêntico faz de conta. Isto é um autêntico faz de conta. O melhor exemplo é o da avaliação de desempenho. Mas não é só aí. É também nos outros todos. O ministério faz de conta que faz leis e que resolveu os problemas com as leis. A Direcção Regional faz de conta que disse às escolas que tem que aplicar as leis. A inspecção também faz de conta que chega cá vê que não foi e participa. Mas as escolas não podem efectivamente fazer nada em concreto, também faz de conta que cumpre. Quer dizer, isto é um faz de conta do princípio ao fim. Portanto, que interesse tem isso? Que valor é que isso tem? Que eficácia? Que valor de intervenção, como disse, de assessoria no sentido da melhoria?*” (D1:21). Há para este director todo um “jogo de faz de conta”, de simulacro e/ou hipocrisia, que passa pelos diferentes actores envolvidos no processo educativo.

D2, sobre isto, assegura que “*a política educativa do nosso governo não dá azo a que as pessoas digam: ok eu vou inovar aqui porque decreta tudo ao pormenor e espera que cumpramos a lei. E vamos procurando cumprir, que remédio. Mas também adaptamos e interpretamos. Agora, contrariar a lei não. Contornar nalgumas situações com certeza que sim. Obviamente que sim. Nada que prejudique ou contrarie mas no fundo satisfaça o bom ambiente e clima educativo. Nós temos que ir por essa via também. Dentro das nossas possibilidades e sem prejudicar terceiros tem que ser*” (D2:5). As ideias de adaptação e interpretação, associadas ao contornar, são bastante indicativas de um modo peculiar de olhar a legislação e a sua implementação concreta na realidade da escola. Um modo que assume esse agir – cumprir como um fazer de conta que cumpre - como requisito para a construção de respostas “autónomas” mais ajustadas às necessidades verdadeiras da escola.

D3 também assume a necessidade de circundar os normativos. Afirma que “*não quer dizer que nós tenhamos que levar... ou melhor, ter temos que levar (risos) mas, quer dizer, pode não ser a 100% mas naquelas situações e naqueles normativos em que há sempre um espaço, não é, numa malha mais ou menos apertada, há sempre um espaço que nós podemos, e um caminho que nós podemos ir escolhendo. Mas, mesmo para isso, temos que conhecer muito bem todos os normativos para saber como podemos caminhar da melhor forma e seguindo, naturalmente, as regulamentações*

gerais e depois dando o nosso cunho pessoal àquilo que é preciso” (D3:4). Segundo esta directora, é importante “definirmos o nosso trajecto dentro desta malha tão apertada que temos, que é realmente apertada porque eu recuso-me a ser um reproduzidor de normas. Deus me livre. (...) Naturalmente que pelas funções que tenho obrigatoriamente algumas terei de as aplicar” (D3:5).

D4 assume que há possibilidade de contornar ou interpretar de forma diversa a legislação defendendo que as próprias DRE o fazem. Assim, estando numa zona limítrofe entre DRE, as escolas promovem consensos entre si de modo a que a possível inconformidade seja escudada por uma prática maioritária. Confirma que *“a gente sabe perfeitamente que sai a legislação mas depois a sua implementação no terreno, as interpretações diferem de escola... nós procuramos partilhar tudo e que haja alguma sintonia porque depois, às vezes, uma Direcção Regional, a DREC, por exemplo, sobre a mesma legislação, por vezes tem determinadas interpretações que não tem a DREN. Pelo menos nós estamos em sintonia aqui no interior, não é? Não sendo uma prática isolada e resultando em todas as escolas que vão fazer?” (D4:4).*

D6 também fala em modelar e adaptar. Para este director, *“os normativos, nós temos sempre a capacidade para que os normativos, mesmo se, de alguma forma tenham algumas situações que não sejam muito boas, os docentes têm sempre a capacidade para, enfim, moldar e modelar um pouco as situações ao normativo por forma a que elas se adaptem. Os gestores também... isto quando há bom senso por parte das pessoas, como é evidente, não é?” (D6:13).*

D7 assume uma posição curiosa. Para este director, o simples facto de procurar esclarecer uma dúvida implica, desde logo, o comprometimento da escola com o esclarecimento mesmo que este não seja vinculativo. Desse modo, constrói um modelo autonomia afastando-se o mais possível da ligação estreita com os órgãos da Administração Central, Regional e Local nas suas formas desconcentradas: *“Toda a gente diz que é, “a autonomia conquista-se”, não é? E eu compreendo-a. A minha experiência diz-me que há perguntas que não se faz, que não se fazem. Nem à Direcção Regional, nem ao Ministério da Educação, interpreta-se a legislação e interpreta-se da maneira que, de certa forma, nos der mais jeito, nos dermos em termos de eficiência*

para a própria organização e é um pouco isso que eu passo também aos meus colegas e sempre tenho passado. Não se contacta com a DREC nem com, na altura, era a equipa de apoio às escolas, ou qualquer outro organismo do Estado sem eu saber, eu quero saber o que é que se vai perguntar e porque é que se vai perguntar porque, na verdade, há algumas perguntas que diminuem a nossa autonomia” (D7:15).

D8 é sintético ao abordar esta categoria afirmando que *“a escola não pode deixar de pensar que tem as normas. Agora, há muita maneira e muita forma de as trabalhar, não é?” (D8:4).*

D10 também é sintético mas refinado na forma como, conscientemente, assume uma certa hipocrisia na relação com a Administração Central e a Inspeção: *“nós construímos a autonomia num jogo complicado... num jogo... numa relação desigual com a administração. (...) Depois procuramos conservar a autonomia de muitos modos... Eles sabem: uma coisa são os papéis, outra coisa é a realidade. Mas eles apenas verificam papéis, não a realidade quotidiana construída” (D10:11).*

A opinião de D11 também é curiosa e vai ao encontro daquilo que afirma D10. Este director, referindo-se à inspeção, assume *“eu acho piada a uma coisa, é que se há algumas coisas que nós queremos que eles não vejam, eles não vêem mesmo. Não é que eu quisesse fazer isso, mas eles não vêem e depois andam aqui à procura de umas coisitas só para... como jogo floral, às vezes” (D11:37).*

Falando de simplificação, D13 acaba por expor que na leitura que faz da legislação procura adaptar a mesma à realidade da escola e às suas necessidades concretas. Diante da legislação *“pensamos sempre desta forma: tem de ser útil, tem de ser ágil, tem de ser fácil, de fácil aplicação, tem de todos entender, não estamos aqui para complicar, nem a vida dos alunos, nem a dos professores. E temos de perceber que é exequível, se não for não vale a pena ir por aí, se sentirmos que não temos meios, não vale a pena irmos por aí... Mesmo que a legislação o imponha procuramos simplificar” (D13:11).* A simplificação não deixa de ser um eufemismo airoso para abordar a interpretação peculiar que se faz da legislação numa inconformidade consciente mas necessária ao processo de gestão autónoma da escola.

D15 assume que *“temos uma base legal que nos serve de fonte, digamos assim, mas tentamos ver o que é adequado em termo de eficácia, em termos de funcionamento, em termos do que é melhor para funcionamento pedagógico da escola, fundamentalmente para a aprendizagem dos alunos. Isso sempre tivemos essa ideia bem interiorizada (...) A reprodução de normas, no meu caso concreto, sempre me afligiu, sempre me assustou, assustou no sentido em que certa, uma certa resistência. Resistência mesmo à reprodução, reprodução aquela tout court, aquela reprodução tout court da norma. Claro que, ao longo do tempo, essa não reprodução das normas como gestão corrente ou como atitude corrente, por exemplo no meu caso concreto, casou-me chatices porque sempre que cai aqui uma inspecção e vem um inspector que enquadra as coisas de uma forma e que nós, eventualmente, não nos ajustamos a esse enquadramento é chato. É chato e torna-se... são, às vezes, situações complicadas de viver, mas pronto, a experiência também nos ensina isso (...) A construção de autonomia é um trabalho constante, é um trabalho constante de resistir, por uma lado, a determinado tipo de uniformização, a determinado tipo de reprodução que se não aí éramos todos iguais. Por outro lado, face àquilo que nos é caro, àquilo que nos é essencial ou àquilo que assumimos como a nossa força propulsora, assumir, assumir a responsabilidade”* (D15:8).

Este director fala de resistência e responsabilidade porque a hipocrisia, enquanto inconformidade, é, verdadeiramente, um desvio da norma e, como tal, punível de diferentes modos.

Diante desta constatação, como compreendemos o modo de agir da Administração Central na sua relação com as escolas e o seu processo de melhoria e inspecção?

As escolas fazem de conta que cumprem as normas estabelecidas mas, sempre que podem, não o fazem. A Administração Central sabe que isso se pratica mas também não leva completamente a sério os eventuais desvios existentes, de tal modo que esta administração se legitima e sobrevive porque emana sempre novas normas para se cumprirem e as escolas vão fazendo de conta que cumprem tudo, exercendo assim a sua “autonomia”, embora sabendo que estão nas mãos e na periferia da Administração

Central. Assim, perpetua-se o “status quo” fazendo de conta que tudo muda, numa sociedade em mudança permanente.

5 Modelo de Gestão/Direcção: (115A/98 e 75/2008)

5.1 Decreto-Lei 75/2008: um novo modelo de gestão?

Como constatamos anteriormente, em 22 de Abril de 2008, um governo socialista liderado por José Sócrates, sendo Maria de Lurdes Rodrigues ministra da educação, publica um novo Decreto-Lei sobre regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. No preâmbulo, o legislador assevera que este normativo almeja produzir alterações nomeadamente naquilo que diz respeito à abertura da escola à comunidade, à concepção de lideranças fortes (unipessoais) e consequentemente à prestação de contas. Estes objectivos, como atestamos atrás, concretizam-se também na criação de um Conselho Geral que, enquanto grupo reduzido (máximo 21 elementos) e constituído minoritariamente por professores, possui entre outras funções a “eleição” do director que “presta contas” ao Conselho Geral enquanto representante da comunidade.

A publicação deste normativo foi alvo de críticas de diferentes sectores ligados à educação (professores, sindicatos, gestores escolares) o que não é uma novidade porque, como tivemos oportunidade de confirmar anteriormente, todos os normativos sobre regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação foram alvo de críticas e, em muitos casos, por parte dos mesmos actores educativos. Interessa-nos compreender se estes directores que experienciaram diferentes modelos de gestão se reconhecem neste modelo de organização e gestão e assumem ou não a concretização dos objectivos estabelecidos pelo legislador.

D1 começa, desde logo, por assumir uma posição crítica. Este director afirma que *“a organização e funcionamento da escola tem vindo a complexificar-se progressivamente. Desde o tempo em que era a direcção executiva, que tinha realmente mais poderes que agora não tem, nomeadamente na área pedagógica, mas a realidade era perfeitamente gerível. Na medida que fomos avançando no tempo, tudo isso foi-se tornando muito mais complicado e, por outro lado, o último diploma de gestão, confere*

tantos e tão alargados poderes ao director que, nem que fosse super-homem, conseguia geri-los todos. E eu, fruto da minha experiência, cheguei logo à conclusão que, efectivamente, para que as coisas funcionassem, teria que fazer delegações poder, de competências que constam do próprio Regulamento Interno” (D1:4). Este mesmo director acaba por concluir que “não me parece que este modelo traga nada de novo naquilo que se refere à relação com a comunidade. Mais do mesmo, como já estamos habituados. Não há uma cultura democrática e de participação na sociedade portuguesa, muito menos na escola” (D1:28). É de salientar que este director deixa implícito que, embora teoricamente este diploma atribua inúmeros poderes ao director, tinha mais poderes nos modelos anteriores. A sua crítica dirige-se à complexificação da função que abarcando diferentes áreas torna ingerível todo o processo. É de referir que não faz qualquer alusão ao facto de o director ser agora um cargo unipessoal onde se centram diferentes poderes antes distribuídos por um órgão colegial. Além disso, aprecia negativamente a participação da comunidade na gestão da escola porque, segundo ele, não há uma cultura de participação na sociedade portuguesa em diferentes níveis da sociedade civil, deixando implícito que a participação no Conselho Geral será uma participação simbólica imposta por um normativo.

D2 começa por afirmar que, segundo ela, *“muito honestamente, para mim, nada mudou” (D2:17). Porém, logo de seguida declara que “honestamente, só acho, entristece-me sobremaneira a forma como o director é eleito. Honestamente acho que foi um passo atrás a nível da democracia que todos nós falamos. Foi um passo atrás porque eu sentia-me muito mais, digamos que sentia-me melhor, se fosse eleita pelos meus pares pelos professores, como era até aqui em 2008. Eu sentia-me muito melhor quando havia uma eleição e neste agrupamento, curiosamente, nunca fui a eleições sozinha e, portanto, sei do que estou a falar. Muitos directores que eu conheço nunca tiveram oposição e tiveram alguma facilidade e eu acho que democracia é isso mesmo. Nunca tendo ido sozinha a um processo eleitoral sinto-me melhor quando são todos os professores a votar e eu sei que tive x votos. Eu tenho 120 professores, x votaram em mim porque estão contentes com o meu trabalho. Agora eu tenho um grupo de 21 pessoas que vão analisar um projecto de intervenção que eu tenho de apresentar, com*

certeza eu e todos os candidatos, e por um projecto de intervenção vão votar nas pessoas com tudo o que isso acarreta e significa. Para mim, muito honestamente, perdeu todo o sentido e fiquei muito triste com esta nova forma de eleger o director. Fora isso, nada mudo embora, curiosamente, em conversas que tenho com os colegas, mesmo daqui da escola, eles dizem: «agora és directora. Tu agora tens muito mais poderes». Mas que mais poder é que há? Na prática, não há mais poder ou menos poder. Até aqui eu nunca senti e não sinto que tenho agora mais poder. Nem nunca vi isso dessa maneira. Nem é o normativo que dá poder a uma pessoa embora haja aí no meio das escolas essa sensação de que um director tem mais poderes que um presidente só porque eu agora como sou directora e sou eleita sozinha e depois faço a minha equipa a meu belo prazer. Já era assim. Nós já antes, no fundo, convidávamos as pessoas para a nossa equipa e já era quem queríamos. Ninguém era imposto. Só que a equipa já ia feita e quando as pessoas votavam já sabiam quem era a equipa que ia com a directora. Neste caso, pode não ser assim e isso dá mais poder porquê? Porque eu depois designo ou nomeio quem é que quero para adjunto. Só porque há uma legislaçãozinha que impõe que seja um bocadinho diferente e já dá essa ideia que o director tem mais poder sobretudo porque passou de uma equipa colegial para, neste caso, unipessoal. Para mim, muito honestamente, significa o mesmo. No papel, parece que há muito mais poder. Parece que a directora é eu quero, posso e mando. Na prática não é assim e acho que só funciona assim quem já antes tomava essa postura e essa atitude de eu quero, posso e mando” (D2:17-18).

Esta directora assume uma crítica à eleição indirecta do director pelo Conselho Geral, um colégio de representantes, por sentir que uma minoria de 21 elementos, onde os professores estão em minoria, representa menos democracia que a eleição pela totalidade dos professores onde estes adoptam o papel determinante na eleição do director. A sua concepção de democracia enquadra-se naquilo que Machado e Formosinho (2008:5) denominam de sistema burocorporativo de gestão “por fazer coincidir a democracia com a «voz» dos professores enquanto grupo hegemónico da escola”. É de salientar que, criticando o modelo de eleição, não faz referências depreciativas à participação de outros elementos da comunidade, como a autarquia, e à

possibilidade de politização da eleição do director. Referindo-se ao facto de agora o cargo ser unipessoal, assume que não há mais ou menos poder derivado dessa imposição. Aliás, aclara que a escolha de equipas já acontecia no modelo anterior embora fossem eleitos em conjunto numa lista. A possibilidade de haver posições autocráticas por parte dos directores apenas acontecerá, na sua opinião, naqueles casos onde, independentemente do modelo de gestão, isso já sucedia pois, mais que o normativo, aquilo que marca o estilo é a própria pessoa.

D3, na mesma linha da directora anterior (D2), confirma que a mudança para um órgão unipessoal não introduz grandes alterações porque as competências são semelhantes àquelas que já tinha o presidente do modelo anterior. Assume que *“a própria questão do reforço das competências do director é tudo muito relativo porque, se nós analisarmos um bocadinho, quando tínhamos o 115, o presidente do conselho executivo, tinha mais ou menos as mesmas funções que tem o director. Acabava por ser o órgão... era verdade que tínhamos um órgão colegial mas na pessoa do presidente, no presidente do conselho executivo, acabava por já estar definidas, o estarem definidas grande parte das funções que estão no director. Portanto, em termos práticos, não é por aí que vai e depois também tem um bocadinho a ver com o nosso estilo de liderança, não é? Naturalmente e, portanto, quando eu lhe dizia que temos sempre alguma margem na matriz definida, é evidente que nós também com as nossas características de líder, melhor ou pior, entre aspas, eu penso que todos podemos ser bons, ou devemos ser bons, ou pelo menos a caminhar para a melhoria, com estilos diferentes mas, na verdade, não é? Também nos directores encontraremos certamente aqueles que são, como eram os presidentes do conselho executivo, aqueles que são mais, enfim, como hei-de dizer? Mais dirigistas, outros menos, mais abertos ao diálogo, outros menos. Bom, isso aí, penso que não é tanto pelo normativo, mas sim pelas características e pelas competências que nós temos como pessoas e como directores não é? E que vamos desenvolvendo e que temos obrigação de aprender e de ir desenvolvendo com o tempo, não é? Quer dizer, não chega a formação, como há bocadinho eu falava, não chega, nós também temos obrigação, até porque há muitas capacidades e competências que temos que ir desenvolvendo com a nossa experiência*

no dia-a-dia não é? Para, enfim, melhorarmos o trabalho de gestão de liderança” (D3:15-16).

Referindo-se à abertura à comunidade, afirma que *“já tínhamos alguma ligação com a comunidade, sem dúvida. Tivemos sempre muitas, muitas parcerias nacionais e internacionais e penso que isso que é importante. Penso que não foi propriamente o 75 que nos trouxe grandes diferença. Pronto, é evidente que nós no nosso concelho geral, temos mais pais do que o que estava previsto e, portanto, fez-se algumas adaptações, cooptamos algumas pessoas que têm alguma importância aqui no concelho para estarem presentes, mas penso que não foi propriamente... não foram os normativos legais que o fizeram, porque, na realidade, a relação com a comunidade já era mais ou menos uma das nossas, das nossas prioridades e tem vindo realmente a ser é melhorada e a ser entendida de forma diferente e penso que tem sido um trabalho continuado, não especificamente decorrente desta legislação. Mas o Conselho Geral ajuda a concretizar e formalizar algumas relações” (D3:15).* Devemos salientar o facto de referir o Conselho Geral como um espaço de formalização de parcerias onde diferentes actores assumem um papel importante na determinação das políticas educativas da própria escola.

D4 abre a porta à crítica da politização da eleição do director. Para este director, *“quando saiu o 118, em termos dos órgãos de gestão e já tinha aí alguma abertura à politização da assembleia de escola mas com pouco poder. Relativamente ao 75, eu a crítica que faço, entre aspas, não é? é que, pela primeira vez... e, se calhar, o legislador não viu nessa perspectiva, mas foi infelizmente o que aconteceu, e os relatos que tivemos por esse país fora, foi pela primeira vez, a abertura do flanco das escolas para a entrada da política dentro do seio da escola que, até então, não se verificava, não é? Porque todo o processo de eleição dos órgãos de gestão, portanto, das diferentes estruturas era a nível interno e com a participação dos professores e dos funcionários, a partir do momento que houve a abertura... que eu não estou contra essa abertura à comunidade, como é óbvio, porque nós procuramos... mas verificou-se, em alguns sítios, a politização das escolas. O que, objectivamente, que é mau porque depois cria, naturalmente, mau estar. Aqui, felizmente, as coisas foram pacíficas, mas*

tive o feedback de alguns colegas e, pelo país fora, onde isso foi bastante evidente, não é? E naturalmente que isso cria, para toda a gente, um mau estar. Quando não se sabem separar águas não é? E a educação deve ser a preocupação primeira de toda a gente e de toda a comunidade: pais, professores, verificou-se em alguns sítios essa situação” (D4:14). Valorizando a abertura à comunidade, este director, refere casos, vários casos, mas não o da sua escola (curiosamente ou não), onde houve promiscuidade entre política e educação na eleição do director pelo Conselho Geral. A sua crítica parece deixar implícita a valorização, como D2, de um modelo “burocorporativo” onde os actores internos da escola (pessoal docente e não docente, com ampla vantagem para o pessoal docente), assumem o papel decisivo na eleição do director. Mais adiante, D4 assume que há mais poder para o director com o novo modelo. Além disso, refere a importância do Conselho Geral. Segundo ele, “o 75 veio, naturalmente... uma das vertentes, foi em relação aos directores, a dar-lhes mais poder, isso é óbvio, não é? Relativamente à abertura em termos de comunidade, portanto, permitiu através do conselho geral, a intervenção da autarquia e a intervenção de outras entidades parceiras. Portanto, também para darem o seu contributo em termos de todo o processo e todo o funcionamento do agrupamento de escolas. É óbvio que, vindo pelo prisma da dinâmica em termos de escola, é positivo porque, no fundo, o agrupamento tem que ser pensado na sua estrutura global e quanto mais intervenção houver das entidades parceiras, melhor, porque como eu disse no princípio, qualquer agrupamento, qualquer estrutura não consegue dar resposta a todas as valências se não tiver essas parcerias. Mas as parcerias são um processo difícil. Um processo complicado e complexo para que não haja invasão e usurpação de poderes. (...) Agora nós temos, no fundo, é depois arranjar as melhores estratégias para darmos resposta às dificuldades e às necessidades do próprio agrupamento, e o 75 veio, no fundo, facilitar um bocado todo esse, todos esses procedimentos e todos esses processos. Relativamente aos órgãos em si, lá está, isso também depende muito depois das dinâmicas que são implementadas pelos próprios órgãos, sejam eles, neste caso, o conselho geral, não é? Com essas entidades, mas tem sido positivo porque, no fundo, porque muitas delas estavam, alheadas do processo de ensino e aprendizagem, do processo educativo, portanto,

tinham uma ideia não muito concreta de como é que ela se verificava no terreno, portanto e isso, nesse aspecto, tem sido uma mais valia, quer para os pais, quer para essas entidades se aperceberem de facto do trabalho grandioso que é feito em termos de escolas, não é? E as diferentes variáveis e, naturalmente, para nós, é bom porque são mais parceiros e mais pessoas a contribuírem para a resposta aos nossos alunos o que, no fundo, é o grande objectivo que nós pretendemos enquanto estrutura organizacional não é?” (D4:20-21). É de evidenciar que à crítica inicial de possibilidade e concretização de politização da eleição do director, este director refere o Conselho Geral, à semelhança de D3, como um órgão que facilita, possibilita e concretiza o estabelecimento das parcerias. Refere a importância de diferentes actores, como a autarquia, na definição das políticas educativas e na busca de respostas melhores e mais ajustadas à realidade para os problemas do agrupamento. Não obstante, de forma consciente, não deixa de considerar o processo como algo complicado e complexo de forma a não haver invasão de territórios ou usurpação de poderes. É ainda de salientar, em todo este discurso, a consideração que coloca na importância dos outros parceiros no processo educativo porque *“são mais parceiros e mais pessoas a contribuírem para a resposta aos nossos alunos”*. Devemos aqui recordar que este foi um dos directores que referiu que a Central de Compras aniquilou as parcerias com a comunidade expondo uma relação esquizofrénica do Estado Central com as escolas pois, por um lado centraliza compras e impede relações com actores importantes da comunidade, principalmente em localidades pequenas como é o caso da escola D4, e por outro procura estabelecer órgãos onde se formalizem relações de parceria e governo da escola com diferentes actores além dos docentes e não docentes.

D5 refere *“o 75, que é o do novo modelo de administração e gestão... eu não lhe sei dizer se é de forma positiva, está a perceber? Eu já passei por muitos modelos e posso-lhe dizer que o antigo modelo dos conselhos directivos, estava bem elaborado, pronto. Nós tínhamos uns materiais de apoio, que o Ministério da Educação definia e, portanto, nós sabíamos. Sabíamos exactamente o que fazer. Depois que veio o 115A e começamos a ficar com mais insegurança porque, às vezes, nós pedíamos esclarecimentos e as pessoas do outro lado também diziam, em meu entender, é assim,*

não é? Pronto, foram períodos assim um bocado, eu não posso dizer que seja positivo ou negativo, está a entender? É diferente e, portanto, nós, se calhar, também não tivemos tempo de ver ainda as vantagens. Pronto, depois veio o 75, o 75 tem vantagens e tem inconvenientes: por um lado dá muito poder aos directores. Dá, entre outras, porque a nossa autonomia não é grande. Eu digo muitas vezes, eu enquanto presidente de um conselho directivo, há dezoito anos ou dezassete anos atrás, eu tinha, se calhar, mais autonomia dentro da escola para resolver determinadas coisas do que tenho agora. Por exemplo, eu se tivesse um professor de horário incompleto, dava-lhe uns apoios ou completava-lhe o horário, agora não posso fazê-lo percebe? Pronto, portanto, não sinto que nós tenhamos mais autonomia. É diferente, dá responsabilidade às pessoas porque deixa de ser um órgão colegial e passa a ser um órgão unipessoal. A comunidade ainda não entendeu... as pessoas levam tempo a perceber. (...) Se um director for mauzinho, pode complicar a vida a uma pessoa e isso é mau, percebe? Isso é mau, eu acho. E nós já temos casos, às vezes, de colegas que nos dizem "eu, na minha escola" ou "na escola de onde vim, passava-se isto assim, assim e assim" e eu acho que é mau. Acho que nós não nos devemos esquecer que, acima de tudo, somos professores e que agora estamos aqui e, noutro dia, estamos outra vez, do outro lado não é? Pronto, criou algumas alterações. Não se sentiu tanto, pelo menos aqui na nossa escola... pronto, houve uma... houve, há pessoas que não aceitam muito bem, que seja uma pessoa a nomear, por exemplo, os coordenadores de departamento. Mas eu tive o cuidado de fazer uma coisa, eu antes de os nomear, auscultei os grupos, pronto, pareceu-me que devia ouvir a opinião dos colegas para que aquelas pessoas que depois foram nomeadas como coordenadores de departamento ou na parte administrativa ou na área do pessoal não caíssem ali sem aceitação, está a perceber? Pronto, agora, pronto... facilita-nos neste aspecto, nós podemos formar uma equipa que até pode ser mais colaborativa, não é?" (D5:12-13). Esta directora começa por afirmar que o modelo anterior era mais ajustado não porque tinha mais autonomia, como refere adiante, mas porque havia mais segurança nas decisões entendendo aqui segurança por manual de procedimentos emanado do Ministério da Educação. A possibilidade de assumir mais responsabilidades, com maior autonomia, cria dificuldades. Aliás, esta

directora prossegue um discurso que alterna o desejo de mais controlo com o desejo de mais autonomia (como ceder mais horas a um professor que entrou com horário incompleto, apenas para lhe completar horário). Deixando uma crítica ao poder dos directores, não deixa, porém, de valorizar a possibilidade de nomear os coordenadores por considerar que isso favorece a criação de uma equipa mais colaborativa.

D6 começa por defender que gradualmente os diferentes modelos de gestão foram retirando autonomia às escolas e poder aos directores. Segundo ele, *“o modelo de gestão que eu acho que mais autonomia dava às escolas foi aquele que vigorou até à entrada do 115. Eu já não me lembro do diploma, sei que o diploma era de 76, salvo erro e esse sim, um dos conselhos directivos. Esse era um modelo que mais autonomia dava às escolas, até porque o estatuto jurídico dos presidentes do conselho directivo, dos directores tem vindo a mudar progressivamente. O nosso estatuto jurídico antigamente era equiparado a secretário de estado e, portanto, só tínhamos a ministra como nossa superior hierárquica, no caso dos conselhos directivos. Depois com o 115, a situação não se alterou muito mas, de alguma forma, a legislação não... a parte do 115, mas uma série de outra legislação, veio retirar muito espaço de autonomia às escolas e, actualmente, com esta questão dos directores, o estatuto jurídico baixou passou a equiparar o director a director geral e, portanto, nós somos, actualmente, estamos integrados na estrutura hierárquica, já temos o director geral como superior hierárquico e, portanto, as situações são muito mais... estão muito diferentes e, portanto, a autonomia aqui perde-se, começa-se a perder”* (D6:6-7). A posição de D6 é, porém, bastante mais crítica. Para este director, com o Decreto-Lei 75/2008 *“mudou, mudou, mudou muita coisa. O 75, o grande... o 75 veio alterar completamente as escola. Veio, por um lado, politizar um pouco toda a estrutura escolar e politizar aqui não é só na questão, digamos... politizar e não considero só na questão política em si e político partidária. É evidente que essa também está presente porque a autarquia e as autarquias ao obterem ao seus representantes que, por norma, são três, num órgão como o conselho geral que pode no máximo ter vinte e um, veio alterar um pouco algumas dinâmicas e isto tem a ver com, exactamente, a composição do conselho geral. O conselho geral é um órgão que... onde os docentes estão em minoria não é? É um*

órgão que é o órgão da direcção que, portanto, é o órgão de gestão da escola, é o órgão que toma, enfim, as grandes decisões e as grandes linhas orientadores de todo o processo, é o órgão que, enfim, supervisiona e, portanto, é um órgão com uma importância muito grande. E, portanto, a partir da altura em que os docentes se começaram a aperceber que a vida nas escolas estava a mudar muito, isto veio criar quer tensões que, por norma, não existiam nos modelos anteriores. É evidente que se fomos ao 115, o 115 e a assembleia de escola já havia ali um... mas as situações eram muito pacíficas. Hoje em dia eu não sei se já reparou que não há muita paz nas escolas. Paz no sentido, enfim, há uma série de tensões, grandes, quer tensões entre docentes, tensões entre a escola e algumas entidades externas, é o caso, por exemplo, das escolas de província... das escolas que estão mais no interior e, enfim, que estão em concelhos pequenos. Há efectivamente um certa dicotomia, para não dizer clivagem, entre a escola e a autarquia. Há aqui uma série de situações muito complicadas e isto tem a ver tudo com quê? Tem tudo a ver com uma pessoa que é exactamente o director. O director passou a ser, ou passou a ter uma importância como... ao ser um órgão unipessoal, passou a ter uma importância que não tinha quando os órgãos eram colegiais e, portanto, há aqui efectivamente uma apetência, eu tenho notado isso, há uma apetência muito maior para o cargo de director do que havia, por exemplo, para o cargo de um presidente do conselho directivo ou um presidente de um conselho executivo e isso tem mudado muito as dinâmicas, as rotinas, enfim, uma série de situações nas escolas e aquilo que mais se nota é que há uma instabilidade grande nas escolas por força disso mesmo e, também, isso resulta em parte de alguma concentração de poderes, pronto, vamos-lhe, enfim... que hoje em dia recaem sobre o director e que, no futuro, serão ainda maiores por força da, já previsível, extinção das Direcções Regionais e isso é uma daquelas situações que, por um lado, tem como é evidente algumas vantagens mas no final e no fecho das contas entre o deve e o haver não sei se a situação vai ser muito, vai ser positiva mas, como é evidente, é assim, não é o modelo que eu mais gosto, não é? Embora, enfim, estivesse já no cargo mas não acho, sinceramente, o modelo que eu prefiro". D6 fala abertamente em politização do Conselho Geral que é um órgão determinante onde, como assegura, os professores estão

em minoria. Reforçando a minoria dos professores e a possibilidade das autarquias assumirem um papel de muito relevo, este director, assegura que as alterações introduzidas pelo 75/2008 foram tudo menos positivas até naquilo que se refere à transformação do cargo de director num órgão unipessoal.

D7 assegura preferir um modelo colegial afirmando que *“embora seja director, eu acredito muito mais no modelo do conselho executivo, ao qual presidi durante muitos anos, do que a este modelo, a um modelo unipessoal. Repare que existe o director e o órgão de gestão, não existe direcção no decreto-lei 75 e, por isso, digamos, todas as responsabilidades estão focadas no director e a equipa perde-se um pouco. Digamos que a maior parte das pessoas que trabalha neste momento em termos de órgão de gestão, que são pessoas que já trabalharam comigo em conselhos executivos e eu sinto que a relação é diferente. Mesmo por elas porque na verdade, analisando a legislação, elas colaboram no meu projecto e, por isso, veiculam todo o seu trabalho para o director e eu gostaria muito mais, mas não tem a ver com responsabilidade porque eu sempre assumi as responsabilidades, mesmo como presidente do conselho executivo. Gostaria muito mais, que elas mesmas se desenvolvessem e, aliás, esse espírito eu implementei-o, mesmo assim, nesta equipa, embora não delegando formalmente competências e, digamos, continuamos a trabalhar um pouco em moldes daquilo que trabalhávamos no conselho executivo. Portanto, há um conjunto de colegas que têm algumas responsabilidades e avançam e tomam decisões e só quando as decisões são mais complexas, eventualmente, é que eu quero que mas coloquem para discussão, mas preferia sinceramente, o outro modelo. Acho que era muito mais democrático, envolvia todos os docentes, envolvia os assistentes operacionais e os assistentes técnicos e também os pais. Este é mais elitista é mais centrado no conselho geral, num grupo que, muitas vezes, vale o que vale e, por isso, eu penso que, neste momento, o director pode ser designado ou eleito, se quisermos, mais por factores políticos do que por factores de competência pessoal”* (D7:6-7). Relativamente à eleição do director, D7 prefere o modelo anterior. Na linha de D2, D4 e D6 denomina de elitista a eleição pelo Conselho Geral e defende uma maior democracia, na linha burocorporativa, que entende a eleição pelos professores (porque os outros elementos eleitores pouco determinavam) como

como mais democrática o que não deixa de ser, em nossa opinião, um enviesamento enorme acerca do que é democracia. Referindo que pouco mudou porque o líder é o mesmo, independentemente dos modelos de gestão e não obstante a crítica à eleição pelo Conselho Geral, D7 afiança que houve mudanças e que o Conselho Geral assume um papel ajustado na construção de um projecto educativo e também na fiscalização das próprias políticas adoptadas pela escola na pessoa do director: *“Ouça, eu acho que, na verdade, neste agrupamento, não mudou tanto, não mudou tanto assim porque o director é o mesmo, que foi presidente do conselho executivo durante muitos anos. De qualquer forma, há algumas mudanças, há algumas mudanças significativas precisamente em termos de Conselho Geral. A assembleia, no passado, funcionava de uma forma, enfim, não muito vincada. Neste momento, o conselho geral está a funcionar bem, com representações dos vários corpos ligados à comunidade educativa, está a produzir algumas ideias interessantes e a fiscalizar, se quisermos, o funcionamento da escola, do agrupamento, do órgão de gestão e, felizmente também, em que digamos a relação entre o órgão de gestão e o presidente e o conselho geral é positiva. Sabemos que estamos aqui todos com os mesmos objectivos mas sei que, em muitas das escolas, existem guerras terríveis, entre os conselhos gerais e o director e não me acredito que isso seja positivo para o funcionamento de um agrupamento. Objectivamente, a única questão que mudou, por incrível que pareça, pelo menos é o que eu constato, é a minha relação com os elementos da minha equipa. Eles sentem que, aquando do 115, nós éramos uma equipa, eu tento passar essa ideia e tento funcionar da mesma forma mas, na verdade, eles sabem que neste momento, digamos que nós não somos um órgão colegial, o órgão de gestão é um órgão unipessoal com a colaboração da subdirectora e dos adjuntos e, por isso, infelizmente, eu acho que a nossa relação piorou um pouco. Eu creio, eu espero que não tenha sido por alguma mudança de atitude da minha parte. Quantas vezes eu pergunto isso a mim mesmo mas que, fundamentalmente, se deve à leitura objectiva da legislação que diz que, na verdade, o órgão unipessoal é que é o órgão central no agrupamento. Gosto muito mais de trabalhar em equipa, de uma forma objectiva, do que imaginar uma pessoa... embora, por outro lado também perceba que é preciso haver mais força, entre aspas,*

no líder do agrupamento mas, sinceramente eu já sentia isso antes. Já tinha a força que é digamos a imagem que os meus colegas têm de mim era suficientemente positiva para eu me sentir o líder da equipa, mesmo como presidente do conselho executivo, por isso, em termos legais, em termos formais, há mudanças significativas. Em termos das práticas, nesta escola, não há tantas mudanças assim” (D7:18-19).

Apreciando o trabalho de equipa, este director não deixa de reconhecer que a legislação consumou uma alteração na relação com os colegas e com o trabalho de equipa porque, verdadeiramente, o órgão de gestão é unipessoal e o projecto não deixa de ser pessoal, por muito que depois seja necessária a delegação de competências em elementos de confiança.

D8 segue a mesma linha de D2, D4, D6 e D7 naquilo que se refere à eleição pelo Conselho Geral. Há uma evidente crítica a este modelo e uma defesa do modelo burocrático afirmando que *“muito sinceramente, eu acho é que é assim, no meu caso eu acho que perdi um bocadinho a legitimidade, não é? Porque eu prefiro estar aqui sentado mas ser eleito por trezentas pessoas do que ser nomeado por dez. Para além de que aquilo que se está a notar é que, numa grande parte do país, os Conselhos Gerais, o que é que são? São de facto uma figura um bocadinho... embora tenham todo o poder, mas esvaziado de... porque, hoje se formos a ver bem, não é? As autarquias, se quiserem, tomam o poder nas escolas porque no conselho geral quem é que tem assento? Três elementos da autarquia mais dois, aliás, consoante o número que estiver determinado mas, neste caso é, três da autarquia mais dois de pessoal não docente, pessoal não docente é de quem? Da autarquia. Mais três instituições parceiras, as instituições hoje vivem à conta de quem? Da autarquia. Já são oito. Depois, seis pais, seis pais do concelho, mesmo que aí não consiga mobilizar, mobiliza um ou dois e, quer dizer, a autarquia faz o que quer. Embora eu diga, eu não tenho razão de queixa, pelo contrário. Aliás, se eu hoje no sistema educativo tenho alguém que me apoie é a autarquia, mais ninguém. Agora, de facto, como isto está, não... porque depois as pessoas, muitas das pessoas... eu ia dizer uma coisa mas pode ser um bocadinho errada, é que muitas das pessoas não sabem exactamente o poder que têm e o papel que estão a exercer. E, anteriormente, nós tínhamos a assembleia de escola que, em termos*

de conselho geral, era exactamente a mesma... eu acho é que... eu posso-lhe dizer, eu acho é que deveria ter os seus poderes reforçados e deveria ter um conselho pedagógico. Então sim, os elementos da autarquia, como nós tínhamos na altura do TEIP, os elementos dos pais, os elementos do pessoal não docente, mas era um órgão muito mais decisório, muito mais aberto, muito mais franco” (D8:18-19). A crítica deste director é feroz naquilo que diz respeito à constituição do Conselho Geral. Afiança que o mesmo está repleto de poder mas que o mesmo é controlado, com muita facilidade, demasiada facilidade, pela autarquia que além de colocar directamente os seus representantes acaba por dominar, sem grande esforço, um número significativo dos restantes membros não docentes. Além desta politização do órgão pela autarquia, garante que há elementos no Conselho Geral que verdadeiramente não sabem o que lá fazem e a importância daquilo que ali é determinado. É de salientar que este director não tece considerações sobre os poderes do director enquanto órgão unipessoal.

Afirmando não ter dados que lhe permitam avaliar a mudança para órgão unipessoal, D9, embora mais moderado que D8, segue a mesma linha deste director e de D2, D4, D6 e D7 naquilo que se refere ao modelo de eleição do director: *“Eu não, ainda não sei se, digamos, a criação do cargo de director se terá melhorado, se não terá melhorado, o facto de nós estarmos há vinte anos numa direcção de uma escola leva-nos a, digamos, a agir nas novas funções como se fossem as antigas (risos) não é? Portanto, fazer ali uma conciliação, não sei, não sei. Eu sempre achei interessante o modelo de gestão democrática das escolas, portanto, nomeadamente a eleição dos conselhos executivos, directivos e executivos, por um lado por professores, professores, funcionários, com representação de alunos e encarregados de educação, achei o sistema mais... acho que esse sistema era mais genuíno relativamente a quem se propunha, a quem se propunha. Portanto, mais susceptível de representar, digamos, a vontade da comunidade não é? Porque os conselhos gerais a fazer isto são susceptíveis de muita manipulação, às vezes, e aconteceu muita manipulação, portanto, talvez os directores escolhidos, muitas vezes, não foram aqueles que, digamos, se fossem eleitos pela comunidade educativa, etc. teriam sido. Portanto, este novo modelo, enfim, que dá mais poderes ao director, etc. é capaz de ser um modelo menos democrático” (D9:8).*

Há uma clara identificação de comunidade educativa com os actores escolares internos (pessoal docente e não docente) confundindo a eleição pela totalidade destes membros como um modelo mais democrático. Além disso, refere abertamente a manipulação dos Conselhos Gerais embora não nomeie os manipuladores. Refere ainda que não há grande alteração no modo de funcionamento enquanto director no modelo do Decreto-Lei 75/2008 talvez porque *“o facto de nós estarmos há vinte anos numa direcção de uma escola leva-nos a, digamos, a agir nas novas funções como se fossem as antigas (risos) não é?”*. A ironia retórica desta questão abre para uma dimensão de simulacro e hipocrisia já referido anteriormente. Os directores escolares, e este refere-o abertamente, acabam por adaptar e naturalizar o modelo de exercício das suas funções independentemente do modelo imposto centralmente. As mudanças parecem mais formais que efectivas porque, sendo as mesmas pessoas, acabam por se ajustar com mais ou menos alterações, a mais uma imposição externa. Naquilo que diz respeito à abertura à comunidade, este director refere que não houve grandes alterações até porque a Câmara Municipal, que devia ser um dos parceiros de referência, está abúlica. Na opinião deste director, a intervenção apenas se faz para manipular (referindo agora abertamente os manipuladores atrás referidos): *“Não, não me parece, que haja mais abertura à comunidade. Não. A realidade é outra. As Câmaras, por exemplo, continuam a... a deste concelho, nomeadamente, continua, continuam abúlicas, portanto, não conseguem enquadrar-se nas expectativas das escolas. As associações de pais estão a falhar também, na minha opinião, apesar de terem no conselho geral uma representatividade muitíssimo grande, não é? Têm pelo menos cinco ou seis representantes, acabam por, dar poucos contributos, por muitas vezes estarem ausentes, etc. Mas depois quando se trata de votar, juntam-se para manipular, muitas vezes”* (D9:8-9).

D10 começa por valorizar o Conselho Geral e a participação de outros actores na elaboração/definição de políticas e fiscalização das mesmas. No entanto, não deixa de referir que o papel do Conselho Geral nem sempre é desempenhado com esmero porque, na linha de D1, em Portugal não existe uma tradição de participação cívica principalmente na escola. Além disso, refere que o órgão, enquanto assembleia electiva,

é demasiado pequeno e acaba por permitir que os seus elementos fiquem sujeitos a muitas pressões nomeadamente pelos representantes da autarquia. Nesta linha argumentativa, defende o modelo anterior como mais ajustado porque o universo eleitoral é maior e, conseqüentemente, menos passível de sofrer pressões. Para ele, “o normativo da gestão deixa no Conselho Geral a possibilidade de haver um órgão local a fiscalizar e, de certa forma, a acompanhar as situações escolares e, no fundo, portanto, são eles que elegem o director e que são responsáveis e a quem o director tem que prestar contas. Eu vejo-a como positiva, portanto, vejo-a como positiva haver um órgão na escola que, a quem localmente se dê contas. Embora, na prática, eu penso que na maior parte das escolas esse acompanhamento, portanto, é muito distante ou é muito ausente e... porque as pessoas ou têm as suas vidas e os seus trabalhos e acompanham pouco a escola. Acho que não existe em Portugal uma tradição de prestar contas e acho que nem eles se sentem, portanto, com esse, com esse papel. Por outro lado, na altura das eleições, não sei e não... há uma politização extrema desse órgão e aí recai sobre ele, portanto, a, enfim, o papel de eleger o director mas, mas eu preferia, eu preferia, portanto, como antigamente em que era eleito por uma comunidade maior, porque assim não havia tanta pressão sobre os poucos elementos que estão nesse conselho, portanto, serão sensivelmente dezanove, mais coisa menos coisa. Mas há uma carga muito grande sobre eles e há uma pressão muito grande sobre eles principalmente quando há vários, quando há dois ou três candidatos e um eventualmente tem o apoio da Câmara, porque depois a Câmara também pode colocar alguns, alguns, alguns elementos nesse coiso e eventualmente influenciar muito directamente outros e, portanto, há ali uma, enfim, há ali uma pressão muito forte sobre aqueles elementos. Sobre... se fosse uma comunidade bastante mais alargada, antigamente eram todos os professores, eram os representantes dos pais, eram os funcionários, etc., portanto, acho que se podia criar uma... mesmo que não fosse essa comunidade tão grande, acho que se podia criar uma comunidade muito maior, uma assembleia eleitoral muito maior que representasse os professores, que representasse alunos, como antigamente também, que representasse os encarregados de educação ou os seus representantes, que representasse funcionários, que representasse também a

Câmara e a comunidade local, portanto, acho que era bom que fosse uma comunidade bastante maior”(D10:14-15).

Abordando o director como órgão unipessoal, assume “*pessoalmente continuo a trabalhar com o sentimento de equipa, porque sempre foi esse o espírito e, portanto, e por uma razão principal, é que a equipa que eu tenho sempre foi a mesma. Portanto, eu estou com a mesma equipa desde há sensivelmente..., portanto, desde que sou presidente, desde há dezoito anos ou dezanove ou, por aí, portanto, de maneira que também não era por sair um decreto na lei "atenção" (risos) "já sou director, agora é que isto..." não. Portanto, acabamos por trabalhar um bocado em continuidade e havendo sempre bastante autonomia e bastante respeito até pelas áreas que os colegas, que os colegas têm e depois conversamos sobre as coisas e decidimos com um espírito bastante aberto e não tanto com aquela de estar toda a gestão centralizada numa só pessoa, portanto, eles têm uma autonomia bastante larga” (D10:15). Este director acaba por manifestar com algum refinamento e ironia a hipocrisia organizada porque assegura que não é porque agora que é director, sendo a mesma pessoa a relacionar-se com as mesmas pessoas, que vai alterar o seu modelo de actuação.*

D11 refere que, com o Decreto-Lei 75/2008, “*mudou, mas o que mudou... pelo menos na minha escola não é significativo. Na minha escola, (risos) talvez o relacionamento entre eu próprio e os meus colegas. (...) É muito mais importante a pessoa que vai gerir a escola do que a lei que está a determinar como é que essa pessoa é escolhida, como é que essa pessoa é eleita, como é que essa pessoa é nomeada, etc etc etc, porque eu vejo colegas meus eleitos, como eu fui, que são uma verdadeira desgraça, não andam nem para trás nem para a frente e daí que é assim, mas se fosse assado também era assado e vejo os “nomeados” (risos) da mesma maneira portanto, há uns que são nomeados porque são sobrinhos mas depois têm um bom desempenho e, portanto, tem muito mais a ver... e o pior é que as pessoas que são escolhidas, que são nomeadas ou... os outros não têm grande noção de quem é que estão a escolher, nem de quem é que estão a nomear” (D11:22). Neste discurso algo confuso, este director reconhece que há casos de “manipulação” eleitoral mas que, na verdade, não é o modelo de eleição/nomeação que determina o valor do dirigente mas o próprio dirigente. Deixa*

implícito também que há membros do Conselho Geral que não sabem muito bem o papel que desempenham.

D12 vê como positiva a eleição pelo Conselho Geral mas testifica que, no seu caso, pouco ou nada muda. A introdução do Decreto-Lei 75/2008 *“para mim, não mudou nada. Eu ainda não consegui ver grandes mudanças. Eu já tive para aí cinco nomes desde que estou nas direcções de escola, já tive cinco ou seis nomes e, no fundo, daquilo que vejo à minha volta, continuo a fazer o mesmo, portanto, eu não vejo grandes alterações na gestão da escola, pelo menos para já. (...) A eleição pelo Conselho Geral acho que é positivo. Eu acho que é positivo mas penso que em Portugal também vamos imitar as coisas só a metade... nós temos que chegar ao dia em que a gestão seja uma carreira, como é já na maior parte dos países da Europa, porque não é bom o professor ora vai para director ora deixa de ser director e é professor e isto dá uma certa promiscuidade. Eu, pessoalmente, nunca sofri muito porque eu sempre disse "se não me quiserem cá, quando houver eleições tirem-me". Eu não vou estar a fazer caminhas nem a dar rebuçados porque quero que votem em mim. Nunca o fiz! Mesmo quando eram os professores a votar eu nunca o fiz, mas é promíscuo, pode ser muito promíscuo. Quando eram os professores todos era pior porque então isso se fosse para agradar a todos para eles depois darem o voto, aquilo era um... eu nem nunca fiz campanha nem nada. Vinha altura das eleições, concorria, às vezes havia outras listas e quem ganhasse, ganhava. Não acho que... portanto, que seja o conselho geral estamos mais ou menos a imitar os estrangeiros, na Inglaterra já é assim há muito tempo e noutros países, tudo bem. Mas metam na cabeça que têm que tornar isto numa carreira e fazer como lá fora, a pessoa que estiver interessada concorre ou faz um exame ou... e entrando, depois não volta a ser professor, só pode ser gestor. Agora, se for o conselho geral, desde que, mais uma vez, isto é Portugal, nós sabemos que o povo português de vez em quando metem-se as coisas pessoais pelo meio e isso é mau e aconteceu nalgumas escolas, porque o conselho geral, entre a política da câmara e mais uns professores que não gostavam daquele director e não sei quantos, não pensaram objectivamente no projecto que o professor apresentou para ser director mas... as pessoas não conseguem separar o profissional do pessoal e isso é mau,*

*quando assim acontece” (D12:14-15). Como D9, esta directora garante que, independentemente dos nomes que atribuem aos diferentes órgãos de gestão, acaba por fazer sempre as coisas do mesmo modo apontando para a, já referida, situação de hipocrisia organizativa. Esta directora, apreciando a eleição pelo Conselho Geral, não deixa de referir as situações de promiscuidade política na eleição do director nomeadamente por parte dos representantes da autarquia. Além disso, refere que “*não me parece que há uma maior ligação com a comunidade, com este modelo de gestão. Não, não. Não, porque a comunidade portuguesa... os portugueses não estão habituados a participar e ainda vai ser muito difícil entrarem nesse espírito*” (D12:15). Referindo à nomeação dos cargos de gestão intermédia afiança ser “*100% a favor, os coordenadores, os directores de turma, sermos nós a nomear tudo, eu acho que faz todo o sentido porque tem que haver um espírito de equipa e eu esqueço as partes pessoais... eu costumo dizer, eu dentro da escola sou directora dos professores todos, fora da escola são amigos e colegas e não preciso de ser amiga deles todos, mas aqui dentro temos que ser. Mas não há dúvida que para ser um trabalho de equipa que se possa quase, como eu digo, trabalhar de olhos fechados, tem que haver uma relação de confiança muito grande e isso não se consegue com pessoas com quem não nos demos a 100% ou que tenhamos opiniões totalmente opostas e, portanto, se for o director a escolher... eu não acho que seja para depois as pessoas serem como cãezinhos e votar em tudo o que o director diz, aliás, os meus colegas aqui do pedagógico sabem que eu às vezes tenho ideias e eles dizem que não e eu “sim, senhora”, tem argumentos “não” mas já tenho feito reuniões ao sábado, por exemplo. Porque é que nestes... eu digo “oh meninos, a gente precisava mesmo de uma tarde inteira, sem interrupções” e chegamos a vir para aqui só nós, olhe, até fazemos almoço, de manhã à noite aqui a trabalhar e isto não se consegue com quem é por obrigação que está e não por dedicação também. Portanto, é muito importante o director escolher a equipa que o rodeia”*(D12:15-16).*

D13 abordando a questão declara: “*Nessa mudança para um director? Como eu já cá estava, e estou muito viciada... (risos), de facto se calhar não senti grandemente as mudanças, não senti... e até a equipa, eu passei a ser directora, mas continuei a trabalhar com parte da equipa que já tinha, um outro colega foi porque quis sair,*

porque já estava cansado, e estava no seu direito, pois claro... e por isso, já estávamos todos muito... muito rotinados, ah, o que fiz agora foi, porque eu mais dia, menos dia, vou embora, e reformo-me e, então pensei numa colega que ainda poderá dar continuidade... e ela entrou de novo, a pensar nisso. No fundo aqui um plano de continuidade, mesmo e...mas era uma colega que já estava na escola, já tinha trabalhado comigo no concelho pedagógico, eu nunca deixei até mesmo no anterior modelo, em que era possível... em que o presidente do concelho directivo não fosse o presidente do concelho pedagógico... eu nunca deixei de ser, porque achei que a forma como eu estava rotinada a trabalhar, eu pensava e dizia aos meus colegas... “mas como é que eu vou... se eu recebo os documentos, se os analiso, se preparo o pedagógico ou a papelada toda para... a ser outra pessoa a fazê-lo, e preparo de acordo com aquilo que eu penso da escola, não é? Na qualidade de presidente do concelho directivo, se for outra pessoa a fazê-lo, podemos não estar de acordo, quer dizer, isto vai ser problemático, e o próprio concelho pedagógico, saiu a defender esta ideia, que estou a defender aqui... mas o próprio concelho pedagógico pensava assim, e sempre... quando era por eleição, nunca foi votado de outra forma, e portanto sempre fui até presidente do concelho pedagógico, portanto até esse nível, eu não senti mudança. Sempre fui, desde há 19 anos, presidente das 2 coisas e nunca... nunca houve... nem nisso eu mudava e portanto não senti. O que é que eu sinto mais, eu não sei se é por estar, pronto, já mais velha, já mais... com muitas rotinas, com muita... conhecer muito bem a escola, ate agora acompanhei... eu tinha acompanhado esta escola quando ela foi instalada a primeira vez, quando foi construída, em 1983, eu tinha vindo para aqui com a comissão instaladora, e agora acompanhei muito de perto a requalificação da escola, portanto eu conheço muito bem os cantinhos todos à casa, não sei se por isso, conheço muito bem, não só fisicamente a escola, como os recursos humanos, ou não mudei assim... isto não mudou assim muito, pronto... a continuidade...” (D13:20-21). A palavra continuidade é aquela que melhor caracteriza o discurso de D13. Para esta directora, a mudança praticamente não sucedeu porque manteve todo o funcionamento anterior. Aliás, referindo a eleição acaba por falar em continuidade não sentindo qualquer alteração: “Comigo foi fácil, porque estava já cá há

muito tempo, e porque a escola toda se mobilizou... eu tive a minha vida profissional, muito facilitada, correu-me tudo bem, sempre, felizmente (risos)... tive, até agora, não sei o que é que me vai acontecer, mas até para essa eleição foi muito fácil... eu estava a sair, e para me reformar, devo dizer-lhe... e depois foi a escola que se mobilizou para que eu não saísse, e portanto, eu senti um apoio enorme, e senti o apoio da comunidade, senti o apoio dos pais, senti o apoio da junta de freguesia, todos se mobilizaram para... e foi unânime portanto... foi à vontade, correu bem... correu bem” (D13:21).

D14 também começa por referir que nada mudou. O seu discurso começa exactamente por aí: *“Olhe, em termos pessoais, aqui na escola para mim, enfim, não mudou quase nada não é? Porque isto os modelos são o que são e as pessoas fazem... Interpretam não é? Ou a sua maneira de agir é de acordo com o que têm feito, portanto, ok tudo bem. Agora este, há a figura do director e parece que manda não sei aonde, não percebi ainda em quê, mas a atitude é a mesma, não é? Portanto, em termos de trabalho, o que era um órgão colegial anterior, não é? A direcção, era um órgão colegial e agora é unipessoal. Em termos da prática, está na mesma, não é? Nós conversamos, combinamos e acertamos tudo em conjunto, portanto, não há aqui essas situações. A questão do, por exemplo, a outra assim que já é um bocadinho mais estranha, não é? Que é diferente, pelo menos a questão de o director ser nomeado, eleito, escolhido, etc. porque votam e depois escolhem... pelo conselho geral, isto também é tudo muito relativo, não é? Quando também não há mais ninguém, não é? Que (risos), não estão a dizer que não gostam do meu trabalho mas há aqui uma promiscuidade que não faz sentido não é? Isto não tem sentido... o que pretendem, um Conselho Geral como órgão, enfim, superior, enfim, páira, mas o problema é, muitos dos elementos são dependentes hierarquicamente do director, quer dizer, isto é absurdo não é? E da autarquia, mas aqui, pois e, repare, eu está estava a brincar noutra dia com o presidente do conselho geral e que nunca houve problema, sempre houve enfim uma relação muito boa com qualquer presidente do conselho geral, quando eu acho que as pessoas, enfim, têm uma atitude de transparência com as coisas e de colaboração, não tem que haver outra forma, não tem que ser de outra forma. Mas, eu*

até estava a brincar porque este novo, a não ser que tenha sido alterado, o que vem para aí acho que, por exemplo, as férias do director, quem as tem que autorizar é o presidente do conselho geral e até disse ao meu colega "olha, tu autorizas as minhas e eu autorizo as tuas", quer dizer, isto é aqui uma parceria, isto não tem sentido. É como a avaliação, então avalia o director, não é? Depois no futuro, avalia o director mas o director também o avalia, quer dizer, esta... está a ver, isto não tem qualquer sentido. Aqui, realmente, não tem havido problema mas tem estas coisas sem nexos. O facto de, por exemplo, a questão de... outra novidade... a questão da nomeação dos coordenadores que agora também vão deixar cair, quer dizer, deixar cair, disfarçar não é? Disfarçar um bocadinho com esta nova hipótese que vem para aí, aqui também são os que estavam é o que... já eram eleitos e continuam a estar, portanto, aqui também não houve assim grande reflexo. Agora, que este 75 coloca muito a tónica na questão da responsabilização do director não é? Da responsabilização, da prestação de contas e isso, aí isso é verdade, isso é diferente dos outros, coloca muito mais essa tónica aí” (D14:16-17). Esta directora, reforçando a ideia de não haver alterações significativas no modelo de gestão do 75/2008, não deixa de reconhecer que há efectivamente uma maior responsabilização do director que, na verdade, era um dos objectivos do legislador.

D15 afirma peremptoriamente que “o director tem que ser uma pessoa que assume. Assim, é responsável, às vezes, com alguns problemas mas tem de ser” (D15:9). Mais adiante, esclarece que “o 75 de 2008 trouxe mudanças que não foram bem aceites por todos. A do director ser um órgão unipessoal foi uma delas. O 75 é o órgão unipessoal e é uma mudança grande. Quer dizer, no meu caso não foi uma mudança tão grande assim, a equipa é a mesma, portanto, a equipa já trabalha junta há mais de 10 anos já... desde o 98, portanto, a mudança não foi... foi mais uma mudança de nome do que na prática de... mas obviamente que é uma mudança significativa de um órgão colegial para um órgão unipessoal. O modo como eu continuei a funcionar, foi como funcionava. Tenho a mesma equipa, oiço, falo, claro que, em último caso, se tiver que decidir, sou eu que decido porque sou eu o órgão e sou eu o responsável mas as coisas não mudaram muito, nesse aspecto, precisamente

por isso, porque as pessoas são as mesmas” (D15:26). Não deixa de ser curioso a ambiguidade das afirmações deste director. Por um lado, assume que há uma mudança muito grande na com a transformação do órgão de gestão num órgão unipessoal. Porém, por outro lado, assume que, sendo as mesmas pessoas, a realidade pouco se transformou. O desejo de transformação do legislador acaba por esbarrar com as práticas de continuidade e de hipocrisia organizada que naturalizam as transformações e acabam por assumi-las na realidade sem verdadeiramente imporem a mudança pretendida. Sobre a eleição, D15 assevera que “o abrir a escolha do director, neste caso, um órgão unipessoal, à comunidade escolar, não me parece mal, não me parece mal. Aliás, anteriormente os próprios pais, de acordo com regras definidas no regulamento interno já participavam no processo eleitoral e no nosso caso concreto era um número significativo de pais porque aí também se podia no regulamento interno isso ser quase só uma formalidade, um número muito reduzido. Também, pronto, essa foi uma luta ao longo dos anos que foi sendo degrau a degrau ultrapassada que é o modo como os pais vêem os professores e o modo como os professores vêem os pais. Há sempre uma desconfiança, tem havido menos agora, menos agora. Lembro-me dos tempos dos receios quando os pais começaram aí a frequentar os conselhos de turma, havia aí muita gente com muitos medos, quer dizer, até medo de intervir e não sei quê porque estavam ali os representantes dos pais, isso já se ultrapassou e as coisas agora já funcionam com fluidez, tem o seu tempo. Mas não me parece mal que a comunidade escolar opine e que ajude a decidir, pais, autarquia, ... uma visão de escola. Claro que, muitas vezes, este tipo de decisões ficam isoladas, quer dizer, faz sentido este tipo de decisão se por um lado os poderes inerentes também desenvolverem os seus próprios processos, por exemplo, o caso da autarquia como referi. Implica que a autarquia siga também um caminho de maior aprofundamento da sua intervenção e do seu pensamento relativamente à educação e, às vezes, isso é que não se faz. E, por vezes, só lhes interessa mexer em tempo de eleições: ou autárquicas ou de direcção da escola” (D15:27). Este mesmo director, olha sem receios a mudança no processo eleitoral e o envolvimento de outros actores no mesmo. Para ele, é importante é que esta participação não se constitua como um acto isolado mas antes como algo propulsor de

um processo maior e mais alargado de participação. Um processo onde há, como afirma, um aprofundamento da acção na educação que passe para além da participação ritual no acto eleitoral.

O modelo de gestão do 75/2008 é, na opinião maioritária dos directores da nossa amostra, uma continuidade pois não há nada de novo mas antes representa o passado a entrar pelo futuro dentro. Parece-nos que é a hipocrisia organizada que melhor explica quer a concepção quer os modos de aplicação e apropriação local das normas. São esclarecedoras as afirmações de D9:8 (*“o facto de nós estarmos há vinte anos numa direcção de uma escola leva-nos a, digamos, a agir nas novas funções como se fossem as antigas (risos) não é?”*), D14:16 (*“não mudou quase nada não é? Porque isto os modelos são o que são e as pessoas fazem... Interpretam não é?”*) e D15:26 (*no meu caso não foi uma mudança tão grande assim, a equipa é a mesma, portanto, a equipa já trabalha junta há mais de 10 anos já... desde o 98, portanto, a mudança não foi... foi mais uma mudança de nome do que na prática...”).*

Relativamente à participação de outros actores na vida da escola, nomeadamente no Conselho Geral, há alguma divergência nos discursos dos directores da nossa amostra revelando, alguns directores, mesmo alguma ambiguidade e paradoxo nas suas afirmações. D2, D4, D6, D7, D8, D9 e D10 afirmam claramente preferir o modelo anterior do 115A/98, declarando-o mais democrático e participativo definindo, como verificamos anteriormente, uma visão de democraticidade com participação maioritária e determinante dos professores na eleição e relegando a participação dos outros actores para uma dimensão meramente simbólica e ritual. Porém, D4, D7 e D10 não deixam de afirmar a importância do Conselho Geral como espaço de participação e envolvimento de outros actores relevantes no processo de definição das políticas educativas da escola. Além destes três directores, também D3, D12 e D15 seguem o mesmo discurso de valorização do Conselho Geral. No entanto, não podemos deixar de referir que a argumentação de que não se deveria dar tanto espaço à participação social dos membros da comunidade porque não há tradição de participação em Portugal é uma demonstração da desvalorização dessa participação, pois só há participação se se participa, se se avança, erra e afina estratégias nos processos de participação social. Como refere D4, a

participação é um processo complexo e complicado. Na verdade, parece-nos que devemos olhar a participação desse modo: como um processo, ou seja, como algo dinâmico e inacabado com necessidade de compromissos permanentes e, como tal, complexo e complicado. Não deve, porém, a complexidade impedir a realização do processo aniquilando a participação por se optar por modelos de actuação mais fechados e pré-determinados de categorização de acção uniforme. É de salientar ainda que D4, D5, D6, D8, D9, D10, D11 e D12 abordam abertamente a problemática da politização do Conselho Geral por parte dos municípios. Para estes directores, o Conselho Geral constitui-se a porta de entrada, pela porta da frente, da intervenção dos municípios na vida da escola, nomeadamente na eleição do director, sem que verdadeiramente as preocupações dos autarcas sejam a melhoria da prestação do serviço educativo.

Podemos declarar, sem generalização para toda a realidade, que a crença do Estado no valor meticuloso da lei cai por terra nestas declarações dos directores. No geral, aplicam a nova lei fazendo exactamente do mesmo modo que faziam antes de a lei existir, sendo que há muitos anos é assim. Esta naturalização também poderá acontecer devido às características específicas da amostra (directores com dez ou mais anos de cargo de liderança), mas aponta claramente para uma situação de naturalização das novas regras optando por um modelo de hipocrisia organizada onde o novo é acolhido e rapidamente vestido com as roupagens antigas transformando-se, desse modo, numa realidade diferente da anterior mas mais próxima do modelo antigo que do novo modelo pretendido pelo legislador.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, procuramos analisar o modo como actores centrais da periferia da Administração Escolar (directores escolares) vêem a autonomia das escolas e as sucessivas mudanças decretadas ao longo destes quarenta anos de democracia (com particular incidência no período que decorre desde 1998).

A Administração Central, como atestamos ao longo do trabalho, assumiu, por razões diversas, um conjunto de decisões e determinações que procuravam alterar o rosto e funcionamento da escola em diferentes dimensões: “(i) dimensão administrativa – medidas que, sob o referencial genérico da «autonomia da escola», se traduziram por uma efectiva ou retórica transferência de competências para o estabelecimento de ensino; (ii) dimensão de gestão – medidas que introduziram alterações na «gestão escolar» para melhorar a qualidade e eficácia de gestão e do governo das escolas; (iii) dimensão territorial – intervenções que introduziram modalidades de «territorialização das políticas educativas», muito particularmente os TEIP; (iv) dimensão de avaliação do ensino – medidas que tomaram a escola como uma unidade do «sistema de ensino» e que se traduziram, sobretudo, na introdução de processos de «avaliação externa e interna» da escola, como forma de avaliar o «sistema» e introduzir mudanças no seu conjunto; (v) dimensão equipamento educativo – intervenções que alteraram a tipologia dos «equipamentos educativos», agregando graus de ensino e construções escolares como os «agrupamentos de escolas»; (vi) dimensão espaço social – medidas que sob o princípio da «comunidade educativa» promoveram formas explícitas ou implícitas de «partenariado», nas quais os «pais» (mas também as empresas, a «sociedade local» em geral) surgiram como alvos privilegiados” (Carvalho, 2011:23).

Todas estas alterações foram fundamentadas com motivações pedagógicas e, numa fase mais recente, razões de optimização de recursos que procuravam contribuir para melhorar a qualidade de ensino. Porém, embora muitas vezes a principal argumentação incida em razões pedagógicas, a realidade expõe que os verdadeiros argumentos são de ordem económica. Além disso, devemos salientar que a desarticulação entre as diferentes medidas, assumidas ao longo dos anos, criou uma

complexa e contraditória teia de normas que inibe as escolas e os actores locais de serem verdadeiramente construtores de uma autonomia concreta, visível e transparente.

O modo directo como os directores da nossa amostra abordam a questão não deixa de ser indicativo de uma contradição entre um discurso retórico e uma realidade contrária ao discurso. Quando o núcleo da narrativa da Administração Central é a autonomia e a descentralização, é, no mínimo, irónico que directores escolares afirmem:

“que as escolas, desde há, seis anos, cinco, seis anos andam esmagadas com burocracia e nesse aspecto não é facilitador. Nesse aspecto não nos permite a nós nas escolas, portanto, recuar um bocadinho e ver a floresta, estamos sempre tapados com um tronco ou com outro tronco, não conseguimos ainda mexer-nos bem e ver exactamente o que é que se pode fazer mais porque acho que de há uns anos para cá andamos esmagados em burocracia, andamos esmagados em decretos-lei, andamos esmagados em leis, andamos esmagados em instrumentos” (D10:17).

“que, neste momento, um director, o órgão de gestão está cada vez mais a ser um actor administrativo e cada vez menos um actor reflexivo sobre as questões pedagógicas, as questões educativas. São tantas as solicitações por parte da Direcção Regional, da DGIR, do GEP, do Ministério da Educação, das várias instituiçãozinhas, das várias entidades do Ministério da Educação que nós estamos completamente inundados e pressionados por papéis e mais papéis e mais papéis” (D7:3).

O modelo burocrático de gestão permanece quase intocável. A “indústria” dos normativos desenvolve uma subtil e refinada forma de controlo do centro sobre a periferia, coarctando a verdadeira autonomia desenvolvida através do pensamento reflexivo sobre a realidade concreta. As críticas de Formosinho e Machado, pronunciadas há mais de uma década (2000c:100), mantêm uma actualidade desconcertante. Segundo eles, “o simples facto de novas terminologias integrarem o discurso em uso nas escolas não significa que a mudança que nelas se operou tenha passado o nível elementar da retórica que lhe anima a vida quotidiana”. A retórica parece encaminhar, como apuramos anteriormente, para uma estratégia de “retenção” dos directores num modelo de governação que os impede de pensar, questionar, reflectir, reunir com colegas, criar rede, arquitectar em conjunto novos possíveis. Esta

“indústria” acarreta uma involuntária subordinação e manifesta um quotidiano de dependência que só pode arrastar a conformidade com a norma e com a autonomia decretada uma vez que não sobra nem tempo nem ocasião para a “construir”. Além disso, devemos ainda reforçar que o modelo de tirania da mudança permanente (Barroso, 2003) destrói tudo aquilo que é construído e consolidado nas escolas. Não deixa de ser oportuno citar aqui um trecho de “A Utopia”. O autor, Tomás Morus, referindo-se à legislação da ilha, refere que “são as leis em pequeníssimo número e bastam no entanto para as instituições utopianas. O que os utopianos desaprovam é o número interminável de volumes de leis e comentários. Consideram suprema injustiça coagir os homens com inúmeras leis, tantas que as não podem ler todas, ou então obscuras em demasia para que as possam compreender” (Morus, 2000:123). Esta crítica, pronunciada no século XVI, encaixa, na perfeição, no modelo da Administração Escolar portuguesa do século XXI. Na verdade, há um interminável número de volumes de legislação e posteriores comentários, explicações e rectificações que impedem não só o conhecimento cabal de toda a legislação mas também impossibilitam o seu cumprimento. Decorridos vários séculos, observamos que permanece na Administração Escolar o exemplo de uma indústria de normativos que amarra de forma implícita e explícita a acção dos directores escolares mas também aniquila muitos dos processos de melhoria desenvolvidos pelas escolas, tendo como matriz um modelo que é posteriormente, com nova legislação, completamente desvirtuado ou mesmo arrasado. As declarações de D2, D3 e D13 são particularmente esclarecedoras quanto a esta realidade:

“Não saber com o que podemos contar: isso é o pior. Todos os anos mudam as regras e, muitas vezes, a meio do ano. É impressionante” (D2:8).

“O ministério está constantemente a produzir alterações e, na maioria das vezes, a escola não está preparada para elas. Quando acertamos o andamento da escola às alterações muda tudo outra vez” (D3: 17).

“O que eu sinto que quando estamos a consolidar, já implementamos, já avaliamos, já estávamos na fase de consolidação, vai mudar tudo outra vez. Sai uma lei que nos obriga a mudar esquemas e quando já temos as coisas mais ou menos

consolidadas, avaliamos, até temos instrumentos, até produzimos, e depois, de repente, acaba-se” (D13:16).

Como afirma D4:3, *“a autonomia é no papel. Eles têm vindo a dizer que a dita autonomia é agora mas não passa do papel porque na prática, muito pouca autonomia eles vão dando à escola, nas diferentes variáveis não é?”*. Esta é, como tivemos oportunidade de confirmar, uma opinião corroborada pela grande maioria dos directores. Os directores olham para a autonomia como algo vazio que é utilizado na retórica da administração central até como modo de legitimação da sua actuação. Embora seja possível constatar, no discurso dos directores, alguns avanços na acção autonómica das escolas, não deixa de ser verdade que estes avanços progridem, em inúmeras ocasiões (talvez demasiadas), com recuos e retrocessos impostos de forma abrupta pelos serviços centrais do Ministério da Educação. É verdade que, como afirma Barroso (2004:71), *“as normas podem favorecer ou comprometer a «autonomia das escolas» mas são, por si (como a experiência nos demonstra todos os dias) incapazes de criar ou destruir a «autonomia»”*. Porém, também não deixa de ser verdade que os processos permanentes de mudança legislativa, uma verdadeira *“tirania de mudança permanente”*, esgotam as escolas e os seus recursos com trabalho inútil e destroem sistematicamente tudo aquilo que é construído alicerçado no local e na experiência de trabalho concreto no terreno. Como afirmamos anteriormente, com a tirania da mudança permanente, assistimos a esta sublime, refinada e autoritária forma de exercício do controlo sobre a periferia, as escolas, que consiste não só em tudo decretar mas também em mudar tudo o que se decreta. Envoltos nesta ventania contínua e na instabilidade, os directores ficam prisioneiros fáceis da tutela, limitados na construção de um caminho próprio porque assoberbados no trabalho de resposta às permanentes mudanças. Como afirma D10, a escola precisa é de serenidade para melhorar o ensino e as aprendizagens.

A excessiva normatização de toda a vida escolar, associada ao vórtice de mudança, deixam as escolas exangues e impedem a verdadeira autonomia que, como constatamos pela análise bibliográfica e pelos discursos da nossa amostra, deve ser uma autonomia construída localmente envolvendo os diferentes actores em respostas ajustadas aos problemas reais e concretos de cada comunidade educativa. Estamos em

crer que a autonomia é utilizada como um chavão ou um slogan para, muitas vezes, justificar intervenções nas escolas que vão no sentido inverso do desenvolvimento da autonomia. Aliás, cremos que, inúmeras vezes, a administração central esquece que a autonomia não é e não pode ser encarada como um fim em si mesmo e como algo imposto às escolas, mas deve ser encarada como um meio ou um instrumento para atingir algo muito maior: a melhoria da prestação do serviço educativo e a conseqüente melhoria do sucesso escolar de todos os alunos. No discurso da autonomia aparecem condutas que, segundo afirmações dos directores da nossa amostra, nos fazem crer que estamos diante de um tipo de administração que estabelece normas para todas as áreas de actuação e normas detalhadas que são posteriormente verificadas como se as escolas fossem governadas por controlo remoto (Formosinho, 2005b).

Todo este procedimento desemboca obrigatoriamente num processo de hipocrisia organizada que emerge como única forma de sobrevivência seja da escola e da sua identidade seja da administração central.

As permanentes incongruências e inconformidades entre o discurso e a acção dos diferentes actores educativos, geram a possibilidade, como afirma Costa (2007) e como referimos anteriormente, de fazer a leitura crítica da realidade através da metáfora da hipocrisia organizada proposta por Brunsson (2006). Para Brunsson (ibidem:19), a “a hipocrisia é mais uma reacção ao conflito dentro ou fora da organização”. Ora, como pudemos constatar, as escolas, enquanto realidades sociais complexas vivem, na sua própria matriz, em permanente conflito. Porém, esses conflitos são agravados pela permanente interferência de actores centrais que se imiscuem de forma abrupta na identidade da escola e na sua actuação consistente na realidade concreta em que laboram. Assim, a inconformidade aparece como solução para a inconsistência porque “em situações de conflito torna-se difícil de actuar de forma consistente com o que é dito e com o que é decidido” (ibidem:19).

Na nossa amostra, de forma mais ou menos declarada, vários directores (D1, D2, D3, D4, D6, D7, D8, D10, D11, D13, D15) assumem comportamentos de simulacro e/ou hipocrisia embora, em muitos casos, não interpretem o comportamento com esta conotação. O enraizamento do comportamento e a consciência de actuar em função

daquilo, que segundo a sua realidade concreta é o mais correcto e ajustado para a realidade da escola, associado a uma interpretação pejorativa do conceito de hipocrisia, impede que assumam a sua acção neste modelo de hipocrisia organizada. A afirmação de D1 é categórica neste sentido. Para director *“estamos num autêntico faz de conta. Isto é um autêntico faz de conta. O melhor exemplo é o da avaliação de desempenho. Mas não é só aí. É também nos outros todos. O Ministério faz de conta que faz leis e que resolveu os problemas com as leis. A Direcção Regional faz de conta que disse às escolas que tem que aplicar as leis. A Inspeção também faz de conta que chega cá vê que não foi e participa. Mas as escolas não podem efectivamente fazer nada em concreto, também faz de conta que cumpre. Quer dizer, isto é um faz de conta do princípio ao fim. Portanto, que interesse tem isso? Que valor é que isso tem? Que eficácia? Que valor de intervenção, como disse, de assessoria no sentido da melhoria?”* (D1:21).

De forma evidente, este director enuncia as diferentes etapas da hipocrisia organizada que começa, desde logo, na administração central. Esta ideia de fazer de conta que se resolvem os problemas com a publicação de uma lei é uma das características centrais do processo de hipocrisia organizada elaborado por Brunsson (2006). Diante da complexidade e imprevisibilidade dos problemas que surgem nas escolas, muitas vezes característicos de um número bastante reduzido e determinado de escolas, a tentação, por imposição mediática e da opinião pública, é enfrentar o problema como uma questão central solucionável com uma receita única e uniforme. A necessidade de legitimação exige que a administração central assuma uma posição onde não só afirma a sua posição de autoridade diante da periferia como a capacidade de “solucionar” problemas concretos. Esta postura acaba por simultaneamente tranquilizar a opinião pública e legitimar a sua autoridade e importância diante da mesma opinião pública e publicada. No entanto, não deixa de ser possível transpor para muitos casos aquilo que Brunsson (ibidem:176-177) identifica num caso concreto. A publicação de uma lei nem sempre procura “a resolução de problemas ou do controlo. (...) A globalidade só se torna compreensível se assumirmos que os principais objectivos foram o apoio e a legitimação. Não surpreende, portanto, que o trabalho na proposta de lei não

tenha tido uma função de resolução de problemas, pois ninguém nele envolvido tinha a mais pequena ideia de como os problemas poderiam ser resolvidos e nem sequer acreditava que alguma vez pudessem ser resolvidos. Talvez fosse apenas porque o problema era realmente insolúvel que os políticos acharam que deviam intervir. E dada a impossibilidade de se dedicarem à resolução dos problemas, tinham naturalmente pouco interesse em exercer o controlo”. Na verdade, estamos em crer que, diante da consciência de impossibilidade de solução de muitos problemas que transbordam para a escola, os actores da administração central simulam a resolução desses mesmos problemas com a publicação de uma lei, que legitima a sua própria existência e actuação e coloca a responsabilidade do lado das escolas. Como afirma Brunsson (2006:179), “é possível legitimar uma dada situação afectando a forma como as pessoas pensam sobre esse assunto. Só que essa situação pode ser legitimada pelo simples acatar dessa responsabilidade”. Ora, a publicação permanente de normativos, adopta esta postura de assumpção de responsabilidade sem, na verdade, existir um verdadeiro e efectivo arcar de responsabilidade. Por isso, o discurso da autonomia é, deste modo, instrumentalizado para uma desresponsabilização do centro e para uma deslegitimação da periferia. Esta deslegitimação sucede porque, diante da “transferência” das soluções para a periferia, através de “receitas” legisladas centralmente mas de eficácia duvidosa, até por serem uma receita uniforme de prescrição obrigatória para sintomas distintos, a periferia fica com o ónus da aplicação da prescrição e da garantia de sucesso quando o mesmo está comprometido a priori. Ora, o insucesso será sempre uma responsabilidade da periferia por incapacidade de aplicação do *modelo ideal* prescrito pela administração central e/ou regional. Esta actuação, de faz de conta e de simulacro, cimenta uma hipocrisia organizada que coloca os actores da periferia numa situação que os obriga a reproduzir a hipocrisia organizada como o modelo mais viável de actuação deixando-os, por outro lado, reféns da administração central. Como afirmámos, a acção da escola é governada desde de fora, como que por controlo remoto, porque todas as acções significativas são pensadas e estruturadas pelos “detentores momentâneos do poder que, possuídos de uma divina chama estatal, decretam e despacham a toda a hora as mudanças mais pertinentes e oportunas” (Azevedo, 2011:111) porventura certos, desde logo, da falência

daquilo que é decretado. Os normativos ao invés de serem o instrumento de melhoria da escola, de cada escola, afirmam-se, inúmeras ocasiões, como catalisadores de instabilidade porque “obrigam” a escola a alterar práticas de sucesso instituídas num processo lento de avaliação e melhoria por práticas alinhadas de modo uniforme que, por essa mesma razão, não servem a ninguém, como afirma D4: *“os normativos são para todos... isso diz tudo. Uma coisa que é para todos não é para ajudar ninguém”* (D4: 23). Diante desta concepção, a afirmação de D2 é incisiva. Para esta directora, *“os normativos não se preocupam com a melhoria da escola. Os normativos preocupam-se em fazer com que todas as escolas façam igual. Os normativos são exactamente isso. Isto vem para a escola para a escola fazer assim e a escola do norte faz como a escola de Lisboa e a escola do Algarve. Exactamente a mesma coisa. Vocês têm que seguir exactamente os meios. Tem que seguir exactamente as mesmas linhas”* (D2:9).

Assumindo o seu papel neste jogo de faz de conta, as escolas acabam por não cumprir na totalidade ou em parte aquilo que é decretado. Ora, fazendo de conta que fazem, como afirma D1, enredam-se numa teia de hipocrisia organizada. Não cumprem porque aquilo que lhes é imposto não é passível de ser aplicado na íntegra na escola sob pena de a aplicação gerar mais e maiores problemas e conflitos que aqueles que pretende solucionar. Não cumprindo na totalidade ou em parte, porque optam por aquilo que melhor se ajusta à sua realidade, entram no jogo iniciado pela administração central e/ou regional e ficam prisioneiros da dança em que foram forçados a entrar. Prendem-nos as grilhetas de uma inconformidade que tem de gerir de um modo para os actores externos da administração central e de outro para os actores internos da própria escola. Porém, como afirma D10, este jogo desenrola-se em condições desiguais porque *“nós construímos a autonomia num jogo complicado... num jogo... numa relação desigual com a administração. (...) Depois procuramos conservar a autonomia de muitos modos... Eles sabem: uma coisa são os papéis, outra coisa é a realidade. Mas eles apenas verificam papeis, não a realidade quotidiana construída”* (D10:11). Esta consciência dos diferentes actores, remata naquilo que anteriormente afirmamos sobre um jogo de faz de conta e simulacro alicerçado numa hipocrisia organizada.

As escolas fazem de conta que cumprem as normas estabelecidas mas, sempre que podem, por necessidade de equilíbrio e sobrevivência própria, não o fazem. A Administração Central sabe que isso se pratica mas também não leva completamente a sério os eventuais desvios existentes, de tal modo que esta administração se legitima e sobrevive porque emana sempre novas normas para se cumprirem e as escolas vão fazendo de conta que cumprem tudo, exercendo assim a sua “autonomia”, embora sabendo que estão nas mãos e na periferia da Administração Central. Assim, perpetua-se o “status quo” fazendo de conta que tudo muda, numa sociedade em mudança permanente.

Mas este jogo de “faz de conta do princípio ao fim” também existe porque o próprio Estado, relativamente à autonomia das escolas, decreta uma coisa e faz outra. Com um discurso, desde há décadas, focado na descentralização e autonomia, aquilo que os directores da nossa amostra constatarem é, em inúmeras situações, o percurso inverso nomeadamente ao nível da autonomia financeira e administrativa. Como afirma D9 “*eu penso que a autonomia é retórica, tem sido retórica. Primeiro porque realmente nós não somos autónomos, portanto, administrativamente e financeiramente não somos autónomos, portanto, temos, temos, temos um orçamento, o chamado orçamento do Estado para o funcionamento da escola que... cujo bloco principal, o chamado bloco c do orçamento do Estado, que são as despesas com água, electricidade, gás e com comunicações, leva pelo menos aí 80% do orçamento, portanto, a esse nível, não temos, não temos grande, grande autonomia nem grande capacidade*” (D9:18). Na verdade, esta ausência de autonomia financeira e administrativa é encarada pelos directores da amostra como um entrave para a construção da verdadeira autonomia. Esta ausência de autonomia enfatiza a distância que ainda se verifica entre uma escola “impessoal”, órgão local do Estado, a realidade mais presente, e uma escola diversa, articulada com a comunidade, onde se edificam aprendizagens culturais únicas e onde a realidade ultrapassa largamente a uniformidade “assumida” pela Administração. Se as escolas não possuem autonomia para gerir, com um enquadramento razoável, os seus recursos humanos e financeiros, pouco mais lhes resta que o reproduzir normas.

Este problema agudiza-se mais quando consideramos a impossibilidade de gerir/contratar os recursos humanos. Com a excepção de D5, todos os directores da nossa mostra, ainda que, como constatamos, com razões diversas, enfatizam a importância de gerir a contratação dos recursos humanos com uma inevitabilidade de maior autonomia. Esta valorização, como constatamos, não é assumida como algo isento de riscos e de responsabilidades acrescidas mas também não deixa de ser valorizada como um elemento importante na prestação de um serviço educativo de maior qualidade. Os directores mostram-se conscientes da inexistência de modelos perfeitos e isentos de críticas e problemas, mas não deixam de relevar, apesar dos receios apresentados, uma maior autonomia na contratação de docentes como algo determinante para o sucesso dos alunos e para a concretização de uma verdadeira cultura de autonomia e responsabilização por projectos educativos próprios.

Parece-nos, como já afirmámos, que a ambiguidade dos discursos dos directores pode ser lida seja como algo que brota das práticas quotidianas de uma autonomia sem directores escolares autónomos, o que os empurra para contradições, tensões e hesitações quase insanáveis no quadro geral legal centralista, uniformizador e burocrático, seja ainda como revelação de que o exercício destes cargos, em Portugal, apesar de existirem Associações de Directores de Agrupamento e Escolas, está descapitalizado de uma visão estratégica comumente reflectida e assumida. Aliás, os recentes problemas com a colocação de professores reflectem a falência de um modelo que se quer simultaneamente centralizado e autónomo e reflecte também esta incapacidade das escolas agirem de forma verdadeiramente autónoma, com uma visão estratégica, mais ou menos ancorada em parcerias estratégicas locais.

Pudemos constatar ainda que mesmo ao nível pedagógico existe um cada vez maior cerceamento da autonomia das escolas. Aspectos simples como a constituição de turmas ou elaboração de horários foram referidos pelos directores como algo em que a sua autonomia, na prática, não existe. A afirmação de D11, que é corroborada por outros directores (D1, D2, D3, D5, D11, D13, D14, D15), “*Não tenho autonomia nem para fazer turmas ou horários, que outra autonomia posso ter?*” (D11:20) é bastante elucidativa quanto a esta realidade. No entanto, há que referir que nestes aspectos existe

um controlo rigoroso da administração central desenvolvido através da obrigatoriedade de utilização das plataformas electrónicas. Este controlo minucioso inibe as escolas não só de agirem autonomamente como de dialogarem sobre eventuais excepções por ausência de interlocutores. A “implosão” de serviços locais e regionais, sob o argumento de maior autonomia para as escolas, trouxe como consequência um maior centralismo nas direcções gerais. Estas direcções gerais são, desde logo, mais distantes e impessoais e, para pior, funcionam num controlo remoto de aplicações informáticas onde a uniformidade da lei cega, a impessoalidade e a distância são as características mais comuns. Estas plataformas, como constatámos, não só usurpam muito do tempo das direcções com pedidos permanentes, em inúmeras ocasiões em duplicado, como executam um controlo sobre as mais pequenas “irregularidades” detectadas no cruzamento das diferentes informações solicitadas. A afirmação de D2 é esclarecedora sobre este ponto: *“nós temos, neste momento, uma plataforma que é a MISI que se abraça a plataforma com o código de uma escola vai ver que a MISI sabe quantos funcionários temos, quantos alunos temos, quantos alunos tem escalão A, escalão B, sem escalão. Sabe a vida da escola porque naquela plataformazinha está lá tudo espelhado, não falta nada. Isto para ver o rigor com que há esse controlo sobre as escolas. Se nós fizermos uma exportação de dados que não esteja condizente com os dados que enviamos anteriormente, por exemplo, eles detectam imediatamente: há aqui um erro assim e assim. O que vocês enviaram não está de acordo com os dados que já temos anteriormente portanto está tudo controlado ao milímetro. Ao milímetro. É impressionante”* (D2:14).

Este controlo “ao milímetro” permite que os directores fiquem permanentemente acorrentados diante dos órgãos centrais e, como tal, também se encontrem em constante dependência desses mesmos órgãos. Além disso, esta actuação encaminha o “jogo” da hipocrisia organizada para um maior desequilíbrio entre os diferentes actores. A administração central prossegue o seu “jogo” mas controlando de forma mais próxima e informada o “jogo” dos actores da periferia. A hipocrisia organizada dos actores da periferia é, cada vez mais, “consentida” pela hipocrisia dos actores centrais. Este “consentimento” acarreta que as escolas fiquem ainda mais limitadas na construção

“hipócrita” da autonomia, através de opções tomadas no rebordo e/ou inconformidade com a própria lei.

Neste controlo estabelecido através das plataformas electrónicas, também devemos salientar novamente o papel da central de compras no processo de amputação da autonomia das escolas. Como aludimos anteriormente, há uma unanimidade na crítica à central de compras que é feita com base em argumentos distintos. Todos os directores, excepto D5, criticam a excessiva burocracia do processo. Porém, D7, D8, D9 e D10 acrescentam ainda que a central de compras causa transtornos e instabilidade na vida da escola. Os directores (D1, D2, D3, D5 e D9) suspeitam da transparência do processo, referem (D2, D3, D4, D5, D8, D10, D13 e D15) que os produtos adquiridos na central de compras são de qualidade inferior aqueles que a escola estava habituada a adquirir e referem ainda (D2, D3, D4, D7, D10 e D11) que os preços de aquisição não são competitivos e chegam mesmo a ser superiores àqueles que escola tinha na compra local. D4, D5, D6, D8, D10, D11 e D15 referem que a central de compras implicou uma machadada e um sacrifício da relação com a comunidade. Esta última crítica é particularmente importante porque este modelo coloca muitas dificuldades, senão mesmo impossibilidade, ao estabelecimento de uma relação de parceria e rede com o local, particularmente em escolas situadas em contextos mais periféricos. Sob o argumento de harmonização de processos e optimização de custos, as escolas ficam, uma vez mais, sujeitas a um pesado processo de burocrático, emanado centralmente, que, causando transtornos evidentes às escolas, também concorre para o isolamento da escola do seu próprio meio envolvente. Uma vez mais, há um discurso e prática de hipocrisia organizada por parte da administração central. Sem avançar evidências concretas, prossegue com uma medida absolutamente centralizadora e contrária ao discurso de valorização do local e do estabelecimento de redes, colocando as escolas numa situação de maior fragilidade e isolamento face ao meio em que estão inseridas. Como afirmam D6, D8 e D15, os ganhos teriam de ser muito significativos para, de algum modo, compensarem aquilo que se perde na relação com a comunidade. Devemos também questionar se este modo de agir não concorre, uma vez mais, para transformar os directores e as escolas em meros elos de uma cadeia de comando

superior que decide/dita o modo de agir, se a autonomia das escolas não se parece resumir, num outro aspecto, ao preenchimento adequado de rubricas das plataformas, se esta actuação remete para um modelo alicerçado no princípio da confiança e na valorização da relação com o local e dos seus distintos actores. Parece existir uma “acção insensata” (Formosinho e Machado, 2000c:106) porque “na sua relação com as escolas, a Administração da Educação utiliza um juízo de conformidade de meios com meios e não um juízo de conformidade dos meios com os fins” (ibidem:106).

A central de compras, como as outras plataformas electrónicas, acaba por desenvolver uma realidade paradoxal: há uma sensação de permanente ligação, contacto e comunicação (e também vigilância) mas é, na verdade, uma ligação virtual porque a escola não interage com ninguém em concreto acabando por construir-se uma maior ligação com um maior isolamento, seja face à administração seja face à comunidade.

Parece-nos que é a hipocrisia organizada que melhor explica também a aplicação do modelo de gestão do 75/2008. Na verdade, existe, na opinião maioritária dos directores da nossa amostra, uma continuidade pois não há nada de novo mas antes representa o passado a entrar pelo futuro dentro, quer na concepção quer nos modos de aplicação e apropriação local das normas. Como declaramos, é possível afirmar que, no geral, os directores da nossa amostra aplicam a nova lei fazendo exactamente do mesmo modo que faziam antes de a lei existir, sendo que há muitos anos fazem assim. Esta naturalização também poderá acontecer devido às características específicas da amostra (directores com dez ou mais anos de cargo de liderança), mas aponta claramente para uma situação de naturalização das novas regras optando por um modelo de hipocrisia organizada onde o novo é acolhido e rapidamente vestido com as roupagens antigas transformando-se, desse modo, numa realidade diferente da anterior mas mais próxima do modelo antigo que do novo modelo pretendido pelo legislador.

No termos deste jogo entre os actores locais, as escolas e os seus directores, e a administração central, quem ganha é a recentralização da administração educacional. A extinção das DRE, tomada como parte da referida “implosão” do aparelho burocrático do Ministério da Educação, representou, na realidade, um reforço do centralismo burocrático e uniformizante da administração educacional. O bloqueio actual é evidente.

A questão que fica sempre fora da decisão política é exactamente aquela que pode fazer romper este bloqueio: a descentralização. Não é possível haver verdadeiramente autonomia sem que se rompa o modelo vigente, o que requer a descentralização. Num quadro de real poder local sobre a administração da educação será possível pensar a autonomia fora do jogo deste modelo de hipocrisia. Até lá ela será sempre o rosto mais fiel da autonomia de que se fala.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, A. (2010). A igreja e a primeira república. *Humanística e Teologia*, 31(2), 157-186.
- Afonso, A. J. (2002a). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. In L. C. Lima, & A. J. Afonso (Eds.), *Reformas da educação pública. democratização, modernização, neoliberalismo*. (pp. 33-60). Porto: Afrontamento.
- Afonso, A. J. (2002b). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *Reformas da educação pública. democratização, modernização e neoliberalismo*. (pp. 75-90). Porto: Afrontamento.
- Afonso, A. J. (2002c). Políticas contemporâneas e avaliação educacional. *Reformas da educação pública. democratização, modernização e neoliberalismo*. (pp. 111-127). Porto: Afrontamento.
- Afonso, N. (1994). *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na europa: Do estado educador ao controlo social da escola pública. In J. Barroso (Ed.), *A escola pública. regulação, desregulação, privatização*. (pp. 49-78). Porto: Asa.
- Afonso, N. (2006). A direcção regional de educação: Um espaço de regulação intermédia. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 71-98). Lisboa: Educa.

- Alastalo, M. (2008). The history of social research methods. In P. Alasuutari, L. Bickman & J. Brannen (Eds.), *The SAGE handbook of social research methods* (pp. 26-41). London: SAGE.
- Alasuutari, P., Brannen, J., & Bickman, L. (2008). Social research in changing social conditions. In P. Alasuutari, L. Bickman & J. Brannen (Eds.), *The SAGE handbook of social research methods* (pp. 1-8). London: SAGE.
- Almeida, L., & Freire, T. (2003). *Metodologia da investigação em psicologia e educação*. Braga: Psiquilíbrios Edições.
- Alves, J. M. (1999). *A escola e as lógicas de acção. as dinâmicas políticas de uma inovação instituinte*. Porto: Asa.
- Alves, J. M. (2008). *Os exames do ensino secundário como dispositivos de regulação das aspirações - A ficção meritocrática, a organização da hipocrisia, e as acções insensatas*. (Unpublished Universidade Católica Portuguesa, Porto).
- Alves, J. M. (2012). Tecendo os caminhos da melhoria dos processos e resultados educativos. das ilusões nefastas às utopias gratificantes. *Revista Portuguesa De Investigação Educacional*, 11, 7-27.
- Amaro, R. R. (1996). Descentralização e desenvolvimento em Portugal - algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação. os caminhos da descentralização*. (pp. 15-24)
- Ambrósio, T. (2001). Sessão de abertura. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso (Eds.), *O século da escola: Entre a utopia e a burocracia* (pp. 7-8). Porto: Asa.
- Apple, M. W., & Beane, J. A. (2000). Introdução: Lições da prática. In M. W. Apple, & J. A. Beane (Eds.), *Escolas democráticas*. (pp. 7-18). Porto: Porto Editora.

- Augé, M. (1992). *Non-lieux. introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris: Seuil.
- Azevedo, J. M. (1999). Nove tópicos sobre a descentralização. In J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação. os caminhos da descentralização*. (pp. 125-130). Lisboa: Edições Colibri.
- Azevedo, J. (1994). *Avenidas de liberdade reflexões sobre política educativa* (1a ed ed.). Porto: Asa.
- Azevedo, J. (2002). *O fim de um ciclo? A educação em Portugal no início do século XXI*. Porto: Asa.
- Azevedo, J. (2003). *Cartas aos directores de escolas*. Porto: Asa.
- Azevedo, J. (2003a). In <http://www.joaquimazevedo.com/> (Ed.), *As escolas e o excesso de tralha técnica*
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial. ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2007b). In <http://www.joaquimazevedo.com/> (Ed.), *A autonomia das escolas e a regulação sócio-comunitária da educação*. Encontros dos Jerónimos - Estado Garantia: o Estado do século XXI?:
- Azevedo, J. (2007c). Aprendizagem ao longo da vida e regulação sociocomunitária da educação. *Cadernos De Pedagogia Social*, 1, 7-40.
- Azevedo, J. (2009). Repensar a política para a educação: Contributos para um outro modelo de governação da educação, em Portugal. liberdade, confiança, compromisso, esperança. Retrieved from www.joaquimazevedo.com

- Azevedo, J. (2010). Prefácio. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 9-11). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2011). *Liberdade e política pública de educação. ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2013). *Quem não espera desespera. ensaio sobre a esperança e sobre uma renovação cultural inadiável* <http://www.joaquimazevedo.com>.
- Bäckman, E., & Trafford, B. (2007). *Governança democrática das escolas*. Lisboa: CNE - Conselho Nacional de Educação.
- Barbieri, H. (2003). Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de 'perfis de território'. *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, 43-75.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída. In J. O. Barroso (Ed.), *O estudo da escola* (pp. 167-189). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1996b). Introdução. In J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação. os caminhos da descentralização*. (pp. 9-14). Lisboa: Edições Colibri.
- Barroso, J. (2000). O século da escola: Do mito da reforma à reforma de um mito. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso (Eds.), *O século da escola: Entre a utopia e a burocracia* (pp. 63-94). Porto: Asa.
- Barroso, J. (2003a). Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Ed.), *A escola pública. regulação, desregulação e privatização*. (pp. 19-48). Porto: Asa.
- Barroso, J. (2003b). A "escolha da escola" como processo de regulação: Integração ou selecção social? *A escola pública. regulação, desregulação, privatização*. (pp. 79-110). Porto: Asa.

- Barroso, J. (2003c, Ano 12 N°119). A «tirania da transformação» permanente. *A Página Da Educação*
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: Uma ficção necessária. *Revista Portuguesa De Educação, 17(2)*, 49-83.
- Barroso, J. (2005a). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade, 26(96)*, 725-751.
- Barroso, J. (2005b). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006a). Introdução - A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 9-40). Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2006b). O estado e a educação: A regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2007). A autonomia das escolas: Retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. *A autonomia das escolas. textos da conferência internacional A autonomia das escolas: 28-29 de novembro de 2005*. (pp. 23-48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (2008). Parecer - projecto de decreto-lei 771/2007-ME. Retrieved from <file:///C:/Users/Docentes/Downloads/Jo%C3%A3o%20Barroso.pdf>
- Barroso, J. (2012). La gestion scolaire, entre modernisation et exigence démocratique. *Revue Internationale D'Éducation- Sèvres, 60*, 55-64.

- Barroso, J., Dinis, L. L., Macedo, B., & Viseu, S. (2006). A regulação interna das escolas: Lógicas e actores. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 163-190). Lisboa: Educa.
- Barroso, J., & Viseu, S. (2006). A interdependência entre escolas: Um espaço de regulação. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 129-162). Lisboa: Educa.
- Barroso, J., & Viseu, S. (Setembro 2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: De uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação e Sociedade*, 24(84), 897-921.
- Bazarrá, L., Casanova, O., & Ugarte, J. G. (2007). *Ser professor y dirigir profesores en tiempos de cambio*. (3rd ed.). Madrid: Narcea.
- Beane, J. A., & Apple, M. W. (2000). Em defesa das escolas democráticas. In M. W. Apple, & J. A. Beane (Eds.), *Escolas democráticas*. (pp. 19-56). Porto: Porto Editora.
- Bobbio, N. (2007). *Estado, governo, sociedade. para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra.
- Bolívar, A. (1999). O lugar da escola na política curricular actual. para além da reestruturação e da descentralização. In M. J. Sarmiento (Ed.), *Autonomia da escola. políticas e práticas*. (pp. 157-190). Porto: Asa.
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas. estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Porto: Asa.
- Bolívar, A. (2004). La autonomía de centros escolares en españa: Entre declaraciones discursivas y prácticas sobre-reguladas. *Revista De Educación*, (333), 91-116.
- Bourdieu, P. (2004). *Para uma sociologia da ciência*. Lisboa: Edições 70.

- Brunsson, N. (2006). *A organização da hipocrisia. os grupos em acção: Dialogar, decidir e agir*. Porto: Asa.
- Bryman, A. (2008a). The end of the paradigm wars? In P. Alasuutari, L. Bickman & J. Brannen (Eds.), *The SAGE handbook of social research methods* (pp. 13-25). London:
- Bryman, A. (2008b). *Social research methods* (3^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Cabral, A. P. (2010). *Inspecção em educação: Controlo e/ou supervisão?* (Unpublished Universidade dos Açores, Açores.
- Canário, M. B. B. (1999). Descentralização e projecto educativo local. In J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação. os caminhos da descentralização*. (pp. 67-74). Lisboa: Edições Colibri.
- Candeias, A. (2009). *Educação, estado e mercado no século XXI. apontamentos sobre o caso português numa perspectiva comparada*. Lisboa: Edições Colibri.
- Carneiro, R. (1994). Manifesto contra o estado hegemónico. *Ensino livre. uma fronteira da hegemonia estatal* (pp. 13-14). Porto: Asa.
- Carvajal, L. G. (1996). *Ideas y creencias del hombre actual*. Santander: Sal Terrae.
- Carvalho, R. (2001). *História do ensino em Portugal, desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano* (3^a ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carvalho, R. M. P. (2011). *A contratualização da autonomia das escolas em Portugal*. (Unpublished Universidade Católica Portuguesa, Porto.

- Castanheira, P. (2010). *Liderança e gestão das escolas em Portugal: Quotidiano do presidente do conselho executivo*. (Unpublished Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Castilho, S. (2011). *O ensino passado a limpo. um sistema de para Portugal e para os portugueses*. Porto: Porto Editora.
- Charlot, B. (1994). La territorialisation des politiques éducatives: Une politique nationale. *L'école et le territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. (pp. 25-48). Paris: Armand Colin.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. (1988). *Proposta global de reforma. relatório final*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Correia, S. (2011). *Dispositivos de autoavaliação de escola: Entre a lógica do controlo e a lógica da regulação*. (Unpublished Universidade do Minho, Braga.
- Costa, J. A. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Asa.
- Costa, J. A. (2007). Os projectos na escola: Uma leitura crítica através da metáfora da hipocrisia organizada. *Projectos em educação - contributos de análise organizacional* (pp. 97-118). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A. (2009). Do direito à hipocrisia organizada na gestão das escolas. Retrieved from http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/158.pdf
- Cotovio, J. (2004). *O ensino privado*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Crato, N. (2006). *O 'eduquês' em discurso directo. uma crítica da pedagogia romântica e construtivista*. Lisboa: Gradiva.
- Crato, N. (2010). Algumas ideias dominantes na educação em Portugal. In F. Savater, R. M. Castillo, N. Crato & H. Damião (Eds.), *O valor de educar, o valor de instruir* (pp. 59-76). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Dale, R. (2004). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? *Educação e Sociedade*, 25(84), 423-460.
- Dale, R. (2008). Construir a europa através de um espaço europeu de educação. *Revista Lusófona De Educação*, (11), 13-30.
- Delgado, J. M., & Martins, É. (2002). *Autonomia, administração e gestão das escolas portuguesas - 1974-1999: Continuidades e rupturas*. Lisboa: Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.
- Derouet, J. (1996). O funcionamento dos estabelecimentos de ensino em França: Um objecto em redefinição. In J. O. Barroso (Ed.), *O estudo da escola* (pp. 61-86). Porto: Porto Editora.
- Derouet, J. (2000). School autonomy in a society with multi-faceted political references: The search for new ways of coordinating action. *Journal of Education Policy*, 15(1), 61-69. doi:10.1080/026809300286024
- Derouet, J. (2010). Crise do projeto de democratização da educação e da formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões a partir do caso francês. (1980-2010). (portuguese). *Educacao & Sociedade*, 31(112), 1001-1027.
- Dronkers, J., Felouzis, G., & van Zanten, A. (2010). Education markets and school choice. *Educational Research & Evaluation*, 16(2), 99-105.
- Dunham, S. S. (2010). Government regulation of higher education: The elephant in the middle of the room. *Journal of College & University Law*, 36(3), 749-790.
- Dutercq, Y. (1999). Será a escola o futuro do sistema educativo? uma análise política do funcionamento dos estabelecimentos de ensino. In M. J. Sarmento (Ed.), *Autonomia da escola. políticas e práticas*. (pp. 191-228). Porto: Asa.

- Dutercq, Y. (2001). Educational administration. *European Education*, 33(2), 74.
- Estêvão, C. V. (1998). In Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia. Universidade do Minho (Ed.), *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga:
- Estêvão, C. V. (2002). *Globalização, metáforas organizacionais e mudança educacional. dilemas e desafios*. Porto: Asa.
- Estêvão, C. V. (2004). *Educação, justiça e autonomia: Os lugares da escola e o bem educativo*. Porto: Asa.
- Estêvão, C. V. (2010). Perspectivas sociológicas críticas da escola como organização. *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 195-223). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Eurydice. (2007). *Autonomia das escolas na europa. políticas e medidas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Fenprof. *Fenprof apresenta propostas de alteração ao regime de autonomia, administração e gestão das escolas*. Retrieved from http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_4636/Anexos/F-057_PropostasGestao_050410.pdf
- Fenprof. Posição da FENPROF para a revisão do DL 75/2008. Retrieved from http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_6053/Anexos/F-008-PosicaoFENPROF.pdf
- Fernandes, A. S. (2005a). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 53-90). Porto: Asa.

- Fernandes, A. S. (2005b). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 193-224). Porto: Asa.
- Fernandes, A. S. (2010). Apresentação. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 13-18). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Fernandes, A. T. (1987). In Comunicação apresentada ao Colóquio "La décentralisation: evaluation d'un thème de recherches" - Universidade de Orléans 1 e 2 de Outubro de 1987. (Ed.), *Descentralização e teoria do estado*.
- Ferreira, F. I. (2000). A construção da autonomia em redes educativas. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 139-145). Porto: Asa.
- Ferreira, F. I. (2003). *O estudo do local em educação. dinâmicas socioeducativas em paredes de coura*. (Unpublished Universidade do Minho - Instituto de Estudos da Criança, Texto Policopiado).
- Ferreira, F. I. (2005a). Metáforas organizacionais: O centro e a rede. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 165-192). Porto: Asa.
- Ferreira, F. I. (2005b). Os agrupamentos de escolas: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 265-306). Porto: Asa.
- Ferreira, F. I., & Formosinho, J. (2000). A decisão no quotidiano. contributo para o estudo da iniciativa social em educação. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J.

- Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 65-76). Porto: Asa.
- Ferreira, H. (2005). *A administração da educação primária, entre 1926 e 1995: Que participação dos professores na organização da escola e do processo educativo?* (Unpublished Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia, Texto Policopiado).
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.
- Fonseca, F. T. d. (2000). Ensino - época moderna. In C. M. Azevedo (Ed.), *Dicionário de história religiosa de Portugal C-I* (pp. 118-123). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Ford, J. (1999). Rationale for decentralization. *Decentralization: Briefing notes* (pp. 6-8) World Bank Institute - WBI Working Papers.
- Ford, J. (1999). Rationale for decentralization. *Decentralization: Briefing notes* (pp. 6-8) World Bank Institute - WBI Working Papers.
- Formosinho, J. (2000a). O pragmatismo burocrático. um contributo para o estudo da política educativa no quotidiano. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 77-90). Porto: Asa.
- Formosinho, J. (2000b). A escola das pessoas para as pessoas - para um manifesto antiburocrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 147-159). Porto: Asa.
- Formosinho, J. (2003). A governação das escolas em Portugal - da "gestão democrática" à governação participada. In A. P. Vilela (Ed.), *Administração e gestão das escolas. diferentes olhares sobre a mesma problemática*. (pp. 23-35). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.

- Formosinho, J. (2005a). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Asa.
- Formosinho, J. (2005b). A evolução do modelo de administração da escola de interesse público em Portugal (1926-86). In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 91-114). Porto: Asa.
- Formosinho, J. (2005c). A construção da autonomia das escolas: Lógicas territoriais e lógicas afinitárias. *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 307-319). Porto: Asa.
- Formosinho, J. (2010). Autonomia das escolas em Portugal - 1987-2007. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 43-56). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Ferreira, H., & Machado, J. (2010b). Os (des)caminhos da autonomia das escolas. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 91-120). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., & Machado, J. (2010). Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 31-42). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, H. (2010). Democracia, gestão e autonomia da escola - a governação por contrato. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 57-70). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Ferreira, F. I., & Machado, J. (2000). Introdução. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas*. (pp. 11-14). Porto: Asa.

- Formosinho, J., & Machado, J. (2000a). Reforma e mudança nas escolas. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 15-30a). Porto: Asa.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2000b). A administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 31-63). Porto: Asa.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2000c). Vontade por decreto, projecto por contrato. reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 91-115). Porto: Asa.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2000d). Autonomia, projecto e liderança. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 117-137). Porto: Asa.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal - políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 115-164). Porto: Asa.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2008). *Parecer de João Formosinho e Joaquim Machado sobre o projecto de dec-lei 771/2007 - regime de autonomia, administração e gestão das escolas*
- Formosinho, J., & Machado, J. (2010a). Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 19-30). VNG: Fundação Manuel Leão.

- Formosinho, J., & Machado, J. (2010b). Políticas de autonomia e avaliação - Portugal no concerto da união europeia. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 71-90). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2010c). Escola, autonomia e avaliação - o primeiro ano de governação por contrato. *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 121-146). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2011). Escola, diferenças e igualdade: Um projecto de intervenção prioritária. Retrieved from http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1305534284_ARQUIVO_Escoladiferencaseigualdade_Texto.pdf
- Franco, J. E. (2000). Ensino - época contemporânea (de 1910 até à actualidade). In C. M. Azevedo (Ed.), *Dicionário de história religiosa de Portugal C-I* (pp. 127-129). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Galiani, S., Gertler, P. & Schargrotsky, E. (2005). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. Retrieved from <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/semi/semi060505.pdf>
- Giddens, A. (2004). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gomes, J. S. (2001). Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal. In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes (Eds.), *Administração e política. perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. (pp. 77-102). Oeiras: Celta.
- Gomes, J. F., Fernandes, R., & Grácio, R. (1988). *História da educação em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Gonçalves, P. (1999). *A concessão de serviços públicos*. Coimbra: Almedina.

- Green, A. (1999). Êxito educativo em sistemas centralizados e descentralizados. In M. J. Sarmiento (Ed.), *Autonomia da escola. políticas e práticas*. (pp. 67-94) Asa.
- Guinote, P. (2104). *Educação e liberdade de escolha*. Lisboa: FFMS.
- Hameline, D. (2001). Os professores: Prisioneiros, cúmplices? que nova profissinalidade? In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso (Eds.), *O século da escola: Entre a utopia e a burocracia* (pp. 41-62). Porto: Asa.
- Hanson, E. M. (1997). Descentralização educacional: Questões e desafios. *PREAL (Programa De Promoção Da Reforma Educativa Na América Latina e Caribe)*, (9), 2-26.
- Henig, J. R. (2009). The politics of localism in an era of centralization, privatization, and choice. *Yearbook of the National Society for the Study of Education (Wiley-Blackwell)*, 108(1), 112-129. doi:10.1111/j.1744-7984.2009.01151.x
- Innerarity, D. (2010). *O novo espaço público*. Lisboa: Teorema.
- Laderrière, P. (1996). A investigação sobre a escola: Perspectiva comparada. In J. O. Barroso (Ed.), *O estudo da escola* (pp. 41-60). Porto: Porto Editora.
- Levin, H. (2003). Os "cheques ensino": Um quadro global de referência para a sua avaliação. In J. Barroso (Ed.), *A escola pública. regulação, desregulação, privatização*. (pp. 111-148). Porto: Asa.
- Lima, L. C. Audição parlamentar sobre o projecto governamental de “Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” (2008.02.12). Retrieved from <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11817/1/Parecer%20-%20Assembleia%20da%20Rep%C3%BAblica.pdf>
- Lima, L. C. (1988). *Gestão das escolas secundárias. A participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.

- Lima, L. C. (1996). Construindo um objecto: Para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In J. O. Barroso (Ed.), *O estudo da escola* (pp. 15-40). Porto: Porto Editora.
- Lima, L. C. (2002a). Introdução: estudando as Políticas Educativas em Portugal . In L. C. Lima, & A. J. Afonso (Eds.), *Reformas da educação pública. democratização, modernização, neoliberalismo*. (pp. 7-16). Porto: Afrontamento.
- Lima, L. C. (2002b). Modernização, racionalização e optimização: Perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. In L. C. Lima, & A. J. Afonso (Eds.), *Reformas da educação pública. democratização, modernização, neoliberalismo*. (pp. 17-32). Porto: Afrontamento.
- Lima, L. C. (2002c). Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In L. C. Lima, & A. J. Afonso (Eds.), *Reformas da educação pública. democratização, modernização, neoliberalismo*. (pp. 61-74). Porto: Afrontamento.
- Lima, L. C. (2002d). O paradigma da Educação Contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In L. C. Lima, & A. J. Afonso (Eds.), *Reformas da educação pública. democratização, modernização, neoliberalismo*. (pp. 91-110). Porto: Afrontamento.
- Lima, L. C. (2006). Escolarizando para uma educação crítica: A reinvenção das escolas como organizações democráticas. In A. Teodoro, & C. A. Torres (Eds.), *Educação crítica & utopia. perspectivas para o século XXI*. (pp. 19-34). São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *A educação em Portugal (1986-2006) - alguns contributos de investigação* (pp. 15-78). Lisboa: CNE-Editorial do Ministério da Educação.

- Lima, L. C. (2010). Concepções de escola: Para uma hermenêutica organizacional. *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 15-58). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. C. (2011). *Administração escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lindinho, C. G. (2003). *Os poderes na escola. análise das relações de poder da assembleia de escola e do conselho executivo*. (Unpublished Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia, <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/659/1/Tese%20de%20Mestrado.pdf>).
- Lipovetsky, G. (1994). *O crepúsculo do dever. A ética indolor dos tempos democráticos*. Lisboa: D. Quixote.
- Louis, F. (1999). Descentralização e autonomia dos estabelecimentos em França: Balanço e perspectivas. In J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação. os caminhos da descentralização*. (pp. 25-52). Lisboa: Edições Colibri.
- Machado, J. (2005). Cidade educadora e coordenação local da educação. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 225-264). Porto: Asa.
- Machado, J. (2014). A rede escolar e a administração das escolas: Novos e velhos desafios. *Melhorar a escola: Sucesso escolar, disciplina, motivação, direcção de escolas e políticas educativas* (). Porto: UCP - Porto.
- Machado, J., & Formosinho, J. (2012). Igualdade em educação, uniformidade escolar. *Revista Portuguesa De Investigação Educacional*, 11, 29-43.
- Machado, J., Santos, F., & Silva, V. (2012). O projecto FREI - contributo para a avaliação de um projecto TEIP. *Revista Portuguesa De Investigação Educacional*, 11, 45-64.

- Mardones, J. M. (1998). *Postmodernidad y cristianismo. el desafío del fragmento*. Santander: Sal Terrae.
- Maroy, C. (2006). Convergências e divergências dos modos de regulação numa perspectiva europeia. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 227-244). Lisboa: Educa.
- Maroy, C. (2008). *Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en europe ?*. *Sociologie Et Sociétés*, 40(1), 31-55.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative & International Education*, 39(1), 71-84. doi:10.1080/03057920801903472
- Marques Cardoso, C. (2003). Do público ao privado: Gestão racional e critérios de mercado, em portugal e inglaterra. In J. Barroso (Ed.), *A escola pública. regulação, desregulação, privatização*. (pp. 149-191). Porto: Asa.
- Martins, G. d. O. (2007). Autonomia das escolas: Enquadramento e conceito. *A autonomia das escolas. textos da conferência internacional A autonomia das escolas: 28-29 de novembro de 2005*. (pp. 49-51). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- McLean, K., & King, E. (1999). Decentralization of the education sector. *Decentralization: Briefing notes* () World Bank Institute - WBI Working Papers.
- Meirieu, P. (2006). *Escolheremos a escola pública para as nossas crianças*. Porto: Asa.
- Melo, R. Q. (2009). *Auto-avaliação e regulação nas escolas. O projecto qualis de auto-avaliação das escolas e unidades orgânicas da região autónoma dos açores*. (Unpublished Universidade Católica Portuguesa - Porto, Porto).

- Melo, R. Q., & Azevedo, J. (2011). Propostas para um novo modelo de regulação da educação. *Brotéria*, (Setembro), 1-11.
- Meuret, D. (2004). La autonomia de los centros escolares y regulacion . *Revista De Educación*, (333), 11-39.
- Mónica, M. F. (2008). *Vale a pena mandar os filhos à escola?*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Moreira, A. (2006). A autonomia do sistema português. *A autonomia das escolas. textos da conferência internacional A autonomia das escolas: 28-29 de novembro de 2005*. (pp. 9-16). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Morgado, M. (2010). *Autoridade*. Lisboa: FFMS.
- Morus, T. (2000). *A utopia*. Lisboa: Guimarães editores.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da administração pública e poder político. In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes (Eds.), *Administração e política. perspectivas de reforma da administração pública na europa e nos estados unidos*. (pp. 1-34). Oeiras: Celta.
- Neto, V. P. (2000). Ensino - época contemporânea (até 1910). In C. M. Azevedo (Ed.), *Dicionário de história religiosa de portugal C-I* (pp. 123-127). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Neto-Mendes, A., Costa, J. A., & Ventura, A. (2003). Ranking de escolas em portugal: Um estudo exploratório. *REICE - Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación*, 1(1), 1-13.
- Nosich, G. M. (2011). *Aprender a pensar criticamente: Um manual para estudantes de todas as áreas curriculares*. Porto: UCP - Porto.

- Novaes, I. L., & Fialho, N. H. (2010). Descentralização educacional: Características e perspectivas. *Revista Brasileira De Política e Administração Da Educação*, 26(3), 585-602.
- Nóvoa, A. (1987). *Le temps des professeurs. analyse socio-historique de la profession enseignant au portugal (XVIII. è -XX.è siècle). II vol.* Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente. histórias da educação.* Porto: Asa.
- Nóvoa, A. (2010). Pedagogia: A terceira margem do rio. *Que currículo para o século XXI?* (pp. 39-48). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Perrenoud, P. (2002). *Aprender a negociar a mudança em educação. novas estratégias de inovação.* Porto: Asa.
- Peters, B. G. (2001). De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua. In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes (Eds.), *Administração e política. perspectivas de reforma da administração pública e nos estados unidos.* (pp. 43-62). Oeiras: Celta.
- Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 99-128). Lisboa: Educa.
- Pinto, M. (2009). Sobre a liberdade de escolha da escola, em portugal. *Humanística e Teologia, TomoXXX(2)*, 59-120.
- Popkewitz, T. S. (1999). O estado e a administração da liberdade nos finais do século XX: Descentralização e distinções Estado/Sociedade civil. In M. J. Sarmiento (Ed.), *Autonomia da escola. políticas e práticas.* (pp. 11-66) Asa.

- Puelles, M. d. (s/d). Descentralización y educación: Del pacto constitucional hasta nuestros días. *XVIII semana monográfica de la educación - la educación en españa situación y desafíos*. (pp. 139-144). Madrid: Fundación Santillana.
- Ramos, R. (1994). A segunda fundação (1890 - 1926). VI volume. In J. Mattoso (Ed.), *História de portugal* ()
- Rodrigues, M. d. L. (2012). Os consultores externos dos TEIP2 - representações do papel da assessoria e das experiências de trabalho com as escolas. *Revista Portuguesa De Investigação Educacional*, 11, 125-140.
- Rodríguez, F. L. (2009). Introducción. In F. L. Rodríguez (Ed.), *Escuela y territorio: Experiencias desde los centros y desde la comunidad* (pp. 9-13). Barcelona: Graó.
- Rondinelli, D. A. (1999). What is decentralization? *Decentralization: Briefing notes* (pp. 2-5) World Bank Institute - WBI Working Papers.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries. A review of recent experience*. (WORLD BANK STAFF WORKING PAPERS, Number 581 MANAGEMENT AND DEVELOPMENT SERIES Number 8 ed.). Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK.
- Rosa, M. C. (2007). A autonomia das escolas. *A autonomia das escolas. textos da conferência internacional A autonomia das escolas: 28-29 de novembro de 2005*. (pp. 17-19). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sá, E. (1999). A desconcentração e a descentralização da administração educativa. In J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação. os caminhos da descentralização*. (pp. 131-140). Lisboa: Edições Colibri.
- Sá, V. (2010). A abordagem (neo)institucional: Ambiente(s), processos, estruturas e poder. *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 153-194)

- Saisi, L. (1994). L'état, le «local» et l'école: Repères historiques. In B. Charlot (Ed.), *L'école et le territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. (pp. 11-26). Paris: Armand Colin.
- Santos, B. S. (2007). *Um discurso sobre as ciências*. (15th ed.). Porto: Edições Afrontamento.
- Savater, F. (2010). O valor de educar. In F. Savater, R. M. Castillo, N. Crato & H. Damião (Eds.), *O valor de educar, o valor de instruir* (pp. 7-44)
- Sergiovanni, T. J. (2004). *O mundo da liderança. desenvolver culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas*. Porto: Asa.
- Serrão, J. V. (1998). Marquês de pombal: O homem e o estadista. In J. Medina (Ed.), *História de Portugal - Portugal absolutista. volume VII* (pp. 277-334). Lisboa: Clube Internacional do Livro.
- Sierra, F. S. (1996). Uma alternativa multidisciplinar à interpretação organizacional da instituição escolar: A análise sociocrítica do fenómeno escolar. In J. O. Barroso (Ed.), *O estudo da escola* (pp. 109-120). Porto: Porto Editora.
- Silva, E. A. (2010). Um olhar organizacional à luz das perspectivas de análise burocrática e política. *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 59-108). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Silva, J. A. (2006). *Avaliação e inspeção das escolas: Estudo de impacte do programa de avaliação integrada*. (Unpublished Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Silva, J. M. (2010). *Líderes e lideranças em escolas portuguesas. protagonistas, práticas e impactos*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Soler, J. (2009). Escuela, participación y territorio: Algunas reflexiones y una experiencia. In F. L. Rodríguez (Ed.), *Escuela y territorio: Experiencias desde los centros y desde la comunidad* (pp. 25-30). Barcelona: Graó.
- Stoer, S. (1982). *Educação, estado e desenvolvimento em portugal*. Livros Horizonte: Lisboa.
- Stoer, S. (1986). *Educação e mudança social em portugal. 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- Tavares, Gonçalo M. (2010). *Uma Viagem à Índia*. Alfragide: Caminho.
- Teodoro, A. (1982). *O sistema educativo português. situação e perspectivas*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. estado, mudança social e políticas educativas no portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Terrén, E. (2001). A educação face aos desafios da pós-modernidade. In T. Ambrósio, E. Terrèn, D. Hameline & J. Barroso (Eds.), *O século da escola: Entre a utopia e a burocracia* (pp. 9-40). Porto: Asa.
- Thélot, C. (2010). Que currículo para o século XXI? *Que currículo para o século XXI?* (pp. 7-13). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Torres, L. L. (2010). Cultura organizacional em contexto escolar. *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 109-152). VNG: Fundação Manuel Leão.
- Trilla, J. (2009). La respuesta del marco escolar frente a las nuevas necesidades de la familia y el educando. In F. L. Rodríguez (Ed.), *Escuela y territorio: Experiencias desde los centros y desde la comunidad* (pp. 15-24). Barcelona: Graó.
- Velasco, J. M. (1996). *Modernidad, posmodernidad y cristianismo*. Madrid: PPC.

- Weiler, H. N. (1999). Perspectivas comparadas em descentralização educativa. In M. J. Sarmiento (Ed.), *Autonomia da escola. políticas e práticas*. (pp. 95-122). Porto: Asa.
- Weiler, H. N. (1978). Education and development: From the age of innocence to the age of scepticism. *Comparative Education*, 14(3), 179-198.
- Weiler, H. N. (1988). *The politics of aborted reform: Education and the legitimacy of the state in france and west germany*
- Weiler, H. N. (2009). Education and neoliberal globalization. *Comparative Education Review*, 53(3), 465-467.
- Weiler, H. N., & Stanford Univ, CA Inst for Research on Educational Finance, and Governance. (1982). *Education, public confidence, and the legitimacy of the modern state: Is there a "crisis" somewhere?*
- Zanten, A. V. (2006). A interdependência competitiva e as lógicas de acção das escolas: Uma comparação europeia. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 191-226). Lisboa: Educa.
- Zay, D. (1996). A escola em parceria: Conceito e dispositivo. In J. O. Barroso (Ed.), *O estudo da escola* (pp. 151-166). Porto: Porto Editora.

Legislação consultada

Lei nº 5/73, de 25 de Julho

Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio

Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro

Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro

Decreto-Lei nº 540/79 de 31 de Dezembro

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei De Bases Do Sistema Educativo).

Decreto-Lei nº43/89, de 3 de Fevereiro

Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio

Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de Agosto

Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de Maio

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio

Lei n.º 24/99, de 22 de Abril

Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 29 de Agosto

Decreto-Lei 35/2003, de 27 de Fevereiro

Despacho nº 13313/2003, de 13 de Junho

Decreto-Lei 20/2006, de 31 de Janeiro

Decreto-Lei nº 88/2007de 29 de Março

Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro

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

Despacho Normativo nº 55/2008, de 23 de Outubro

Decreto-Lei 137/2012, de 2 de Julho

Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de Abril

Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto

Despacho Normativo n.º 20/2012, de 25 de Setembro

Portaria 30/2014, de 5 de Fevereiro

Portaria 44/2014, de 20 de Fevereiro