

Autonomia da escola: Génesis e evolução de uma “política nacional” School autonomy: Genesis and evolution of a “national policy”

Joaquim Machado

Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa – Porto, Portugal
jmaraujo@ucp.pt

Resumo

A autonomia da escola é pressuposta pelo papel regulador do Estado na área da Educação. No caso português, ela é altamente condicionada pela sua condição de unidade organizativa da administração pública central. Este estudo identifica dimensões da regulação e passos e entidades que, num Estado democrático, se envolvem nesse processo e procede à análise do *corpus* legislativo português sobre a organização e gestão do sistema educativo e das escolas com vista a uma visão compreensiva e interpretativa sobre as mudanças políticas relativas à autonomia da escola básica e secundária em Portugal. Identifica os fundamentos democráticos da autonomia da escola pública, distingue as principais áreas em que esta “política nacional” foi ganhando corpo e assinala um modelo de intervenção que assume uma orientação ora mais de autonomia ora mais de heteronomia.

Palavras-chave: *Regulação; autonomia; participação; avaliação institucional.*

Abstract

School autonomy is an assumption of the regulatory role of the state in the field of Education. In the Portuguese case, it is highly constrained by the fact that it is an organizational unit of the central public administration. This study identifies dimensions of regulation and steps and entities that, in a democratic State, are involved in this process. It also analyses the Portuguese legislative corpus on the organization and management of the educational system and schools, aiming at a comprehensive and interpretive view of changes in policies related to primary and secondary school autonomy in Portugal. Besides, it identifies the democratic foundations of public school autonomy, it distinguishes the main areas in which this “national policy” has been taking shape and indicates an intervention model that balances between autonomy and heteronomy.

Keywords: *Regulation; autonomy; participation; institutional assessment.*

Introdução

Falar de regulação em Educação é falar da reconceptualização da relação entre o Estado e a Sociedade, da recomposição do seu papel e da alteração dos seus modos de intervenção na governação da educação formal. Implica lembrar a evolução de perspetivas sobre o papel do Estado na Educação ao longo do século XX: Estado Educador, Estado Desenvolvimentista, Estado Regulador. Apesar de ter sido esta a evolução, estas perspetivas não se anulam, antes se entrecruzam em níveis distintos de intensidade e ainda hoje coexistem a nível dos discursos sobre a Educação e de enunciados orientadores e/ou críticos das práticas educativas.

Por outro lado, falar de regulação na Educação convida a olhar para os distintos modos de regulação que se observam em sistemas educativos de outros países que sofreram evoluções económicas e políticas comuns às de Portugal, e a assinalar diferenças e convergências entre eles. Entre as convergências, podemos assinalar nas últimas duas décadas do século XX *a procura do estabelecimento de um equilíbrio entre a centralização e a descentralização e uma tendência para*

uma crescente autonomia na gestão das escolas, por sua vez, acompanhada por um aumento dos mecanismos de controlo exercidos por um crescente conjunto de meios (avaliação, modelos e monitorização e supervisão de práticas...) (Maroy, 2006, p. 231)

Neste artigo, afirmamos a correlação dos conceitos de regulação e de autonomia e, por consequência, assinalamos a emergência da conceptualização de uma escola autónoma no âmbito da Reforma impulsionada pela Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) no quadro de uma política de descentralização que obriga a redistribuir competências a diversos níveis da administração do sistema educativo e a repensar as várias funções administrativas, com destaque para as de direção e gestão.

Assinalamos depois, na evolução normativa, a emergência de diferentes fundamentos legitimadores da política de reconhecimento e/ou outorga da autonomia às escolas – nomeadamente a liberdade de ensinar e aprender, a participação democrática, a modernização (e eficiente gestão) da administração pública e a (eficácia da concretização das medidas promotoras da) qualidade do ensino –, cuja coexistência torna ainda mais complexa a análise da autonomia decretada e denuncia limitações de qualquer abordagem que se cinja apenas a uma perspetiva de análise.

A autonomia da escola como pressuposto da regulação da educação

A regulação da educação está relacionada com os processos de recomposição do Estado e a alteração dos seus modos de intervenção neste domínio de ação pública. Encontramos a regulação da Educação no plano da conceção das normas e regras que conduzem à produção legislativa, mas ela continua no plano da intervenção dos vários níveis da Administração Educativa, nomeadamente no acompanhamento e monitorização da implementação das medidas legisladas.

Em debate promovido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE, 2004) sobre a regulação da educação, Vital Moreira fala *em regulação apenas a propósito da atividade que fica a jusante da legislação, ou seja, a que consiste em implementar, regulamentar as leis, aplicar as leis e solucionar as questões derivadas dos conflitos e das infrações às leis* (p. 325). Este autor distingue no conceito três dimensões - *rule making* (fazer as normas), *rule enforcement* (implementar as normas), *rule adjudication* (dirimir os conflitos e aplicar as sanções pelas infrações decorrentes da aplicação dessas normas) – e, pelo menos, cinco passos:

- (1) definição as opções políticas fundamentais o que, num estado democrático (compete à maioria governamental e parlamentar);

- (2) estabelecimento das respetivas leis que incorporam por natureza essas opções políticas fundamentais (compete à Assembleia da República ou ao governo sob delegação parlamentar);
- (3) regulamentação das leis, ou seja, produção de legislação secundária, de regulamentos executivos (compete em geral ao governo);
- (4) implementação administrativa (compete aos Ministérios, às Direções-Gerais e aos restantes serviços ministeriais ou a outras entidades administrativas, tipo instituto público ou autoridades administrativas independentes);
- (5) aplicação de sanções e resolução de conflitos (compete quer às autoridades administrativas, quer aos tribunais (CNE, 2004, p. 324).

Neste conceito amplo, a regulação comporta o par regulação-autonomia num contínuo que tem, num extremo, o máximo grau de centralismo burocrático (e, conseqüentemente, a total heteronomia da escola) e, no outro, a autonomia absoluta da escola (e, conseqüentemente, a sua “feudalização”, como diria Grácio (1975), porquanto, neste caso, a ordem da escola autónoma estaria instaurada, não por imposição de alguém de fora ou exterior a ela, mas pelos próprios membros e em virtude dessa qualidade (Weber, 1993). Esta situação limite de ausência de restrições à autonomia da escola seria, nas palavras de Vital Moreira (CNE, 2004, p. 324), uma *autonomia desregulada*, enquanto a situação limite de completa heteronomia da escola retiraria pertinência ao uso do termo *regulação*, porquanto, na verdade, se a regulação limita a liberdade de decisão do operador, ela também supõe *um mínimo de autonomia de liberdade de decisão* por parte da entidade regulada (p. 324), e, por isso, podemos dizer que *quanto mais regulação, menos autonomia, quanto mais autonomia, menos regulação* (p. 325).

Neste sentido, a regulação não se aplicaria no interior da Administração Pública, se considerarmos que *aí não há regulação, há hierarquia, há comando, há disciplina* (p. 324). Ou, por outras palavras, falar de regulação da educação pressupõe o estabelecimento dos pressupostos da própria regulação, isto é, *a criação de um espaço de autonomia, de liberdade, de competição, se quisermos, um mercado da educação, mercado no sentido alargado, metafórico* (p. 326). Assim, falar de regulação da educação pressupõe a existência de um espaço de autonomia e liberdade de decisão por parte das escolas e dos professores e que tal espaço não é ilimitado ou, como refere Pedro Pita Barros (CNE, 2004, p. 338), é objeto de *um conjunto de restrições* cuja legitimação advém do caráter de bem público e do caráter social da educação escolar.

No estudo comparativo sobre as políticas e medidas da autonomia das escolas, publicado pela Eurydice em 2007, afirma-se que, *embora pareça estar hoje generalizada na Europa, a política de*

autonomia das escolas resultou de um processo gradual de aplicação que teve início nos anos 80 em alguns países pioneiros e se expandiu depois de forma maciça durante os anos 90, inspirando-se em correntes de pensamento que diferem conforme o horizonte temporal em que emergiram (2007, p. 7). Mas, se considerarmos o par regulação-autonomia, podemos afirmar, com Barroso (2005, p. 11 e 112) que a autonomia da escola é relativa, porque é condicionada pelo poder público nacional ou local, e não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições, o serviço público de educação.

Fundamentos democráticos da autonomia da escola

Em Portugal, tal como noutros países da Europa, a autonomia da escola emerge nos anos 80, num quadro em que a Constituição da República Portuguesa preconiza um sistema de administração pública descentralizado e a LBSE preconiza um modelo de administração escolar desconcentrado e descentralizado. Este modelo é justificado pela natureza especializada dos serviços prestados pela escola e pela dispersão geográfica dos estabelecimentos escolares: a formação de crianças e adolescentes (pessoas em crescimento) é assegurada por profissionais e a inserção de cada escola em contextos distintos requer soluções diferenciadas, pelo que não é de aceitar que o Estado defina minuciosamente os procedimentos técnicos adequados a cada decisão. Segundo Formosinho (2005, p. 30), a dinâmica organizacional gerada na escola enquanto organização especializada e *a dinâmica social que resulta da atividade comunitária dos pais, no exercício dos seus direitos-deveres, e das comunidades locais (...) exigem um certo grau de descentralização*, seja ela funcional e/ou territorial.

O debate político de então dá como adquirido que as escolas estão sujeitas a controlo público, que este é assegurado pelo Estado, porque lhe compete a tutela do sistema escolar, mas questiona *o papel reservado à sociedade civil na formulação desse interesse público e no controlo exercido sobre a escola* (Formosinho, 2005, p. 31) e mobiliza conceções de democracia que ora realçam os processos de representação (democracia representativa) ora afirmam a participação direta dos vários interessados (democracia participativa)

A autonomia da escola é, assim, associada aos preceitos constitucionais que consagram a *liberdade de aprender e ensinar* (Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2 de abril de 1976, art.º 43.º) e o papel essencial da família no processo educativo dos filhos (art.º 67.º) com algumas nuances conforme se trate do *ensino particular e cooperativo* ou do *ensino público*, porquanto neste ganha também relevo a causa política da participação democrática.

O pressuposto da autonomia dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo é associado a uma conceção de *sociedade pluralista e livre* preconizada pela Constituição da República Portuguesa, exigindo que os estabelecimentos *se enquadrem nos objetivos do sistema educativo* (Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro, art.º 8.º, n.º 1) e avançando com *um conjunto coerente de normas que, sem a preocupação da exaustividade prescritiva, proporcionem estímulo e encorajamento à iniciativa particular e à desejável explicitação de projetos educativos próprios* (Preâmbulo) e, ao mesmo tempo, permitindo ao Estado exercer o seu poder regulador através de mecanismos de homologação da criação e de verificação do funcionamento dos estabelecimentos, de cuidado pelo nível pedagógico e científico dos programas e planos de estudo e de fomento do desenvolvimento da inovação pedagógica (art.º 4.º).

No caso dos estabelecimentos de ensino público, o conceito de escola autónoma é discutido em 1987 e 1988 no âmbito do debate promovido pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) em torno das normas preconizadas na LBSE para a administração das escolas: a integração na comunidade, a orientação por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo (nomeadamente os professores, os alunos, as famílias, as autarquias, entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e instituições de carácter científico), a prevalência critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa, a direção dos estabelecimentos por órgãos próprios corporizados por representantes de professores, alunos e pessoal não docente eleitos democraticamente (LBSE, art.º 43.º, n.º 2, e art.º 45.º n.º 1-6). Lembrando os distintos níveis de administração do sistema educativo (nacional, regional, local e institucional) preconizados na LBSE no quadro de uma Administração Pública descentralizada (Fernandes, 1987 e 1988) e acentuando a distinção na governação das escolas das funções de direção e de gestão, concluía o relatório do grupo de trabalho para esta área (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988) que a escola não poderia ser uma mera unidade administrativa da Administração Educativa Central e assumia o conceito de autonomia – referido explicitamente na LBSE apenas para as universidades (art.º 45.º, n.º 9) – como modalidade de organização das escolas básicas e secundárias com vista à execução do seu projeto educativo.

A autonomia das escolas públicas viria a receber consagração normativa com o Decreto-Lei n.º 43/89, de 8 de fevereiro, que a define como *a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos* (art.º 2.º, n.º 1), regendo-se pelos princípios da liberdade de aprender e ensinar, da democraticidade e da participação de todos os interessados no processo educativo e na vida da escola, de iniciativa própria na regulamentação do funcionamento e

atividades da escola e da integração comunitária (art.º 3.º). Advoga-se aí o redimensionamento do seu perfil e atuação *nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro* e, conseqüentemente, o alargamento da *sua capacidade de diálogo com a comunidade em que se inserem* (Preâmbulo). Afirmam-se ainda que

a autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projeto 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

e que ela

exerce-se através de competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos e programas e atividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de atividades 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).

Esta consagração normativa da autonomia da escola apenas *define um quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa* de modo a manter-se *válido independentemente do modelo de organização e gestão* a definir posteriormente para as escolas básicas e secundárias, mas garantindo que *a distribuição e o exercício dos poderes atribuídos pelo (...) diploma à escola serão efetivamente concretizados no contexto da definição das estruturas de direção e gestão das escolas, bem como do seu regulamento interno* (Preâmbulo).

Este diploma reconhecia que o exercício da autonomia requer *condições, recursos e apoios de várias ordens*, avança um processo de *transferência de competências e poderes para a escola* a concretizar em três andamentos: a *atribuição imediata a todas as escolas das áreas de exercício de autonomia que não impliquem risco de ruturas*, o lançamento em regime experimental de outras áreas restritas em algumas escolas e, em fase posterior, a sua aplicação generalizada (Preâmbulo).

Principais áreas da autonomia da escola como “política nacional”

O reconhecimento da autonomia da escola legitima-se, por um lado, nos fundamentos constitucionais do regime democrático em torno da tríade liberdade–democracia–participação dos anos 70 e, por outro, nas duas racionalidades coexistentes (de modo ora mais conflitual ora mais pacífico) na vida da escola (a administrativa e a pedagógica), mas trazendo agora a jogo protagonistas locais, para além do Estado e dos profissionais e, por isso, introduzindo novos elementos ao já híbrido modelo vigente de regulação da educação escolar num quadro

organizativo de Administração Pública que busca um equilíbrio entre centralização e descentralização.

A escola autónoma vai tomando corpo no campo legislativo através de um conjunto de medidas, umas de enquadramento e outras de “reforço” da autonomia, que têm a ver sobretudo com quatro áreas de ação:

- (1) o reordenamento da rede educativa, a ligação da escola ao território em que se insere e a reformulação da gestão da rede concelhia de estabelecimentos;
- (2) a integração da representação dos pais e da comunidade em órgão de administração da escola, a alteração do regime de gestão e o papel de cada um dos seus órgãos em relação aos instrumentos para a autonomia;
- (3) a reorganização do currículo escolar, a sua gestão local flexível e a reestruturação do sistema de avaliação das aprendizagens; e
- (4) a responsabilidade e responsabilização da escola e a avaliação externa do desempenho institucional

São estas áreas de ação, bem como as (igualmente importantes, mas menos estudadas) de gestão financeira e gestão dos recursos humanos, que, segundo Formosinho (2010) dão rosto a quatro dimensões da escola autónoma – a dimensão territorial, a dimensão formal, a dimensão curricular e a dimensão avaliativa. Estas dimensões estabelecem os contornos da dimensão programática da autonomia, onde radica o rosto e vocação própria da escola, se tivermos em conta que o projeto educativo é *o documento que consagra a orientação educativa (...), 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* (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, art.º 3.º, n.º 2; Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, art.º 9.º, n.º 1). Todas estas áreas de ação, sobretudo as três primeiras, poderiam chamar a si a orientação que preside à LBSE, quando coloca o sistema educativo ao serviço não só do desenvolvimento global da personalidade dos educandos, mas também do progresso social e da democratização da sociedade (art.º 1.º, n.º 2) e valoriza a integração comunitária e a ligação ao território local que ela pressupõe.

Ordenamento da rede educativa

No âmbito da primeira área de ação, mobilizam-se os conceitos político-administrativos de centralização e descentralização e enunciam-se princípios opostos à centralização burocrática: a desburocratização da Administração Pública, a aproximação dos serviços às populações e a participação de todos os interessados na gestão da *res publica*. Desenvolve-se uma “política de recentração” que inclui diferentes tipos de medidas: (a) transferência de competências para os

municípios e medidas de delegação de competências para níveis inferiores da administração (nomeadamente para a direção da escola); (b) associação de municípios por “áreas metropolitanas” ou “comunidades intermunicipais” e junção de estabelecimentos numa unidade organizacional superior (o agrupamento) depois ampliada por fusão de agrupamentos e/ou agregação de escolas não agrupadas; (c) criação de Conselhos Municipais de Educação (Decreto-Lei n.º 104/2003, de 27 de maio) e promoção de iniciativas de trabalho em rede dos estabelecimentos escolares em ligação com os municípios (Machado, 2015). Esta valorização do local enaltece-o e afirma a sua centralidade, mas também facilitou o encerramento de estabelecimentos em nome da racionalização dos recursos e da melhoria do sistema educativo e acentuou o caráter periférico de populações e estabelecimentos (Lima, 2011).

Administração da escola

Na segunda área de ação, retomam-se os mesmos conceitos e princípios para acentuar o seu alinhamento com uma política de aprofundamento da democracia e da participação e as medidas tomadas ancoram-se numa perspetiva aparentemente de sinal contrário ao que levou à “normalização democrática”, através da qual a gestão autogestionária (1974) fora substituída a passos rápidos pela denominada “gestão democrática” (Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro), que valoriza os procedimentos de participação por representação e cinge esta aos atores escolares, orientando-se assim para um compromisso entre as dimensões neocorporativa e burocrática da governação escolar e reduzindo a autonomia da escola à gestão do seu funcionamento diário pela comunidade escolar (Formosinho, 2004). Mobilizando a distinção entre as funções administrativas de direção e de gestão, enfatizada pelo Grupo de Trabalho da CRSE, cria-se ao lado da “direção executiva” um outro órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola – a Assembleia (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, art.º 8.º) – ou da sua “direção estratégica” – o Conselho geral (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, art.º 8.º) – com vista a assegurar a participação e representação não apenas dos agentes diretos do processo educativo mas igualmente das famílias e da autarquia local e de outros que *mantêm um interesse legítimo na atividade e na vida de cada escola*, como se pode ler no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

Estas alterações na governação da escola são acompanhadas pela transformação, em nome da clarificação e da eficácia, do órgão executivo em órgão unipessoal e pela concentração no diretor da responsabilidade e responsabilização pela concretização dos objetivos do sistema educativo a nível institucional, ao mesmo tempo que se introduzem mecanismos de prestação

de contas como condição de sustentação do *reforço da autonomia da escola*, cuja *primeira* expressão seria agora a *faculdade de auto-organização* orientada sobretudo para a execução das políticas e medidas estabelecidas a nível central.

Currículo escolar

Na terceira área de ação, coloca-se no centro da atividade da escola o currículo e as aprendizagens dos alunos, valorizam-se as diferenças e destaca-se o papel central dos agentes escolares, sobretudo dos professores, para o desenvolvimento e adequação do currículo nacional às especificidades dos contextos locais e às necessidades dos seus alunos. Procurando combater as desigualdades e realizar um ensino mais justo que garanta a cada aluno a máxima realização de aprendizagens, reestrutura-se o sistema de avaliação dos alunos do ensino básico e reforça-se a função formativa da avaliação (Despacho Normativo n.º 98-A/92, de 20 de junho), apela-se ao uso de métodos mais ativos (o trabalho de grupo, a diferenciação do ensino, a autorregulação das aprendizagens) e à diversificação curricular, assim como se aposta num *desenho universal para a aprendizagem curricular e na abordagem multinível no acesso ao currículo* (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de junho, Preâmbulo) com diferentes modalidades e recursos específicos de suporte à aprendizagem e à inclusão. Nesta área, criam-se ainda áreas curriculares não disciplinares (Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto; Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro), outras componentes de formação transdisciplinar e até nova(s) disciplina(s) para enriquecimento do currículo (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho).

Estas medidas focam-se, assim, no coração da atividade profissional dos professores, buscando a sua legitimação em simultâneo no objetivo político de *melhoria da qualidade do serviço educativo* que a escola presta e no *desenvolvimento profissional*, pelo que realçam a dimensão colegial da docência e apelam ao trabalho colaborativo entre eles pelas potencialidades nele reconhecidas em diversos estudos académicos (Leite & Pinto, 2016) para a criação de uma nova cultura de aprendizagem (nos alunos e nos professores), a formação na ação numa lógica de resolução de problemas e a segurança coletiva para fazer face às incertezas inerentes aos processos de mudança e à exigência de equilíbrio dinâmico entre as continuidades e discontinuidades que tais processos comportam (Formosinho & Machado, 2016).

Avaliação institucional

Na quarta área de ação deparamo-nos com a prestação de contas como contraponto necessário à substituição da gestão direta e centralizada pela regulação, usando como instrumentos o relatório anual de atividades, a conta de gerência e o relatório de autoavaliação

(Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, art.º 9.º, n.º 2), com base no qual se estrutura o sistema de avaliação das escolas (Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, art.º 5.º). Depois de vários programas de avaliação decididos a nível central para as escolas estatais a partir de 1992, estabeleceu-se em 2005/2006 um quadro de referência (com vários domínios, campos de análise, referentes e indicadores) que vem sendo adaptado de cada vez que se completa um ciclo avaliativo de todas as escolas e agrupamento (2006-2011, 2011-2017, 2018-...).

Do lado da Administração central, a prestação de contas é condição seja para o comprometimento da escola seja para a condução política e a ação administrativa do Estado, pelo que os procedimentos de autoavaliação e de avaliação externa passam a ser requeridos como ponto de partida para a celebração de contrato de autonomia (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, art.º 9.º, n.º 3 e art.º 57.º, n.º 3). O contrato é assim entendido como um acordo “através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo” (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, art.º 48.º, n.º 1; Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, art.º 57.º, n.º 1) da escola ou agrupamento, pelo que pressupõe ter por base um projeto ou plano (de “desenvolvimento”, de “melhoria” ou de “ação”) com intuito estratégico.

Ao substituir o controlo hierárquico pelo autocontrolo dos profissionais, a verificação dos meios pela verificação dos resultados, a regulação pela avaliação, a governação por contrato vem a ser um instrumento de ação pública que se distancia seja da regulação pelo quase mercado seja da regulação burocrática (Fernandes, 2000). Se, para a escola, prestar contas é dar informação sobre a sua atividade e a distância entre os objetivos traçados e os resultados obtidos, assinalar os seus pontos fortes e as suas debilidades e introduzir as regulações que se impõem, a imagem de *escola bem organizada e bem gerida* que se extrai dos relatórios de avaliação externa das escolas não agrupadas no 1º ciclo avaliativo (2006-2011) tem a ver com *valores típicos da “cultura do novo capitalismo” (...)* expressos (...) *numa linguagem economicista (“indicadores de medida”, “otimização de resultados”, “gestão rigorosa de recursos humanos”)*, cuja hegemonia contrasta *“com a apologia de outros princípios de natureza distinta: equidade, justiça e participação”* (Torres, 2013, p. 71). Vários desses relatórios apontam, na verdade, para a coexistência de duas direções da escola autónoma, a dos *valores mais instrumentais da gestão empresarial* e a dos *princípios mais substantivos de natureza político-educativa*, mas na maioria dos documentos analisados sobressai uma *imagem de escola de feição tecnocrática, que subordina os valores da participação democrática aos imperativos do controlo e da medição dos resultados* (Tores, 2013, p. 72).

Um modelo híbrido de intervenção para uma política de sentidos opostos

A construção do *corpus* normativo em que a autonomia da escola assume dimensões diferentes reivindica intencionalidades e racionalidades diferentes, como a participação democrática, a reorganização administrativa e a gestão eficiente dos bens públicos. Cada uma destas racionalidades ancora-se em distintos conjuntos de ideologemas: se, na conceptualização originária da escola autónoma, encontramos a tríade liberdade–democracia–participação (i), a sua materialização desenvolve-se em duas direções distintas e aparentemente complementares corporizadas nas tríades descentralização–desconcentração–territorialização (ii) e desburocratização–eficiência–qualidade (iii).

O primeiro conjunto explica a possibilidade de

múltiplos graus de aprofundamento, de avanços e de recuos, de contradições profundas [da autonomia da escola, em direção ao autogoverno], seguindo de perto os matizes teóricos da democracia e das suas distintas teorias, bem como as intensidades variáveis das práticas de participação e, no limite, de não-participação, nos processos de decisão” (Lima, 2014, p. 1070-1071).

Os segundo e terceiro conjuntos ajudam a compreender os movimentos de aproximação e afastamento da autonomia desta perspetiva sociocomunitária da participação democrática dos atores escolares e dos atores socioeducativos locais que conduziria a uma *escola governante*, isto é, de uma escola *com capacidade de autogoverno em várias áreas* (pp. 1073 e 1074).

O segundo conjunto permite compreender o jogo entre uma retórica descentralizadora e práticas de centralização desconcentrada (Formosinho & Machado, 2000) e a fácil associação e, em parte, limitação da “gestão democrática” da escola à dimensão formal de existência de estruturas organizacionais democráticas, em virtude da abrangência da sua constituição e dos processos de escolha dos seus membros, bem como do seu funcionamento no cumprimento de procedimentos e regras da democracia representativa, e, neste caso, *os discursos de autonomia tendem a assumir uma condição retórica ante a manutenção da centralização, ou mesmo perante a recentralização dos poderes educativos* (Lima, 2014, p. 1075).

Os segundo e terceiro conjuntos permitem compreender a persistência da dissociação entre a “autonomia decretada” e o plano de ação organizacional em que ela é vista como

uma espécie de autonomia heterogovernada, sitiada pela centralização do poder que sobre ela se abate de forma constante e asfixiante, por processos intrusivos de microgestão e de controlo remoto, designadamente eletrónico, ou então por modalidades de regulação baseadas no mercado, na competição entre fornecedores e nas teorias da escolha pública” (Lima, 2014, p. 1075).

Estes dois conjuntos permitem compreender ainda a evolução da autonomia da escola em direção a uma perspetiva de eficiência da sua gestão, introduzindo indicadores de desempenho, gestão por (metas ou) objetivos e outras técnicas de gestão do sector privado. Esta direção mobiliza projetos de intervenção de pendor democrático (para a erradicação do abandono precoce, a elevação dos níveis de sucesso educativo), limita a autonomia a ferramenta de melhoria da “qualidade do ensino”, tende a confundir discursivamente a “autonomia da escola” com a “autonomia dos professores” e a desviar o foco da opinião pública para as insuficiências da ação institucional mais do que as do alcance das políticas centrais e dos recursos (humanos, materiais e financeiros) disponíveis. Esta direção está em linha com a agenda da “Nova Gestão Pública”, que coloca o cliente no centro das atividades do Estado, separa as responsabilidades de desenvolvimento e de implementação das políticas e transfere competências para os responsáveis pela gestão da escola, torna os atores escolares responsáveis perante a comunidade e substitui o controlo do cumprimento em conformidade pelo de avaliação dos resultados.

Na implementação das diferentes dimensões da autonomia é possível encontrar vários pontos comuns, desde a ideia de que há *uma crescente autonomia na gestão das escolas*, ao mesmo tempo que se regista *um aumento dos mecanismos de controlo exercidos por um conjunto de meios (avaliação, modelos e monitorização e supervisão de práticas...)* (Maroy, 2006, p. 231), até um padrão comum de implementação de qualquer inovação muito característico da perspetiva técnico-burocrática: a fase de desenho racional da inovação, a fase piloto de experimentação e eventuais reajustes na legislação, a fase de implementação universal da inovação. Sobretudo na sua fase experimental, a implementação das distintas medidas foram objeto de acompanhamento e avaliação, tendo sido criados para o efeito grupos de trabalho, conselhos de acompanhamento ou equipas de coordenação nacional, integrando elementos da administração central e académicos ou outras “personalidades de reconhecido mérito na área da educação”, que foram coadjuvadas por equipas técnicas e por equipas regionais de maior proximidade às escolas, e produziram relatórios que realçam aspetos relevantes das medidas implementadas e, no fim, tiram conclusões ou produzem considerações e fazem recomendações que perspetivam o seu aprimoramento (AAVV, 1997; CAA, 1998; Barroso, 2001; Oliveira *et al.*, 2006; Formosinho *et al.*, 2010; IGE, 2011; IGEC, 2018).

Conclusão

A construção legislativa da escola autónoma alicerça-se numa perspetiva de participação democrática dos diferentes agentes educativos e utiliza instrumentos de gestão que combinam diversas perspetivas: técnico-burocráticas, político-administrativas e culturais. A partir dos anos 90 tem oscilado entre lógicas de ação diferente, combinando práticas valorizadoras da diversidade e práticas fomentadoras de uniformidade, o anúncio de horizontes de possibilidades e a determinação de procedimentos obrigatórios, o apelo à inovação e à criatividade dos atores e o estabelecimento de cânones de práticas aceitáveis.

Em três décadas e mobilizando os ideologemas que constituem cada um dos três conjuntos acima referidos, a ideia de escola autónoma acompanhou o processo de reestruturação da Administração Pública em Portugal, combinando características tradicionais (ênfase nas normas, atuação num ambiente de monopólio, estrutura hierárquica, ênfase na estabilidade e previsibilidade, competição muito limitada entre agentes, ênfase na política) e características pós-burocráticas (ênfase na eficiência, atuação em ambiente concorrencial, sistema orgânico – orientado para o cliente, ênfase na mudança e na inovação, competição entre agentes públicos e privados). Esta combinação de características dá corpo ao que Oliveira, Carvalho e Normand (2020) designam de “tradução nacional” das políticas de Educação difundidas em/por organismos internacionais, com evidentes reflexos na reconfiguração organizacional da escola, na organização do trabalho escolar e na construção de novas subjetividades profissionais (Rosa, 2020) e, por consequência, trazendo novos desafios ao atual *tempo de metamorfose, de mudança de forma da escola* (Nóvoa, 2019).

Contudo, a construção do edifício legislativo da escola autónoma está eivada de uma contradição que está na base de um equilíbrio instável entre a autonomia que a regulação pressupõe e a heteronomia que a condução da sua concretização comporta. O foco nesta contradição a partir da ideia de autogoverno da escola acentua a sua efetiva direção pelo Estado que, entretanto, deixa para a escola a liberdade de decisão em aspetos meramente periféricos e/ou com menor *status* escolar e social e faz da autonomia e da flexibilidade *sobretudo técnicas de gestão orientadas para alcançar melhorias mais ou menos circunscritas, mas não valores e recursos para a transformação estrutural das escolas, do currículo, da avaliação, da pedagogia* (Lima, 2020, p. 182), mesmo quando esta transformação estrutural é discursivamente anunciada para legitimação das medidas políticas dirigidas a essas dimensões.

João Barroso chama a atenção para este uso discursivo da autonomia no contexto da estratégia política que faz dela *uma “mistificação” legal, mais para ‘legitimar os objetivos de controlo por*

parte do governo e da sua administração do que para “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão (2004, p. 50).

Referências

- AAVV (1997). *Relatório do Projecto "Reflexão Participada Sobre os Currículos do Ensino Básico"*. Lisboa: Ministério da Educação, Departamento de Educação Básica.
- Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa: relatório produzido no âmbito do Programa de Avaliação Externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas* definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17(2), 49-83
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Conselho Nacional da Educação (Org.) (2004), *Regulação e Avaliação em Educação*. In *As Bases da Educação [actas]. Seminário Lei de Bases da Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação, 319-359.
- Eurydice (2007). *Autonomia das Escolas: Políticas e medidas*. Lisboa: Eurydice, Unidade Portuguesa.
- Fernandes, A. S. (1987). Delimitação das competências da Administração Central, Regional e Local em matéria de Educação. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988c). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 503-544.
- Fernandes, A. S. (1988). A distribuição de competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 103-148.
- Fernandes, A. S. (2000). Contratos de autonomia e autonomia contratual da escola pública. In M. A. Veiga e J. Magalhães, *Prof. Dr. José Ribeiro Dias: Homenagem*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, 887-900.

- Formosinho, J. (2004). A governação das escolas em Portugal – da “gestão democrática” à governação participada. In Ana Paula Vilela (Coord.), *Administração e Gestão das Escolas: diferentes olhares sobre a mesma problemática*. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, 31-45.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In João Formosinho, A. Sousa Fernandes, Joaquim Machado & Fernando Ilídio Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA, 13-52.
- Formosinho, J. (2010). A autonomia das escolas em Portugal (1987-2007). In João Formosinho, António S. Fernandes, Joaquim Machado & Henrique Ferreira, *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão, 43-55.
- Formosinho, J.; Fernandes, A. S. & Lima, L. C. (1988). Organização e administração das escolas dos ensinos básico e secundário. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 141-263.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, H. (2010). *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2000). A administração das escolas no Portugal democrático. In João Formosinho, Fernando I. Ferreira & Joaquim Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, 31-63.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2016). Equipas educativas e comunidades de aprendizagem. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 16, 2016, 11-31.
- Grácio, R. (1975). A via única no ensino secundário (conclusão): Alteração formal ou substancial? *O Jornal*, 19-9-1975, 10-11.
- Inspeção-Geral de Educação (2011). *Avaliação Externa das Escolas: avaliar para a melhoria e a confiança - 2006-2011*. Lisboa: Ministério da Educação, Inspeção-Geral de Educação.
- Inspeção-Geral de Educação e Ciência (2018). *Avaliação Externa das Escolas 2014-2015 a 2016-2017 – Relatório*. Lisboa: Ministério da Educação, Inspeção-Geral de Educação e Ciência.
- Leite, C. & Pinto, C. L. (2016). O trabalho colaborativo entre os professores no quotidiano escolar: condições para a sua existência e sustentabilidade. *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 48, 2016, 69-91.
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

- Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, nº 129, out.-dez., 2014, 1067-1083.
- Lima, L. C. (2020). Autonomia e flexibilidade curricular; quando as escolas são desafiadas pelo governo. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, n.º especial 2020, 172-192.
- Machado, J. (2015). A gestão local da educação escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 15, 2015, 11-34.
- Maroy, C. (2006). Convergências e divergências dos modos de regulação numa perspectiva europeia. In João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa / Unidade de I&D de Ciências da Educação, 227-244.
- Nóvoa, A. (2019). Entre a formação e a profissão: ensaio sobre o modo como nos tornamos professores. *Currículo sem Fronteiras*, v. 19, n. 1, jan./abr. 2019, 198-208.
- Oliveira, D. A., Carvalho, L. M., & Normand, R. (2020). Reestruturação da profissão docente: políticas itinerantes e traduções nacionais. *Currículo sem Fronteiras*, v. 20, n. 1, jan./abr. 2020, 5-8.
- Oliveira, P. G., Clímaco, M. C., Carravilla, M. A., Sarrico, C., Azevedo, J. M., & Oliveira, J. F. (2006). *Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Rosa, S. (2019). Políticas regulatórias, subjetividade e os entraves à democracia na escola pública brasileira: contribuições à pesquisa curricular. *Currículo sem Fronteiras*, v. 19, n. 3, set./dez., 844-867.
- Torres, L. L. (2013). Liderança singular na escola plural: as culturas da escola perante o processo de avaliação externa. *Revista Lusófona de Educação*, 23, 2013, 51-76.
- Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad: esbozo de una sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.