

REGULAÇÃO E AUTONOMIA: MEDIDAS E LEGITIMAÇÃO DE UMA POLÍTICA HÍBRIDA

REGULATION AND AUTONOMY: MEASURES AND LEGITIMATION OF HYBRID POLICY

*Joaquim Machado*¹

Resumo A política de regulação da educação comporta uma perspetiva de autonomia da escola. Este artigo analisa a evolução da autonomia da escola em Portugal, sem esquecer a sua condição de unidade organizativa da administração pública central. Contextualiza a fase de germinação da ideia de “escola autónoma” a partir de direitos constitucionais e princípios gerais de organização do sistema educativo e, debruçando-se sobre a fase mais longa da sua materialização legislativa, distingue competências e poderes reconhecidos às escolas em áreas importantes da ação organizacional, bem como os instrumentos criados para o controlo do processo da implementação da autonomia. A análise desse *corpus* legislativo português sobre a organização e gestão do sistema educativo e das escolas identifica um processo padronizado de intervenção da administração centralizada, a orientação das sucessivas medidas ora mais no sentido de autonomia, ora mais no sentido de heteronomia, a conjugação de conceitos característicos de áreas disciplinares diferentes para a sua legitimação, e a introdução de novos e mais eficazes meios de controlo, valorizadores da participação em conformidade com o legalmente instituído mais do que da instituição genuína.

Palavras-chave Regulação, Autonomia, Participação, Responsabilidade.

¹ Universidade Católica Portuguesa.

 <http://orcid.org/0000-0003-1875-9640> ; jmaraujo@ucp.pt

Abstract The education regulation policy has an underlying perspective of school autonomy. This article analyses the evolution of school autonomy in Portugal without neglecting its status as an organizational unit of the central public administration. Contextualizes the germination phase of the idea of an “autonomous school” based on constitutional rights and general principles of organization of the educational system and, focusing on the longest period of its legislative materialization, it distinguishes competencies and powers recognized for schools in important areas of organizational action, as well as the instruments created to control the process of implementing autonomy. The analyses of this Portuguese legislative corpus on the organization and management of the educational system and schools identify a standardized process of intervention by the centralized administration, the orientation of successive measures, sometimes more towards autonomy, sometimes more towards heteronomy, the combination of concepts characteristic of different disciplinary areas for their legitimization and the introduction of new and more effective means of control, value participation following the legally established more than the genuine institution.

Keywords Regulation, Autonomy, Participation, Accountability.

Introdução

O estudo comparativo sobre as políticas e medidas da autonomia das escolas (Eurydice, 2007, p. 70) afirma que, embora aparentemente generalizadas na Europa, resultam de “um processo gradual de aplicação” – iniciado nos anos 80 em alguns países pioneiros e expandido depois “de forma maciça durante os anos 90” – e inspiram-se em correntes de pensamento que diferem conforme o horizonte temporal em que emergiram. Assim, em Portugal, na década de 80, emerge a conceptualização de uma escola com autonomia, ancorada na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e, a partir dos anos 90, são tomadas medidas legislativas a pretexto do enquadramento, reforço ou revisão do exercício dessa autonomia. A CRP preconiza um sistema de administração pública descentralizado, e a LBSE aponta para um modelo de administração escolar desconcentrado e descentralizado. Se, antes da LBSE e apesar do controlo hierárquico, a escola já utilizava alguma margem de liberdade para a tomada

de decisões, sobretudo na organização e gestão curricular e pedagógica (constituição de turmas e alocação de professores, metodologias de ensino, educação compensatória, controlo da assiduidade e identificação de faltas, transição de ano...), impunha-se, então, o seu reforço nestas e noutras áreas, bem como a opção por outras modalidades de controlo, para além do controlo hierárquico do cumprimento em conformidade com as normas superiormente prescritas. Distinguimos, assim, um antes e um depois da política de medidas de autonomia da escola e, imediatamente antecedendo esta, uma fase de germinação do conceito de “escola autónoma” e a sequente consagração normativa.

Pressupondo a correlação dos conceitos de regulação e de autonomia (Barroso, 2003), este artigo coloca-os num contínuo que tem, num extremo, o máximo grau de centralismo burocrático e, no outro, a autonomia absoluta de uma escola com “capacidades para movimentar ações políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas” (Fernandes, 2005, p. 59); num lado a total heteronomia da escola e, no outro, a ordem instaurada pelos seus próprios membros e em virtude dessa qualidade. Este contínuo permite analisar o curso da ideia de uma “escola autónoma” em Portugal em várias áreas, e compreender a evolução da política de outorga de autonomia da escola pública no atual quadro constitucional e num contexto de reformulação do modo de o Estado garantir o direito à educação e de conjugar o desenvolvimento económico e níveis acrescidos de bem-estar social.

Objetivos do estudo e opções metodológicas

É a partir dos anos 90 que assistimos a medidas legislativas tomadas a pretexto do enquadramento, reforço ou revisão do exercício dessa autonomia. Este artigo estuda a evolução da política de autonomia da escola e pretende: identificar princípios que estão na origem do conceito de “escola autónoma” e conduziram à sua consagração normativa; evidenciar áreas de ação em que mais incidem as medidas de enquadramento e reforço da autonomia da escola; descrever principais transformações que essas medidas legislativas comportam; distinguir instrumentos criados para o controlo do processo da sua implementação; interpretar a legitimação ideológica dessas medidas; e reconhecer o padrão seguido pela Administração Educativa no processo de atribuição de mais competências e poderes à escola.

A opção pelo estudo das medidas legislativas pressupõe a ideia de que o texto legislativo, tal como os dos demais discursos, é emoldurado pelo contexto sócio-histórico em que é produzido, incorpora ideologemas com boa receptividade pública, reflete a realidade social e, ainda que pretenda, numa primeira leitura, a sua transformação, baliza e reforça determinadas culturas, práticas e subjetividades (Ball, 2002). Reconhece, assim, o uso simbólico do termo “autonomia” e a sua função ideológica (Ricoeur, s.d.), não apenas no seu nível de distorção-dissimulação da realidade social e da práxis educativa, mas também nos seus níveis constitutivos de legitimação da autoridade administrativa e controlo da mudança em contexto escolar e até de ligação à memória coletiva (partilhada por administradores, gestores e agentes educativos), de reforço da consistência e permanência da identidade. Esta análise da “autonomia decretada” (Barroso, 2004) insere-se numa perspetiva crítica que interpreta as formas e os fundamentos das medidas nela estabelecidas ou propostas, confronta-as com as que pretendem alterar e destaca o discurso legitimador de umas e outras.

Os dados aqui apresentados dizem respeito à emergência da noção de “escola autónoma” num contexto esperançoso de construção de uma escola democrática e o anúncio legal da necessidade de transferir mais competências e poderes para a escola, e as medidas de enquadramento e reforço que dão rosto à “autonomia decretada” em áreas de ação, como o ordenamento da rede educativa, a administração e a organização das escolas, a organização curricular e pedagógica e a avaliação institucional. Ficam, assim, de fora áreas não menos importantes para uma afirmação estratégica das escolas, como as de gestão financeira, dos equipamentos, das instalações e dos recursos humanos.

Dos fundamentos democráticos à consagração normativa da autonomia da escola

O debate político em torno da LBSE pressupõe que as escolas estão sujeitas a controlo público, que este é assegurado pelo Estado, porque lhe compete a tutela do sistema escolar e questiona o papel até então reservado à sociedade civil na formulação do interesse público e no controlo exercido sobre a escola, mobilizando concepções de democracia que ora realçam os processos de representação, ora afirmam a participação direta dos vários interessados. A autonomia da escola é, assim, associada aos preceitos da CRP que consagram a “liberdade de aprender e ensinar” (art.º 43.º) e o papel essencial da

família no processo educativo dos filhos (art.º 67.º) com cambiantes conforme se trate do “ensino particular e cooperativo” ou do “ensino público”, em que ganha também relevo a causa política da participação democrática.

No caso dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, a autonomia resulta da conceção de *sociedade pluralista e livre*, preconizada pela CRP: exige-se que se enquadrem nos objetivos do sistema educativo, avança-se 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” (Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro, Preâmbulo), com a contrapartida de permissão ao Estado de exercer o seu poder regulador através de mecanismos de homologação da sua criação e de verificação do seu funcionamento, de cuidado pelo nível pedagógico e científico dos programas e planos de estudo e de fomento do desenvolvimento da inovação pedagógica.

No caso dos estabelecimentos de ensino público, o conceito de escola autónoma é discutido na sequência da LBSE e das normas nela preconizadas para a administração das escolas (art.º 43.º e art.º 45.º): a integração na comunidade, a orientação por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo, a prevalência de critérios de natureza pedagógica e científica sobre os de natureza administrativa, a direção dos estabelecimentos por órgãos próprios eleitos democraticamente. Lembrando os distintos níveis de administração do sistema educativo (nacional, regional, local e institucional) preconizados na LBSE no quadro de uma Administração Pública descentralizada, e acentuando a distinção na governação das escolas das funções de direção e de gestão, o relatório do grupo de trabalho para esta área (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988) conclui que a escola não pode ser uma mera unidade administrativa da Administração Educativa Central e assume 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 conceptualização da escola autónoma assenta, pois, e legitima-se em termos de participação na sua administração de membros da comunidade interessados na educação, e não apenas dos seus membros (educandos e educadores), como determina o modelo de “gestão democrática” das escolas (Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de

outubro) e de um projeto educativo próprio. Preconiza também a profissionalização da gestão escolar, bem como uma prestação de contas (à comunidade educativa, primeiramente, e ao Estado) de modo a justificar os meios usados em função dos resultados atingidos, e não apenas a mera verificação da conformidade desses meios com o regulado, independentemente dos fins prosseguidos.

A consagração normativa da autonomia das escolas públicas (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro) afirma que a autonomia da escola “concretiza-se na elaboração de um projeto educativo próprio (...) e exerce-se através de competências próprias em vários domínios” (Preâmbulo) e define-a 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 de liberdade de aprender e ensinar, democraticidade e participação de todos os interessados no processo educativo e na vida da escola, iniciativa própria na regulamentação do funcionamento e atividades da escola e integração comunitária (art.º 3.º). Advoga o redimensionamento do perfil de escola e atuação em vários planos (cultural, pedagógico, administrativo e financeiro) e, conseqüentemente, o alargamento da sua capacidade de diálogo com a comunidade em que se insere. Mais concretamente, diz que o projeto educativo seria “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 identifica domínios em que a escola exercerá competências próprias: a) gestão de currículos e programas e atividades de complemento curricular; b) orientação e acompanhamento de alunos; c) gestão de espaços e tempos de atividades educativas; d) gestão e formação do pessoal docente e não docente; e) gestão de apoios educativos; f) gestão de instalações e equipamentos; g) gestão administrativa e financeira.

Ainda no Preâmbulo, adverte que o diploma 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 em data posterior para as escolas básicas e secundárias, mas garante que “a distribuição e o exercício dos poderes [nele] atribuídos (...) à escola serão efetivamente concretizados no contexto da definição das estruturas de direção e gestão das escolas, bem como do seu regulamento interno”.

Organização curricular e pedagógica

As medidas legislativas relativas à organização pedagógica e curricular evoluem, a partir da LBSE, relativamente às componentes curriculares e às medidas de diversificação orientadas para públicos distintos e à melhoria do processo educativo e da avaliação das aprendizagens dos alunos. Além disso, enfatizam 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. No processo de desenvolvimento e adequação curricular, destaca-se a agregação de disciplinas em áreas disciplinares, a contemplação de áreas curriculares não disciplinares, a integração de formações transdisciplinares, a previsão de apoios educativos e atividades de enriquecimento do currículo, a possibilidade de Oferta Complementar. Destaca-se ainda a deslocação do conceito de integração na escola de públicos específicos para o de inclusão educativa e social, a preocupação por uma pedagogia diferenciada com vista ao desenvolvimento das competências necessárias à educação integral de cada educando, ao exercício da cidadania ativa e à promoção do bem-estar social, bem como uma tendência que evolui de atividades (de recuperação, de reforço, de enriquecimento) de frequência facultativa para planos de ação, numa perspetiva de integração do currículo e da avaliação, entendida como o elemento regulador do ensino e da aprendizagem (Machado, 2022). É esta orientação que reivindica para si a 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. As medidas legislativas nesta área focam-se, assim, no coração da atividade profissional dos professores e assentam a sua legitimação no objetivo político de “melhoria da qualidade do serviço educativo” que a escola presta e no “desenvolvimento profissional” dos seus educadores, realçam a dimensão colegial da docência e apelam ao trabalho colaborativo cujas potencialidades para a criação de uma nova cultura de aprendizagem (nos alunos e nos professores) são realçadas em estudos académicos (Leite & Pinto, 2016; Formosinho & Machado, 2016). Elas requerem 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 descontinuidades que tais processos comportam.

A ideia de flexibilização da gestão curricular reconhece à escola o poder de adequar os meios existentes para responder aos problemas com que se depara: em 2014, permite-se às escolas com contrato de autonomia “fazer uso de uma percentagem das horas definidas nas matrizes curriculares em vigor” – mas continuando obrigadas ao “cumprimento dos programas e metas curriculares” – e “criar e ampliar planos curriculares próprios ou oferecer disciplinas de enriquecimento ou complemento do currículo” (Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, Preâmbulo); em 2018, alarga-se a todas as escolas o poder de decisão para gerir a carga horária das áreas disciplinares e das disciplinas, criar novas disciplinas no âmbito da Oferta Complementar, estabelecer prioridades no desenvolvimento do planeamento curricular e aprovar uma estratégia institucional de “educação para a cidadania”. Contudo, o sucesso do foco da ação política centrada no desenvolvimento do currículo é condicionado pela estrutura organizacional que enforma o funcionamento da escola e pelos recursos que ela consegue mobilizar.

Ordenamento da rede educativa e administração das escolas

As medidas legislativas relacionadas com o reordenamento da rede educativa revelam uma “política de recentração” que envolve medidas de delegação de competências para níveis inferiores da administração centralizada (nomeadamente para a direção da escola) e a junção de estabelecimentos numa unidade organizacional superior (o agrupamento de escolas), depois ampliada por fusão de agrupamentos e/ou agregação de escolas não agrupadas. Essa política comporta também a descentralização administrativa, com a transferência de novas competências e recursos para os municípios, alargando o campo da sua intervenção na educação, bem como a delegação de competências no sentido vertical ascendente, como a associação de municípios por “áreas metropolitanas” ou “comunidades intermunicipais”. Outras medidas comportam uma perspetiva de colaboração dos atores a nível local, como a criação de Conselhos Municipais de Educação e a promoção de iniciativas de trabalho em rede dos estabelecimentos escolares em ligação com os municípios.

É ainda proclamada uma política de sinal contrário à denominada “gestão democrática”, que estabelecia três órgãos colegialmente responsáveis pelo funcionamento da escola (Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro). Ao lado da “direção executiva”, cria 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 dos agentes diretos do processo educativo, mas igualmente das famílias e da autarquia local e de outros com interesse legítimo na atividade e na vida de cada escola.

Se o modelo anterior já rompia com a conceção de democracia direta na gestão da escola e, em nome da necessidade de uma disciplina para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo e da valorização de procedimentos de participação (de docentes, não docentes e discentes) por representação, procedia à atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar, o atual modelo acentua a participação por representação no Conselho geral, deslacha a vinculação dos gestores de topo e intermédios dos anteriormente seus eleitores, e acentua a condição do gestor de topo da escola como último elo de uma cadeia hierárquica entre a Administração central e a escola. Na verdade, o modelo da “gestão democrática” (Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro), distinguia já entre “competência deliberativa” e “funções executivas”, afirmava a responsabilidade individual e coletiva dos membros do conselho diretivo perante o Estado pelo cumprimento da lei e das normas regulamentares em vigor (art.º 19.º), e atribuía ao presidente do conselho diretivo o dever de submeter à apreciação superior os assuntos que excedessem a competência (art.º 13.º). Já o modelo atual transforma, em nome da clarificação e da eficácia, o órgão executivo em órgão unipessoal, concentra no diretor a responsabilidade por toda a gestão da escola e responsabiliza-o pela concretização dos objetivos do sistema educativo a nível institucional: “O diretor é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, art.º 18.º). Este modelo atribui ao diretor competência para exercer poder hierárquico (em relação ao pessoal docente e não docente) e poder disciplinar (em relação aos alunos) e intervir no processo de avaliação do pessoal docente e não docente, bem como o poder de designar os responsáveis pelas estruturas de gestão curricular e de coordenação e supervisão pedagógica da escola.

Neste processo, destaca-se a escolha do diretor pelo conselho geral, “o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola,

assegurando a participação e representação da comunidade educativa” (art.º 11.º, n.º 1), e o reforço da sua posição hierárquica na estrutura de gestão da escola e das suas competências, sempre salvaguardando os “deveres específicos” (do próprio e dos adjuntos) de “cumprir e fazer cumprir as orientações da administração educativa”, “manter permanentemente informada a administração educativa, através da via hierárquica competente, sobre todas as questões relevantes referentes aos serviços”, bem como “assegurar a conformidade dos atos praticados pelo pessoal com o estatuído na lei e com os legítimos interesses da comunidade educativa” (art.º 29.º).

Instrumentos de autonomia e responsabilização da escola

A outorga de autonomia faz-se acompanhar da identificação dos instrumentos que a balizam. A reformulação do modelo de gestão em 1998 identifica o projeto educativo, o regulamento interno e o plano anual de atividades como principais instrumentos da autonomia da escola e cria o “contrato de autonomia” – definido como acordo a celebrar “entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados” (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, art.º 48.º, n.º 1) – e faz dele o instrumento de desenvolvimento e aprofundamento da autonomia, nele devendo constar as atribuições e competências a transferir para as partes contratantes e os meios especificamente afetados à realização dos seus fins, nomeadamente o orçamento com discriminação das receitas a obter e das despesas a realizar pela escola (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Como referimos já, a prestação de contas é o contraponto necessário à substituição da gestão direta e centralizada pela regulação. Assim, a reformulação de 2008 acrescenta ao relatório anual de atividades a conta de gerência e o relatório de autoavaliação. É com base nesse relatório de autoavaliação que se estrutura o sistema de avaliação das escolas (Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro), cujo quadro de referência (com vários domínios, campos de análise, referentes e indicadores) se estabeleceu em 2005/2006 – após vários programas de avaliação decididos também a nível central para as escolas estatais a partir de 1992 –, e vem sendo adaptado de cada vez que se completa um ciclo avaliativo de todas as escolas e agrupamentos.

Na perspetiva da Administração central, a prestação de contas é condição para o comprometimento da escola e 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). 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 da escola ou agrupamento e pressupõe um projeto ou plano de “desenvolvimento”, de “melhoria” ou de “ação” com intuito estratégico.

A figura do “contrato” pressupõe a vontade dos contratantes, mas também o peso das obrigações que as partes se auto-impõem e, nessa medida, são expressão da sua autonomia. Contudo, a sua configuração nos diferentes “contratos de autonomia” celebrados pelas escolas reveste mais o carácter de compromisso moral e de reforço de vinculação da escola com os objetivos das políticas nacionais, do que de compromisso legal dos órgãos do Estado no cumprimento das cláusulas acordadas. Assim, em 2007, é aprovada a celebração, em regime de experiência pedagógica, de “contrato de autonomia” entre a escola e a respetiva Direção Regional de Educação (Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro), e a alteração de 2012 ao regime jurídico cinge o contrato de autonomia à “administração educativa” e aos “agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas” (Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, art.º 9.º, n.º 4) “e sempre que conveniente, outros parceiros da comunidade” (Portaria, n.º 265/2012, de 30 de agosto, art.º 6.º, n.º 1). Mas a proeminência desta figura (e a do projeto educativo de escola) no discurso e na prática administrativa é gradualmente substituída pela do “plano de ação”, em que a escola elenca objetivos e metas a atingir, bem como atividades a desenvolver em cada medida que consubstancia cada eixo de ação estratégica. Do mesmo modo, define os indicadores de monitorização e os meios de verificação da sua eficácia, anunciando ainda os recursos e a formação necessários à sua concretização.

A governação por contrato substitui o controlo hierárquico pelo autocontrolo dos profissionais e a verificação dos meios pela verificação dos resultados e, nesse sentido, vem a ser um instrumento de ação pública que se distancia, seja da regulação pelo quase mercado, seja da regulação burocrática. Contudo, se prestar contas é, para a escola, 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 1.º ciclo

avaliativo (2006-2011) revela “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” (p. 72).

Controlo e legitimação de um modo de intervenção

A construção do *corpus* normativo em que a autonomia da escola assume dimensões diferentes e reivindica intencionalidades e racionalidades diferentes (a participação democrática, a reorganização administrativa e a gestão eficiente dos bens públicos), estão elas mesmas ancoradas em três conjuntos de ideologemas (Machado, 2021). O primeiro conjunto, constituído pela tríade liberdade–democracia–participação, ancora a conceptualização originária da escola autónoma e 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, pp. 1070-1071).

O segundo conjunto, constituído pela tríade descentralização–desconcentração–territorialização, e o terceiro, constituído pela tríade desburocratização–eficiência–qualidade, são identificados já na materialização da “autonomia decretada”, em que emergem duas direções distintas, e aparentemente complementares, e ajudam a compreender os movimentos de aproximação e afastamento da autonomia numa 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). Como afirma Barroso (1998, p. 9), as medidas legislativas relacionadas com a autonomia da escola,

embora anunciadas como expressão de “descentralização” e de “desburocratização”, “fogem à dicotomia tradicional (centralizado/descentralizado) e configuram soluções mistas e diversificadas, muitas vezes de sentido político oposto”.

O segundo conjunto de ideologemas permite compreender o jogo entre a retórica descentralizadora e as práticas de centralização desconcentrada e a facilidade com que se associa e, em parte, limita a “gestão democrática” da escola à dimensão formal: existência de estruturas organizacionais democráticas, em virtude da abrangência da sua constituição e dos processos de escolha dos seus membros; e o seu funcionamento no cumprimento de procedimentos e regras da democracia representativa. 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 a perspetiva crítica assinala a tendência para “uma espécie de autonomia heterogovernada, sitiada pela centralização do poder que sobre ela se abate de forma constante e asfíxiante”, ora “por processos intrusivos de microgestão e de controlo remoto, designadamente eletrónico”, ora “por modalidades de regulação baseadas no mercado, na competição entre fornecedores e nas teorias da escolha pública” (Lima, 2014, p. 1075). Eles 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 vigentes no sector privado. Esta direção mobiliza projetos de intervenção de pendor democrático (para a erradicação do abandono precoce, a elevação dos níveis de sucesso educativo, a equidade e inclusão), limita a autonomia da ferramenta de melhoria da “qualidade do ensino”, tende a confundir discursivamente a “autonomia da escola” com a “autonomia dos professores” (cuja compaginação não deixa de ser necessária) 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) existentes. 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 com o legislado pelo da avaliação dos resultados.

No Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, o legislador enuncia três andamentos para a concretização do processo de transferência de competências e poderes para a escola nas diversas áreas de ação: 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. Assim, na implementação das dimensões da autonomia aqui abordadas (ordenamento da rede educativa, administração das escolas, gestão pedagógica e curricular e avaliação institucional) é possível encontrar alguns pontos comuns: as sucessivas medidas legislativas fazem-se acompanhar da ideia de que há uma crescente autonomia na gestão das escolas, enquanto aumentam os mecanismos de controlo exercidos por um conjunto de meios; e a prudência política e administrativa (anunciada na consagração normativa de 1989) na implementação das medidas legislativas (de enquadramento, de reformulação ou de “reforço”) relacionadas com a autonomia da escola. O histórico legislativo em cada área analisada torna evidente o 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 medidas foram objeto de acompanhamento, monitorização 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.

Ilusão, mobilização e compromisso na ação

É na ideia de mudar para melhor que buscam legitimação, quer os elementos de novidade de cada medida legislativa, quer os apelos de congregação da ação dos agentes (centrais, institucionais e locais) na mudança social. Inicialmente, a construção legislativa da “escola autónoma” alicerça-se numa perspetiva de participação democrática dos diferentes agentes educativos e utiliza instrumentos de gestão que combinam 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, a ideia de escola autónoma, associada aos ideologemas referidos, acompanhou o processo de reestruturação da Administração Pública em Portugal, combinando características tradicionais e características pós-burocráticas que configuram o novo quadro de regulação neoburocrática. Esta combinação de características dá corpo à “tradução nacional” das políticas de Educação difundidas em/por organismos internacionais (Oliveira, Carvalho e Normand, 2020), com evidentes reflexos na reconfiguração organizacional da escola, na organização do trabalho escolar e na construção de novas subjetividades profissionais (Rosa, 2019) e, por consequência, trazendo novos desafios a uma escola em processo de mutação.

A construção legislativa da escola autónoma está eivada de uma contradição inerente ao 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.

Barroso (2004) 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” (p. 50). Enquanto “mistificação”, ela pressupõe a boa-fé do legislador quando cria uma ficção legalmente consagrada e regulamentada, mas realça-a como o engano em que a escola estaria caindo. Enquanto ficção, ela é uma construção mental e, por isso, ela é já o modo legal de configurar a realidade, ele mesmo momento que, sendo ainda o mundo do texto, pretende refazer o mundo real (neste caso, a escola) que ela mesma desarruma e re-organizar a relação dos agentes educativos com ele. Neste sentido, afirma Barroso (2004) que as políticas de autonomia, “mais do que uma função instrumental para resolução efetiva de problemas, (...) tiveram, sobretudo, uma função simbólica de mobilização para as mudanças a introduzir pelo centro do poder político, e de legitimação de novas modalidades de controlo” (p. 67). Com efeito, a consideração de escassez de conhecimento informado por parte do legislador, dos agentes da administração ou dos atores locais e institucionais, embora tenha o seu quinhão de verdade, é insuficiente para explicar as contradições, perplexidades e escolhos encontrados no percurso da política de autonomia aqui analisado e a sua concretização abaixo das expectativas eventualmente por ela alimentadas, especialmente na fase da sua “experimentação”, e dos compromissos do “jogo político” com laivos de estratégia “de charme” que elas comportam, como declaram expressamente protagonistas da “experiência” dos contratos assinados em setembro de 2007 quando justificam a decisão de a escola “ir a jogo” com a ideia de “ir buscar mais”, sem precisar de fazer mais do que “já faz” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 141).

Contudo, nem toda a ação é movida por interesses particulares ou de grupo. Com efeito, a função simbólica de mobilização para a mudança operada pela ideia de autonomia advém, sobretudo, da idealidade que os vários protagonistas nela veem, do seu desejo de a verem concretizada e da vontade de serem coautores da sua realização. O modelo padronizado da implementação das medidas legislativas mostra, no entanto, que a abertura da administração centralizada se abre a vias de “experimentação” na fase piloto e que, depois, os processos de acompanhamento, monitorização e avaliação se orientam mais para a atuação em conformidade com o normativamente instituído, do que para a viabilização do “ineditamente viável” (Paulo Freire) que a escola queira “construir”.

Conclusão

Contornando o eventual engodo resultante do zigzaguear das medidas legislativas entre áreas de ação administrativa e organizacional (a organização curricular e pedagógica, o ordenamento da rede escolar, a administração e gestão das escolas e a avaliação institucional), este estudo foca-se nos elementos de continuidade e rutura no âmbito de cada uma delas, em que identifica a conjugação das noções de liberdade, democracia e participação com as de descentralização, desconcentração e territorialização (característicos da política e administração pública) e as de desburocratização, eficiência e qualidade (característicos da gestão e mais evidentes no campo empresarial). Esta análise destaca a função legitimadora destas noções para a (re)distribuição de competências e poderes e o controlo da sua implementação segundo o padrão legislativamente explicitado já em 1989.

Se a sequência cronológica das medidas legislativas pode sugerir uma “lógica aditiva que faz com que coexistam, sincrónica ou diacronicamente, medidas similares, contraditórias ou recorrentes num processo sedimentar de difícil elucidação” (Barroso, 2004, p. 50), o destaque das suas noções legitimadoras contribui para a compreensão da complexificação crescente da educação escolar, da legitimação das políticas públicas e do hibridismo (e conseqüente ambigüidade) da regulação num quadro organizativo de Administração Pública menos centralizado. Na verdade, o texto legal incorpora e entrelaça termos e ideias que expressam modos de pensar os processos sociais de significação e identificação e o que neles se afirma ou oculta influencia a perceção dos cidadãos acerca das políticas de educação públicas e a ação dos agentes educativos nos diferentes níveis da administração educativa.

Por outro lado, o hibridismo, agravado pela “dissonância cognitiva existente entre os discursos, as normas e a realidade” (Barroso, 2004, p. 67), não deixa de expressar “uma indefinição típica dos períodos de transição, na tentativa de conciliar o antigo e o novo, limitando as incertezas e evitando ruturas bruscas e incontroladas” (p. 68). E, se a realização do novo que os normativos transportam não se esgota na produção legislativa porque carece dos atores institucionais para a sua concretização, a justificação da sua necessidade desvela a perceção de (pelo menos) algum fracasso do anteriormente legislado. Do mesmo modo, as práticas legislativas de prescrição exaustiva (sob as formas de regulamentação, de desafio e/ou possibilidade de

escolha) dão à autonomia da escola um carácter de ficção legalmente consagrada e regulamentada.

A perspetiva crítica da política de autonomia denuncia, assim, o seu carácter mistificador e a sua função de legitimação, mas reconhece a força simbólica da noção de autonomia e a importância dos atores educativos, bem como a sua força e ação estratégica na erosão dos dispositivos de regulação institucional, quando “adaptam, alteram e anulam (de modos e com resultados diferentes) as normas que lhes são impostas” e, assim, substituem “um processo, aparentemente homogéneo, de racionalização *a priori*, por uma diversidade de processos e racionalidades *a posteriori*” (Barroso, 2004, p. 67). A autonomia exercida pode mesmo dar lugar, no funcionamento e na ação concreta das práticas das escolas, a formas diferentes das instituídas.

Deste modo, a ideia de escola autónoma é também necessária para as escolas como “princípio orientador do seu desenvolvimento no campo da ação concreta e inspirador do poder de configurar uma escola mais democrática” (Formosinho & Machado, 2014, p. 249) e, neste caso, a autonomia revela ser “uma utopia necessária” (Barroso, 2004): é necessária para a Administração central, seja como legitimação das medidas legislativas, seja como alijamento da sua responsabilidade pela gestão concreta das escolas; é necessária para as escolas e os atores locais para reivindicarem outras competências e poderes ou para se insurgirem contra a sua falta e aliviarem a sua responsabilização.

Referências

- Ball, S. (2002). Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educ. Soc.*, v. 25, n.º 89, 1105-1126, set./dez. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400002>
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educ. Soc.*, v. 24, 63-92 <http://dx.do.org/10.1590/S0101-73302003000100004>
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17(2), 49-83 <https://www.redalyc.org/pdf/374/37417203.pdf>
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educ. Soc.*, v. 39, n.º 145, 1075-1097. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018214219>
- Conselho Nacional da Educação (Org.) (2004), *As Bases da Educação [actas]*. Seminário *Lei de Bases da Educação*. Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação.
- Eurydice (2007). *Autonomia das Escolas: Políticas e medidas*. Eurydice, Unidade Portuguesa.

- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. Sousa Fernandes, J. Machado, F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Edições ASA.
- 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* (pp. 141-263). Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., Ferreira, H. (2010). *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Machado, J. (2014). Autonomia e gestão escolar. In M. L. Rodrigues (Org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal*, vol. II – Conhecimento, Atores e Recursos (pp. 227-250). Edições Almedina.
- Formosinho, J., Machado, J. (2016). Equipas educativas e comunidades de aprendizagem. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 16, 2016, 11-31. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2016.3419>
- 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*, n.º 48, 2016, 69-91. <https://doi.org/10.34626/esc.vi48>
- Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educ. Soc.*, v. 35, n.º 129, out.-dez., 2014, 1067-1083. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302014142170>
- 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. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2020.8505>
- Machado, J. (2021). Autonomia da escola: génese e evolução de uma “política nacional”. *EDUSER, revista de educação*, vol. 13(2), 2021, 1-16. <https://doi.org/10.34620/eduser.v13i2.165>
- Machado, J. (2022). Da igualdade à equidade: tensões e desafios de um processo de mudança. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, n.º 24, 1-35. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2022.11762>
- Oliveira, D. A., Carvalho, L. M., Normand, R. (2020). Reestruturação da profissão docente: políticas itinerantes e traduções nacionais. *Currículo sem Fronteiras*, v. 20, n.º 1, jan./abr. 2020, 5-8. <http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n1.01>
- Ricœur, P. (s.d.). *Do Texto à Ação. Ensaios de hermenêutica II*. Rés-Editora.
- 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.º 3, set./dez., 844-867. <https://doi.org/10.35786/1645-1384.v19.n3.03>

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. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/issue/view/241>

Article received on 29/02/2024 and accepted on 20/03/2024.

Creative Commons Attribution License | This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) and the copyright owner(s) are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.