

VI Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar

A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais

25 e 26 de Outubro de 2010

José Manuel Silva*

RESUMO

Direcção, liderança e autonomia das escolas

O actual modelo de direcção e gestão das escolas e agrupamentos do ensino não superior operou uma rotura parcial com o figurino dominante pós revolução de 1974, cujas consequências ainda se está longe de alcançar em toda a sua plenitude.

Após alguns ensaios nunca generalizados, a personalização da liderança administrativa e funcional assume, desde logo, um significado eminentemente simbólico, embora criando condições para que, a prazo, venham a ocorrer importantes mudanças, quer do ponto de vista organizacional, quer na forma como as escolas e agrupamentos se podem vir a relacionar com parceiros educativos e stakeholders, numa lógica de reforço da territorialização e da emergência de uma verdadeira cultura de prestação de serviços às comunidades onde aquelas se inserem.

Associada à preocupação de sublinhar a liderança do director, acentua-se a importância do planeamento estratégico e este exige a clarificação dos limites e condições da autonomia das escolas e agrupamentos, o que, em última análise, acentua as contradições do modelo centralizado de administração do sistema escolar, vigente em Portugal.

ABSTRACT

The current model of leadership and management in schools and non-Higher Education school clusters created a partial rupture with the past and the post Revolution period. The consequences of that rupture are far from being completely understood.

Some essays, which were never widely distributed, portray the personalization of the administrative and functional leadership as mostly symbolic. Nonetheless, those essays have created a framework for important changes in a mid to long term at the

organizational level, as well as in the way that schools and school clusters interact with educational partners and stakeholders. Those new conditions promote localization, and ultimately the rising of a true culture of community service.

In addition to the emphasis of the role of leadership of the school director figure, the goals of strategic leadership are stressed, as well as the fact that strategizing necessarily leads to the clarification of the contours and conditions of autonomy of school and schools clusters which, in turn, emphasize the contradictions of the centric model of administration of the school system in Portugal today.

RESUMEN

Dirección, liderazgo y autonomía de las escuelas

El actual modelo de dirección y gestión de las escuelas y agrupaciones escolares provocó una rotura parcial con el modelo dominante tras la Revolución de los Claveles (1974), cuyas consecuencias aún están lejos de haber alcanzado toda su plenitud.

Después de algunos ensayos que nunca llegaron a generalizarse, la personalización del liderazgo administrativo y funcional asume, desde luego, un significado eminentemente simbólico, a pesar de haber creado condiciones para que, a medio plazo, se produzcan importantes cambios, tanto del punto de vista organizacional, como en la manera como las escuelas y agrupaciones podrían relacionarse con socios educativos y partes interesadas, siguiendo una lógica de refuerzo de la territorialización y la aparición de una verdadera cultura de prestación de servicios a las comunidades en las que éstas se insieren.

Asociada a la preocupación de recalcar el liderazgo del director, se acentúa la importancia de la planificación estratégica y éste exige la clarificación de los límites y condiciones de la autonomía de las escuelas y agrupaciones, lo que, finalmente, acentúa las contradicciones del modelo centralizado de administración del sistema escolar en vigor en Portugal.

RÉSUMÉ

Gestion, Lidérance et Autonomie des Écoles

Le modèle actuel de lidérance et de gestion dans les écoles et les groupes d'écoles d 'enseignement non supérieur a opéré une rupture partielle avec le modèle

dominant après la révolution de 1974, dont les conséquences sont encore loin d'être réalisées dans toute sa plénitude.

Des essais qui n'ont pas été généralisés, représente la personnalisation de la direction administrative et opérationnelle comme hautement symbolique. Ces essais ont quand-meme créé des conditions pour que, au long terme, il y ait de grands changements, tant d'un point de vue organisationnel, comme dont la manière les écoles et les groupes d'écoles peuvent se mettre en relation avec les partenaires éducatifs et les intervenants dans une logique de renforcement du territoire et d'émergence d'une véritable culture du service aux communautés où elles opèrent.

Au delà de souligner la leadership du directeur, l'auteur stresse l'importance de la planification stratégique, et le fait que la définition d'une stratégie implique la clarification des contours et des limites de l'autonomie des écoles et des groupes d'écoles, ce qui, à son tour, met en relief les contradictions du modèle centralisé de l'administration dans le système scolaire en vigueur au Portugal.

(Professor da Escola Superior de Educação e Ciências Sociais, investigador do Centro de Investigação em Políticas e Sistemas Educativos (CIPSE) e Vice-Presidente do Instituto Politécnico de Leiria)

COMUNICAÇÃO

Direcção, liderança e autonomia das escolas

José Manuel Silva

Introdução

A publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, foi justificada pela necessidade de realizar uma intervenção de fundo na gestão das escolas estatais e na própria filosofia de poder interno que lhe está subjacente, sobretudo dos professores, que se mantinha praticamente inalterada nos seus pressupostos básicos desde os anos setenta, reflectindo princípios considerados como herança da revolução de Abril de 1974, plasmados na expressão “gestão democrática”.

A governação das escolas deve responder a uma missão de serviço público, efectuada com garantia de qualidade e equidade, eficácia e eficiência, que visa dotar todos os cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam desenvolver-se plenamente, explorar todas as suas capacidades, integrar-se activamente na sociedade e dar um contributo qualificado para a vida económica, social e cultural do país.

Com este objectivo é criado um órgão de direcção estratégica onde estão representados o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação, os alunos (no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local, designadamente 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 constantes do regulamento interno, as decisões estratégicas e de planeamento, traduzidas no Projecto Educativo e no Plano de Actividades, o acompanhamento da sua

concretização através do Relatório Anual de Actividades e ainda a capacidade para eleger e destituir o Director, que responde perante o conselho e a quem tem de prestar contas.

Em segundo lugar, com este diploma, procura-se reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar. (DL 75/2008)

Para a concretização deste objectivo (Silva, 2009; Silva 2010) é criado o cargo de Director, órgão unipessoal, em contraste com a existência de um órgão colegial que se tornou a regra desde a restauração da democracia. No entanto, não é a primeira vez que se prevê a existência de um Director, pois já o Decreto-Lei n.º 172/91 previa a existência de um “director executivo”¹ e o Decreto-Lei 115-A/98 de uma “d direcção executiva”², que tanto podia exercer-se através de um conselho executivo, como de um director, competindo à escola a opção em sede de regulamento Interno.

Ao Director são confiados amplos poderes de gestão administrativa, financeira e pedagógica, incluindo a presidência do próprio Conselho Pedagógico, podendo ser recrutado de entre docentes do ensino estatal ou particular e cooperativo qualificados para o exercício das funções, seja pela formação ou pela experiência na administração e gestão escolar.

Este é outro princípio fracturante relativamente à prática anterior ao admitir-se, explicitamente, a possibilidade de para a direcção de escolas estatais poderem concorrer docentes que exercem funções nos ensinos particular e cooperativo³.

Finalmente, o presente diploma corresponde a um terceiro objectivo: o reforço da autonomia das escolas. (...) Convém considerar que a autonomia 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

¹ DL 172/91, de 10 de Maio, art.º 16, n.º 1

² DL 115-A/98, de 4 de Maio, art.º 15.º, n.ºs 1 e 2

³ O DL 172/91 e a Portaria n.º 747-A/92, que veio regulamentar o processo de concurso para Director Executivo, também não o excluía, embora não o admitissem explicitamente. Agora o DL 75/2008 não deixa dúvidas quanto a essa matéria.

consequente, 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. (Idem)

A prestação de contas concretizar-se-á, por um lado, ao nível do Conselho Geral, onde têm assento os diversos representantes de corpos, grupos e interesses, e a quem incumbe a nomeação do Director, por outro lado, por um sistema de auto-avaliação e avaliação externa.

Entende-se que “só com estas duas condições preenchidas é possível avançar de forma sustentada para o reforço da autonomia das escolas” (Idem) que se expressa “na faculdade de auto-organização da escola” (Idem), ficando desde já estabelecidas algumas condicionantes organizacionais, designadas de primeiro nível – departamentos curriculares, conselhos e directores de turma - com assento no Conselho Pedagógico, sendo no mais concedida às escolas a faculdade de se organizarem, criando estruturas e assegurando mecanismos de representação das mesmas no Conselho Pedagógico.

Relativamente à possibilidade de transferência de competências das estruturas do Ministério para as escolas mantém-se o princípio da contratualização da autonomia e da sua progressividade em função dos resultados da avaliação externa relativos à capacidade da escola para o seu exercício.

Continuidades e roturas legislativas e novos desafios para a gestão do sistema educativo

O modelo actual desenhado pelo DL 75/2008, afasta-se dos anteriores que, embora com *nuances*, entroncavam todos nos princípios definidos pelo DL 735-A/74, aperfeiçoados pelo DL 769-A/76, que conferiam aos docentes, aos funcionários não docentes e aos alunos os instrumentos necessários para assegurarem a gestão corrente das escolas, reservando-se para o Ministério da Educação todos os restantes poderes de direcção centralizada na definição dos normativos de gestão pedagógica, administrativa e financeira.

A chamada “gestão democrática”, embora constitucionalmente consagrada e garantindo importantes princípios de democraticidade e de participação nunca foi institucionalizada por forma a permitir uma rutura com o paradigma de centralização política e administrativa do Sistema Educativo, nem a conferir maior autonomia às escolas e maior poder de intervenção às comunidades onde estas estão inseridas.

É verdade que os professores conquistaram, de facto, maior protagonismo face ao modelo vigente antes de Abril de 1974, e se sobrelevaram face à intervenção de alunos, funcionários e, especialmente, de actores externos, pais e encarregados de educação, representantes comunitários e autárquicos mas, como assinala Lima (1999)

Um protagonismo fortemente insularizado e limitado às áreas de execução, numa acção profundamente subordinada e regulamentada pormenorizadamente por um extensíssimo corpus normativo que garantiu o protagonismo maior ao ministério da educação e lhe conferiu o exclusivo dos poderes de governo e de direcção do sistema e das escolas. (p. 65)

Toda a legislação posterior, apesar das suas particularidades, evidencia claramente esta matriz, tendo-se avançado, embora muito limitadamente, no capítulo da representação autárquica, parental e de outros actores das comunidades. Na prática o ME tomava as decisões, as escolas cumpriam-nas, sendo que nos seus órgãos de gestão os professores eram hegemónicos e a representação dos outros corpos pouco mais do que simbólica.

A concessão de autonomia às escolas é matéria recorrentemente defendida e plasmada nos textos legais mas as intenções têm ficado bastante aquém da realidade.

A autonomia” tem sido uma ficção, na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efectiva das suas melhores expectativas. (Barroso⁴, 2004, pp. 49-50)

⁴ Barroso (2008) elaborou um parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME, que depois veio a ser publicado com alterações como Decreto-Lei 75/2008 de 22 de Abril.

Com a publicação do Decreto-Lei 75/2008 é dado um significativo contributo legislativo para o avanço do processo de concessão de autonomia às escolas, tanto mais que o actual Governo, mesmo ao abrigo da legislação já anteriormente existente, havia iniciado o processo através da celebração de contratos de autonomia com cerca de duas dezenas de estabelecimentos de ensino.

Com a perda de maioria interna nos conselhos gerais, por parte dos professores, processo acompanhado pelo reforço da representação das famílias, das autarquias e de outros representantes das comunidades locais, foi um novo capítulo que se abriu na gestão escolar e mesmo que a princípio esta alteração possa vir a ter um efeito mais simbólico do que real, está-se perante uma importante rotura face ao passado, de efeitos ainda dificilmente alcançáveis.

Finalmente, o reforço de lideranças unipessoais no topo da gestão de cada estabelecimento de ensino, não sendo uma solução completamente nova, pode vir a ser uma alternativa positiva a um certo comunitarismo corporativo de há muito instalado entre os docentes⁵, que entre si se têm visto, sobretudo, como colegas, nem sempre reconhecendo explicitamente o papel de líder do presidente do Conselho Directivo/Executivo/Director.

Mas esta nova forma de encarar o primeiro representante de cada estabelecimento de ensino pode gerar consequências perversas, seja por a própria Administração Educativa cair na tentação de os considerar como executores de legislação e normativos, seja por eles próprios se deixarem cair na armadilha do autoritarismo e do isolacionismo, e em vez de estimularem o trabalho colaborativo e o empenho dos docentes façam com que estiolem as iniciativas mais arrojadas e os profissionais mais competentes.

Partindo do quadro organizativo existente do Sistema Educativo, excessivamente centralizado, e das novas realidades introduzidas com a publicação do DL 75/2008, e consideradas as responsabilidades crescentes atribuídas às autarquias, designadamente às câmaras municipais, em aspectos sobretudo de natureza logística no apoio ao funcionamento do sistema escolar, importa reflectir sobre algumas possibilidades de reforçar o papel dos

⁵ A este propósito veja-se Ventura *et al*, 2005.

municípios e diminuir a centralização em matéria de administração escolar, procurando novos caminhos para a administração e gestão das escolas não superiores, ancorados na circunscrição territorial municipal⁶.

Deliberadamente evitou-se a utilização do vocábulo “modelo” forma recorrente de designar o figurino único para a gestão escolar, vulgata centralista que tem feito tradição em Portugal. Apesar disso, não se está perante uma inevitabilidade. É possível conceber o governo do sistema de um ponto de vista radicalmente diferente. “O meu modelo, é a ausência de modelos. Pelo menos de modelos legais, impostos.” (Barreto, 1995, p. 269).

É certo que já há muito tempo se “decretou” a autonomia da escola⁷ e que essa podia ser uma via para acabar com o modelo único, pois é concedida a cada escola “a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo.” (Art.º 2.º, n.º 1), mas também é verdade que, desde então, já houve dois diplomas legais regulamentadores da gestão escolar⁸ e nada de significativo foi alterado, aguardando-se agora as consequências das práticas inspiradas no Decreto-Lei 75/2008.

A questão da autonomia dos estabelecimentos de ensino, tal como prevista na lei, resulta de uma relação vertical directa ME-escolas, o que parece constituir um enorme equívoco por manter a centralização da direcção do sistema de administração escolar e implicar um reforço da função controlo.

A verdadeira autonomia do sistema só será alcançada com um novo paradigma que assente na redução drástica das competências do ME, reconfigurado para o exercício do planeamento, da inspecção e, eventualmente, da avaliação do sistema, e com um crescente protagonismo das autarquias locais.

A autonomia das escolas só faz sentido se articulada horizontalmente com os actores das comunidades, designadamente com os seus representantes políticos, dotados de legitimidade democrática própria. O que

⁶ Por municipalização entende-se a criação de unidades municipais de gestão, sob a forma de agrupamentos verticais, com estruturas directivas próprias mas independentes do Ministério da Educação.

⁷ Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro. Estabelece o regime jurídico da autonomia da escola.

⁸ Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio (aplicado em regime de experiência em cerca de meia centenas de escolas) Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, actualmente em vigor em todo país, com excepção das regiões autónomas.

verdadeiramente está em causa é a confrontação entre o modelo histórico dominante da centralização ou a opção por uma territorialização de base municipal.

Vale a pena descentralizar a soberania. Em primeiro lugar, para aprofundar a forma de viver em democracia, com maior nível de responsabilidade entre quem administra e quem é administrado. Em segundo lugar, porque é a forma tradicional de introduzir factores de modernização administrativa. (Cruz, 1995, p. 275).

O que se tem passado com a transferência de competências para as autarquias em matéria de educação e ensino, não tem implicado qualquer parcela de soberania, e suspeita-se que no futuro próximo não vá ser diferente.

As autarquias são fornecedoras de serviços ao ME, às escolas, aos cidadãos que as frequentam e às suas famílias, e é justo assinalar a importância da sua acção crescentemente ampliada. Mas trata-se de contratualizar serviços, não de partilhar soberania.

“Tenho dito a título de brincadeira, que parece quase que as autarquias portuguesas são, no sistema educativo, um misto de empreiteiro, de operador de transportes colectivos, de centro de apoio social, uma espécie de tesouraria” (Matos, 1996, p.63). E se o autor escrevesse hoje poderia acrescentar – actividades de enriquecimento curricular, refeições e pessoal não docente.

O modelo estatal centralizador delega a prestação de serviços para melhorar a eficiência e a eficácia da sua acção, mas mantém intacto o seu poder sobre todo o sistema.

A administração pública portuguesa, tradicionalmente centralizadora, induziu a ideia generalizada de que a administração da educação é matéria exclusiva do governo central, ideia que muito bem serviu a ditadura e que, ainda hoje, é bem aceite em muitos meios e tem salvaguardado o poder quase absoluto dos professores. (Evangelista, 2005, p. 100)

Tanto assim é, que as autarquias estão, formalmente e no que respeita à sua intervenção na gestão do sistema educativo e das escolas⁹, ao nível das associações de pais e de outras organizações não governamentais (ONG) locais, mau grado o seu destacado estatuto político, que não foi considerado de forma especial na Lei de Bases, quase omissa quanto ao papel dos municípios na administração escolar.

São referidas formas de “descentralização e de desconcentração dos serviços”¹⁰, “Leis especiais regulamentarão a delimitação e articulação de competências entre os diferentes níveis da administração”¹¹ mas, de concreto, apenas se refere a criação “em cada região, de um departamento regional de educação”¹², actuais Direcções Regionais de Educação (DRE).

“Isto sugere uma leitura da Lei de Bases que atribui aos municípios um mero estatuto privado nos domínios educativos e não um verdadeiro estatuto público.” (Fernandes, 1996, p. 115). Da Lei de Bases e do DL 75/2008 resulta claro que as autarquias são um parceiro em matéria de gestão escolar, mas não detêm soberania própria.

A política educativa tem a ver com todos nós, que, em diferentes posições e de diversas formas, integramos a sociedade civil, cuja mobilização é indispensável para a existência formal e prática de uma política educativa coerente, vertente essencial de um projecto de sociedade, de um projecto de futuro para Portugal. (Fonseca, 1995, pp. 251-252).

Pese embora o envolvimento crescente dos municípios na discussão das questões da educação, sobretudo através da respectiva Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), está-se muito longe de os poder considerar como verdadeiros parceiros na definição da política educativa ou de lhes estar cometida uma intervenção decisiva na gestão do sistema, apesar da

⁹ Vide Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo) nomeadamente o capítulo VI, artigo 43.º, n.º 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.” e ainda o DL 115-A.

¹⁰ Lei de Bases, artigo 43.º, n.º 3.

¹¹ Idem artigo 44.º, n.º 1.

¹² Ibidem n.º 2

importância que lhes é reconhecida. “Ao contrário do que por vezes se quer fazer crer, [existe] uma situação de reduzida intervenção do poder autárquico na administração da educação” (Barroso, 1995, p. 27).

O nível local autárquico dispõe de algumas (poucas) atribuições exclusivas claras em termos educativos (...)pode mesmo dizer-se que se encontra estabelecido um sistema de competências concorrentes entre os vários níveis da administração central, numa aplicação de numa certa subsidiaridade por desconcentração (...) e existe uma legislação superior (Constituição e Lei de Bases) que prefigura uma maior descentralização do sistema, a qual está por fazer. (Pinhal, 1997, pp. 181-182)

O papel das autarquias no desenvolvimento da sociedade portuguesa é amplamente reconhecido como uma das conquistas mais marcantes da construção da democracia pós 25 de Abril. Oliveira, citado por Fernandes (1999, p. 22) refere que “(...) a partir de 1974, os municípios portugueses recuperaram, após um ocaso de 140 anos a autonomia que usufruíam no Antigo Regime e conquistaram novas atribuições e competências próprias e exclusivas”. Nada justifica que existam reservas à sua capacidade de assumirem competências fundamentais em termos educativos, actualmente detidas pelo ME.

As autarquias constituem um elemento básico aglutinador dos cidadãos que, por sua vez, constituem a sociedade civil. Daí que a rede autárquica tenha um papel fundamental a desempenhar na referida mobilização, entendida como uma efectiva participação dos cidadãos. Este papel das autarquias é vital nos domínios da política educativa. (Fonseca, 1995, pp. 252).

Para a situação presente concorrem múltiplos factores de que se destacam a tradicional e histórica centralização administrativa típica do país e a experiência relativamente recente da organização autárquica actual. A desconfiança sobre a capacidade dos municípios para assumirem responsabilidades acrescidas em matéria de administração e gestão escolar é outro factor que sempre é invocado quando se aborda a questão.

Aplica-se aqui o princípio de que só caminhando se pode fazer o caminho, e a afirmação de que se não está preparado por nunca o ter feito releva de uma forma paralisante e conservadora de encarar a realidade social, utilizada durante décadas para justificar a incapacidade dos portugueses para se organizarem democraticamente.

E a escola, como se posiciona neste quadro? A escola está no cruzamento de três tendências evolutivas (...) (a desconcentração, a descentralização e a intervenção da sociedade civil) mas continua a depender das hierarquias que funcionam presentemente em sistema desconcentrado. Mantém crescentes relações com as autarquias locais, que cada vez intervêm mais em matéria educativa, parecendo assumir uma certa descentralização (...); participa de iniciativas da sociedade civil e pode mesmo ser o motor de algumas (...). A escola pode ser, precisamente, o ponto de encontro da lógica ainda hierárquica, a partir de cima, e onde a sala de aula é a última cadeia de poder e das lógicas transversais da sociedade civil, onde a sala de aula é um dos centros de poder. Isto implica, por outro lado, que a escola tem que ser, simultaneamente, local e global. (Amaro, 1996, p. 24)

O que verdadeiramente está em causa é encontrar um modelo de gestão eficiente e eficaz do sistema educativo que compatibilize, melhor do que actualmente, a unidade organizacional de gestão local com os fins últimos do desempenho do sistema.

É por isso que importa tanto encontrar as formas organizativas que melhor respondam à relevância do que está em jogo, designadamente, tornando a administração do sistema educativo, em geral, e a das escolas, em particular, mais simplificada, mais eficiente, mais eficaz.

Tradicionalmente a unidade de gestão foi a escola. Em tempos recentes foram criados os “agrupamentos de escolas”¹³, o que significou um passo muito positivo do ponto de vista da modernização da administração, embora sejam ainda pouco conhecidos os resultados concretos do que tem ocorrido e haja a percepção de que, em muitos casos, a integração das diversas unidades não se tem processado como se impunha.

¹³ Despacho Normativo n.º 27/97 de 12 de Maio de 1997

Por razões demográficas e territoriais, nos concelhos mais pequenos e menos populosos, existem hoje agrupamentos que coincidem territorialmente com a área do município respectivo, o que pode e deve ser encarado como uma das chaves para a resolução do problema e o limiar de uma forma completamente diferente de encarar a administração e a gestão escolar em Portugal, territorializando-a à escala municipal.

Para que este processo possa ser plenamente concretizado existem três condições básicas, que o ME deixe de ser responsável pela administração dos estabelecimentos de ensino da rede pública estatal¹⁴, que os municípios passem a ter competências em matéria de administração escolar, que neste momento manifestamente não possuem, que a gestão escolar seja reformulada numa perspectiva completamente nova.

O que se defende exige a mudança do paradigma da gestão, tal como se conhece hoje, ainda muito marcado pelo “pecado original” da sua concepção, a aliança tácita entre a administração central e os professores para assegurar a governabilidade dos estabelecimentos de ensino nos tempos áureos do PREC (Lima, 1998, p. 275) e cuja revisão parece começar agora a acontecer com o DL 75/2008.

O que está hoje em causa é a possibilidade de mudar radicalmente os fundamentos do modelo desde então vigente nos seus pilares fundamentais, que fez história com a denominação de “gestão democrática” e que, na prática, transformou as escolas em “repúblicas de professores” (Silva, 2007a, p. 2) a quem está confiada a gestão corrente dos estabelecimentos, tutelados à distância pelo Ministério da Educação, verdadeiro macro gestor do sistema.

Os fundamentos históricos do actual modelo de gestão entroncam nos estatutos anteriores ao 25 de Abril¹⁵ e no movimento de contestação e mudança operado após a revolução, responsável por uma mudança profunda

¹⁴ Existe uma rede pública gerida por entidades privadas ou sem fins lucrativos que em regime de contrato de associação oferece um serviço gratuito equivalente ao estatal.

¹⁵ No DL 735-A/74, de 21 de Dezembro, pode ler-se no seu artigo 27.º: “Competirá ao conselho pedagógico exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos conselhos escolares e aos conselhos escolares e disciplinares dos estabelecimentos dos ensinos preparatório e secundário, naquilo que não seja alterado pelo presente diploma, ou por despacho ministerial, nos termos previstos no artigo 41.º. Neste define-se que “por despacho ministerial, podem, a título experimental, ser introduzidas alterações nos estatutos dos ensinos preparatório, liceal e técnico profissional e na legislação complementar”.

ao nível da gestão das escolas, não correspondida ao nível dos serviços centrais do Ministério da Educação (ME), que continuam tão magestáticos e poderosos como sempre foram no passado. (Silva, 2007b, p. 13)

Esta endogamia, este enquistamento da gestão, exercida essencialmente pelos professores, tem conduzido à incapacidade de renovação do sistema. Apesar da legislação anterior¹⁶ já prever a participação das várias forças da comunidade nalguns órgãos de gestão, designadamente na Assembleia (agora no Conselho Geral), as condições dessa participação têm sido pouco mais do que simbólicas e nunca decisivas e, no futuro, ver-se-á o que vai acontecer.

Da situação actual até uma escola comunitária onde a gestão seja pluralista e partilhada vai um longo caminho, que é necessário trilhar com coragem, sentido de oportunidade e, sobretudo, a certeza de que o modelo até agora vigente está esgotado e não serve os interesses das populações nem do país. Se existem dúvidas, o confronto com os indicadores de resultados do sistema de ensino ajudam a dissipá-las.

É pois urgente pôr em marcha uma verdadeira revolução na administração do Sistema de Ensino e no governo das escolas, fazer um corte com o passado ao encontro de escolas da comunidade, organizadas territorialmente de acordo com as circunscrições municipais, administradas e geridas por colectivos verdadeiramente representativos das forças locais.

Em entrevista, Roberto Carneiro (2007) considerava que o sistema educativo continuará com o motor "gripado" "enquanto não houver um radical afastamento do modelo centralizado e uniformista de governação que herdámos da modernidade educativa há mais de dois séculos atrás". E António Barreto (1995) já afirmara o mesmo por outras palavras. «A maior parte das funções desempenhadas pela "5 de Outubro"¹⁷ dever-lhe-iam ser retiradas. Umas, devolvidas às escolas a às autarquias regionais ou municipais. Outras, pura e simplesmente eliminadas» (p. 268). Fernandes (1996) defende que "os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização." (p. 120)

¹⁶ Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio e Decreto-Lei 75/2008, de 22 de Abril.

¹⁷ Referência a Ministério da Educação, cuja sede é na Avenida 5 de Outubro, em Lisboa

Sabe-se que existe um processo quase permanente de negociação entre o ME e a Associação Nacional do Municípios Portugueses (ANMP) para a transferência de mais competências para estes, mas o que se sabe e antevê nada de substancial acrescenta ao quadro já existente, excepto em matéria de acréscimo de responsabilidades e de financiamento, muitas vezes sem o necessário reforço orçamental.

Insiste-se na mera prestação de serviços por parte das autarquias, nalguns casos *a contrario* de qualquer lógica de racionalidade de gestão, como no caso do pessoal não docente em que se generalizou uma situação de dupla tutela de funcionários, que não assegura nem transparência nem eficácia na gestão dos recursos humanos.

Ao invés do que tem vindo a ser negociado, o que se afigura indispensável é a territorialização numa base municipal de todo o ensino não superior, repartindo as competências actuais do ME e das suas estruturas regionais e locais pelas escolas e pelas câmaras municipais, deixando aquele de ser a “holding” de todas as unidades de gestão – escolas e agrupamentos – espalhados pelo país.

Nos países em que as autarquias ou as colectividades locais dispõem de competências efectivas no domínio da administração da educação, a sua participação faz-se normalmente através do exercício do seu poder de tutela sobre a escola e através de estruturas de âmbito territorial mais vasto que englobam os vários estabelecimentos de ensino da sua zona de influência.
(Barroso, 1995, p. 26)

O Ministério preservaria as funções de planeamento estratégico, de concepção curricular, de avaliação referencial - exames nacionais, de inspecção e outras que se verificasse aconselhável, passando as competências de direcção e administração dos estabelecimentos de ensino para conselhos locais de gestão escolar, integrados por profissionais de reconhecido mérito académico e competência profissional, eleitos ou designados por um colégio representativo das comunidades respectivas, por exemplo os Conselhos Municipais de Educação e onde as autarquias desempenhariam um papel essencial.

A função de avaliação da qualidade do sistema escolar poderia passar para a competência de uma Agência Nacional para a Qualidade, à semelhança do Ensino Superior.

Em cada município o respectivo Conselho de Gestão Escolar, asseguraria a direcção e administração integrada de todas as escolas/agrupamentos e equipamentos educativos, competindo-lhe assegurar a racionalização dos recursos financeiros, instalações, pessoal e outros e responder pela qualidade dos resultados.

Em cada escola existiria um Director, nomeado pelo Conselho Local de Gestão Escolar. Os actuais conselhos pedagógicos e departamentos seriam reformulados com o objectivo de responderem a uma lógica de âmbito municipal e não à atomização actual, tal como os recursos humanos, docentes e outros.

Conclusão

Embora sem os contornos propostos, vem decorrendo paulatinamente em todo o país uma espécie de revolução silenciosa em matéria de reorganização da rede escolar e de renovação das estruturas e práticas de gestão, que permite ilustrar o despontar do movimento de municipalização territorial da administração escolar, através da verticalização de agrupamentos concelhios em muitos municípios do Continente, onde todos os estabelecimentos de ensino de um mesmo concelho estão agregados num só agrupamento (Silva, 2007^c).

A existência de um tão rico património de exemplos de agrupamentos de base territorial municipal, existentes em todo o País, permite concluir que o princípio do caminho está percorrido. Não é ainda a municipalização territorial da gestão escolar, mas é um ensaio que aponta para a sua viabilidade e torna o processo credor de uma atenção redobrada.

O quadro teórico existe, os exemplos internacionais são inúmeros, o diagnóstico das incongruências do modelo centralizado português está feito e confirmado há décadas, falta a decisão arrojada de cortar com a tradição, com os interesses instalados, com a inércia da administração.

O processo pode até não avançar ao mesmo tempo em todo o País, será até desejável que as dinâmicas locais se afirmem pelo seu arrojo e capacidade de inovação, mas é um imperativo de modernização e de racionalização do sistema educativo avançar para a municipalização territorial da gestão escolar, aproveitando a janela de oportunidade criada com o DL 75/2008, que no seu artigo 7.º prevê uma solução que pode constituir um primeiro passo:

Para fins específicos, designadamente para efeitos da organização da gestão do currículo e de programas, da avaliação da aprendizagem, da orientação e acompanhamento dos alunos, da avaliação, formação e desenvolvimento profissional do pessoal docente, pode a administração educativa, por sua iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

O Decreto-Lei 75/2008 é uma incógnita quanto à sua capacidade para mudar o rumo da administração escolar em Portugal, mas é legítimo considerar que não se trata ainda da “revolução” necessária, poderá ser um pequeno passo, mas insiste-se no modelo centralizado, pese embora a possibilidade de virem a ser celebrados contratos de autonomia e as forças locais passarem a ter uma intervenção decisiva, assim se espera, na governação das escolas.

A grande alteração do paradigma seria adoptar uma nova lógica distributiva dos poderes soberanos do estado central, deixando às comunidades locais a responsabilidade de organizarem a administração escolar segundo princípios gerais que salvaguardassem a transparência, a equidade e a eficácia, terminando com o centralismo e deixando que as forças locais vivificassem com a sua iniciativa, energia e empenhamento a vida escolar em novos moldes, procurando responder com mais eficiência de processos e eficácia de resultados aos novos desafios de um mundo em permanente transformação e que cada dia exige mais às instituições educativas.

Referências

- Amaro, R. (1996). Descentralização e desenvolvimento Em Portugal – algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In João Barroso e João Pinhal, *A administração da educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 15-24.
- Barreto, A (1995). Autarquias locais e educação – o presente e o futuro. In *Educação, comunidade e poder local. Actas do Seminário*. Lisboa: CNE, pp. 265-273.
- Barroso, J. (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: Sentido de uma evolução. *Inovação*, Revista do Instituto de Inovação Educacional, vol. 4, 2 -3, pp. 55-86.
- Barroso, J. (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Barroso, J. (1995^a). *O director executivo*. Relatório de um estudo efectuado para o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão de Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: Uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), pp. 49-83.
- Domínguez Rodríguez, E. e Silva, J.M. (2010). Líderes en escuelas portuguesas.
<http://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/178>
- Carneiro, R. (2007) Entrevista publicada em
<http://www.educare.pt/educare/Actualidade.Noticia.aspx?contentid=FA0DD22B322A42EDA7C987D01C498B38&opsel=1&channelid=0> Educare.pt, 20-03-2007
- Cruz, L. (1995). Autarquias locais e educação – o presente e o futuro. In *Educação, comunidade e poder local. Actas do Seminário*. Lisboa: CNE, pp. 275-276.
- Evangelista, J. M. G. (2005). A participação do poder local na administração da educação: A relação escola-autarquia. In *Administração Educacional*, n.º 5, pp. 94-113.

- Fernandes, A. S. (1996). Os municípios portugueses e a educação, as normas e as práticas. In João Barroso e João Pinhal, *A administração da educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 113-124.
- Fernandes, A. S. (1999). Descentralização educativa e intervenção municipal. In *NOESIS*, n.º 50, pp.21-25
- Fonseca, J. (1995). Autarquias locais e educação – o presente e o futuro. In *Educação, comunidade e poder local. Actas do Seminário*. Lisboa: CNE, pp. 251-257..
- Lima, L. (1999). E depois do 25 de Abril de 1974. Centro(s) e Periferias(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), pp. 57-80.
- Matos, A. (1996). Autarquias e educação, das competências às experiências. In João Barroso e João Pinhal, *A administração da educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 59-74.
- Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In *Actas do 1.º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*, pp. 177-195.
- Silva, J.M. (2007^a). *Da república dos professores à escola da comunidade*. <http://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/313>
- Silva, J.M. (2007^b). *Gestão e liderança nas escolas públicas portuguesas. Da revolução à globalização*. <http://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/164>
- Silva, J.M. (2007^c) *Da centralização à municipalização. Novos desafios para a gestão do sistema educativo*. <http://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/314>
- Silva, J.M. (2009). *Líderes e lideranças em escolas portuguesas. Trajectos individuais e impactos organizacionais*. <http://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/163>
- Silva, J.M. (2010). *Líderes e lideranças em escolas portuguesas. Protagonistas, práticas e impactos*. Porto: Fundação Manuel Leão.
- Ventura, A., Costa, J., Neto-Mendes, A. e Castanheira, P. (2005). Perceptions of leadership – A study from two portuguese schools. *REICE – Revista*

Electrónica Iberoamericana sobre calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2005. Vol.3, n.º 1, pp. 120-130.

Legislação

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio

Decreto-Lei n.º. 172/91, de 10 de Maio

Decreto-Lei n.º. 43/89, de 3 de Fevereiro

Decreto-Lei n.º. 735-A/74 de 21 de Dezembro

Decreto-Lei n.º. 769-A/76, de 23 de Outubro

Despacho Normativo n.º 27/97 de 12 de Maio

Lei n.º. 46/86, de 14 de Outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo

Portaria n.º 747-A/92, de 30 de Julho