

## A DEMOCRACIA NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR A PARTIR DA EXPERIÊNCIA PORTUGUESA<sup>1</sup>

AUTOR: António A. Neto-Mendes

ENDEREÇO PARA CONTATO: Departamento de Ciências da Educação, Campus Universitário de Santiago, 3810-193 Aveiro, Portugal. E-mail: [amendes@dce.ua.pt](mailto:amendes@dce.ua.pt)

Data de recepção: 24-01-2014

Data de aceitação: 12-03-2014

### RESUMO

Sabemos como é longo o debate em torno da problemática da democratização da organização escolar. Com efeito, discutir como pode a escola pública abrir-se à participação de um conjunto vasto de actores (professores, alunos, pais, autarquias locais, empresas) sem pôr em causa a aceitação social do projecto educativo historicamente consagrado, entre nós, à escola pública parece ser o grande desafio. Admitindo que a discussão sobre a democracia nas escolas não se faz à revelia do debate maior que diz respeito à organização democrática das sociedades, propomo-nos revisitar os caminhos que o governo democrático da escola pública tem trilhado em Portugal, o que implica ensaiar um olhar diacrónico a partir da Revolução dos Cravos (Abril de 1974). Tal permitir-nos-á considerar, relativamente ao presente, as possibilidades de desenvolvimento da escola pública que hoje se discutem em Portugal, directa ou indirectamente relacionadas com a temática central que escolhemos para esta comunicação.

**PALAVRAS-CHAVE:** centralização e descentralização; autonomia de escola; municipalização da educação; regulação pelo mercado e privatização; controlo "burocrático" e cidadania democrática

### THE DEMOCRACY IN THE SCHOOL ORGANIZATION STARTING FROM THE PORTUGUESE EXPERIENCE

#### ABSTRACT

We know how the debate is long around the problem of the democratization of the school organization. With effect, to discuss how it can the public school to open to the participation of a vast group of actors (teachers, students, parents, local autarchies, companies) without putting historically in cause the social acceptance of the educational project consecrated, among us, to the public school it seems to be the great challenge. Admitting that the discussion on the democracy in the schools is not made without consent of

---

<sup>1</sup> Esta comunicação foi financiada pela Unidade de Investigação CCPSF/Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

the largest debate that concerns the democratic organization of the societies, we intend to revisit us the roads that the democratic government of the public school has been treading in Portugal, the one that implicates rehearse a glance diachronic starting from the Revolution of the Carnations (April of 1974). Such it will allow to be considered, relatively to the present, the possibilities of development of the public school that today are discussed in Portugal, direct or indirectly related with the central theme that we chose for this communication.

**KEYWORDS:** centralization and decentralization; school autonomy; municipalization of the education; regulation for the market and privatization; control "bureaucratic" and democratic citizenship

## INTRODUÇÃO

Falar de democratização da escola obriga-nos, desde logo, a um esforço de clarificação do conceito. Interessa-nos a perspectiva organizacional, embora saibamos que existem outras possibilidades de abordagem do problema. Assim, olharemos para a escola enquanto organização, uma construção social que vai assumindo formas diferentes no sentido de responder a distintos (e por vezes contraditórios) apelos de participação dos actores sociais. Por outras palavras, o objecto desta comunicação é as formas de governo da escola pública, em Portugal, ao longo das últimas três décadas. Para quem está minimamente informado, tal corresponde à vigência do regime democrático neste país do sudoeste da Europa.

Sobre a pertinência e actualidade do tema, afigura-se-nos que pouco haverá para esclarecer: num contexto de sociedades abertas e cada vez mais sujeitas a lógicas globais de funcionamento parece impor-se uma solução única e aparentemente sem alternativa, o das democracias ocidentais. Falamos, evidentemente, daquela que é apresentada como uma "visão única" do mundo, na tentativa de universalizar uma "verdade" de senso comum que está longe de corresponder quer à diversidade de interesses (entre países ricos e pobres, por exemplo) quer à complexidade do fenómeno (a aparente falta de alternativas à sociedade capitalista, mormente nas versões conservadora e neoliberal em progresso nas últimas décadas). Sem ser este o objecto central da nossa reflexão, queremos analisar alguns dos efeitos da problematização da democracia no contexto da organização escolar, não escondendo que tal implica considerar os desafios e as dúvidas inerentes a todo e qualquer processo de transformação social a que a escola não é nem pode ser alheia.

### 1. Democratização da sociedade e democratização da escola

A reflexão sobre a democracia nas sociedades tem já um historial longo. Mas essa não é a preocupação que nos anima neste texto. Também não nos interessa ajuizar sobre a disputa que se traduz em discernir se estamos

perante uma “crise” da democracia ou face à “inevitabilidade” da sua vitória global. Estamos convencidos da inevitabilidade de um debate que anima e animará o homem enquanto ser social que enfrenta as suas perplexidades e não enjeita responsabilidades, mesmo que isso signifique mergulhar num mundo de contradições para as quais apenas encontra respostas provisórias. Procuraremos, isso sim, sintetizar os modelos de democracia historicamente consagrados e o que nos reserva o presente, tendo sempre em mente que, tal como afirma Norberto Bobbio (1988: 9), o desafio mais interessante são mesmo as chamadas “transformações” da democracia, termo neutro que permite evitar conotações positivas ou negativas.

Começemos pelo princípio: o que se entende por democracia? Na esteira de Bobbio, vamos admitir, enquanto “definição mínima” como lhe chama o autor, que esta se caracteriza por “(...) um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões colectivas e mediante que processos” (Bobbio, 1988: 23).

Uma das fileiras nucleares do debate sobre a democracia (a mais importante?) é aquela que traduz o binómio democracia representativa/democracia directa. As potencialidades e os limites (e porque não as contradições?) de ambas, perspectivados ao nível de toda a sociedade, podem e devem ser transpostos para a análise do micro-universo social, mais limitado é certo mas não destituído de complexidade, que é a escola. Como iremos demonstrar, no período pós-25 de Abril de 1974 a escola pública portuguesa é um exemplo de como a formalização da democracia representativa foi, historicamente, uma solução de normalização construída após uma experiência autogestionária. Mesmo admitindo que a escala de uma escola (pequena, quando comparada com a de uma sociedade, de um país) torna mais viável a adopção da democracia directa (menor número de pessoas envolvidas; maior proximidade dos problemas, o que gera, em princípio, um conhecimento maior para uma tomada de decisão mais responsável; exercício do poder mais visível), é interessante registar que tal não é a forma dominante de governo das escolas, ainda que algumas formas participativas de governo subsistam no interior das organizações escolares, quer as associadas à coordenação pedagógica dos alunos quer as que assumem a forma de reuniões gerais de professores, de pais e de alunos.

Uma outra reflexão: porque se estende ao interior da escola a discussão sobre a organização democrática, tal como se faz há muito tempo em relação à sociedade no seu todo? Pensamos que a resposta só pode ser uma: porque se acredita que a preparação de cidadãos (leia-se indivíduos que, em certas situações e sob algumas condições, aceitam sacrificar o interesse individual em nome do bem colectivo) para viver em democracia só pode ocorrer em contextos organizados democraticamente, isto é, só vivendo em democracia se “aprende” o que é a democracia.

## 2. Evolução das formas de governo da escola pública em Portugal pós-25 de Abril de 1974<sup>2</sup>

A instauração do regime democrático em Portugal, com o 25 de Abril de 1974, pôs fim a uma longa ditadura de quase cinquenta anos. O programa do chamado “MFA/Movimento das Forças Armadas”<sup>3</sup> assentava na conhecida trilogia dos “três D’s”: “Democratizar, Descolonizar e Desenvolver”. Pode-se imaginar a urgência que os actores sociais puseram nas acções em que se envolveram como forma de concretizar o programa atrás referido. O objectivo da democratização foi um dos que assumiu grande preponderância e fez-se também sentir nas escolas. A escolha da direcção<sup>4</sup> das escolas – escolas primárias, liceus, escolas comerciais e industriais – fora até então uma prerrogativa do poder político que nomeava os gestores escolares na base da confiança política. A figura do reitor, enquanto gestor escolar, marca o imaginário de uma época e de um regime cuja característica principal era o facto de a sua escolha ser exterior à escola, decorrendo de um processo de nomeação baseada, pois, na confiança política. Era, assim, o representante local do poder central, acentuando a dimensão de uma escola “serviço local do Estado”, destituída de autonomia, de que fala João Formosinho (1989). Mas como iremos ter a oportunidade de referir, a instauração do regime democrático, mau grado as alterações operadas, nomeadamente quanto ao papel do Estado, não logrou construir a escola autónoma e o espaço de cidadania democrática que há cerca de três décadas atrás se julgava possível.

As dinâmicas criadas pelos actores sociais com ligações às escolas ao longo das últimas três décadas permitem análises interessantes, justificadas na nossa perspectiva pela riqueza e diversidade das experiências. Uma das primeiras conclusões a retirar é a de que, independentemente das nuances que uma análise rigorosa não pode descurar, a ruptura política originou

<sup>2</sup> Para se ter uma ideia do que é a actual estrutura do sistema educativo português e de como está organizada a sua administração, ver Anexos 1 e 2.

<sup>3</sup> A sigla “MFA” popularizou o golpe de estado realizado por um grupo alargado de militares, de que se destacavam os capitães, descontentes, sobretudo com o impasse político e militar em que mergulhara a *guerra colonial* (*guerra de libertação* para os movimentos que, sobretudo em África, lutavam contra o colonialismo português). Esta sublevação dos militares rapidamente mereceu o apoio da população portuguesa, transformando-se num movimento social de profundas repercussões em termos culturais, políticos e económicos.

<sup>4</sup> A distinção conceptual entre “direcção” e “gestão” esteve presente ao longo dos últimos vinte anos na discussão sobre a reforma da administração do sistema educativo português e das organizações escolares. Podemos identificar neste apontamento rápido duas linhas de força complementar: i) em primeiro lugar, “direcção” relaciona-se com a tomada de decisão, o campo da definição política, e “gestão” com o campo da aplicação dessas decisões, tendo, em princípio, uma dimensão mais técnica; ii) em segundo lugar, esta abordagem insere-se no quadro de uma escola com autonomia (em Portugal a autonomia da escola perspectiva-se na relação com o poder central, embora possa estar a emergir um novo pólo, o poder local autárquico), porque só neste cenário faz sentido considerar a atrás referida distinção entre “direcção” e “gestão”. Uma outra discussão a fazer é se a escola pública goza de uma efectiva autonomia. Para muitos autores, entre os quais nos incluímos, a escola pública, em Portugal, dispõe de algumas margens (estreitas) de autonomia, geralmente em domínios que o poder central não considera atractivos ou já não tem capacidade para realizar.

também um virar de página quanto ao processo de escolha do gestor da escola pública: de figura exterior à escola, nomeado pelo poder central, o gestor passou a ser escolhido ao nível da escola, geralmente pelos professores e de entre os professores da escola. Há uma excepção a este princípio, ocorrida em 1991, a que voltaremos mais adiante.

Os primeiros tempos após o movimento militar de 1974 são marcados por práticas descentralizadas de poder, cabendo às escolas – leia-se ao conjunto de actores sociais que no seu seio e à sua volta dão corpo a um conjunto diversificado e polémico de acções – o protagonismo que nessa medida é retirado ao Estado central, representado pelo Ministério da Educação. É o chamado “período autogestionário” que Licínio Lima descreve nestes moldes:

“Nas escolas, designadamente nas escolas do ensino secundário, foi despoletado com o 25 de Abril um movimento de participação docente e discente polifacetado, contraditório e conflitante, mas que num primeiro momento foi desenvolvido em torno da conquista do poder e de autonomia face à administração central (...), em busca de um ordenamento democrático e participativo para a organização da escola, com destaque para as concepções autogestionárias” (Lima, 1992: 199-200).

Decorridos os primeiros tempos de vida democrática nas escolas vividos de forma muito intensa e inicialmente com nula ou muito reduzida intervenção da tutela (Formosinho & Machado (2000) consideram, pelas mesmas razões, que o período que medeia entre 1974 e 1976 é um “ensaio de democracia directa”), esta recupera gradualmente o controlo da situação sobre as escolas. De tal forma o faz que logo em 1976 se consolida o chamado modelo da gestão democrática<sup>5</sup>, o qual vai ser objecto de permanentes cuidados legislativos, acompanhados do incremento de medidas de reforço da coordenação e do controlo da acção das escolas por parte do Ministério da Educação. Este é o chamado período da normalização democrática e constitucional, que funda o regime político-constitucional hoje existente. As décadas de 70 e 80 representam, para o sistema educativo e não só, uma espécie de tentativa de recuperar o tempo perdido: aumenta a população escolar e a conseqüente necessidade de expandir a rede escolar, mantendo-se muitas escolas secundárias num nível de sobrelotação que torna precárias

---

<sup>5</sup> Modelo instituído pelo decreto-lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, que assentava em três órgãos principais: conselho directivo, conselho pedagógico e conselho administrativo. A composição do conselho directivo previa a eleição de representantes do pessoal docente, não docente e alunos. Ao longo dos anos este modelo viria ser objecto de inúmeras intervenções legislativas dado que se manteve em vigor até 1998. Uma das mais importantes acontece em 1989, com a criação do *conselho consultivo* (despacho nº 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro), já em pleno processo de reforma do sistema educativo, iniciado em 1986. Tratando-se, como denuncia a própria designação, de um órgão consultivo, aberto a vários elementos representativos da comunidade educativa (presidente do conselho pedagógico, associação de pais e encarregados de educação, associação de estudantes, autarquia, associações culturais e recreativas, interesses sócio-económicos, etc.), não chegou a afirmar-se mesmo quando ultrapassou a fase da criação, o que nem sempre aconteceu.

as condições de trabalho para todos, professores e alunos; a escolaridade obrigatória é alargada para 9 anos com a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), publicada em 1986<sup>6</sup>; há inúmeros problemas com o corpo docente, relacionados quer com a insuficiência de professores habilitados quer com a sua desigual distribuição pelo país, o que causa uma enorme instabilidade do corpo docente e das escolas de que damos conta num outro trabalho nosso (Neto-Mendes, 2004a: 119). Um dos bloqueamentos mais significativos relacionados com a problemática que escolhemos para esta comunicação foi aquele que afectou a participação democrática dos professores na gestão das escolas. Na década de 80 (século XX), o chamado “défice de democraticidade”, que consistiu no facto de haver, em 1984/85, em 40,3% das escolas preparatórias<sup>7</sup> e 47,5% das escolas secundárias conselhos directivos não eleitos (ME, 1988: 55), ou seja, em quase metade das escolas públicas os professores não se mobilizaram para a gestão das escolas, cabendo assim ao ministério da educação (poder central) a competência para nomear os gestores que deveriam ser escolhidos ao nível da escola de entre os seus professores. O estudo atrás referido enumera algumas razões para esta aparente apatia dos professores face ao processo de gestão democrática da escola: a instabilidade do corpo docente, associada à falta de estímulos pessoais para o exercício das funções (que exigem, como se sabe, uma elevada disponibilidade de tempo e emocional), mas também a menor qualificação dos docentes, as colocações tardias, o absentismo e a falta de professores.

Convém referir que o “défice de democraticidade” a que aludimos assume outros contornos que reforçam, aliás, a complexidade do fenómeno: a “insuficiente representatividade”, por um lado, porque apenas os professores se fazem efectivamente representar, mas também uma “insuficiente participação”, por outro lado, quando se constata que só os professores participam habitualmente no governo das escolas (ME, 1988: 105). Na mesma linha apontam os estudos realizados por Licínio Lima (1988; 1992): o primeiro, abordando a participação dos alunos na gestão das escolas secundárias, acaba por concluir estar-se perante uma “encenação participativa que não consegue mobilizar nem docentes nem discentes”

---

<sup>6</sup> A LBSE, ainda em vigor na data em que redigimos este texto, é regulamentada pela Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 115/97, de 19 de Setembro. O XVI governo constitucional de Portugal apresentou e fez aprovar, em 2004, uma proposta de revisão da LBSE, a qual mereceu reparos do Presidente da República ao ponto de recusar a sua promulgação. O assunto deve voltar a ser debatido na Assembleia da República (parlamento nacional) num prazo relativamente curto.

<sup>7</sup> Esta terminologia estava em vigor na década de 80, mas foi, entretanto abandonada com a entrada em vigor da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) que impôs uma nova organização das etapas escolares, totalizando 12 anos: uma escolaridade básica obrigatória de 9 anos, com um primeiro ciclo de 4 anos (ensino primário), um segundo ciclo de 2 anos e um terceiro de 3 anos; o ensino secundário, com a duração de 3 anos (10º, 11º e 12º anos). Em Portugal, a escolaridade básica obrigatória abrange as crianças e jovens entre os 6 e os 15 anos de idade. Mas o objectivo de escolarizar toda a população até aos 18 anos de idade começa a ser um imperativo social, longe ainda de ser alcançado na prática.

(Lima, 1988: 167); o segundo, de âmbito mais alargado, propõe-se visitar a escola como organização e a participação na escola secundária portuguesa entre 1974 e 1988, sendo uma referência fundamental no que toca a compreensão da expressão gestão democrática.

A reforma do sistema educativo, iniciada em 1986 com a criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), produzirá orientações legislativas, no campo mais restrito da administração e gestão das escolas, apenas em 1991. Falamos da decisão, tomada pelo governo central, de avançar com medidas normativas e não do momento que o antecedeu e que consistiu na apresentação, pela própria CRSE, da Proposta Global de Reforma (CRSE, 1988a). Com efeito, a publicação do decreto-lei nº 172/91, de 10 de Maio, foi o culminar de um processo de discussão pública que envolveu as escolas, a comunidade científica e académica. Houve, inclusivé, uma proposta, apresentada por três docentes e investigadores da Universidade do Minho, que pode ser consultada em CRSE (1988b). Este projecto assentava numa avaliação desencantada do período anterior, marcada, como vimos antes, por claras dificuldades de participação, as quais pareciam ter conduzido a gestão democrática a uma espécie de esgotamento do modelo. Era preciso encontrar fórmulas organizacionais capazes de revitalizarem a escola como locus de decisão participada. Esta é uma escola que, como lembrámos em nota anterior, está dotada de autonomia relativa, por outras palavras, uma escola que tem uma palavra a dizer sobre algumas matérias, geralmente em áreas de decisão relativamente periféricas. O modelo consagrado pelo decreto-lei nº 172/91 afasta-se, em aspectos importantes, dos documentos que estiveram em discussão no âmbito do grupo de trabalho e da CRSE. Parece consagrar a separação entre direcção e gestão, embora a solução proposta pareça alimentar alguns equívocos. Confirma-se que não é fácil (sobretudo não é consensual) apresentar uma forma de operacionalizar a fórmula "direcção democrática-gestão profissional" que muitas vezes defenderam: o conselho de escola, no qual estão representados o corpo docente, não docente e alunos, bem como os pais e encarregados de educação, a autarquia e os interesses sócio-económicos e culturais da região, tem competências para, entre outras, eleger o director executivo, aprovar o regulamento interno, o projecto educativo e o plano de actividades; o director executivo tem uma natureza ambígua uma vez que o normativo o considera "responsável perante o conselho de escola", por um lado, mas também "especialmente responsável perante a administração educativa pela gestão pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial da escola" (Art. 21º). Como lembram alguns autores (cf. Lima & Afonso, 2002: 78), a publicação do 172/91 não pode ser vista como a consagração das propostas nascidas no seio da CRSE, a já mencionada, da autoria dos três docentes da Universidade do Minho, e a da própria CRSE. Distinguindo entre um conselho de escola e um director executivo, abriu a possibilidade de este

último poder ser escolhido entre os professores candidatos externos à escola, com um mínimo de 5 anos de serviço. Pensamos que o facto de se alargar a base de recrutamento para além dos muros da escola será uma das razões, entre outras, que ajuda a explicar o receio manifestado, sobretudo em alguns sectores sindicais, de que tal iria representar o “regresso do reitor” à escola pública. O modelo instituído pelo 172/91 funcionou em regime experimental em algumas dezenas de escolas e áreas escolares, sendo objecto, tal como previsto, de uma avaliação conduzida por uma comissão de acompanhamento e avaliação constituída para o efeito. O relatório foi produzido em 1996 e viria a ser publicado no ano seguinte (ME, 1997).

A mudança de governo ocorrida em 1996 imprime uma nova orientação nesta matéria. O governo socialista encomenda um estudo a um especialista no sentido de avançar com um novo modelo organizacional para a escola pública, apresentado em livro pouco depois (Barroso, 1997). Após um período de discussão pública e parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE), é promulgado o decreto-lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, que se autodenomina “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”. Este enquadramento normativo é aquele que rege, ainda hoje, a organização das escolas públicas em Portugal (cf. Anexo 3). Após sete anos de aplicação é possível recolher alguns ecos da experiência, mas nem sempre é fácil distinguir entre os efeitos do modelo e os efeitos da reorganização da rede escolar, política conhecida pela generalização dos “agrupamentos de escolas”<sup>8</sup>, iniciada um ano antes do aparecimento do decreto.

Em estudo realizado durante o período de instalação do modelo 115-A/98, João Barroso confirma que “uma das maiores apostas das mudanças em curso era permitir uma maior participação de diferentes actores no governo das escolas e uma melhoria da democraticidade interna” (Barroso, 2001: 19). A parte final da citação anterior reitera a preocupação discursiva recorrente dos responsáveis políticos na promoção da democraticidade, uma fragilidade da governação das escolas que parece marcar a fase democrática da sociedade portuguesa, o que não deixa de constituir um paradoxo curioso. A arquitectura formal do “regime de autonomia, administração e gestão”, de 1998, merece que lhe dediquemos mais alguma atenção. Olhemos para os órgãos que o compõem: a assembleia, o conselho executivo

---

<sup>8</sup> Por “agrupamento de escolas” entende-se uma unidade de gestão que agrupa estabelecimentos de vários níveis de educação e ensino. O mais comum em Portugal é encontrarem-se vários jardins de infância, várias escolas do 1º ciclo do ensino básico e uma escola básica do 2º e 3º ciclos: a este agrupamento chama-se “vertical”. Mas são igualmente possíveis outras soluções, como a que associa apenas jardins de infância e escolas do 1º ciclo, falando-se então em “agrupamento horizontal”. A “racionalização da rede” tem privilegiado, nos últimos anos, a primeira solução (agrupamentos verticais), com argumentos que oscilam entre as razões economicistas (uma maior optimização dos recursos que são escassos) e as de natureza pedagógica (a promoção do sucesso escolar através de uma maior integração curricular, diversidade e complementaridade didáctica, etc.).

ou director, o conselho pedagógico e o conselho administrativo. Torna-se evidente que a “melhoria da democraticidade” de que fala João Barroso é um objectivo que compete à assembleia realizar dada a composição desta: professores, alunos, pais, pessoal não docente, interesses sócio-económicos e culturais e autarquias.

No estudo que nos tem servido de base, Barroso sintetiza as grandes linhas a que conduziu a sua avaliação externa (Barroso, 2001: 19-20): i) reconhece-se geralmente a vantagem da existência da assembleia de escola, embora muitos dos seus membros tenham uma noção pouco clara das suas funções e existam muitas dúvidas quanto à sua eficácia; ii) os actores que mais parecem ter ganho alguma coisa e que mostram satisfação por isso são, por esta ordem, os pais, o pessoal não docente e, entre este, os auxiliares de acção educativa; iii) apesar disso, os actores atrás mencionados são bastante críticos quanto ao modo como as assembleias funcionam e quanto ao excessivo protagonismo dos professores; iv) os professores, por seu turno, não se mostram muito entusiasmados com as assembleias, embora afirmem não se sentirem ameaçados com a presença dos outros elementos não docentes; v) a participação dos alunos é a que se revela mais deficitária, levando o autor a afirmar que “a situação é quase chocante, pelo que ela significa de défice cívico e democrático na formação desses jovens” (Barroso, 2001: 20); vi) uma referência, a finalizar, aos autarcas que, estando formalmente representados nas assembleias, não se mostram muito entusiasmados com a sua participação, preferindo muitas vezes a relação directa com o presidente do conselho executivo. O estudo mostra que formalmente, ao fim de dois anos de implementação, o decreto-lei nº 115-A/98 cumpriu o grande objectivo de mudar as estruturas de gestão das escolas públicas, salvo alguns casos excepcionais de escolas e jardins de infância que se atrasaram neste processo. Mas a questão de fundo manteve-se, como, aliás, reconhece João Barroso:

“Contudo, para quem imaginava que o decreto-lei nº 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais” (Barroso, 2001: 21).

### 3. Alguns desafios e outras tantas interrogações

Muita tinta correu já sobre as conhecidas limitações das reformas por decreto como potencial de transformação da realidade social. Em educação não temos razões para pensar de forma diferente. Por isso estamos convencidos de que não basta a consagração formal dos direitos e deveres para se poder falar em cidadania: o cidadão é aquele que toma consciência dos seus direitos e deveres, que os interioriza e os exterioriza em acções, em interacção com outros sujeitos sociais, em contextos marcados por diferentes

gradações de proximidade que vão do nível micro (a nossa casa, a nossa sala de aula) até um nível macro e global, cuja escala pode ser planetária (decisões com incidência energética e ambiental, por exemplo). É nesta medida que defendemos que a escola, no contexto de uma sociedade democrática, não pode viver à margem dessa mesma sociedade. As consequências desta afirmação estão longe de recolher o consenso das opiniões. Um dos campos deste debate passa pelos exemplos descritos nas páginas anteriores em que falámos de alguns aspectos do governo das escolas públicas que caracterizaram a realidade portuguesa nos últimos trinta anos. Iremos proceder, de forma breve, a uma síntese de alguns desafios que marcam já hoje o debate, não escondendo, sempre que tal se justifique, interrogações e receios suscitados nomeadamente por orientações de cariz conservador e neoliberal que se vêm afirmando de há uns anos a esta parte.

A experimentação de alguns modelos de organização da escola pública, apoiados numa retórica democrática, conduziu a um questionamento, por parte de certos sectores, que pode assumir contornos diferentes: para uns, a via participativa, democrática, é esbanjadora de energias e de tempo, é pouco eficaz, por isso deve ser substituída por uma via tecnocrática, profissional, apoiada na figura de um gestor especializado, bem preparado tecnicamente e por isso mais capaz de responder à complexidade da função; para outros, entre os quais se contarão muitos professores, a participação não é interessante (porque consome muito tempo e energias, mas também pode haver razões de profissionalidade docente, defendendo-se, por exemplo, que a sala de aula é o espaço privilegiado para a acção docente); partindo embora de motivações diferentes, podemos chegar a um quadro em que se defende uma solução bem diferente da que tem dominado entre nós: no lugar de uma gestão escolar contextualizada (pelo menos em termos de base de recrutamento do gestor), em que o gestor é recrutado de entre os docentes da escola, com formação especializada e/ou com experiência, e escolhido pelos seus pares, deveríamos passar a ter uma gestão profissionalizada (com carreira própria e estatuto autónomo, como já acontece com os inspectores de educação) escolhida ou por concurso ou por nomeação, sendo esta última a forma que melhor responde aos que anseiam pelo reforço da centralização e do controlo por parte do poder central;

A questão com que encerramos o ponto anterior faz emergir uma outra dimensão deste debate: a problematização da chamada autonomia de escola adquire cada vez mais novos contornos que aprofundam a sua complexidade, indo além da habitual discussão que opõe a escola ao poder central enquanto locus de decisão. A descentralização – e os movimentos gerados em seu nome, chamem-se eles territorialização, localização ou municipalização, entendida esta como a transferência de competências para as autarquias

locais<sup>9</sup> – coloca a escola sob a pressão de novas tutelas, de novos centros de poder descentralizados que por estarem mais próximos terão outra capacidade de controlo, redesenhando os contornos mais tradicionais (pelo menos entre nós) da autonomia de escola; por outras palavras, impõe-se acautelar que a entrada em cena do poder local (autarquia) não se faça por mero mimetismo relativamente ao que tem sido a prática centralizadora do poder central;

Mas os apelos “descentralizadores” não se ficam por aqui. É preciso olhar com atenção para as políticas educativas desenvolvidas pelos governos, nomeadamente nos países ocidentais mais ricos, cujo potencial para influenciar os governos à escala global é notório e reconhecido. As políticas de cariz conservador e neoliberal que, a partir dos anos 80, começaram a influenciar as reformas educativas introduziram ou aprofundaram mudanças significativas que importa reter: a transformação do papel do Estado, visto menos como Estado educador e mais como Estado regulador e avaliador, dando assim corpo ao slogan “menos Estado, melhor Estado”; a alteração da regulação estatal, quase sempre impropriamente designada por desregulação<sup>10</sup>, fez-se produzindo como resultados quer uma desregulação propriamente dita, mas sobretudo dando lugar a “novas” regulações e a uma nova escala: quer liberalizando a capacidade de oferta, “abrindo” o mercado a novos promotores (privados), quer privatizando serviços antes estatizados. Nesta perspectiva, o mercado aparece como o maior “protagonista” de uma lógica descentralizadora de cariz neoliberal, geralmente associado na esfera educativa a retóricas, nalguns casos aparentemente inatacáveis: a liberdade de ensino, a liberdade de escolha da escola por parte das famílias, a competição e concorrência entre escolas pela captação de alunos (agora vistos como clientes e consumidores), objectivos bem servidos pela publicação anual de rankings de escolas elaborados com base nos resultados dos exames (cf. Neto-Mendes, Costa & Ventura, 2003). Assim, a ideia republicana de educação para a cidadania é substituída pelo paradigma da educação contábil (Lima & Afonso, 2002: 91), orientada para o consumo, a eficácia e eficiência do sistema e da escola. Como afirmam Lima & Afonso

---

<sup>9</sup> Em Portugal a autarquia mais representativa é a *câmara municipal*, a cabeça de uma unidade territorial a que chamamos *concelho*. Face à inexistência, no território continental (as excepções são os arquipélagos dos Açores e Madeira, constitucionalmente designados por *regiões autónomas*), de uma verdadeira regionalização, entre o poder central e o poder local não há qualquer instância intermédia de poder. Nos últimos anos, tem-se assistido a um movimento de transferência de competências do centro para o poder local, representado pelo município, o qual participa já, ao nível do ensino básico, nos seguintes domínios: construção, apetrechamento e manutenção de escolas, equipamentos educativos, transportes escolares ou alojamentos, refeitórios escolares, acção social escolar e gestão do pessoal não docente. A esta tendência de reorganização da administração pública dá-se o nome de *municipalização*, designação que, no nosso entendimento, ainda não se justifica, pelo menos enquanto se mantiver o nível actual de responsabilidades assumidas pelos municípios. Recordamos que permanecem competências do poder central a concepção e elaboração dos currículos e a gestão do pessoal docente.

<sup>10</sup> Sobre o alcance deste conceito e de outros com ele relacionados, ver outro trabalho nosso (Neto-Mendes, 2004b).

(2002: 101), “neste contexto, os ideais de educação para a democracia e a cidadania democrática são fortemente ameaçados”.

Abordámos neste texto alguns exemplos de momentos da governação da escola pública em que podemos falar de crise de participação e, nesta medida, de crise do modelo de governação democrática. Os factos relatados (quer eles nos permitam falar de défice de democraticidade ou de representatividade) são, só por si, suficientes para nos obrigarem a questionamentos vários: i) é útil, ou não, do ponto de vista da análise objectiva do fenómeno democrático, distinguir entre a consagração formal da democracia e o uso informal, prático (passe a redundância) que os actores (ou certos grupos de actores) resolvem dar ou não às regras democráticas? ii) como interpretar a não participação de certos actores quando ela está prevista, como vazio perigoso que pode pôr em risco a organização democrática ou como um direito legítimo dos actores que assim manifestam um grau elevado de autonomia? que limites (éticos, cívicos, de justiça e equidade social) faz sentido impor à liberdade individual de escolha, em nome de um superior interesse que alguns designam por bem público?

## NOTAS FINAIS

Estas questões colocam-se com total pertinência no contexto política, social e economicamente conturbado dos dias de hoje, mas assumem uma fina acutilância quando é a organização escolar que está em causa. Não porque achemos que cabe à escola ser o único motor económico e político da mudança social (como certos discursos parecem indiciar) mas porque este debate obriga a uma análise radical do papel social da escola e das finalidades da educação escolar.

Convém não esquecer que a escola pública, promovida pelo Estado, independente tanto da igreja como da família, assumiu historicamente um papel importante na construção das sociedades modernas. Esta situação, embora nunca completamente consensual, tem sido objecto de uma crescente contestação, como mostram as políticas mais recentes que apontam para a desregulação e a privatização das ofertas educativas de que falávamos atrás. O sucesso do modelo escolar permitiu a globalização da escolarização de massas, ainda que tal tenha sido realizado sem evitar perigosos e injustos desequilíbrios regionais à escala continental e planetária. Mas este sucesso fez-se sacrificando a diversidade das experiências pedagógicas que a pluralidade de contextos em presença poderia fazer supor existirem – sobrou uma universalização do modelo escolar assente na taylorização da instrução e a perpetuação da escola como forma de controlo social.

A democratização da escola, objecto deste texto, não resulta de qualquer pressão, nem tão pouco de sugestão, da agenda política do momento,

dominada de forma esmagadora por preocupações que derivam de uma agenda neoliberal e conservadora dominada pela crise de eficácia e de eficiência da escola, pela necessidade de inovação e de modernização na busca da qualidade determinada por uma racionalidade económica que não deixa espaço à pedagogia e à solidariedade. O que não permite concluir que a democratização da escola seja apenas uma questão educativa e pedagógica. É fundamentalmente um problema de política, dimensão que praticamente não encontramos nos debates nem nas orientações oficiais, o que nos permite concluir pela vitória, pelo menos provisória, das correntes de pensamento defensoras do “fim da história”, na linha de Francis Fukuyama, como lembra Licínio Lima (2003). Este autor, falando dos professores, vistos muitas vezes como protagonistas de uma resistência corporativa à abertura democrática da escola, sugere que a escola deve abrir-se à comunidade alargada, à participação social e ao exercício da cidadania crítica – defende a ideia de que a escola deve procurar novos aliados, abrir-se à participação democrática dos novos movimentos sociais, das organizações não governamentais e dos projectos comunitários.

Faz sentido, a encerrar este artigo, reclamar a aproximação entre esta abordagem crítica da democracia na organização escolar e a descrição das dificuldades experimentadas, ao longo dos últimos trinta anos, na governação das escolas públicas em Portugal. As vantagens do exercício parecem-nos evidentes, embora tenhamos consciência do grau de dificuldade que enfrenta o objectivo de democratizar a organização escolar. O grande desafio parece residir na recomposição das formas de regulação – considerando que, como lembra João Barroso (2004), a regulação é um “processo compósito” – que permitam atenuar as dimensões burocrática (excessiva intervenção do Estado central) e corporativa (quase-exclusividade do controlo exercido pelos profissionais docentes), alargando, pois, o campo de acção democrática, sem que isso represente a cedência aos interesses do mercado (muitas vezes apresentado como devolução às famílias...). O Estado continua a merecer, do nosso ponto de vista, um lugar imprescindível como garante do uso equitativo dos recursos públicos e como intérprete do bem comum. Mesmo tendo aguda consciência das limitações para a acção pública que daí resultam.

#### REFERÊNCIAS

BARROSO, João (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

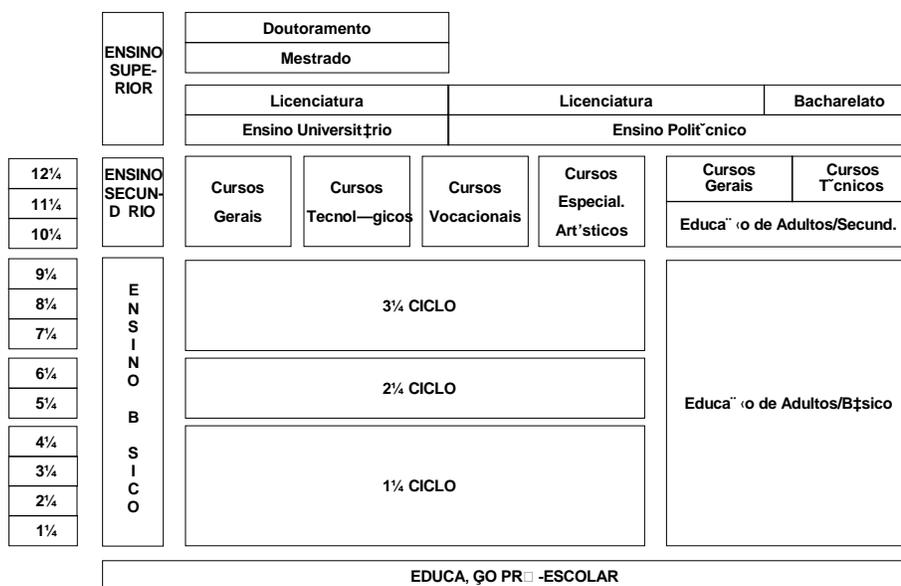
BARROSO, João (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio* (consultado, em 22/04/2005, em <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/relatorios.htm>)

BARROSO, João (2004). “A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios”. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 13-22.

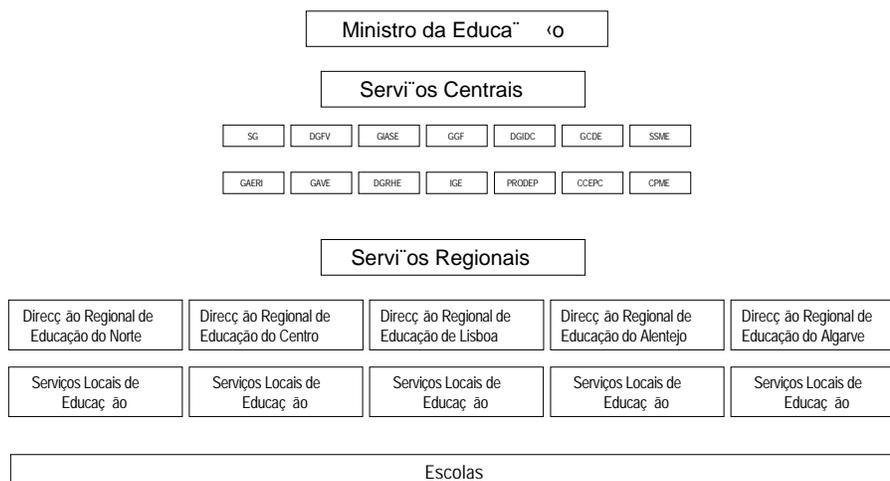
BOBBIO, Norberto (1988). *O Futuro da Democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

- CRSE (1988a). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CRSE (1988b). *Documentos Preparatórios - II*. Lisboa: Ministério da Educação.
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2000). "A administração das escolas no Portugal democrático". In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pp. 31-63.
- FORMOSINHO, João (1989). "De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa". *Revista Portuguesa de Educação*, 2(1), pp. 53-86.
- LIMA, Licínio C. & AFONSO, Almerindo J. (2002). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização e Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- LIMA, Licínio C. (1988). *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- LIMA, Licínio C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio C. (2003). "Schooling for critical education: the reinvention of schools as democratic organizations" (conferência apresentada na Midterm Conference Europe 2003, RC04, dedicada ao tema *Critical Education & Utopia. Emergent Perspectives for the 21st Century*, realizada em Lisboa de 18 a 20 de Setembro de 2003; texto policopiado).
- ME/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1988). *Práticas de Gestão. Ensino Preparatório e Secundário*. Lisboa: Ministério da Educação/Gabinete de Estudos e Planeamento.
- ME/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1997). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação.
- NETO-MENDES, António (2004a). "Escola pública: 'gestão democrática', colegialidade e individualismo". *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), pp. 115-131.
- NETO-MENDES, António (2004b). "Regulação estatal, auto-regulação e regulação pelo mercado: subsídios para o estudo da profissão docente". In J. A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 23-33.
- NETO-MENDES, António, COSTA, Jorge A. & VENTURA, Alexandre (2003). *Ranking de escolas em Portugal: um estudo exploratório*. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio en Educación – REICE*, vol. 1, nº 1.  
([http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/p\\_vol1num1.htm](http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/p_vol1num1.htm)).

Anexo 1: Organigrama do Sistema Educativo Português



Anexo 2: Organigrama da Administração do Sistema Educativo Português



Anexo 3: Organigrama da Escola Pública Portuguesa

