JOÃO BARROSO

PARECER
Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME

"*Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*".

INTRODUÇÃO

A elaboração do presente parecer tem como referenciais principais, do ponto de vista conceptual e empírico, a reflexão e os estudos que tenho produzido no domínio da autonomia e gestão escolar, em especial os estudos de avaliação elaborados sobre o decreto-lei 172/91 e o decreto-lei 115/A-98, bem como, diversos trabalhos de investigação que orientei no quadro de dissertações de mestrado sobre a regulamentação e a prática da autonomia das escolas e sobre o trabalho e funções do gestor escolar. Os pressupostos teóricos em que assenta o presente parecer estão desenvolvidos em vários textos que publiquei sobre o assunto na última dezena de anos, nomeadamente o estudo preparatório sobre autonomia e gestão escolar realizado a solicitação do Ministro da Educação e que antecedeu a elaboração do decreto-lei 115/A-98, bem como artigos publicados em Portugal e no estrangeiro sobre esta temática[1].

Como é evidente, a reflexão que está na base desses textos incorpora além da investigação própria, contributos diversos da literatura da especialidade reportada à investigação produzida sobre as políticas de reforço da autonomia e gestão escolar em diversos países, além de Portugal, em especial, Estados Unidos, Reino Unido, França, Espanha, Bélgica, Brasil, Austrália e Nova Zelândia[2].

As referências atrás identificadas dispensam-me, na economia de um parecer que se quer sucinto, de fazer a fundamentação e a argumentação das principais premissas que sustentam a minha apreciação ao projecto de diploma em causa. Estas premissas incidem sobre os princípios, o diagnóstico e a prospectiva da "autonomia e gestão das escola" e podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos:

---

[1] Ver em anexo lista dos Relatórios que elaborei, para o Ministério da Educação, no âmbito dos estudos de avaliação do decreto-lei 172/91 e do decreto-lei 115/A-98, bem como a lista de alguns dos principais textos que escrevi sobre esta matéria.

[2] Existe uma vasta literatura em Portugal e no estrangeiro sobre as questões da autonomia e da gestão escolar, baseada em investigação empírica, que seria descabido estar a citar aqui, mas que aparece referenciada nas bibliografias que acompanham os vários textos que publiquei. O conhecimento dessa literatura é essencial para a decisão política sobre a matéria a que se refere o presente parecer. No caso português, entre muitos outros textos produzidos no meio académico, nomeadamente no Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, são de referir os trabalhos de Licínio Lima e em particular a sua excelente síntese sobre a evolução da administração e autonomia das escolas, entre 1986 e 2006, elaborada no âmbito da contribuição da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação para o Debate Nacional sobre Educação, organizado pelo Conselho Nacional da Educação: Lima, Licínio C. (2006). "Administração da Educação e Autonomia das Escolas". In*: A Educação em Portugal (1996-2006). Alguns contributos de investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, disponível em http://www.debatereducacao.pt (ver secção "estudos").

- A concessão de autonomia às escolas enquadra-se num processo mais vasto de alteração dos modos de regulação das políticas educativas e deve ter em vista permitir, no quadro de um serviço público nacional de educação, maior flexibilidade, adequação e eficácia da oferta educativa às necessidades específicas dos alunos e das suas comunidades de pertença. Neste sentido, as políticas de reforço da autonomia das escolas não podem ser dissociadas das medidas que devem ser tomadas, com o mesmo fim, no domínio da descentralização municipal e da recomposição dos serviços centrais e desconcentrados do Ministério da Educação.

- Os modos de governação das escolas devem permitir uma participação funcionalmente equilibrada dos diversos interesses em presença na prestação do serviço educativo (regulação sócio-comunitária), com particular destaque para: o Estado, enquanto garante e regulador de um serviço público nacional de educação; dos professores, enquanto profissionais especializados na prestação do serviço educativo; dos alunos e seus responsáveis familiares, no exercício do controlo social que deve existir sobre a escola, enquanto cidadãos e primeiros destinatários do serviço público de educação.

- O problema actual da gestão escolar é o de saber como é possível dispor de boas formas de coordenação da acção pública sem que isso ponha em causa o funcionamento democrático das organizações. Neste sentido, o "director" de uma escola deve assegurar, no quadro de uma gestão participada, a mediação entre lógicas e interesses diferentes (pais, professores, alunos, grupos sociais, interesses económicos, etc.), tendo em vista a obtenção de um acordo ou compromisso quanto à natureza e organização do "bem comum" educativo que a escola deve garantir aos seus alunos. Isto significa que ele deve possuir, não só, competências no domínio da educação, da pedagogia e da gestão, mas também capacidade de liderança e sentido de serviço público, necessárias ao exercício da dimensão político-social da sua função.

- Dez anos depois da entrada em vigor do Decreto-Lei 115-A/98[3], é possível afirmar que ainda existe um grande défice de concretização das medidas necessárias ao reforço da autonomia das escolas, em especial no que se refere aos contratos de autonomia (só recentemente iniciados e de expressão reduzida), à descentralização municipal e à reforma da administração central e desconcentrada do Ministério da Educação. Além do mais, têm faltado verdadeiros incentivos e injunções positivas ao auto-desenvolvimento da autonomia nas escolas, sendo crescentes os normativos e as práticas que vão no sentido de reforçar o controlo exacerbado da administração sobre os mais diversos pormenores da organização e da vida escolar. De assinalar, ainda, que se tem verificado, recentemente, uma alteração estratégica na natureza e sentido desse controlo, com um deslocamento da iniciativa, das estruturas desconcentradas (direcções regionais), para o centro administrativo do Ministério da Educação e uma articulação mais directa entre a "sede" do poder político e a direcção das escolas.

[3] No presente texto, a referência ao Decreto-Lei 115-A/98 compreende a sua posterior alteração na Lei nº 24/99 na sequência da respectiva apreciação parlamentar de 22 de Abril de 1999.

- A formalização e institucionalização do processo de transferência de competências e de recursos para as escolas, através de "contratos de autonomia", constituíram uma das propostas centrais do dispositivo de reforço da autonomia que apresentei no estudo prévio efectuado em 1997 para o Ministro da Educação (Barroso, 1997, pp. 53-57). Esta proposta acabou por ser adoptada, ainda que de uma forma parcelar e mitigada, no Decreto-Lei 115-A/98 e só muito recentemente começou a ser posta em prática e, do meu ponto de vista, ainda de maneira deficiente. Contudo, a contratualização devia ser encarada como uma exigência central para uma efectiva "autonomia" das escolas e todas as medidas políticas e administrativas, neste domínio, deviam privilegiar a criação de condições para a sua correcta e alargada concretização.

PARECER

O presente parecer incide em dois grandes domínios: sentido e oportunidade da iniciativa legislativa; conteúdos do projecto de decreto-lei.

1. SENTIDO E OPORTUNIDADE DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Os motivos explícitos que são identificados no preâmbulo, para proceder à revisão do Regime Jurídico da Autonomia, Administração e Gestão das escolas, consistem na necessidade de proceder ao "reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino" e de favorecer a "constituição de lideranças fortes".
Contudo, não existe nenhuma evidência empírica que o actual quadro legislativo seja impeditivo, só por si, desse desiderato.
O défice de participação das famílias e das comunidades é variável de escola para escola, depende de factores contextuais e culturais e a sua superação exige, sobretudo, condições, estímulos e contrapartidas que estão muito para lá de um simples reordenamento normativo do regime jurídico. Mesmo em países onde os direitos de intervenção das famílias na gestão das escolas são superiores, a participação é persistentemente deficitária e os seus efeitos reguladores ficam sempre aquém dos vaticínios do legislador.
Quanto à emergência de "lideranças fortes" estamos perante um fenómeno que é independente da forma da constituição dos órgãos de gestão e do seu sistema de designação. As lideranças formais dependem, sobretudo, das qualificações dos seus agentes e da sua capacidade para promoverem condições situacionais específicas em benefício da transformação da organização através do "empowerment" dos diversos actores. Aliás, hoje em dia, aferir da qualidade das lideranças pela sua "força" e fazê-la depender exclusivamente do exercício da responsabilidade individual de um "chefe"[4] (seja qual for a designação que lhe é dada) é completamente desajustado do

[4] "*Impunha-se, por isso, criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças fortes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa*" (p.3 do projecto divulgado no sítio do Ministério da Educação).

que a literatura sobre o assunto, nas organizações em geral, tem vindo a relevar como mais adequado.
Acresce ainda que, a fazer fé nos próprios resultados da avaliação externa das escolas em Portugal, o actual ordenamento jurídico não foi impeditivo da obtenção de uma apreciação bastante positiva sobre "a organização e gestão das escolas" e sobre as suas "lideranças". Na verdade, de acordo com os relatórios divulgados no sítio da Inspecção-geral da Educação, das 100 escolas e agrupamentos avaliados em 2006-2007, 91% tiveram uma apreciação de Muito Bom e Bom no domínio da "organização e gestão escolar" e 83% idêntica apreciação no domínio da "liderança".

Por todas estas razões é de pressupor que, para lá destes motivos mais "programáticos" (cuja fundamentação parece pouco consistente, como vimos), existam outros motivos mais "pragmáticos" que, em Portugal como em outros países, tentam responder ao actual dilema da administração estatal no domínio da educação: como reforçar a "autonomia" das escolas (para recuperar a legitimidade e responder à complexidade) sem perder o "controlo" sobre o sistema e seus resultados?
É neste contexto que deve ser percebido o sentido desta iniciativa legislativa. A intenção de "reforçar a autonomia das escolas" é claramente minimizada face à necessidade de regulamentar ("blindar") a sua gestão. Na verdade, o projecto de diploma agrava, neste aspecto a excessiva formalização dos normativos sobre a gestão, com clara desvalorização dos aspectos relativos à autonomia das escolas, já patente no Decreto-Lei 115-A/98. As questões directamente relacionadas com a autonomia são objecto do capítulo II (Regime de autonomia) que em 2 artigos (num total de 69) define princípios gerais e identifica os "instrumentos de autonomia". Os "contratos de autonomia" (peça essencial de todo o processo) nem são referidos na lista dos "instrumentos do exercício da autonomia" (artigo 9º-1), são considerados uma mera "possibilidade" (artigo 9º-2), e são inexplicadamente separados do anterior e relegados para a parte final do diploma (capítulo VII), com 4 artigos de carácter genérico, remetendo para portaria posterior uma maior precisão sobre os procedimentos relativos à celebração, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de autonomia. A retórica sobre a autonomia das escolas aparece assim como um leitmotif para o reforço dos instrumentos de controlo estatal da gestão naquilo que alguns autores designam por uma governação de "mão de ferro em luva de veludo".

2. CONTEÚDOS

Tendo em conta a argumentação que é produzida no preâmbulo para justificar a revisão do regime jurídico em vigor, irei referir-me ao que considero serem os aspectos mais relevantes do sentido das propostas apresentadas sobre: "participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino"; "criação do cargo de director"; "reforço da autonomia das escolas".

2.1. "CONSELHO GERAL"

Designação:
Não se percebe qual a vantagem, de um ponto de vista de clareza conceptual, na substituição da designação de "*Assembleia*" (no normativo em vigor) por "*Conselho geral*". O termo assembleia tem tradição nos normativos da administração escolar e reforça o sentido da dimensão cívica e política deste órgão de participação comunitária.

Composição:
- É de registar positivamente a disposição que obriga a uma maior distribuição dos mandatos e impede a possibilidade de qualquer dos "corpos ou grupos representados" ter a maioria dos lugares. Contudo, uma vez fixado o limite máximo de membros e a obrigatoriedade de uma representação equilibrada de "todos os corpos identificados no diploma", não se vê qualquer vantagem na regulamentação complexa e excessiva das percentagens máximas e mínimas. A distribuição deveria respeitar as dinâmicas e especificidades locais e a autonomia da própria organização escolar.
- A representação da autarquia local só se pode justificar no quadro de uma administração centralizada e na ausência de uma efectiva descentralização municipal[5]. Se esta existisse, a autarquia devia assumir plenamente o seu papel de tutela (nos domínios da sua competência) e de controlo externo, através de órgãos próprios, não fazendo sentido integrar um órgão interno de administração da escola (do mesmo modo que na actual situação não faz sentido que estivessem representantes da Direcção Regional ou de outra estrutura da administração central do Ministério da Educação).
- Não faz qualquer sentido estipular uma quota para os "professores titulares" na representação docente no "Conselho geral" pois, num órgão desta natureza, o que está em causa, na escolha que os eleitores fazem dos seus representantes, não é uma lógica de posição hierárquica ou de competência técnica, mas sim uma lógica de adesão a princípios educativos comuns e de confiança nos atributos pessoais para os defender e pôr em prática.

Presidência:
É de registar positivamente a possibilidade de membros não docentes poderem assumir a presidência do "Conselho geral" se essa for a vontade da maioria[6]. Contudo, a interdição de os professores poderem ser eleitos para esse cargo é absolutamente contraditória com a natureza do órgão que se pretende instituir, absurda e ambígua. Contraditória com o princípio da autonomia e da representatividade equilibrada da "comunidade educativa" de que os professores fazem parte. Absurda porque não é dada qualquer explicação para o facto de os professores não poderem assumir essa presidência (ainda por cima num órgão de natureza colegial) e porque qualquer das explicações possíveis implicar sempre a

[5] De registar que o nº3 do artigo 11 refere que "a articulação com o município faz-se ainda através dos Conselhos Municipais de Educação". Esta poderia ser a via privilegiada se estes Conselho funcionassem efectivamente e se a autarquia tivesse poderes alargados.
[6] Esta possibilidade estava, aliás prevista na proposta que apresentei no "estudo prévio" que elaborei para o Ministro da Educação em 1997 (Barroso, 1997, p. 67).

limitação de um órgão colegial escolher livremente o seu presidente. Ambígua pois, na ausência de qualquer razão plausível, fica sempre a suspeita de que se quis, deliberadamente, diminuir a importância simbólica dos professores no órgão responsável pela "direcção estratégica" da escola, inibindo-os do uso de um direito comum a qualquer outro membro.

Competências:
De um modo geral as competências atribuídas ao "Conselho Geral" são compatíveis com os poderes e funções que este conselho deve ter na orientação geral da missão estratégica da escola e como primeiro destinatário de um sistema interno de avaliação e análise da organização e dos seus resultados. Contudo, estas competências devem ser exercidas no respeito estrito das competências, nomeadamente técnicas, dos outros órgãos de gestão, em especial "director" e "conselho pedagógico". Esta separação (funcional e de poderes) não parece estar suficientemente explicitada e a referência feita na alínea m) do artigo 13-1 a "*(…) fiscalizar a acção dos demais órgãos de administração e gestão*", além de excessiva e despropositada, introduz factores de perturbação na relação funcional entre os diferentes órgãos.

2.2. "DIRECTOR"

Natureza do cargo:
A existência de um órgão de gestão unipessoal ou colegial não é, em si mesma, uma questão fundamental para a garantia da democraticidade, qualidade e eficácia do exercício das funções de gestão de topo de uma organização. A operacionalidade de um ou outro "modelo" depende de um conjunto diversificado de factores contextuais que tornam descabida uma discussão em abstracto sobre as suas virtualidades. Acresce ainda que a existência formal de um "órgão colegial" nunca impediu a emergência de lideranças individuais e permitiu, em alguns casos, reforçar a emergência de lideranças colectivas. Neste sentido, a solução adoptada no Decreto-Lei 115-A/98 de remeter a decisão sobre as duas modalidades (unipessoal ou colegial) para o regulamento de cada escola parecia-me ajustada[7]. É de reconhecer, contudo, que o facto de a quase totalidade das escolas ter optado pela solução "colegial", leva a pressupor que isso resultou, em muitos casos, de reflexos corporativos ou de um deficiente debate na Assembleia e não, necessariamente, da preocupação de encontrar a solução mais adequada para melhorar o funcionamento da escola. Para obstar ou reduzir estes "efeitos perversos" seria necessário criar condições para qualificar o processo de decisão das assembleias, podendo admitir-se que o ordenamento jurídico determinasse a existência de um "órgão unipessoal" desde que não impedisse, em sede de "contrato de autonomia", o recurso à "opção colegial", devidamente fundamentada. O manter esta possibilidade, para além de ser coerente com o reconhecimento de uma autonomia efectiva no domínio organizacional, permitiria desfazer qualquer equívoco quanto a uma eventual intenção de reforço do centralismo e autoritarismo da gestão que os argumentos

[7] Esta possibilidade fez parte das minhas propostas no "estudo prévio" referido na nota anterior (Barroso, 1997, p. 68).

utilizados no preâmbulo para defender o "director" (como órgão unipessoal) claramente induzem[8].

Processo de designação:
- É importante que se tenha mantido a obrigatoriedade de o "director" ser um professor, por razões que me dispenso de aduzir aqui, mas que tenho desenvolvido em muitos textos publicados sobre este assunto. A reafirmação deste princípio faz todo o sentido no quadro da existência de propostas recentes de partidos políticos e movimentos de opinião que visavam a "profissionalização" do gestor escolar e a possibilidade de ele ser seleccionado fora dos quadros docentes. Contudo, a argumentação patente no preâmbulo de que isso se fica a dever, unicamente, ao facto de o "director" assumir a "presidência do Conselho Pedagógico" parece muito frágil e revela alguma falta de convicção em opções políticas mais substantivas (e estas não faltam).
- Não se percebe (à falta de uma justificação mais clara) a razão porque se consagra a possibilidade de os docentes do "ensino particular e cooperativo qualificados para o exercício das funções" poderem vir a exercer o cargo de "director" das escolas públicas. No actual estado de separação entre os sistemas público, privado e cooperativo não vejo quais as vantagens que se buscam com este facto, além de que a "experiência na administração e gestão escolar" adquirida por esses professores no seio da sua actividade privada não é directamente transponível para a experiência de directores de escolas públicas. Na falta de melhor explicitação abre-se o caminho a fundamentações de tipo demagógico que pretendem fazer a analogia entre a pretensa maior qualidade das escolas privadas sobre as escolas públicas, como resultante do mérito dos respectivos gestores e das suas práticas de gestão. Não creio que seja esta a intenção, mas seria importante evitar a confusão.
- O projecto de diploma é claro quando afirma no artigo 21º que "O director é eleito pelo Conselho Geral". Contudo, parece desconfiar da capacidade de juízo e de escolha dos membros do Conselho e introduz um sistema complementar para condicionar o livre juízo dos conselheiros, obrigando a um "procedimento concursal, prévio à eleição" e à criação de uma comissão "especialmente designada para o efeito de elaborar um relatório de avaliação". Além das dúvidas que podem ser levantadas quanto à legalidade deste procedimento[9], ele determina uma perversa zona de ambiguidade e um constrangimento absurdo sobre a própria legitimidade que o Conselho tem para proceder, de pleno direito, à eleição do "director". A experiência do Decreto-Lei 172/91 foi demonstrativa das confusões decorrentes

[8] As expressões utilizadas no preâmbulo favorecem claramente uma interpretação deste tipo: "*Impunha-se, por isso, criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças fortes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa. A esse primeiro responsável poderão ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição*" (p.3). Convém esclarecer, ainda (como já tive a oportunidade de referir), que no actual normativo nada impede que se afirmem "boas" lideranças, se "prestem contas" e se assumam "responsabilidades". Portanto, a insistência no argumento de o "órgão unipessoal" permitir "lideranças fortes" e "assacar responsabilidades" não deixa de soar como uma "ameaça" quanto ao tipo de pressão que se pode vir a exercer sobre o "director".
[9] Tendo em conta os fundamentos do acórdão nº 262/2006 do Tribunal Constitucional sobre o Decreto Legislativo Regional nº4/2000/M aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

deste sistema híbrido (que visa subordinar a lógica democrática à lógica burocrática) e da inutilidade dos seus propósitos. Por isso, não é de admitir qualquer tibieza quanto à adopção do princípio fundamental da "eleição democrática dos órgãos que asseguram a direcção dos estabelecimentos dos ensinos básicos e secundário" (previsto na Lei de Bases do Sistema Educativo em vigor). Se o argumento subjacente a este "procedimento" é de fomentar uma escolha fundamentada e criteriosa do Conselho, seria suficiente prever, para além da audição dos candidatos pelo plenário do Conselho, a elaboração de pareceres prévios sobre as candidaturas, por um número determinado de membros, incidindo sobre o "curriculum vitae" e o "projecto de gestão". Quanto ao resto a votação deve ser individual e secreta e não pode existir qualquer constrangimento ao direito dos eleitores escolherem livremente o candidato da sua preferência, em função da confiança que têm no seu mérito para exercerem com competência as funções que lhes estão atribuídas. Este é um princípio elementar da eleição democrática que o "procedimento concursal" nos termos em que é proposto parece querer pôr em causa.

Cessação do mandato:
Se as condições previstas nas alíneas *a) b)* e *c)* do nº 5 do artigo 26 não oferecem dúvidas, já o preceituado na alínea *d)* não deixa de causar uma grande perplexidade ao prever a cessação do mandato, a todo o momento, "*por despacho fundamentado do membro do governo responsável pela área da educação na sequência de processo de avaliação externa ou de acção inspectiva que comprovem manifesto prejuízo para o serviço público ou manifesta degradação da gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada*". Por um lado, mais uma vez se instala o clima de desconfiança sobre a capacidade do Conselho exercer as suas funções de "órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola". Se, na sequência de uma avaliação externa, o Conselho concluir que é necessário fazer cessar o mandato do "director" já existem os mecanismos previstos na alínea *b*) para esse efeito. Se, na sequência de uma acção inspectiva, se verificar que houve incumprimento das obrigações do director, então será aberto um processo disciplinar e actua-se de acordo com o previsto na alínea c). Portanto esta alínea *d)* além de absurda é inútil, a não ser que se queira fazer da "avaliação externa" uma forma de coacção e um instrumento de punição, desvirtuando assim todo o discurso que vem sendo feito sobre o sentido e finalidade desta avaliação, nomeadamente pela Inspecção-Geral de Educação.

Formação:
Reconhece-se como muito positiva a existência de um artigo específico (artigo 29º - 1) sobre o direito de o director e os adjuntos terem acesso à formação específica para as suas funções, em termos a regulamentar por despacho do membro do governo respectivo. Contudo, sabendo-se que esta mesma disposição estava igualmente prevista no Decreto-Lei 115-A/98 (onde era referido que ela devia "assumir um carácter prioritário") e que, dez anos depois, tão pouco se fez nesta matéria, seria de esperar maior precisão.

2.3. "CONSELHO PEDAGÓGICO"

Composição

Tendo em conta as funções e competências atribuídas ao Conselho Pedagógico, não faz qualquer sentido que ele integre "representantes dos pais e encarregados de educação e dos alunos, estes últimos apenas no caso do secundário" [artigo 33 – 1 alínea c)]. Este conselho deve ser visto como um órgão de coordenação técnico-pedagógica que integra os elementos referidos na alínea *a)* e *b)* do referido artigo e cuja legitimidade assenta no saber profissional dos professores. A participação dos pais e encarregados de educação e dos alunos (bem como a do pessoal não docente, agora cancelada) no Conselho Pedagógico justificou-se (na altura em que foi introduzida), como medida paliativa, para colmatar a inexistência de um órgão próprio de participação comunitária. Hoje, com a criação de um "Conselho Geral" (bem como com a anterior "Assembleia") deixa de fazer sentido a integração desses elementos no Conselho Pedagógico e a sua presença, a verificar-se, desvirtua claramente as funções que ele deve assumir como estrutura técnica especializada de coordenação e supervisão pedagógica.

Presidência

Considera-se adequado que a presidência do Conselho Pedagógico seja exercida pelo "director" o que é coerente com as funções previstas para os dois órgãos e com o facto de o director designar os diferentes responsáveis pela gestão intermédia, com o que também se concorda, no actual contexto. Contudo, o desejável reforço da coesão e unidade do sistema de gestão que estas medidas favorecem não deve ser confundido com o reforço do centralismo e do autoritarismo incompatíveis com os valores e práticas de uma gestão pós-burocrática, moderna e eficiente. Neste sentido, é muito importante apostar na formação dos diversos titulares de cargos de gestão de topo e intermédia, reforçar o funcionamento colegial e participativo do Conselho Pedagógico e fomentar a transparência dos processos de designação e avaliação dos professores que exercem estes cargos. Seria por isso necessário que o diploma consagrasse a obrigação de o "director" ouvir, para efeito de designação dos diferentes responsáveis pela gestão intermédia, os professores envolvidos nessas estruturas (escolas ou de estabelecimentos de educação pré-escolar, departamentos curriculares e outras estruturas de coordenação e supervisão pedagógica).

2.4. "CONTRATOS DE AUTONOMIA"

A lógica subjacente ao "contrato" como instrumento de acção pública baseia-se na necessidade do "centro" da administração assegurar a complementaridade das decisões face à multiplicidade de unidades decisionais, a priori, mais autónomas, definindo referenciais a respeitar, mais do que injunções a cumprir. Num caso e noutro, o contrato ao mesmo tempo que combina uma estratégia de negociação, mobilização dos actores e promoção da sua autonomia, acaba por ter, igualmente, um sentido de controlo e garantia de resultados e da sua obediência a princípios ou normas gerais. O contrato aparece assim, como um instrumento aparentemente eficaz para gerir a "autonomia profissional" dos professores, num quadro de crise da regulação burocrática e da emergência de novas formas de governação, substituindo o controlo hierárquico pelo auto-controlo, a obrigação dos meios pela obrigação dos

resultados, a regulamentação pela avaliação. Os contratos pressupõem, por isso uma outra forma de governar e, como é evidente uma administração diferente da que existe e persiste.
Se é certo que os artigos 56º, 57º e 58º parecem adoptar, ao nível dos princípios, os pressupostos anteriores[10], a sua concretização é remetida para uma "portaria" posterior (artigo 59º) que como se sabe pode desvirtuar, na regulamentação dos procedimentos, a referência a esses mesmos princípios. Este facto é tanto mais de recear quanto, como se disse, o ponto 2 do artigo 9º é bastante circunspecto quanto à extensão desta prática à maioria das escolas. Ora, o contrato devia ser a forma corrente de consagrar a autonomia das escolas e só em situações pontuais, devidamente identificadas e sujeitas a uma remediação de curto prazo se poderia suspender o seu exercício.
Neste sentido, valeria a pena dissociar do ponto de vista normativo as duas áreas de intervenção política que este diploma agrega: os princípios e condições da autonomia, fazendo da regulamentação dos contratos um aspecto nuclear; as normas e o regime da gestão. Uma hipótese seria dispor de dois diplomas separados. Outra, seria incluí-los no mesmo diploma, mas com um desenvolvimento idêntico para os dois temas. A solução adoptada põe em evidência o carácter evasivo da definição da autonomia e o carácter hiper-regulamentado da definição da gestão.

EM SÍNTESE

1. O défice de concretização das medidas de reforço da autonomia dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário que se verifica desde a aprovação do Decreto-Lei 115-A/98 não tem que ver com as eventuais insuficiências deste diploma, mas com a ausência de medidas efectivas a montante e a jusante do processo, nomeadamente no domínio da descentralização municipal, da administração central e desconcentrada do Ministério da Educação e de uma efectiva transferência de competências para as escolas através de contratos de autonomia.

2. A atenção que é dada às questões da gestão (na continuidade aliás do que já acontecia com o actual normativo) reforça o sentido de que os problemas relacionados com a autonomia resultam da deficiência do "modelo" de gestão o que, como se sabe, não é verdade.

3. As principais alterações positivas que foram referenciadas no parecer podiam ser introduzidas como revisão do diploma em vigor sem justificar a sua total substituição.

4. As alterações negativas que foram referenciadas indiciam uma desconfiança tácita quanto ao valor da autonomia ("autonomia sob suspeita") e quanto à capacidade dos órgãos eleitos democraticamente realizarem cabalmente a sua missão.

[10] Como aliás já acontecia , no essencial, com o Decreto-Lei 115-A/98, onde, apesar de tudo, a explicitação sobre os contratos de autonomia estava muito mais desenvolvida (com indicação dos processo de candidatura das escolas, processos de selecção, normas de celebração dos contratos, etc.).

5. Os pressupostos presentes no preâmbulo reforçam uma visão normativa da mudança que é completamente desajustada do que se sabe hoje sobre os processos de aprendizagem e de desenvolvimento organizacional.

6. O projecto de diploma não resolve, antes acentua o carácter híbrido e contraditório do discurso em vigor em Portugal, há mais de 10 anos, sobre a autonomia das escolas e que em texto de 2004, caracterizava do seguinte modo:
«(…) *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. Mas ela tem sido uma "ficção necessária" porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é aos seus actores e aos seus órgãos de governo, uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos.*
Contudo, se adoptarmos uma perspectiva "mais cínica" sobre a natureza e função desta "ficção" no contexto da estratégia política, podemos dizer que, em Portugal (como em outros países), a autonomia das escolas não se limitou a ser uma ficção, tornando-se muitas vezes, uma "mistificação" legal, mais para "legitimar"os objectivos 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. (Barroso, 2004, pp. 49-50»

Lisboa, 8 de Janeiro de 2008

João Barroso

ANEXO

1. ESTUDOS E RELATÓRIOS:

- **Decreto-Lei 172/91** [Estudos elaborados a solicitação do Conselho de Acompanhamento e Avaliação]:

BARROSO, João e FOUTO, Maria João (1994). *Processos de constituição dos órgãos e de designação dos titulares dos cargos*. 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, João (1995). *Perfis pessoais e profissionais dos directores executivos e dos membros do conselho de escola ou área escolar*. 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 (3 volumes).

BARROSO, João *et alli* (1995). *A área escolar como unidade de gestão*. 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

- **Estudo prévio para a execução de um programa de reforço da autonomia das escolas elaborado a solicitação do Ministro da Educação no âmbito do Despacho 130/ME/96:**

BARROSO, João (1997). *Autonomia e gestão da escola*. Lisboa: Ministério da Educação.

- **Decreto-Lei 115-A/98** [Estudos elaborados no âmbito do Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999).

BARROSO, João (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999).

BARROSO, João e ALMEIDA, Ana Patrícia (2001). *Relatório Sectorial 1 - Imagens em confronto*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999).

BARROSO, João, ALMEIDA, Ana Patrícia e HOMEM, Maria Luísa (2001). *Relatório Sectorial 7 – As assembleias de escola em discurso directo.* Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999).

2. OUTRAS PUBLICAÇÕES SOBRE AUTONOMIA E GESTÃO ESCOLAR

BARROSO, João (1995). "Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direcção e gestão". In: *Revista Portuguesa de Educação*. Universidade do Minho, 8 (1), pp. 33-56.

BARROSO, João (1996). "O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída". In: João Barroso, org. *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora. (pp. 167-189)

BARROSO, João, (1999). "Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais". In: *Inovação, vol.12, nº3, 1999,* pp. 9-33.

BARROSO, João (2000). "Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif". In*: Révue Française de Pedagogie*, nº 130, janvier, février, mars 2000, pp. 57-71.

BARROSO, João (2000). "Autonomia da escola: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia". In: Costa, Jorge Adelino, Mendes, António Neto, Ventura, Alexandre, orgs. *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro. (pp. 165-183).

BARROSO, João (2002). " Reitores, presidentes e directores : evolução e paradoxos de uma função". In: *Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, nº2, 2002, pp. 91-114.

BARROSO, João (2004). "A autonomia das escolas uma ficção necessária". In: *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17(2), pp. 49-83.

BARROSO, João (2004). "La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués". In: *Revista de Educación*, enero–abril de 2004, pp. 117-140.

BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BARROSO, João (2005). "Liderazgo y autonomia de los centros educativos". In: *Revista Española de Pedagogia*, año LXIII, nº 232, septiembre-diciembre, pp. 423-442.

BARROSO, João (2006). "A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política". In: AAVV. *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 23-48.

BARROSO, João (2007). "L'autonomie et la gestion de l'école publique : entre le marché, le managerialisme et la démocratie". In : Jean-Louis Derouet et Romuald Normand, dir. *L'Europe de l'éducation: entre management et politique*. Lyon: Institut National de Recherche Pédagogique, pp. 85-100.

Lisboa, 8 de Janeiro de 2008