

# Autonomia e gestão democrática das escolas portuguesas no contexto da descentralização

## *Autonomy and democratic management of Portuguese schools in the context of educational de-centralisation*

Ernesto Candeias Martins

*Instituto Politécnico de Castelo Branco / Escola Superior de Educação*

Data de recepció de l'original: novembre 2008

Data d'acceptació: març 2009

### ABSTRACT

Schools are organizational units that operate within the educational system and which require all social actors to take responsibility for them. The author analyses the principles that structure autonomy in Portuguese public schools in the context of post 1974 measures that de-centralised the education system and transferred the responsibility to local authorities. The relation of the «school» to «local authorities» and partnerships in the de-centralised educational area are emphasised. 'Local power' intervenes instrumentally in the educational area towards the development of social cohesion. Local authorities are responsible for basic education and teachers value positively their involvement in schools and in the educational community, as promoting quality in education. The relation «school – local authorities generates participative interaction at the school management level, emphasising its democratic approach and its participative actions among actors, as well as generating educational dynamics, action practices and reasoning that are akin to autonomy models.

KEY WORDS: local politics in education, educational de-centralisation, school – educational community, school management, school autonomy, democratic management

RESUM

Les escoles són unitats organitzatives que es desenvolupen dins el sistema educatiu i que exigeixen que tots els actors socials assumeixen les seves responsabilitats. L'autor d'aquest article analitza l'estructura dels principis que han marcat l'autonomia a les escoles públiques portugueses a partir de 1974, quan van començar a aplicar-se les mesures de descentralització del sistema educatiu i es concedí més responsabilitat a les autoritats locals. El text destaca la importància que té la intervenció de les autoritats locals i de la comunitat educativa en el desenvolupament de models educatius descentralitzats. La intervenció dels poders locals s'entén com una manera de potenciar el desenvolupament i la cohesió socials. A Portugal, els municipis són els responsables de l'ensenyament bàsic i els mestres valoren positivament aquesta relació entre l'escola i el poder local, ja que possibilita una millora de la qualitat de l'educació que s'imparteix a les escoles. Aquesta relació entre l'escola i el poder local promou la participació de la comunitat educativa, una gestió més democràtica i afavoreix l'aparició i conformació de dinàmiques educatives de nivell local.

PARAULES CLAU: política educativa, descentralització educativa, relació escola - comunitat educativa, Administració educativa, autonomia escolar; gestió democràtica.

RESUMEN

El autor analiza en el ámbito de la descentralización y territorialización educativa, los principios de estructuración de la autonomía de los centros escolares portugueses. La escuela es una unidad organizacional sistémica dentro del sistema educativo, constituyéndose en una organización de servicios de interés público que exige responsabilidad a los actores sociales. En el texto se destaca, la importancia de las *parecerías* y del partenariado en la política educativa local y de la relación «escuela – comunidad educativa». La intervención del poder local en la educación se procesa en una perspectiva instrumental orientada al desarrollo y a la cohesión social. Los municipios (alcaldías) son los responsables de la enseñanza básica portuguesa y los maestros valoran positivamente esta relación de la escuela con el poder local, pues posibilita la promoción de la calidad de la educación impartida. Con esta relación entre la escuela y el poder local se promueve una interacción participativa, desde una gestión democrática escolar, con dinámicas educativas a nivel local, lógicas de acción y racionalización.

PALABRAS CLAVE: política educativa, descentralización educativa, relación escuela – comunidad educativa; administración educacional; autonomía escolar; gestión democrática.

## INTRODUÇÃO

A gestão e a administração escolar constituem uma problemática importante nas políticas educativas europeias que, pela sua pertinência actual, está presente em muitos debates e publicações em Portugal, sobre a educação e o ensino. Historicamente o sistema educativo português caracterizou-se por uma excessiva centralização e uniformização, de tal modo que a gestão escolar foi ganhando visibilidade a partir de 1974, com a consagração legal do modelo democrático de gestão das escolas,<sup>1</sup> até que a Lei de Bases do Sistema Educativo - LBSE (Lei n. 46/86, de 14 de Outubro), no âmbito da Reforma do Sistema Educativo (RSE), desencadeou uma discussão acesa acerca dos aspectos centrais da administração e gestão escolar.

Foi nesse contexto reformista, unido à de mudança de paradigma educativo ao nível da gestão e administração das escolas, que se desenvolveu, por um lado, um processo de autonomização das escolas e, por outro lado, se verificou a implementação de novos modelos de administração, direcção e gestão das escolas públicas portuguesas. Paralelamente, a descentralização administrativa passou a integrar os discursos políticos e a constar na legislação avulsa nas últimas três décadas.

De facto, o referencial desta perspectiva descentralizadora tem implicações, quer na autonomia das escolas, quer num plano mais abrangente, na focalização e localização das políticas educativas, o que equivale a um alargamento das atribuições e das competências para o poder local (municípios, autarquias) na área da educação.<sup>2</sup> O marco de intervenção alargada do poder local na educação ocorreu num contexto conjuntural e de orientação política administrativa, em que «é o discurso da territorialização que está na ordem do dia».<sup>3</sup> A rea-

<sup>1</sup> FORMOSINHO, João [et al.]. (2000). *Políticas Educativas e a Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.

<sup>2</sup> RUIVO, Fernando (2000). *O Estado Labiríntico – o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

<sup>3</sup> ESTAÇO, Isabel Maria Ramos (2001). *A escola, as parcerias e a mudança: teoria e prática – contributo de um estudo empírico*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, pág. 13.

lidade educativa portuguesa tem-se debatido com a problemática da autonomia das escolas, num processo de abertura à comunidade, verificando-se um «crescente alargamento da participação dos vários parceiros na vida das comunidades educativas»,<sup>4</sup> principalmente a das autarquias ou municípios.

Inserimos o nosso estudo no âmbito da inter-relação «escola - poder local» com base no quadro normativo jurídico, que estatuí o quadro de transferência das atribuições e competências do Ministério da Educação para o poder local (municípios, autarquias) na área da educação. Os pontos fulcrais da nossa argumentação giram à volta de dois aspectos fundamentais. Primeiro ponto: reflexão sobre os princípios estruturantes da autonomia escolar, com enfoque ao pressuposto de que «em termos teóricos, assume-se que a escola é ‘simultaneamente um locus de reprodução e locus de produção de políticas, orientações e regras».<sup>5</sup> Neste sentido analisaremos alguns conceitos relacionados com a escola, por exemplo, a autonomia, a descentralização, as parcerias, a política educativa local. Segundo ponto: na sequência do primeiro analisaremos o reordenamento da rede escolar portuguesa centrado na constituição dos agrupamentos de escolas e no desenvolvimento das políticas educativas locais, na perspectiva da territorialização educativa.

Ambos os aspectos serão inseridos numa perspectiva histórico-conceptual, delimitada temporalmente desde a LBSE (1986), dado que «o processo de reforma foi iniciado pelo Parlamento em 1986 [...]. Parece claro que descentralização, participação e integração na comunidade representam as principais metas da reforma».<sup>6</sup> É, pois, no quadro da descentralização educativa e da implementação da autonomia escolar, com focalização no processo de transferência de atribuições e competências para o poder local na área da educação, estatuído pelo Decreto-Lei n. 159/99, de 14 de Setembro, que se desenvolve a nossa reflexão, sobre a gestão democrática na administração das escolas públicas.

Metodologicamente o estudo está dividido em três pontos. No primeiro abordaremos a evolução histórica da «autonomia» e «gestão» das escolas, no contexto da «descentralização» e da «territorialização» educativa no sistema

<sup>4</sup> LEMOS, Jorge; FIGUEIRA, Joaquina (2002). *Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa – legislação anotada*. Porto: Porto Editora, pág. 7.

<sup>5</sup> ALVES, José Matias (1999). *A escola e as lógicas de acção. As dinâmicas políticas de uma inovação instituinte*. Porto: Edições ASA, pág. 9.

<sup>6</sup> AFONSO, Natércio G. (1999). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, pág. 25.

educativo português. No seguinte ponto faremos uma incursão sobre os avanços e recuos da descentralização educativa do sistema de ensino. No último ponto analisaremos os pressupostos subjacentes ao paradigma da autonomia e da gestão das escolas, no cenário das políticas educativas locais, tendo como referencial o papel das parcerias, da participação e da territorialização educativa.

## 1. A AUTONOMIA E A GESTÃO NA ESCOLA PORTUGUESA

Em termos historiográficos as escolas portuguesas registam, depois de Abril de 1974, um enfoque discursivo sobre as transformações produzidas no campo educativo. A retórica política naquela época incidia pois na democratização da administração e na implementação da gestão democrática nas escolas<sup>7</sup>: os dirigentes escolares passam a ser eleitos bem como os representantes nos órgãos colegiais; releva-se a importância que reveste a intervenção da família na educação, assim como se realça o reconhecimento do direito que assiste às associações de pais e encarregados de educação dos alunos dos ensinos preparatório e secundário em «cooperarem com o Estado na educação dos filhos e emitirem parecer sobre as linhas gerais da política de educação nacional e da juventude, e sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino» (Despacho Normativo 122/79, de 22 de Maio).

Na verdade, em Portugal, o último quartel do século XX, período subsequente à instauração do regime democrático por via da revolução do 25 de Abril de 1974, caracterizou-se por um quadro de mudanças múltiplas na política educativa portuguesa, principalmente assentes no quadro axiológico da democracia e da participação, mas também perspectivadas num processo de «reforma educativa».

As escolas portuguesas na década pós-25 de Abril viveram então um processo de democratização e instauração de um sistema representativo<sup>8</sup>. Os responsáveis pelo governo dos estabelecimentos escolares passaram a ser eleitos pelos seus pares. Neste período, a classe docente protagonizou momentos

<sup>7</sup> COSTA, Jorge Adelino (1997). *O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais: discursos e práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

<sup>8</sup> 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 – Universidade do Minho, pág. 281-356.

ímpares de luta, de manifestação pública marcante e a dinamização sindical instalou-se nos cenários escolares, num contexto de intensa participação dos professores. As escolas abriram-se à comunidade, reforçaram as relações directas com os diferentes interessados na educação e ensino, designadamente as autarquias.<sup>9</sup> Estas, por sua vez, foram também desenvolvendo o sentido da cooperação e assumindo responsabilidades novas na relação com os estabelecimentos escolares.

Volvida a normalização do processo de gestão democrática das escolas, enceta-se na década de oitenta um ciclo de reformas, num contexto em que se desenvolve um crescente debate e processo de investigação acerca das políticas educativas e da administração das escolas no Portugal democrático. No processo de reforma iniciado em 1986, multiplicaram-se as mudanças na política educativa, inclusive ao nível da gestão das escolas, com a efectiva afirmação de uma gestão democrática.

Se é verdade que a escola tem sido alvo de olhar social e objecto de estudo, também é um dado adquirido que, nas últimas décadas, em Portugal, tanto os governos como a investigação da administração educacional têm dedicado particular atenção às políticas educativas no domínio da descentralização educativa, da autonomia e gestão das escolas. Neste contexto, o quadro político discursivo e legislativo centrou-se então na abertura da escola à sociedade e na autonomização da gestão das escolas.

Efectivamente, nos anos oitenta do século XX, emerge um quadro sociopolítico que tem por «traços marcantes e tendenciais: a desconcentração e a descentralização e a aceitação de uma pluralidade de centros de decisão e de decisores».<sup>10</sup> Este período caracteriza-se também pelo desenvolvimento social e consolidação da democracia, contexto em que emerge a LBSE. Este diploma reafirma os princípios da democraticidade e da participação consignados no modelo da gestão democrática das escolas. Este diploma indica o sentido da regionalização numa perspectiva de gestão localizada e com afectação de recursos, como prescreve o art. 38: «o planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização efectiva».

<sup>9</sup> FERNANDES, A. Sousa. «Educação e Poder Local». *Educação, Comunidade e Poder Local, Actas do Seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994*. Lisboa: CNE - Conselho Nacional da Educação, 1995, pág. 3.

<sup>10</sup> AMBRÓSIO, Teresa. «A construção social de consensos na área da educação – Ontem, Hoje e Amanhã. A evolução das práticas sociais e dos modelos de decisão política». A: TEODORO, A. (coord.). (1996). *Pacto Educativo, aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, pág. 29

Na prossecução dos princípios e objectivos inscritos na LBSE, em 1988, projecta-se no sistema educativo português um processo reformista: é criada a Secretaria de Estado da Reforma Educativa e (SERE) e também a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), cuja missão é a implementação e desenvolvimento da Reforma do Sistema Educativo (RSE). É assim neste quadro reformista do sistema educativo que a «reforma da administração educacional surge como pano de fundo e vector fundamental do programa do XI Governo constitucional na área da educação».<sup>11</sup>

Neste propósito, e no intuito de contribuir para identificar os êxitos e as dificuldades e para fornecer as bases para o aperfeiçoamento do modelo (Preâmbulo do Despacho n. 36/SEEBS/SERE/93, de 31 de Agosto), procedeu a CRSE a análise e avaliação da execução gestonária das escolas desenvolvida à luz do 'Modelo da Gestão Democrática'.

Deste processo avaliativo do sistema de gestão escolar em vigor nas escolas portuguesas desde 1975, resultou, designadamente, o reconhecimento da necessidade de mudança e inovação organizacional por oposição às práticas centralizadoras e de gestão submetida às orientações dos serviços centrais burocratas: importava pois inverter a tradição do modelo técnico-burocrático de organização e funcionamento, muito centralizado que tem vigorado no nosso país. [...] Sem negar que esse modelo teve as suas potencialidades, o facto é que nem sempre garantia uma acção coordenada e sobretudo aberta à realidade específica de cada escola. Em lógica analítica e projectiva do sistema educativo e do modelo de gestão das escolas, o próprio Ministério da Educação sublinhava no Preâmbulo do Decreto-Lei n. 769-A/76, de 23 de Outubro, o cabal reconhecimento do desgaste estrutural da escola enquanto organização e respectivo modelo de administração e gestão:

«A escola sofreu nos últimos anos o efeito da descompressão da vida política nacional, o que, se levou a saudáveis atitudes de destruição de estruturas antigas, também fez ruir a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo», e propõe-se «...lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar».

A confirmação da enferma e crítica realidade da administração e gestão educacional portuguesa foi claramente identificada e objecto de análise: a pro-

<sup>11</sup> ME-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1989). *A Reforma Educativa em Marcha: Balanço de dois anos de Governo*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, pág. 109.

funda crise da educação na altura gerou a necessidade de uma reforma profunda do sistema que teve o seu marco crucial na aprovação da Lei de Bases, cujos princípios reguladores, especialmente o art. 43, pontos 1-2 e o art. 45, pontos 1-4, consagravam claramente, do nosso ponto de vista, a necessidade de um novo regime jurídico da direcção e gestão das escolas que estendesse a participação e a intervenção na administração das escolas não só aos professores, aos alunos e funcionários, mas também a outros elementos da comunidade.<sup>12</sup>

Cientes da necessidade de uma reforma educativa, com esta centralização na escola e na busca de soluções para os problemas educativos e, como seria legítimo, na implementação da descentralização e da regionalização afirmadas na Constituição da República Portuguesa (1976) numa base de garantia da governabilidade da educação,<sup>13</sup> isto é, do sistema educativo no seu todo e das escolas, enquanto instituição organizacional, publica-se a LBSE, documento que realça como princípios de enquadramento no Sistema Educativo:<sup>14</sup> a necessidade de descentralização e desconcentração da administração escolar, de modo a que as escolas possam actuar com base nos princípios da autonomia, definindo um projecto educativo próprio, e da participação de todos agentes implicados na acção educativa.

Em conformidade com os princípios identificados por Costa,<sup>15</sup> no capítulo VI, art. 43 da LBSE (1986), como a democraticidade, a participação dos agentes implicados no processo educativo, a interligação comunitária, a descentralização e a desconcentração dos serviços, que estão em consonância com as prescrições do art. 45 da mesma lei, no que concerne à administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino nos domínios do funcionamento dos órgãos e da autonomia escolar, e no pressuposto de «uma educação autónoma e descentralizada, sustentada na autonomia da escola e na devolução de poderes para a periferia administrativa».<sup>16</sup> É nesta perspectiva que se transfere para a escola parte substancial do poder de decisão, isto é, uma des-

<sup>12</sup> VERDASCA, José (1992). *Novo modelo de administração, direcção e gestão – Construir uma outra Escola*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, pág. 9.

<sup>13</sup> AFONSO, Natércio G. (1994). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, pág. 262.

<sup>14</sup> SARMENTO, Manuel J.; FERREIRA, Fernando I. «Os Municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. A: FORMOSINHO, J. [et al.] (1999). *Comunidades Educativas, Novos Desafios à educação Básica*. Braga: Livraria Minho, pág. 109.

<sup>15</sup> COSTA, Jorge Adelino (1991). *Gestão Escolar - Participação, Autonomia, Projecto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora, pág. 59.

<sup>16</sup> CARNEIRO, Roberto (1990). «Entrevista com o Ministro da Educação». *Educação* 1 (1990), pág. 10.

centralização e uma desconcentração de poderes e funções em vista a uma específica valorização do papel na escola, reforçando-se as competências e os recursos e concretizando-se uma gestão dinâmica aplicada à realidade da comunidade em que está inserida.

Nesta conjuntura e matriz de orientação de política educativa, possivelmente no entendimento de que a reforma que se quer para a educação começa por exigir a reforma de toda a administração do sistema de ensino, que se inicia o processo da Reforma do Sistema Educativo, com a publicação da LBSE, que Roberto Carneiro, na qualidade de Ministro da Educação, releva de «exaltante desígnio nacional».<sup>17</sup>

António Teodoro, da Universidade Lusófona de Lisboa, estabelece um paralelo da LBSE com a reforma do sistema educativo: «desde 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a reforma educativa ocupa o lugar central das políticas públicas relativamente à educação».<sup>18</sup> De facto, a Reforma Educativa integra também a reforma da administração educacional, com enfoque na autonomia e gestão escolar nos ensinos básico e secundário, considerando a escola como o lugar privilegiado e central, isto é, como entidade decisiva no conjunto das estruturas de ensino, que assume na Reforma Educativa esse lugar privilegiado. É que ela deve encaminhar-se para o reforço da gestão participada e para o exercício da autonomia, contrapondo-se o conceito de escola-organização ao conceito tradicional de escola - edifício, numa clara definição da escola como centro da acção educativa.<sup>19</sup>

Essa centralidade da escola implica que a gestão escolar seja objecto de reflexão, debate e medidas políticas, como é sublinhado por João Formosinho «O debate sobre a autonomia e administração das escolas emergiu no nosso país a partir do 25 de Abril de 1974, mas ganhou maior fôlego no contexto da reforma educativa desencadeada pela Lei de Bases do Sistema Educativo. A partir de então, o debate político e social, a produção bibliográfica e as próprias medidas legislativas contribuíram fortemente para colocar a problemática no centro da agenda educacional nos finais do século XX».<sup>20</sup>

<sup>17</sup> ME-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1989). *A Reforma Educativa em Marcha: Balanço de dois anos de Governo*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, pág. 7.

<sup>18</sup> TEODORO, António (1997). *Poder e Participação em Educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, pág. 18.

<sup>19</sup> ME-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1998). *Educação, Integração e Cidadania, documento orientador das políticas para o ensino básico*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

<sup>20</sup> FORMOSINHO, João [et al.] (2000). *Políticas Educativas e a Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pág. 11.

Neste quadro de reforma educativa e de mudanças conceptuais do modelo de gestão da escola, em que se pressupõe uma inserção da escola na estrutura da administração educacional que se obriga à transferência de poderes de decisão para o plano local (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º172/91, de 10 de Maio). Já, desde 1986 no âmbito da reforma do sistema educativo, que se anunciava a necessidade de uma reforma da administração educacional «na procura de uma ampla descentralização e desconcentração de funções e de poderes, por forma a aproximar a administração dos protagonistas efectivos da acção educativa».<sup>21</sup> Sobre esta emergência reformista, Ribeiro entende que «a reforma educativa postula, também, a reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo os poderes de decisão para os planos regional e local».<sup>22</sup>

Numa análise ao processamento da mesma Reforma Educativa A. Teodoro sublinha que «a reforma educativa assentou, antes de tudo, na convicção de que era possível impor inovações na vida escolar a partir da produção legislativa, que, associada à prolixidade e evidente descoordenação acabou por se tornar o centro da própria reforma».<sup>23</sup> Neste prisma, a reforma do sistema educativo português irá assumir uma expressão no plano das intenções governativas de então, destacando as finalidades educativas inscritas na LBSE e, principalmente, no concernente à organização e administração do sistema educativo. Na verdade, a LBSE determina no seu artigo 3 (ponto g), que o sistema educativo se organiza para «descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas», de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades locais, com um sentido de participação das populações, numa adequada inserção no meio comunitário e com níveis de decisão eficientes.

No que respeita à administração do sistema educativo, a mesma LBSE, no capítulo VI (art. 43, 2), estabelece, também, que o sistema educativo português devia ser dotado de «estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local» (cap. VI, art. 43, 1), salvaguardando no ponto seguinte «a adopção de orgânicas e formas de descentralização e desconcentração dos serviços» (cap. VI, art. 43, 2). Assim, percebida a necessidade de mudança, viabilizaram-se a concepção, a definição e a regulamentação

<sup>21</sup> ME-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1989). *A Reforma Educativa em Marcha: Balanço de dois anos de Governo*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, pág. 75.

<sup>22</sup> RIBEIRO, António Carrilho (1992). *Reflexões sobre a Reforma Educativa*. Lisboa: Texto Editora, pág. 6.

<sup>23</sup> TEODORO, António (1997). *Poder e Participação em Educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, pág. 18.

de diplomas legais propositores da mudança desejada na administração escolar portuguesa.

Esta mudança está alicerçada nos princípios orientadores da Reforma Educativa, no reconhecimento de que a lógica burocrático-administrativa continua a dominar a gestão escolar, como refere João Formosinho «a escola não tem autonomia [...]. É um serviço dirigido pelos serviços centrais (do Ministério da Educação) através de despachos normativos, despachos, circulares e instruções directas».<sup>24</sup> Dita mudança é visível nas linhas programáticas da reforma da administração educacional, pretendendo a «promoção de uma ampla descentralização e desconcentração de funções e de poderes, por forma a aproximar a administração dos protagonistas da acção educativa [...] aumentando, por essa via, os índices de eficiência e de eficácia dos meios colocados à disposição do sector educativo».<sup>25</sup>

É neste espírito de reforma do sistema educativo português, caracterizado por uma centralização e excessiva regulamentação e falta de autonomia escolar, num período em que a autonomia e a descentralização educativa «têm estado na ordem do dia das políticas educativas, não apenas em Portugal mas também num considerável número de países»,<sup>26</sup> que ocorre a publicação do regime jurídico da autonomia da escola.

Por conseguinte, a autonomização das escolas em Portugal é assim determinada pelo Decreto-Lei n. 43/89, de 3 de Fevereiro, em cujo Preâmbulo se anuncia que essa reforma educativa não se podia realizar sem a «reorganização da administração educacional», visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local. Na sequência deste diploma, se estatui, mais tarde, com a publicação do Decreto-Lei n. 172/91, de 10 de Maio, o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

É bom dizer que a publicação deste diploma foi antecedida de apresentação do respectivo projecto de lei da solicitação de parecer ao Conselho Nacional de Educação (CNE) (LBSE, art. 46). O Parecer n. 4/90, de 13 de Dezembro do CNE alertava para um modelo capaz de aliar a participação e a eficiência,

<sup>24</sup> FORMOSINHO, João. «De Serviço de Estado a Comunidade Educativa». *Revista Portuguesa de Educação* (Braga, 1989). Vol. 2, 1, pág. 6.

<sup>25</sup> ME-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1989). *A Reforma Educativa em Marcha: Balanço de dois anos de Governo*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, pág. 75.

<sup>26</sup> SARMENTO, Manuel J. (2000). *Lógicas de acção nas escolas*. Lisboa: IIE, pág. 7.

a estabilidade e a responsabilidade, destacando, ainda, a importância da gestão escolar baseada no sistema instituído em 1976. Concebia-se, assim, uma administração escolar com estreita ligação com a comunidade escolar, numa lógica de descentralização e participação.

O modelo de direcção, administração e gestão das escolas de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n. 172/91, de 10 de Maio) era considerado «como reforma cultural profunda»<sup>27</sup>, tendo sido «apresentado pelo Ministério da Educação como um pilar fundamental da reforma do sistema educativo [...] que procura responder às exigências de uma outra ordem educativa».<sup>28</sup>

Com base em tais pressupostos e pretensões, determinou-se, numa lógica técnica e burocrática, que a sua implementação experimental se fizesse progressivamente, em regime de experiência pedagógica (art. 52, Decreto-Lei n. 172/91). Esta aplicação experimental foi acompanhada e avaliada por um Conselho criado pela Portaria n. 812/92, de 18 de Agosto, (no cumprimento do disposto no n. 1 do art.48 do Decreto-Lei n. 172/91), ao qual lhe competia (art. 48, 2), proceder à avaliação do modelo de direcção, administração e gestão durante os seus três primeiros anos de vigência, apresentando, semestralmente, relatórios de avaliação e propostas de correcção. A acção desse Conselho contribuiu, assim, para identificar os êxitos e as dificuldades e para fornecer as bases de aperfeiçoamento do modelo (Preâmbulo - Despacho n.º 36/SEEBS/SERE/93, de 31 de Agosto).

Não tendo sido generalizado o modelo estatuído pelo Decreto-Lei n. 172/91, de 10 de Maio, contrariamente ao previsto no art. 52 do diploma, só mais tarde surge o Decreto-Lei n. 115-A/98, de 4 de Maio, que vai generalizar o paradigma da autonomia a toda a rede de estabelecimentos públicos, mediante aplicação do novo regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Este Decreto-Lei n. 115-A/98, de 4 de Maio, assenta «numa perspectiva de melhoria do sistema educativo e de construção de escolas democráticas e de qualidade»,<sup>29</sup> reiterando a democraticidade e a participação, inscritos no regime da gestão

<sup>27</sup> CUNHA, Pedro D'Orey da. «Desenvolvimento do novo modelo de administração e gestão das escolas: desvios e aprofundamentos». *Inovação*. Vol. 8, 1-2, Lisboa, 1995, pág. 57.

<sup>28</sup> TEODORO, António (1997). *Poder e Participação em Educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, pág. 121.

<sup>29</sup> LEMOS, Jorge; FIGUEIRA, Joaquina (2002). *Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa – legislação anotada*. Porto: Porto Editora, pág. 7.

democrática de 1976 e diplomas subsequentes no âmbito da Reforma Educativa e, ainda, pressupondo a participação dos vários parceiros na vida das comunidades educativas.

Volvidos mais de dez anos depois de enunciados os pressupostos teóricos que enformaram a filosofia subjacente à reforma educativa e da aposta na autonomia da escola, a saga das orientações superiormente emanadas continua a fazer parte da correspondência recebida nas escolas e, conseqüentemente, a condicionar todas as lógicas de acção dos órgãos de gestão, mesmo após a constituição dos agrupamentos de escolas. Embora não sendo de todo visível na prática quotidiana da gestão das escolas, a autonomia foi-se implementando por acção dos normativos legais e por influência duma praxis de regulação e controlo das decisões das escolas por parte das estruturas intermédias do Ministério da Educação – Direcções Regionais de Educação e Centros de Área Educativa.

Em relação à prática centralizadora da administração pública e posterior desconcentração, confirma Conceição Pinto<sup>30</sup> «no campo educativo, até à criação das Direcções Regionais tudo era decidido entre a 24 de Julho e a 5 de Outubro, ou seja, num processo claro de centralização total». Esta prática de regulação e controlo nas escolas, pelo Poder Central e serviços do Ministério da Educação, bem como a persistência da autonomia relativa ao longo dos anos, já haviam sido identificadas por João Barroso:

«O Estado via-se confrontado com a complexidade do sistema que não conseguia gerir. Nesse sentido, o que se passa é que os discursos e os processos de gestão centrados em escola, autonomia, partenariado, apresentados como “conquistas”, como reconhecimento de modelos teóricos avançados, no fundo mais não são do que expedientes a que o Estado deita a mão para resolver os seus problemas de centralismo, de gestão do sistema».<sup>31</sup>

De facto, a autonomia das escolas tem sido um fenómeno por decreto, sempre à mercê dos despachos normativos do Ministério da Educação e das circulares e ofícios-circulares das Direcções Regionais e dos Centros de Área Educativa, como realça Ramos «no domínio administrativo e numa regulação de racionalidade legal não é alterada a instrumentalidade utilizada na relação da

<sup>30</sup> PINTO, Conceição Alves. «Escola e Autonomia». A: DIAS ALFREDO G. [et al.] (1998). *Autonomia das Escolas*. Lisboa: Texto Editora, pàg. 9-24.

<sup>31</sup> BARROSO, João. «A Administração Escolar: reflexões em confronto». *Inovação*. Vol. 8, 1-2. Lisboa, 1995, pàg. 19.

administração com as escolas, continuando a reger-se pela formalidade do despacho, da circular, do ofício-circular e do ofício».<sup>32</sup>

Podemos dizer que, desde a implementação do regime de autonomia escolar, grassa nas escolas portuguesas uma autonomia relativa, caracterizada fortemente pela ausência de autonomia financeira, como enfatiza M. Sarmento<sup>33</sup> «O Dec.-Lei 43/89 não atribui autonomia financeira plena às escolas, dado que apenas lhes compete elaborar a proposta de orçamento, a ser ratificada pelos órgãos hierárquicos do Ministério da Educação». Portanto, a decretada autonomia das escolas não passou disso mesmo, uma vez ser dado adquirido e ainda hoje verificável que a gestão das escolas contínua, desde 1989, a ser conduzida, controlada e regulada pela administração central e serviços regionais desconcentrados, numa lógica de centralização administrativa reguladora das decisões locais, entenda-se, ao nível da direcção das escolas, como esclarece Conceição Pinto:

«Com a criação das Direcções Regionais, passámos a uma organização de tipo desconcentrado, mas que continua a ter características de centralização. Só que, em vez de um único pólo, a centralização desdobrou os pólos através dos quais decide sobre tudo o que de importante se refere à direcção das escolas».<sup>34</sup>

Estamos em crer que esta atitude do Estado se deveu por certo a um lapso conjuntural, talvez a um mero hiato temporal na redefinição de funções e a uma não redistribuição de competências entre as diferentes instâncias da administração educacional, paralelamente com a não ocorrência de uma descentralização efectiva, quiçá devido a um permanente «dilema da Administração», numa lógica de manutenção burocrática do sistema assente num tradicional poder político e burocrático sobre as escolas. Mas este paradoxo tem merecido a atenção de estudiosos e decisores de política educativa, como regista João Barroso:

«O interesse que a investigação, e mais recentemente, a própria administração têm manifestado pela Escola enquanto organização, comunidade, sistema social e unidade de gestão, constitui uma das tendências mais sugestivas do estudo e desenvolvimento dos sistemas educativos, desde o início dos anos oitenta».<sup>35</sup>

<sup>32</sup> RAMOS, Conceição Castro. «Os contratos de autonomia e a repolitização da escola: as lógicas de intervenção da administração educativa». A: AFONSO A. [et al.]. *Que fazer com os contratos de autonomia*. Porto: Edições ASA / Cadernos Pedagógicos, pàg. 76.

<sup>33</sup> SARMENTO, Manuel J. (1996). *A escola e as Autonomias*. Porto: Edições ASA, 2a ed., pàg. 34.

<sup>34</sup> PINTO, Conceição Alves. «Escola e Autonomia». A: DIAS, ALFREDO G. [et al.] (1998). *Autonomia das Escolas*. Lisboa: Texto Editora, pàg. 9-24.

<sup>35</sup> BARROSO, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, pàg. 9.

Na perspectiva de minimização deste dilema, no reconhecimento de que a situação educativa portuguesa revelava uma atrofia quando comparada com a dos países congéneres europeus, mas sobretudo num propósito de alteração e transformação da administração educativa, a partir de 1995, e com maior expressão e visibilidade desde 1998, o Ministério da Educação aposta em centrar a vida educativa nas escolas e promover a territorialização, como é sustentado em «Pacto Educativo para o Futuro», segundo o compromisso de ação «Descentralizar as políticas educativas e transferir competências para os órgãos de poder local»,<sup>36</sup> e também no compromisso de fazer da escola o centro privilegiado das políticas educativas. Esta territorialização desenvolver-se-á numa consequente valorização da autonomia pedagógica e administrativa da escola.

Deriva este propósito do entendimento da autonomia da escola «como um valor intrínseco à sua organização e como um meio desta realizar em melhores condições as suas finalidades em benefício das aprendizagens dos alunos e do desenvolvimento local. Na comunhão destes princípios teóricos, é nossa convicção que o desenvolvimento da autonomia pelas e nas escolas é meio excelente para, com carácter vinculativo das políticas educativas, se instalar no sistema educativo português a descentralização educativa, sob a forma deslocalizada e contextualizada. Para isso, é fundamental que as políticas entendidas na concepção ampla de uma política definidora de opções e orientações, ganhem terreno ao nível local, quer no planeamento, quer na tomada de decisões, bem como na valorização das estratégias.<sup>37</sup>

Deste modo, parece-nos indispensável que, no exercício da sua autonomia pedagógica, a escola estabeleça as parcerias adequadas e protagonize o papel que lhe cabe enquanto organização escolar, para que, no que respeita à dimensão do planeamento estratégico da educação e à ação educativa, a escola melhor realize as competências próprias e desenvolva as estratégias adequadas para a consecução das finalidades educativas.

Em definitivo, enquanto dimensão fundamental da organização territorial e da dimensão local das políticas educativas, a autonomia é indissociável da responsabilização das escolas e restantes organismos da administração educativa, implicando a redução de ambiguidades na delimitação de competências e

<sup>36</sup> ME-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1996). *Pacto Educativo para o Futuro*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação, pág. 15.

<sup>37</sup> STOER, Stephen; CORTESÃO, Luísa; CORREIA, José Alberto (orgs.) (2001). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à «educação» da crise*. Porto: Edições Afrontamento, pág. 46. AFONSO [et al.] (1999). *Que fazer com os contratos de autonomia*. Porto: Edições ASA, pág. 23-56.

um efectivo acréscimo da capacidade para executar e fazer executar os planos e projectos concebidos no exercício daquelas competências. Se tomarmos por base esta definição de autonomia, com toda a propriedade podemos considerar que o exercício da autonomia escolar é uma legitimação e uma deriva da própria gestão assente nos princípios da democraticidade e da representatividade, agora com reforçado apelo e incentivo à participação.

Por outro lado, da associação capacidade – responsabilidade decorre um imperativo ao nível da liderança no sentido da gestão profissional. A relação da autonomia escolar com a organização territorial e a dimensão local remetem para a participação da comunidade educativa na política educativa local e nas dinâmicas escolares.

## 2. O VAIVÉM DA DESCENTRALIZAÇÃO NO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS

As reformas educativas têm sempre, de uma forma ou outra, medidas políticas de incidência directa e indirecta nos modelos de gestão nos estabelecimentos escolares. Historicamente o sistema educativo português foi marcado por várias mudanças, que se distribuem desde a tutela na formação de professores ao modelo organizativo da escola e sua administração, por exemplo, a organização pedagógica e a administração dos liceus, seguindo-se a democratização da escola, a mudança das práticas escolares e a organização administrativa e pedagógica e, por fim, a questão central da autonomia das escolas. A direcção e gestão das escolas e a organização curricular continuam a ser a pedra angular das propostas e medidas de reforma e contra-reformas para a reorganização da instrução, do ensino e da educação em Portugal.

As propostas e mudanças nas políticas educativas têm ocorrido em coexistência com acontecimentos sociais e políticos de mais diversa natureza: reformas administrativas, reorganização de currículo escolares, mudanças de ministro e de Governo, entre outras.<sup>38</sup> Porém, a descentralização do sistema nunca foi efectivamente levada a bom termo, a sua visibilidade não passou de intenções ou meras tentativas de transferência de concepções organizacionais dos municípios como modelo de referência para a organização.

<sup>38</sup> FERNANDES, A. Sousa. «Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização». A: João Formosinho [et al.] (1999). *Comunidades Educativas, Novos Desafios à Educação Básica*, pág.181-198. Braga: Livraria Minho. *Ibid.* «Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente». A: FORMOSINHO, J. [et al.] (1999b). *Comunidades Educativas, Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho, pág. 159-180.

Na verdade, desde meados do século XIX, os municípios têm tido uma relação de avanços e recuos com o ensino e a educação. Neste percurso a organização da escola foi objecto de tentativas de descentralização e alargamento das atribuições e autonomia municipais na área do ensino, de que foram paladinos Alexandre Herculano, nos meados do século XIX, e António Sérgio, na década de vinte do século XX. A base doutrinal da ideologia democrática e do municipalismo levou António Sérgio a teorizar o paradigma da Escola-Município.

Mais tarde o Estado Novo salazarista (1930-1969) reforçou a centralização do sistema de administração pública portuguesa, numa completa subordinação das escolas ao Ministério da Educação. É ainda no Estado Novo, com a primavera marcelista (1969-74), que o Ministro da Educação, Veiga Simão, propõe um projecto de liberalização falhada, tendo mesmo definido a democratização do ensino como objectivo prioritário, sendo que então, «no contexto político da Reforma de 1973 era o de um Estado autoritário e administrativamente centralizado». <sup>39</sup> De facto, a «democratização» foi entendida como: o reforço na distribuição dos recursos educativos, em termos de mais escolas, mais professores, mais dotações financeiras, maior diversidade de ensino, de apoios socioeconómicos, de distribuição geográfica de estabelecimentos de ensino; e, ainda, como igualdade de sucesso, em termos de alterações curriculares, de formação de docentes e técnicos de educação, de métodos pedagógicos e de aplicação de novas tecnologias educativas.

É na conjuntura democrática do Pós 25 de Abril de 1974 que a intervenção municipal na Educação ganha terreno, configurando-se agora uma nova tipologia de competências municipais. A aplicação destas competências e atribuições do poder local é visível, nomeadamente, ao nível da participação das autarquias em órgãos colegiais internos da escola, com maior expressão na assembleia de escola. O modelo organizacional de gestão, definido pelo Decreto-Lei n. 115-A/98, de 4 de Maio, inclui o regime de administração e gestão das escolas, a participação dos parceiros educativos e, especialmente, o poder local na área da educação adquire uma outra dimensão também ao nível das responsabilidades e partilha de poderes.

Porém, é com as atribuições e competências conferidas pela Lei-Quadro n. 159/99, de 14 de Setembro, que esse Poder Local ganha o estatuto de inter-

<sup>39</sup> FERNANDES, A. Sousa. «A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo». Comunicação apresentada no Seminário A Gestão do Sistema Escolar. Braga: Comissão de Reforma do Sistema Educativo, 1987, pág. 106.

venção na área da educação. Esta intervenção é reforçada pelo Decreto-Lei n. 7/2003, de 15 de Janeiro, no que concerne a Carta Educativa e ao Conselho Municipal de Educação. Na verdade, os Conselhos Municipais de Educação (CME), que substituíram os anteriores Conselhos Locais de Educação (CLE), foram criados para permitir a transferência de competências da administração central para as autarquias, no que respeita ao ensino não superior, pelo que surgem com perfil de órgãos de coordenação territorial da política educativa e com as competências seguintes:

- A coordenação do sistema educativo e a articulação da política educativa com outras políticas sociais ao nível municipal;
- O acompanhamento do processo de elaboração e a actualização da carta educativa municipal;
- A participação na negociação e execução dos contratos de autonomia previstos no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio;
- A apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município;
- A intervenção na requalificação do parque escolar.

Sendo o CME uma instância de coordenação e consulta que tem por objectivo a promoção, a nível municipal, da coordenação da política educativa, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, é a este órgão reconhecido papel importante pela possibilidade de nele poderem ser apresentadas propostas adequadas ao aumento da eficácia do sistema, na promoção de soluções educativas e de respostas no sentido da satisfação das expectativas da sociedade no que respeita à educação e ao desenvolvimento.

Não obstante a reconhecida vontade autárquica e a abertura à descentralização, bem como da importância do papel dos Conselhos Municipais de Educação (CME), registamos que o modo como se procedeu à transferência de atribuições e competências para as autarquias, assim como a constituição dos CME, sob o figurino estatuído pelo Decreto-Lei n. 7/2003 foi objecto de contestação pública, designadamente pelos sindicatos de professores.

Para além de se pronunciarem desfavoravelmente quanto ao conteúdo do diploma, designadamente no tocante a competências de análise do trabalho dos docentes e capacidade de pronúncia sobre os projectos educativos das escolas, também foram questionados e denunciados o processo de nomeações para a composição dos referidos CME e a constituição de Agrupamentos de Escolas (2002-2003 e 2003-2004). Verificaram-se mais recuos que avanços na

política educativa nestes começos do século XXI no que concerne a descentralização educativa, em oposição ao que havia sido orientação e prática das políticas educativas nos finais do século passado.<sup>40</sup>

Efectivamente, na sequência da estrutura orgânica emanada pelo Ministério da Educação, através do Decreto-Lei n. 208/2002, de 17 de Outubro, diploma então considerado como um dos pilares da regeneração da administração educativa, a publicação do Decreto-Regulamentar n. 10/2004, de 28 de Abril, que se esvaziou as Coordenações Educativas de poder, em favor das Direcções Regionais de Educação (DRE). Neste diploma regulamentar, às DRE são atribuídas funções de administração desconcentrada do sistema educativo, cabendo-lhes um papel de intermediação, no pressuposto de que assim contribuem para o sucesso da territorialização educativa.<sup>41</sup> No Preâmbulo desse diploma é reforçada a descentralização administrativa das DRE: Às direcções regionais compete uma tarefa da maior importância em todo o processo de descentralização administrativa na área da educação, articulando a sua acção com a das autarquias locais, em particular no que diz respeito à elaboração das cartas educativas, à participação nos conselhos municipais de educação e à concretização da educação a nível local.

Inferese deste modo que se reforça o efeito da proximidade e se valoriza a decisão na base do melhor conhecimento das realidades locais pelos responsáveis das Escolas e das Coordenações Educativas, designadamente nas relações com as autarquias, e na efectiva afirmação da autonomia. Contudo, os Coordenadores Educativos vieram a desempenhar um papel directo na constituição dos Agrupamentos de Escolas e na designação de representantes da educação para os Conselhos Municipais de Educação (CME). Apesar de algumas virtualidades reconhecidas ao actual ordenamento jurídico de direcção e gestão de escolas, ele ficou a meio caminho, e aquilo que era o cerne da proposta do Conselho de Reforma do Sistema Educativo, ou seja o dotar as escolas de uma verdadeira direcção e autonomia, ficou adiado mais uma vez, mantendo-se disfarçada num discurso de autonomia e participação a centralização e controle pela administração, quase inalteradas nos seus aspectos essenciais.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> SIMÕES, Graça M. J. (2005). *Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas*. Porto: Edições ASA.

<sup>41</sup> FERNANDES, ANTÓNIO SOUSA. «O governo das escolas: antecedentes da «Gestão Democrática» no período Liberal e Republicano». *Noesis* 25, Lisboa, 1992, pàg. 15-17.

<sup>42</sup> FERNANDES, ANTÓNIO SOUSA. «O actual ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas - potencialidades e limites. Administração e Avaliação das Escolas». *Notícias da Federação* 2. Porto: Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, 2003, p. 7-24.

Provavelmente estas fragilidades e constrangimentos organizacionais decorrem da dúbia autonomia numa menor interiorização, do envolvimento directo dos potenciais implicados no processo —professores, alunos, pais/encarregados de educação, autarquias—, designadamente na constituição dos agrupamentos de escolas, no pressuposto de que a constituição desses agrupamentos resultasse de dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas, designadamente através das cartas escolares concelhias, e no respeito pelo princípio regulamentar de que a iniciativa de constituição de agrupamento de escolas cabia à comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão das escolas interessadas do município, e ao director regional de educação da respectiva área (Decreto Regulamentar n. 12/2000, de 29 de Agosto, art. 5, n.1).

Reconhecemos, pois, que a autonomia nas escolas ainda carece de longos passos para ser um dado adquirido, e que se impõe prosseguir no desenvolvimento de uma lógica de ordenamento do território, de descentralização com realização de uma política coerente e eficaz de rede educativa conducente à territorialização educativa.

### 3. PARADIGMAS DA AUTONOMIA E DA GESTÃO DAS ESCOLAS

Como já referimos, na sequência da LBSE, ocorreu todo um processo de mudanças na orientação das políticas educativas portuguesas, em que foram trazidos à colação novos quadros teóricos educacionais e paradigmas de gestão escolar, novos conceitos de escola, de currículo e outros paradigmas de organização do sistema educativo e da gestão das escolas. É à luz da filosofia subjacente à LBSE e do processo reformista, que se justifica uma abordagem suficientemente aprofundada aos conceitos de escola, autonomia e sua relação directa com a gestão participada num quadro de descentralização educativa.<sup>43</sup>

Na verdade, os princípios da descentralização educativa, da participação comunitária e contextualização das dinâmicas escolares aparecem explicitamente consagrados na LBSE (1986, art. 3, alínea g). Registava-se nesse diploma um novo entendimento da escola como lugar nuclear do processo educativo, apostando-se na implementação da autonomia nas escolas (Decreto-Lei n. 43/89, de 3 de Fevereiro) e na dimensão formativa da escola que visava a

<sup>43</sup> BARROSO, JOÃO; PINHAL, J. (org.) (1996). *A Administração da educação – os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

‘educação, integração, cidadania’ dos alunos. Ao nível da gestão do sistema educativo e do governo da escola, fez-se a apologia de princípios orientadores para a autonomia, a diversificação e a abertura institucional, num quadro de participação e descentralização (LBSE, art. 3, 4 a 10; art. 43 a 45). Neste sentido, reafirma-se nos finais da década de 80 o lugar central da escola nas medidas de política educativa.

Este paradigma de gestão da autonomia nas escolas decorre da LBSE e desenvolve-se no âmbito da Reforma Educativa, num contexto de «desconcentração de funções e de poderes» (Decreto-Lei n. 43/89, Preâmbulo) que assenta em dois pressupostos: na valorização da escola pelo exercício da sua autonomia e gestão mediante um projecto educativo próprio; e na mais-valia da participação da comunidade educativa. Assim, a evolução da gestão escolar democrática e participada tomou visibilidade na institucionalização normativa da autonomia pelo Decreto-Lei n. 43/89, de 3 de Fevereiro, onde a autonomia da escola se desenvolvia nos «planos cultural, pedagógico e administrativo» (art. 2, 3), isto é, na 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. 2, 1).

É este princípio de que as práticas de autonomia requerem a existência de projecto educativo que se releva, por um lado, a necessidade de a escola se conhecer mais e melhor a si mesma e à sociedade/meio envolvente, com a qual é fundamental desenvolver um outro nível de relações, e, por outro, se insiste na consequente identidade e afirmação da escola como locus da acção educativa mas também como agente de mudança cultural, na prestação do melhor serviço público de educação. O desenvolvimento desta escola pública, participativa e eficaz pressupõe, à partida, a existência de autonomia da escola, com a consciência cada vez mais aguda de que o empreendimento educativo só é viável com a «cumplicidade» e o empenho dos diferentes grupos institucionais da escola, das «clientelas» e da opinião pública, elementos objectivos e subjectivos de uma mudança cultural.<sup>44</sup>

A mudança cultural a este nível integra as competências para a negociação, para a planificação e para a inovação, por desenvolvimento da «gestão centrada na escola» assente nos pressupostos fundamentais da acção com dimensão científico-pedagógica e com fundamentação político-gestionária. É na base de tais princípios e na perspectiva da descentralização, da abertura da escola à

<sup>44</sup> CLÍMACO, M. Carmo; SANTOS, João (1992) *Monitorização das Escolas – Observar o Desempenho Conduzir a Mudança*. Lisboa: Ministério da Educação, pàg. 47.

comunidade e no sentido da implementação da autonomia das escolas que, depois de três anos de aplicação experimental do regime de autonomia institucionalizado pelo Decreto-Lei n. 43/89, se publicou o Decreto-Lei n. 172/91, de 10 de Maio, que tem por objecto «o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário» (art. 1), no pressuposto de que a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais dessa nova organização educativa, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade de educação.

A pretensão de assegurar à escola as condições que possibilitam a sua integração no meio em que se insere é também sublinhada no referido Preâmbulo, com referência explícita a «exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade». Os princípios de representatividade, de democraticidade e de integração comunitária, inscritos no Decreto-Lei n.43/89, são igualmente reiterados, bem como a prossecução dos objectivos nacionais e a afirmação da diversidade pelo exercício da autonomia local e da elaboração dos projectos educativos de escola. Na verdade, o desenvolvimento do projecto educativo implica a necessária mobilização de todos os parceiros, mobilização em que é fundamental o diálogo, a partilha de contributos e a operacionalização de uma rede facilitadora das relações interpessoais e da responsabilização colectiva.<sup>45</sup>

À luz destes princípios, e numa perspectiva historiográfica, que dimana deste diploma para a escola e seus órgãos, podemos considerar a insistência na localização educativa e na gestão escolar, no princípio do desenvolvimento de políticas educativas contextualizadas no espaço e no meio local, entenda-se, no sentido da territorialização educativa. Porém, este paradigma foi desenvolvido com o Decreto-Lei n. 115-A/98, de 4 de Maio, que constitui a expressão substantiva das políticas educativas sobre a direcção e gestão das escolas. Todo o seu quadro conceptual assenta numa lógica de descentralização e territorialização, tendo como referência um território educativo com dois cenários: a escola e a comunidade onde se insere; ou seja, no entendimento de que a escola é lugar nuclear do processo educativo, mas igualmente espaço privilegiado para o desenvolvimento da função educativa, em parceria e articulação sistemática com outras instituições da comunidade.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> CNE -CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1995). *Educação, Comunidade e Poder Local, actas do seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994*. Lisboa: CNE.

<sup>46</sup> CANÁRIO, M. Beatriz B. «Parcerias educativas e relação escola/comunidade». *Cadernos de Educação de Infância* (núm. 52), 1999, pág. 42; DIOGO DE LEMOS, JOSÉ M. (1998). *Parceria Escola-Família, a caminho*

Neste entendimento, impõe-se registar dois conceitos: o conceito de escola-comunidade educativa e o conceito de «território educativo», referencial por excelência no processo de descentralização educativa e da autonomização da escola, enquanto «unidades geo-educativas». Estamos, assim, perante uma renovada concepção e viabilização da escola-comunidade educativa, aliás, a escola pressuposta pela Lei de Bases. A escola-comunidade educativa é uma escola com autonomia pedagógica e administrativa, isto é, enquanto comunidade alargada, tem a direcção em si própria. Esta concepção de escola-comunidade educativa implica um modelo de administração descentralizado gerador de um espaço organizacional de participação a nível da escola.<sup>47</sup>

Com base no significado de território como espaço, no sentido geográfico do termo, torna-se fundamental ter presente que «território é o local onde se ajustam condições especiais da oferta educativa aos projectos das comunidades» (Despacho n. 147-B/ME/96), pelo que ganha outra dimensão relacional com a descentralização educativa e a conquista da autonomia pela escola, o conceito de território educativo. Assim, os territórios educativos são definidos pelas próprias práticas sociais e institucionais e resultam do esforço de integração (pela discussão, negociação e contrato) dos interesses individuais dos diferentes actores em interesses comuns, mediados pela acção do Estado.

Este conceito é tanto mais relevante se consideramos os pressupostos da descentralização administrativa e da abertura da escola à comunidade, em estreita conexão com a ideia de que a territorialização é um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o poder central e o poder local. Nesta perspectiva é fundamental considerar a escola como novo objecto científico enquanto organização e valorizar a importância da relação da escola com a comunidade educativa e a necessidade de implementação de dispositivos indutores e facilitadores da participação de parceiros sociais na escola.

É, pois, indispensável, na gestão da autonomia das escolas valorizar o processo em que cada vez mais assumem relevância as relações da escola com a

*de uma educação participada*. Porto: Porto Editora, pàg. 46-68; ROSÁRIO, M. JOSÉ DO. «Gestão escolar e autonomia das escolas: Que contributos para a dança organizacional?». *Ler Educação*. ESE Beja, 19/20 de Janeiro/Julho, 1996, pàg. 89-91.

<sup>47</sup> FORMOSINHO, JOÃO. «Prefácio». A: ADELINO COSTA, JORGE (1991). *Gestão Escolar - Participação, Autonomia, Projecto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora.

comunidade promoverem o envolvimento das forças vivas do meio em acções da escola, com estabelecimento de parcerias locais. É na base da descentralização administrativa, e neste domínio das relações horizontais da participação na educação, que se destaca o papel das autarquias locais, enquanto parceiros educativos da escola. Esta dimensão participativa das autarquias locais na educação ganha expressão e reforço de legitimidade com a publicação da Lei n. 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, e onde se propugna um conjunto alargado de direitos e deveres do poder local na área da educação, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (art. 1).

De facto, em função da proximidade dos actores sociais locais à escola, e no pressuposto de que «das vantagens técnicas da descentralização», poder-se-á equacionar a intervenção das autarquias na definição e gestão das políticas educativas locais como potencial contribuinte para a realização da eficácia e qualidade da educação e na promoção da coesão social. A escola e a comunidade educativa em geral estão, pois, confrontadas com um leque alargado de intenções e medidas de descentralização, numa perspectiva de territorialização educativa, no entendimento de que a proximidade local deve ser considerada na definição das políticas educativas e na vida das escolas.<sup>48</sup>

Na verdade, a participação da comunidade educativa, incluindo a dos autarcas, não só pode ser factor de facilitação da dinâmica escolar, como pensamos que é garantia de mais e melhor realização da eficácia escolar, por via da territorialização educativa. A aposta neste processo de participação comunitária e de localização educativa foi exponencialmente visível nos documentos de política educativa do Ministério da Educação tutelado por Marçal Grilo e de que o Pacto Educativo para o Futuro, em 1996, é a matriz política. Este Pacto surge num quadro de compromisso e de participação social, no pressuposto de que «um pacto educativo para o futuro terá de ser um compromisso de criatividade e de mobilização».<sup>49</sup> De entre os princípios gerais desse Pacto destacamos o lugar central da escola no processo educativo, a redefinição das «relações entre o Estado, a Educação e a Sociedade», o sentido de assegurar uma maior participação das diversas forças e parceiros sociais nas decisões e

48 RODRIGUES, F.; STOER, STEPHEN (1998). *Entre parceria e partenariado: amigos Amigos, Negócios à Parte*. Lisboa: Celta Editora.

49 MARTINS, GUILHERME OLIVEIRA. «Uma Ideia Aberta de «Pacto»». *Pacto Educativo aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, 1996, pág. 20.

na execução das políticas educativas em todos os níveis da administração, e desenvolver processos de co-responsabilização social no funcionamento do sistema educativo.<sup>50</sup>

O desenvolvimento destes princípios consubstancia-se, designadamente, na prossecução dos objectivos estratégicos gerais, de que destacamos os seguintes: Promover a participação social no desenvolvimento do sistema educativo; modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo; desenvolver processos de informação estratégica e alargar as redes de comunicação; fazer do sistema educativo um sistema de escolas e, de cada escola um elo de um sistema local de formação. Além disso, os objectivos estratégicos específicos seriam: transferir competências, recursos e meios para os órgãos de poder local e para as escolas; territorializar as políticas educativas dinamizando e apoiando formas diversificadas de gestão integrada de recursos e favorecendo a sua adaptação às especificidades locais; desenvolver os níveis de autonomia das escolas.

#### ALGUMAS (IN) CONCLUSÕES

É pertinente dizer que a prossecução dos objectivos referidos na génese do Decreto-Lei n. 115-A/98, de 4 de Maio, e da Lei n. 159/99, de 14 de Setembro, permitiu a construção de dispositivos para a descentralização educativa. Foi neste cenário de mudança na administração e gestão nas escolas, na senda da territorialização educativa, consubstanciada num processo conjugado na autonomia conferida às escolas e no quadro de transferência de atribuições e competências para o Poder Local, que fez evoluir a 'Gestão Democrática das Escolas', ou seja a administração e a gestão alicerçou-se na autonomia e na participação da comunidade educativa. É na dimensão da participação comunitária que tem relevância o papel dos municípios e/ou autarquias na educação, com base no quadro jurídico de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais na área da educação.

Importa, na consolidação da autonomia das escolas e na base da intervenção das autarquias locais na educação, garantir que a descentralização educativa não seja um meio para a subjugação da educação a causas alheias ou evitadas de pressupostos assentes no desconhecimento da problemática da edu-

<sup>50</sup> MARQUES, MARGARIDA. «Comunidades Educativas e Parcerias». *Colóquio Educação e Sociedade*. Porto: 4 – Nova Série, 1998, pág. 128-133.

ção. As políticas educativas locais e regionais não podem depender dos propósitos socioeducacionais do decisor unipessoal, seja ele presidente deste ou daquele organismo regional, do líder autarca ou dirigente escolar, mas sim dos interesses comunitários, da decisão partilhada e da co-responsabilidade dos parceiros sociais.

O processo de transferência de competências para as escolas, no quadro da sua autonomia, deve ser articulado com as medidas a tomar nos seguintes domínios: reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, a nível central e regional; processo de transferência de competências para as autarquias; co-responsabilização da sociedade local na prestação do serviço público de educação nacional, através de múltiplas parcerias de natureza socioeducativa.<sup>51</sup> O envolvimento das autarquias na definição e gestão das políticas educativas locais não pode evoluir para um municipalismo escolar subordinado a uma qualquer autocracia ou oligarquia locais. Antes pelo contrário, a sua acção participativa na causa da educação deve pautar-se por princípios que enformam a lógica de acção da parceria, e deve ser imagem de representatividade e exercício democrático em prol da qualidade educativa, do desenvolvimento e coesão social.

Mas, para que a escola concretize a autonomia com dinâmicas de participação activa dos actores sociais implicados directa e indirectamente, de todos os interessados explícita e implicitamente na educação, para que a autonomia aconteça nas escolas com a dimensão executiva e o grau de eficiência indispensáveis, é fundamental que a escola se comporte e seja considerada como unidade organizacional do sistema educativo, escola - organização capaz de estabelecer redes de nível local promotoras da «escola-comunidade educativa».<sup>52</sup>

Em definitivo, há seis ideias chave que gostaria referir:

- No que respeita à reorganização da administração educacional portuguesa inverteu-se a tradição duma gestão centralizada, transferindo as estruturas de decisão para o nível local (municípios, autarquias). É com neste enfoque de política educativa local que ressurge a escola como objecto local e emerge a questão da problemática educacional e da gestão democrática nas escolas.

<sup>51</sup> CARVALHO, A.; ALVES, J. MATIAS; SARMENTO, MANUEL J. (1999). *Contratos de autonomia, aprendizagem organizacional e liderança*. Porto: Edições ASA.

<sup>52</sup> CANÁRIO, M.; BEATRIZ B. «Parcerias educativas e relação escola/comunidade». *Cadernos de Educação de Infância* 52 (1999), pág. 43-44; MATOS, ANTÓNIO. «Autarquias e Educação: das competências às experiências». A: BARROSO, JOÃO; PINHAL, JOÃO (orgs.) (1996). *A Administração da Educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri, pág. 63-66.

- A gestão democrática das escolas associa-se ao processo de mudanças sociais e educativas actuais nos sistemas educativos, constituindo um ponto importante para a qualidade e eficácia das escolas;
- Ao nível da gestão centrada na escola, o sistema educativo registou nas últimas décadas um processo reformista assente em três aspectos: educação, ensino e gestão escolar;
- Nesta concepção de escola com autonomia, numa lógica de mudança de paradigma organizacional, o projecto educativo de escola constitui o instrumento de construção dessa autonomia e da tensão gerada pela descentralização educativa;
- A abertura da escola à participação dos actores sociais na educação, na construção da autonomia e do modelo de «escola - comunidade educativa» implica a identidade local da escola e a evolução para a descentralização e territorialização educativa. A participação desses actores terá um maior grau de mobilidade e concretização efectiva se a escola se afirmar como parte integrante e dinamizadora da sociedade local na educação e desenvolvendo melhor, no quadro dimensional da «escola – comunidade educativa», a autonomia e gerar uma gestão participativa. A ideia de «escola – comunidade educativa» é substanciada pela valorização positiva dos municípios / autarquias, dos professores e dos agentes educativos, o que pressupõe uma responsabilização de tipo democrático.

Haverá, pois, que redefinir com clareza e rigor os limites de intervenção do poder local na educação, já que o reforço da dimensão local da escola exige alterações nos modos de regulação, organização e boas práticas de gestão.<sup>53</sup> O cenário educativo actual caracteriza-se pela implementação da autonomia das escolas com entrosamento na complexidade do desenvolvimento da territorialização educativa. Também consideramos importante perceber em que medida se perspectiva o desenvolvimento «da territorialização educativa», no exercício da autonomia escolar com a participação das autarquias locais.

<sup>53</sup> BARROSO, JOÃO. «A Escola como espaço público». A: TEODORO, ANTÓNIO (20002). *Educar, promover, emancipar, os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, pág. 209.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, A. [et al.] (1999). *Que fazer com os contratos de autonomia?* Porto: Edições ASA.
- AFONSO, NATÉRCIO G. (1994). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- ALVES, JOSÉ MATIAS. (1999). *A escola e as lógicas de acção. As dinâmicas políticas de uma inovação instituinte*. Porto: Edições ASA.
- ALVES PINTO, CONCEIÇÃO. «Escola e Autonomia». A: DIAS, ALFREDO G. [et al.] (1998). *Autonomia das Escolas*. Lisboa: Texto Editora, pág. 9-24.
- AMBRÓSIO, TERESA. «A construção social de consensos na área da educação – Ontem, Hoje e Amanhã. A evolução das práticas sociais e dos modelos de decisão política». A: TEODORO, A. (coord.) (1996). *Pacto Educativo, aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.
- BARROSO, JOÃO; PINHAL, J. (org.) (1996). *A Administração da educação – os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- BARROSO, JOÃO. «A Administração Escolar: reflexões em confronto». *Inovação*. Vol. 8, 1-2, Lisboa (1995), pág. 7-40.
- «A Escola como espaço público». A: TEODORO, ANTÓNIO (2000). *Educar, promover, emancipar, os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, pág. 201-222.
- (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- BRITO, CARLOS (1991). *Gestão escolar participada – na escola todos somos gestores*. Lisboa: Texto Editora.
- CANÁRIO, M. BEATRIZ B. «Parcerias educativas e relação escola/comunidade». *Cadernos de Educação de Infância* 52 (1999).
- CARNEIRO, ROBERTO. «Entrevista com o Ministro da Educação». *Educação* 1 (1990), pág. 4-13.
- «Democratização e Revitalização: os desafios da escola nos anos 90». A: VÁRIOS AUTORES (1992). *A Educação em Portugal anos 80/90?* Porto: Ed. ASA, pág. 65-69.
- CARNEIRO, ROBERTO (2001). *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem. 21 ensaios para o Século 21*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- CARVALHO, A.; ALVES, J. MATIAS; SARMENTO, MANUEL J. (1999). *Contratos de autonomia, aprendizagem organizacional e liderança*. Porto: Edições ASA.
- CASTRO RAMOS, CONCEIÇÃO. «Os contratos de autonomia e a repolitização da escola: as lógicas de intervenção da administração educativa». A: AFONSO A. [et al.]. *Que fazer com os contratos de autonomia*. Porto: Edições ASA / Cadernos Pedagógicos, pág. 76.

- CLÍMACO, M. CARMO; SANTOS, JOÃO (1992). *Monitorização das Escolas – Observar o Desempenho Conduzir a Mudança*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CLÍMACO, M. CARMO. «Uma gestão para os anos 90?». *Noesis* 25, Lisboa (1993), pàg.12-14.
- CNE (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO) (1995). *Educação, Comunidade e Poder Local, Actas do seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994*. Lisboa: CNE.
- COSTA, JORGE ADELINO (1991). *Gestão Escolar - Participação, Autonomia, Projecto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora.
- COSTA, JORGE ADELINO (1997). *O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais: discursos e práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- CUNHA, PEDRO D'OREY DA. «Desenvolvimento do novo modelo de administração e gestão das escolas: desvios e aprofundamentos». *Inovação*. Vol. 8, 1-2, Lisboa (1995), pàg. 57-70.
- DIOGO, JOSÉ M. DE LEMOS (1998). *Parceria Escola-Família, a caminho de uma educação participada*. Porto: Porto Editora.
- ESTAÇO, ISABEL MARIA RAMOS (2001). *A escola, as parcerias e a mudança: teoria e prática – contributo de um estudo empírico*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- FERNANDES, A. SOUSA. «A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo». Comunicação apresentada no Seminário: A Gestão do Sistema Escolar. Braga: Comissão de Reforma do Sistema Educativo, 1987.
- «O governo das escolas: antecedentes da «Gestão Democrática» no período Liberal e Republicano». *Noesis* 25, Lisboa (1992), pàg. 15-17.
- «Educação e Poder Local». *Educação, Comunidade e Poder Local, Actas do Seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994*. Lisboa: CNE (Conselho Nacional da Educação), 1995.
- «Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente». A: FORMOSINHO, J. [et al.] (1999). *Comunidades Educativas, Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho, pàg. 159-180.
- «Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização». A: JOÃO FORMOSINHO [et al.] (1999). *Comunidades Educativas, Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho, pàg. 181-198.
- «O actual ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas - potencialidades e limites. Administração e Avaliação das Escolas». *Notícias da Federação* 2. Porto: Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, 2003, pàg. 7-24.
- FORMOSINHO, JOÃO [et al.] (2000). *Políticas Educativas e a Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA

- FORMOSINHO, JOÃO. «De Serviço de Estado a Comunidade Educativa». *Revista Portuguesa de Educação*. Vol. 2, 1. Braga (1989), pàg. 53-86.
- «Prefácio». A: COSTA, JORGE ADELINO (1991). *Gestão Escolar - Participação, Autonomia, Projecto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora.
- LEMONS, JORGE; GERSÃO, TEODOLINDA (1998). *Autonomia e Gestão das Escolas – legislação anotada*. Porto: Porto Editora.
- LEMONS, JORGE; FIGUEIRA, JOAQUINA (2002). *Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa – legislação anotada*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, LICÍNIO C. (1992). *A Escola como organização e a participação na Organização Escolar: um estudo da escola secundária em Portugal 81974-1988*. Braga: Instituto de Educação – Universidade do Minho.
- MARQUES, MARGARIDA. «Comunidades Educativas e Parcerias». Colóquio Educação e Sociedade. Porto, 1998. Nova Série 4, pàg. 128-133.
- MARTINS, GUILHERME OLIVEIRA. «Uma Ideia Aberta de «Pacto»». A: *Pacto Educativo aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, 1996.
- MATOS, ANTÓNIO. «Autarquias e Educação: das competências às experiências». A: BARROSO, JOÃO; PINHAL, JOÃO (orgs.) (1996). *A Administração da Educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- ME-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1989). *A Reforma Educativa em Marcha: Balanço de dois anos de Governo*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- (1996) *Pacto Educativo para o Futuro*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação.
- (1998) *Educação, Integração e Cidadania, documento orientador das políticas para o ensino básico*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- RIBEIRO, ANTÓNIO CARRILHO (1992). *Reflexões sobre a Reforma Educativa*. Lisboa: Texto Editora.
- RODRIGUES, F.; STOER, STEPHEN (1998). *Entre parceria e partenariado: amigos Amigos, Negócios à Parte*. Lisboa: Celta Editora.
- ROSÁRIO, M. JOSÉ DO. «Gestão escolar e autonomia das escolas: Que contributos para a dança organizacional?». *Ler Educação*. ESE Beja, 1996, 19/20 de Janeiro/Julho, pàg. 89-91.
- RUIVO, FERNANDO (2000). *O Estado Labiríntico – o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- SARMENTO, MANUEL J.; FERREIRA, FERNANDO I. «Os Municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente». A: Formosinho, J. [et al.] (1999). *Comunidades Educativas, Novos Desafios à educação Básica*. Braga: Livraria Minho.
- SARMENTO, MANUEL J. (1996). *A escola e as Autonomias*. Porto: Edições ASA, 2a ed.
- (2000) *Lógicas de acção nas escolas*. Lisboa: IIE.

- (org.) (1999). *Autonomia da escola – políticas e práticas*. Porto: Ed. ASA.
- SIMÕES, GRAÇA M. J. (2005). *Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas*. Porto: Edições ASA.
- STOER, STEPHEN; CORTESÃO, LUÍSA; CORREIA, JOSÉ ALBERTO (orgs.) (2001). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à «educação» da crise*. Porto: Edições Afrontamento.
- TEODORO, ANTÓNIO (1997) *Poder e Participação em Educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 1997.
- (2001) *A Construção Política da Educação - Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- VERDASCA, JOSÉ (1992). *Novo modelo de administração, direcção e gestão – Construir uma outra Escola*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.