

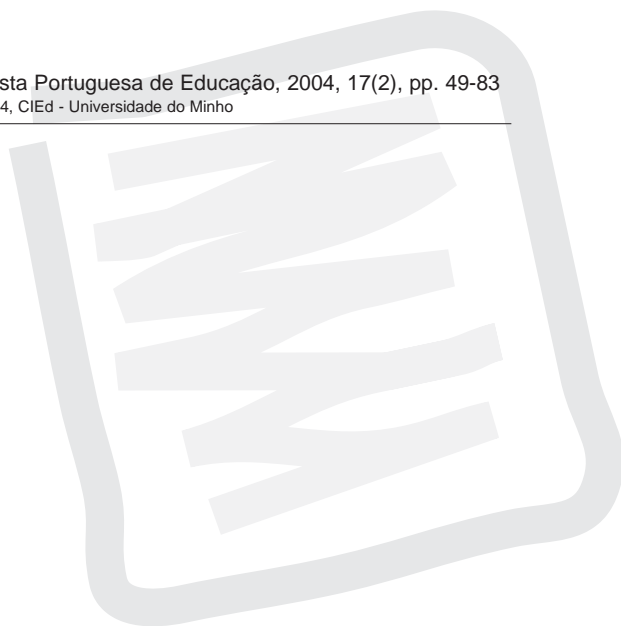
Revista Portuguesa de Educação  
Universidade do Minho  
rpe@iep.uminho.pt  
ISSN (Versión impresa): 0871-9187  
PORTUGAL

2004  
João Barroso  
A AUTONOMIA DAS ESCOLAS: UMA FICÇÃO NECESSÁRIA  
*Revista Portuguesa de Educação*, año/vol. 17, número 002  
Universidade do Minho  
Braga, Portugal  
pp. 49-83

## **A autonomia das escolas: uma ficção necessária**

João Barroso

Universidade de Lisboa, Portugal



### Resumo

O presente artigo apresenta, numa primeira parte, uma análise retrospectiva de três momentos em que, de um ponto de vista político, a "retórica" sobre a autonomia das escolas assume, em Portugal, um claro protagonismo, numa estratégia mais ampla de reforma da organização escolar, tendo em vista, segundo os seus proponentes, melhorar o funcionamento da sua gestão e aumentar a qualidade e eficácia dos seus resultados. Numa segunda parte, propõe-se uma visão alternativa à "ficção legal" em que se consubstanciaram as políticas anteriores, retomando os princípios que apresentei no estudo prévio encomendado pelo Ministro da Educação Marçal Grilo e inserindo-os numa perspectiva sócio-comunitária da regulação das políticas e acção educativas.

Numa obra recente François Dubet (2004) falando da "igualdade de oportunidades" na escola afirma:

A igualdade de oportunidades é, portanto, uma ficção necessária. Uma ficção porque é pouco provável que ela se realize totalmente; necessária porque não é possível educar sem se acreditar nela (p. 38).

Adaptando este conceito à administração e gestão das escolas em Portugal, é possível dizer, igualmente, que 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.

No presente artigo<sup>1</sup> irei relembrar, numa primeira parte, com base em investigação empírica produzida sobre este tema, alguns dos momentos fortes desta "ficção legal" na história recente da educação em Portugal. Numa segunda parte, proponho-me interrogar os desafios que se colocam hoje à política e acção educativas, em Portugal como em outros países, e no que concerne a "autonomia escolar", com o fim de transformar a ficção em realidade e a sua necessidade numa emergência.

## **1. A autonomia como ficção legal**

Nesta, como em outras matérias, o *Diário da República* parece um verdadeiro folhetim. Os decretos, portarias e outros normativos sucedem-se numa lógica aditiva que faz com que coexistam, sincrónica ou diacronicamente, medidas similares, contraditórias ou recorrentes num processo sedimentar de difícil elucidação. Embora, por este facto, fosse necessário fazer um tratamento exaustivo das diversas normas que directa ou indirectamente se relacionam com a autonomia das escolas, limitar-me-ei a assinalar aqui os três momentos em que, de um ponto de vista político, a "retórica" sobre a autonomia das escolas assume um claro protagonismo, numa estratégia mais ampla de reforma da organização escolar, tendo em vista, segundo os seus proponentes, melhorar o funcionamento da sua gestão e aumentar a qualidade e eficácia dos seus resultados.

O primeiro momento decorre durante a Primeira República e tem como um dos principais impulsionadores Sobral Cid que foi ministro da Instrução Pública entre Fevereiro e Maio de 1914. O segundo momento ocorre depois da aprovação da Lei de Bases de 1986 e tem como protagonista Roberto Carneiro que foi ministro da Educação do XI Governo Constitucional, entre 1987 e 1991. O terceiro momento ocorre com Marçal Grilo, ministro da Educação do XIII Governo Constitucional, entre 1996 e 2000.

### **Ascensão e queda da "autonomia dos liceus" (1914-1927)<sup>2</sup>**

Apesar de algumas tentativas anteriores (não consumadas) de atribuir aos liceus verbas específicas para administração própria, foi preciso esperar pela legislação descentralizadora do ministro Sobral Cid, em 1914, para que, finalmente, fosse regulamentada a "capacidade de os liceus administrarem com relativa autonomia a dotação que anualmente lhes é consignada". A introdução ao decreto nº 471 de 6 de Maio de 1914 é essencial para perceber os pressupostos que estão subjacentes a esta medida inovadora, quer no que respeita às relações entre a administração central e os liceus (no quadro de um política de descentralização) quer quanto à organização e administração do estabelecimento de ensino que procura desenvolver.

Depois de criticar os "hábitos inveterados de centralização administrativa", os autores do decreto põem em evidência aquilo que, no seu entender tinha sido a experiência destes últimos anos:

Nem sempre a rasgada iniciativa do Estado se substituiu com vantagem à das corporações docentes, antes pelo contrário, exercendo-se habitualmente a sua acção tutelar no sentido duma fiscalização tão minuciosa como inútil, nos actos mais insignificantes da vida administrativa dos liceus, tinha como consequência forçada, e a que todos se iam resignando, dilacões morosidades desesperadoras na realização dos mais pequenos melhoramentos, ou na satisfação das mais urgentes necessidades do ensino.

O modelo adoptado é o de "estender aos liceus, ainda que com restrições, aquela autonomia administrativa que às universidades foi já concedida [Regulamento de 19 de Abril de 1911] e que tão salutares efeitos tem produzido". O legislador afirma em seguida que "o Estado entrega confiadamente aos professores dos liceus a administração da sua fazenda" porque estão melhor colocados para conhecer "as exigências supríveis" ou as

"deficiências remediáveis" e para "administrar com desvelo a dotação que o Estado concede ao estabelecimento de ensino". Mas o objectivo não é só económico:

Publicando esta medida espera o Governo que, além dos seus efeitos materiais, desembaraçando a administração dos liceus e arredando do seu caminho todos aqueles pequenos, mas numerosos obstáculos em que a cada instante tropeçam a iniciativa e o espírito progressivo dos professores, outros resultados de ordem moral não menos benéficos virá também a produzir. Com efeito, chamando os professores ao governo da fazenda liceal, tenderá naturalmente a interessá-los cada vez mais no desenvolvimento desses estabelecimentos, que será em grande parte a sua obra, e até prendê-los por laços efectivos ao liceu, que começará a ser verdadeiramente a sua casa.

Do ponto de vista da organização administrativa a inovação consiste na criação e regulamentação do "conselho administrativo" (constituído pelo reitor e dois professores eleitos pelo conselho escolar).

Entre as várias normas de funcionamento que são definidas, devem ser destacadas as que consagram o envolvimento dos diversos órgãos do liceu, na elaboração do orçamento, as que permitem a transferência de verba entre as diversas rubricas, bem como a possibilidade de, excepcionalmente, ser levantada uma importância maior que o duodécimo para fazer face a determinadas despesas (em função de proposta fundamentada e despacho ministerial).

Esta legislação foi acolhida com regozijo, em especial pelos reitores, e a Sociedade de Estudos Pedagógicos, em reunião de 20 de Maio de 1914, aprovou por aclamação "um voto de congratulação pela autonomia do ensino secundário" (*Revista de Educação Geral e Técnica*, série III, nº 2, Outubro de 1914, p. 228).

Os resultados positivos alcançados com esta medida (principalmente nos liceus de maiores dimensões, em que a dotação era maior), fazem com que uma das primeiras medidas tomadas pelo governo de Sidónio Pais a seguir ao golpe de 5 de Dezembro 1917, seja o de confirmar e alargar essa "autonomia administrativa" (decreto 3695 de 24 de Dezembro de 1917). Além da possibilidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e de passar para o ano seguinte os saldos do ano económico findo (excepto o de vencimentos), já conferidas, este decreto facilita a possibilidade de antecipar o levantamento de duodécimos (até três) para fazer face a aquisições mais

dispendiosas, e declara que "pertence aos liceus a propriedade e posse dos edifícios em que funcionem, quando próprios, e é-lhes conferido o direito de receber doações e legados" (artº 11).

O regime de autonomia administrativa dos liceus (que entretanto passaram a contar na sua dotação orçamental com metade do dinheiro das propinas) mantém-se até 1927, ano em que a "lei orçamental" definida pelo decreto 13 872 de 1 de Julho, termina com esse regime.

Em 1928, o decreto 15 942 de 11 de Setembro, começa por elogiar as inúmeras obras que foram feitas graças à possibilidade que foi concedida aos liceus (através dos conselhos administrativos) de "arrecadarem metade da importância das propinas de matrículas e exames". Como é dito na introdução a este decreto: "seja feita justiça às desveladas atenções de reitores e conselhos escolares que, em favor dos estabelecimentos de ensino que lhes estão confiados, muito conseguiram, no uso da autonomia administrativa que por lei lhes foi conferida, deixando-lhes livres as iniciativas e proporcionando-lhes a aplicação de receitas directamente cobradas".

Contudo a doutrina que prevalece no decreto é a de centralizar a construção, conclusão e grandes reparações numa Junta Administrativa que irá administrar um empréstimo de 40 000 contos (contraído para o efeito), bem como "as receitas liceais que passam a ser todas arrecadadas pelo Estado".

Esta disposição é completada pelo decreto 15 947, de 12 de Setembro que define alterações no funcionamento dos conselhos administrativos e determina que os liceus passam a só poder executar "pequenas reparações do edifício e melhoramentos das condições higiénicas e pedagógicas" (artº4).

Estas medidas não eram do agrado de muitos professores e a Direcção da Federação das Associações dos Professores dos Liceus Portugueses incluía, numa lista de 13 pontos que continha as principais reclamações apresentadas ao Ministro, "o regresso dos liceus ao regime anterior ao decreto 15 942 [ver atrás]" (*Labor*, nº17, Janeiro de 1929, p. 40).

Em 1929, a Comissão de reforma orçamental, criada pela portaria de 21 de Maio de 1928, propõe mesmo a extinção dos Conselhos Administrativos dos liceus e que "a verba proveniente das propinas de matrículas, continuando a pertencer aos liceus, seja repartida de harmonia com as necessidades de cada um, por uma comissão oficialmente disso encarregada" (*Arquivo Pedagógico*, vol.II, nº 4, 1929, p. 492).

Apesar de estas propostas não terem sido postas em prática, a margem de autonomia é bastante reduzida a partir da reforma de Cordeiro Ramos (decreto 20 741 de 18 de Dezembro de 1931) que consagra e amplia as decisões já tomadas neste domínio e a que já me referi.

As escolas deixam de contar com o dinheiro das propinas, passam a não poder fazer despesas ou aquisições superiores a 500\$00, sem autorização prévia, os saldos das contas são obrigatoriamente devolvidos ao Estado e deixa de ser possível a transferência de verba entre rubricas.

Não admira portanto que numa Conferência pedagógica sobre "A administração económica dos liceus" realizada no liceu Pedro Nunes em 1934, o tom geral das intervenções seja o de lamentar a autonomia perdida, com argumentos que podem sintetizar-se na intervenção que o reitor Sá Oliveira fez sobre este assunto (e cujo resumo feito na acta da sessão transcrevo de seguida):

Sendo, como é, regionalista, manifesta-se partidário da descentralização administrativa, em todos os seus aspectos: a centralização, só a admite como medida transitória, num Estado em avaria. Julga a autonomia administrativa condição essencial para a autonomia pedagógica; as escolas superiores, que a si mesmas se negam se não souberem defender a sua autonomia pedagógica, não podem viver sem a autonomia administrativa; para a autonomia administrativa dos Liceus, as razões são de outra ordem e consistem principalmente nas vantagens que dela advêm e nos prejuízos a que a sua falta conduz. Os factos falam bem alto: como disse o senhor relator e acentuaram alguns senhores conferentes, a curva do atraso, do progresso e do retrocesso dos nossos liceus coincide com três delimitadas fases da administração liceal — o que deve dizer-se das pequenas obras de conservação e de reparação, das aquisições de material didáctico e das despesas de conservação de material e de consumo corrente. A parte certos erros que cumpria corrigir, os liceus mostraram-se capazes de se administrarem; não repetirá as razões, já expostas, de que as necessidades do ensino só as conhece bem quem ensina ou dirige o ensino (Acta da Conferência, *Boletim do Liceu Normal de Lisboa*, nº 6, ano III, 1934, p. 215).

### **A "Autonomia – Parte I": a Reforma Educativa (1987-1991)**

O regresso do tema da "autonomia das escolas" à ribalta do vocabulário político ocorre com o desenvolvimento da chamada "Reforma Educativa" que marcou a política educativa portuguesa na segunda metade da década de 80 do século XX. Os primeiros sinais são dados em 1986: a

Comissão da Reforma do Sistema Educativo, no seu Plano Global de Actividades, denunciava a "inadequação dos esquemas de gestão do ensino superior e não superior, na perspectiva da autonomia das instituições, da eficiência e da participação dos agentes educativos" e propõe a "implementação de políticas de efectiva descentralização da administração educativa e da consagração legal e regulamentação do princípio da autonomia relativas das escolas e centros no domínio administrativo e financeiro"; por sua vez, a Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada no mesmo ano, embora não fale expressamente em "autonomia das escolas" defendia a "descentralização e desconcentração dos serviços". Contudo, só com o ministério de Roberto Carneiro (iniciado em 1987) o tema da "autonomia das escolas" ganha projecção e ascende ao "estrelato" dos meios de comunicação social<sup>3</sup>.

Esta insistência no tema da autonomia e a sua função de "conceito" mobilizador para a reforma da administração da educação em geral são visíveis, desde logo, no próprio programa do governo:

A reforma da administração educacional, com ênfase claro no reforço da autonomia da escola, como lugar privilegiado onde se efectiva o processo educativo, nomeadamente no desenvolvimento de projectos pedagógicos próprios e na promoção de uma ampla descentralização e desconcentração de funções e de poderes, por forma a aproximar a administração dos protagonistas efectivos da acção educativa e torná-la mais permeável aos problemas humanos, aumentando, por essa via, os índices de eficiência e de eficácia dos meios colocados à disposição do sector educativo; assim, será enriquecido o papel da escola, como núcleo activo de promoção de alianças estratégicas entre os vários intervenientes da comunidade educativa, em ordem à rápida superação do modelo funcionalizado e tecno-burocrático da educação em Portugal e à mais intensa participação da comunidade na gestão da escola, com especial relevo para os pais, os empregadores, as autarquias e instituições locais; valorização e formação profissional do pessoal técnico, administrativo e auxiliar a todos os escalões da Administração (Portugal, 1987).

Esta orientação política acabou por ter expressão legal no Decreto-Lei 43/89 (conhecido na época pelo "decreto da autonomia") e que Maria da Conceição Lopes (1999), na investigação que realizou sobre o processo de produção e difusão deste diploma<sup>4</sup>, considera constituir um "discurso fundador" (na acepção de Maingueneau e Cossuta, 1995) do tema da autonomia das escolas na política educativa em Portugal desse período<sup>5</sup>.

A análise que Maria da Conceição Lopes efectuou em 123 recortes de imprensa<sup>6</sup> (jornais de difusão nacional), entre 1987 e 1991, onde é feita uma

menção expressa à "autonomia das escolas" é elucidativa da dimensão "sócio-mediática" que este conceito adquiriu nesta altura. Esta promoção discursiva é feita sobretudo a partir de declarações de responsáveis do Ministério da Educação (49% das 277 unidades de registo analisadas) ou dos próprios jornalistas (22%).

A retórica sobre a autonomia da escola pode ser ilustrada através de inúmeras declarações do Ministro da Educação e dos seus Secretários de Estado, como por exemplo<sup>7</sup>:

É preciso inverter a lógica do sistema. O nosso objectivo chama-se autonomia da escola. A escola deve ser um centro vivo, um organismo vivo, pelo que quando falo de autonomia falo de muito mais do que autonomia universitária. A escola preparatória e secundária, por exemplo, tem que ter uma vivência própria, o seu projecto, a capacidade para o realizar com responsabilidade. E tem que ser avaliada pelos seus méritos ou deméritos em função dos projectos. Terá de haver um quadro normativo geral – não estamos a falar de independência das escolas – regras gerais e critérios de fundo, para que cada escola seja capaz de dizer como quer realizar os seus objectivos, e como vai gerir os meios que possui (humanos, orçamentais e institucionais). É necessário como que resgatar a escola da pressão burocrática e administrativa a que tem sido submetida (Entrevista do Ministro Roberto Carneiro ao *Expresso* em 12/12/1987).

É um Ministério [da Educação] ingovernável enquanto mantiver esta concentração de poderes e de funções na Administração Central. Temos vindo a combater sistematicamente isto, de há uns meses para cá. Essa descentralização tem a ver, em primeiro lugar, com a devolução de uma elevada cota de responsabilidade para a própria unidade escolar – o que esta semana discutimos na Assembleia da República: autonomia universitária, mas também a escola básica e secundária devem poder decidir da sua vida e assumir responsabilidades pelo seu projecto educativo, o que hoje não acontece (Entrevista do Ministro Roberto Carneiro ao *Expresso* em 10/6/1988).

A escola tem sido descaracterizada por ser um mero terminal cumpridor de normas e circulares do Ministério da Educação. Assim não pode ser. A escola tem que ter uma vida própria, uma autonomia própria, tem que ser capaz de formular o seu projecto, capaz de se afirmar num contexto e numa comunidade (Entrevista do Ministro Roberto Carneiro ao *Jornal de Notícias* em 28/9/1988).

Apesar do tom grandiloquente destas e de muitas outras afirmações a autonomia decretada foi bastante reduzida e o diploma que a consagrou formalmente (o Decreto-Lei 43/89) não passa, no essencial, de uma declaração de intenções gerais sobre a necessidade de as escolas desenvolverem um "projecto educativo" e de um inventário de atribuições e

competências avulsas que, nuns casos, já correspondiam à prática corrente da administração das escolas, e que, em outros casos, eram irrealizáveis por falta de meios. O único aspecto onde a sua acção inovadora se fez sentir foi na flexibilização da gestão financeira das escolas (através do alargamento de uma "experiência" que já se encontrava em curso). Como é sabido, este diploma não abrangia as escolas do primeiro ciclo e jardins-de-infância e, inicialmente, foi aplicado num número restrito de escolas posteriormente alargado a todas as escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, a partir do ano lectivo de 1990/91.

Grande parte dos problemas com que este "processo" se veio a confrontar estava presente logo no final do primeiro ano da "experiência", como é possível ler nos relatórios realizados pelas equipas de acompanhamento das diferentes direcções regionais (ver Lopes, 1999, p.147). Eis alguns exemplos do diagnóstico feito na altura:

De modo geral as escolas são de opinião que não existe grande diferença entre a situação anterior e a actual, relativamente à experiência de autonomia.

As escolas referem falta de meios financeiros e de recursos humanos.

Falta de estímulos diversificados para implementação da experiência.

Timidez e insegurança em assumir processos inovadores, no espírito da autonomia.

Falta de formação em geral (professores, pessoal auxiliar e administrativos), que são impedimentos à apropriação, por parte da escola e da comunidade educativa, da experiência da autonomia.

Dez anos após as promessas do Ministro Roberto Carneiro e oito anos depois da publicação do Decreto-Lei 43/89, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do regime de administração escolar definido pelo Decreto-Lei nº 172/91, no seu relatório final, não tem uma visão muito diferente do diagnóstico que foi feito no termo do primeiro ano:

Como foi anteriormente referido, constatou-se uma frequente desmotivação dos conselhos de escola/área escolar, pela impossibilidade de assumirem uma perspectiva política da função direcção, face ao centralismo da administração educativa. [...] Não obstante a constatação do insuficiente grau de autonomia concedido à escola, a análise avaliativa permite referir que a autonomia já formalmente atribuída é aproveitada, por esta, de formas diferentes consoante o dinamismo dos seus dirigentes (CAA, 1997, p. 69).

Não admira, por isso que Licínio Lima (1998), no importante estudo que realizou sobre a evolução da administração educativa neste período afirmasse, em jeito de balanço:

Do ponto de vista da lógica reformista, iniciada em 1986, parecerá difícil não concluir que a "reforma da administração do sistema educativo e das escolas" terá sido uma reforma fracassada. Com efeito, a análise aqui conduzida revela como o paradigma da administração centralizada tem persistido, como do ponto de vista normativo o "modelo" de 1976 continuou, de facto, e generalizadamente, a vigorar, como as promessas e as expectativas em torno da autonomia das escolas permaneceram por cumprir (p. 80).

#### **A "Autonomia – Parte II": o Pacto Educativo (1995-2000)**

Tal como acontece nos filmes, também na legislação há certos temas que têm direito a "remake". Foi o que aconteceu com a autonomia das escolas principalmente durante o ministério de Marçal Grilo. De novo a questão é trazida ao primeiro plano das declarações programáticas e a "retórica autonomista" aumenta de intensidade e densidade, ao longo do processo de preparação, elaboração, discussão, aprovação e aplicação de um "novo" diploma relativo à gestão e autonomias das escolas.

Sobre a origem e desenvolvimento deste processo, bem como o debate a que deu origem, existe já, felizmente, uma abundante literatura apoiada, em muitos casos, em investigação empírica produzida quer no âmbito do "processo de avaliação externa do Decreto-Lei 115-A/98" que coordenei, quer no âmbito de dissertações de mestrado nas várias universidades com cursos de pós-graduação em Administração Educacional<sup>8</sup>.

Atendendo, contudo, ao meu envolvimento directo na fase do "estudo prévio" que antecedeu o processo de decisão política, bem como no processo de "avaliação externa" que se lhe seguiu, parece-me oportuno relembrar aqui, com mais detalhe, alguns dos aspectos mais significativos da cronologia, lógicas e resultados deste processo<sup>9</sup>.

#### *A cronologia de um processo*

O tema da autonomia das escolas reaparece no *Programa* do XIII Governo constitucional e no documento apresentado em Junho de 1996 à Assembleia da República, o "*Pacto Educativo para o Futuro*":

No primeiro caso (Programa de Governo) são de destacar as seguintes orientações e medidas:

h) Entender a gestão da educação como uma questão de sociedade, envolvendo todos os parceiros, sem prejuízo da responsabilidade inequívoca do Estado, descentralizando competências na construção de respostas adequadas à diversidade de situações, valorizando a inovação a nível local e a ligação da educação e formação aos seus territórios geográficos e sociais (pag. 223).

e) Reforço da autonomia das escolas valorizando a sua identidade e os seus projectos educativos, a organização pedagógica flexível e a sua adequação à diversidade dos alunos e dos territórios educativos, criando as condições materiais, profissionais e administrativas necessárias a uma verdadeira autonomia (pág. 225).

No segundo caso (Pacto Educativo – consultar Teodoro, coord. 1996), a autonomia da escola aparece consagrada no *quarto objectivo estratégico*:

3.4. Fazer do sistema educativo um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação, no sentido de:

3.4.1. Colocar a escola no centro das preocupações e do interesse das populações a todos os níveis;

3.4.2. Territorializar as políticas educativas dinamizando e apoiando formas diversificadas de gestão integrada de recursos e favorecendo a sua adaptação às especificidades locais;

3.4.3. Desenvolver os níveis de autonomia das escolas;

3.4.4. Privilegiar as funções de acompanhamento e apoio técnico às escolas no âmbito do ensino básico (p. 92).

Deste objectivo decorre o "*compromisso de acção*" – "*Fazer da Escola o centro privilegiado das políticas educativas*", bem como as seguintes "*acções prioritárias*":

— Aprovação das linhas de orientação estratégica para o desenvolvimento dos processos de autonomia (...);

— Celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação (...);

— Aperfeiçoamento dos modelos de gestão escolar que favoreçam a participação dos professores, dos pais, dos estudantes e das instituições locais na direcção dos estabelecimentos de ensino (...) (p.94).

Estas orientações correspondiam, na sua generalidade, a um aparente consenso existente nos diversos sectores relacionados com a educação escolar (administração, associações sindicais e profissionais, comunidade científica). O próprio Conselho de Acompanhamento e Avaliação do novo

regime de administração escolar definido pelo Decreto-Lei nº 172/91, no seu relatório final, propunha entre outras medidas e no que se refere à autonomia, as seguintes recomendações:

A prática da autonomia escolar numa perspectiva de adesão voluntária (por parte das escolas) e contratual (entre as escolas e a Administração), em moldes a definir e a aplicar gradualmente (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997, p. 90).

E acrescentava mais adiante:

Como conclusão e recomendação final, importa sublinhar que as orientações preconizadas no presente relatório, no sentido de uma descentralização estatal e de uma correspondente maior autonomia para as escolas, não poderão ser entendidas como o "abandono" destas por parte da administração educativa. Pelo contrário, o seu apoio terá de ser incrementado, designadamente para que sejam rapidamente eliminadas as fortes assimetrias existentes nas condições de funcionamento das escolas de modo que todas possam usufruir, igualmente, dos benefícios de uma verdadeira autonomia (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997, p. 91).

Tomando como ponto de partida estes princípios programáticos, o Ministro da Educação inicia um processo de tomada de decisão conducente à aprovação de um diploma enquadrador dos princípios e normas a que deve obedecer a autonomia e a gestão das escolas do ensino não superior e que eu resumo de seguida em quatro fases.

*Primeira fase* — O Ministro da Educação convida-me para realizar um estudo prévio com a finalidade de: "Identificar os princípios que devem orientar o processo de transferência de competências nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro às escolas, no quadro do reforço dos seus níveis de autonomia; Analisar as implicações que este reforço dos níveis de autonomia das escolas deve ter no processo de descentralização administrativa (...) e propor um programa de execução que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua gradualização". O relatório referente a este estudo é entregue ao Ministro da Educação em *Dezembro de 1996*, tendo sido editado pelo Ministério da Educação em *Fevereiro de 1997*. A minha intervenção no processo termina em *Março do mesmo ano*, com a apresentação do relatório e suas conclusões numa reunião com o Ministro, Secretários de Estado, assessores e altos funcionários da administração central e regional.

*Segunda fase* — O Ministro aprova os princípios e a orientação geral das propostas apresentadas e nomeia uma comissão de dirigentes dos diversos serviços da administração central e regional, coordenada pela subdirectora do Departamento de Planeamento e Gestão Financeira, com o fim de proceder à sua operacionalização e programar a sua execução. Em *Junho de 1997*, esta comissão apresenta o seu relatório que, no essencial, respeita o estudo prévio e propõe um programa de desenvolvimento com propostas dos respectivos diplomas legais estruturantes do processo. Este relatório "é congelado" na sequência de objecções e divergências vindas da parte dos gabinetes dos secretários de estado respectivos.

*Terceira fase* — Os assessores chamam a si a condução do processo que passa a ter uma forte componente política. As lógicas "científica" e "administrativa" das propostas iniciais vão sendo preteridas pelo "pragmatismo político" no quadro de uma estratégia global do governo para o sector e em função dos múltiplos arranjos e acordos com os parceiros sociais (sindicatos, associações de pais e de municípios, partidos políticos, etc.). Este processo leva à elaboração de uma proposta de diploma sobre a "autonomia e gestão das escolas" que é apresentada, em *Outubro de 1997*, para discussão no Conselho Nacional de Educação e depois para debate. Esta proposta retoma, no seu preâmbulo, muitos dos princípios constantes do meu estudo prévio, mas afasta-se dele, substancialmente, em muitas das medidas concretas e da sua regulamentação, nomeadamente no domínio das estratégias de mudança e pilotagem do processo, das reformas da gestão das escolas e do próprio conceito e práticas da "autonomia". Isto mesmo é reconhecido no parecer do Conselho Nacional de Educação onde se afirma:

Contendo este estudo [prévio] o fundamento das propostas que são submetidas a parecer torna-se necessária e conveniente uma análise cuidada dos princípios e orientações gerais que o enformam e do conjunto de propostas que preconiza, as quais nem sempre são coincidentes com as soluções adoptadas nos textos em análise [diplomas propostas pelo governo] (Conselho Nacional de Educação, 1998, p. 91).

*Quarta fase* — Após o debate público que terminou em *Fevereiro de 1998*, a proposta de diploma sofre ainda algumas alterações de pormenor para satisfazer os grupos de pressão mais activos e é finalmente aprovada em Maio de 1998<sup>10</sup>. Em seguida é nomeada uma "comissão de acompanhamento" composta de representantes dos diversos serviços da

administração central e regional e é iniciada a sua execução pelas escolas, no ano lectivo de 1998/99, com a elaboração e aprovação dos respectivos Regulamentos internos e a eleição dos novos órgãos de gestão.

#### *O processo de decisão política*

A análise do processo político que, em Portugal, esteve na origem da elaboração e aprovação do decreto-lei nº 115 A/98 (*Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas*) permite exemplificar a diversidade de interesses e lógicas que estiveram presentes nesta decisão. Na verdade, ao contrário do que comentários e tomadas de posição mais simplistas quiseram fazer crer, nem todos estavam de acordo quanto ao significado, vantagens e modalidades de execução de uma política de "reforço da autonomia da escola", nem a oposição se resumia aos que queriam, com a autonomia, "entregar a escola pública ao mercado", ou os que juravam a pés juntos defender essa mesma escola pública, recusando "esta autonomia".

Na verdade, o processo foi menos linear e muito mais plural, sendo visível o confronto entre várias racionalidades e interesses resultantes quer de posicionamentos político-ideológicos, quer de ligações pessoais ou de grupo.

Este confronto afectou necessariamente a legislação que foi adoptada, mas também o modo como ela é aplicada pela administração e o modo como as escolas se apropriam dela. Isto significa que a análise (e necessariamente a avaliação) do processo de construção da autonomia pelas escolas e seus actores tem que ter em conta a diversidade de interesses e de pontos de vista, não só para compreender as suas condicionantes e limitações, mas também para compreender as suas potencialidades.

No caso da decisão sobre o processo de reforço da autonomia das escolas, em Portugal, é possível agrupar os diferentes interesses e opiniões em presença (no interior e exterior do próprio Ministério da Educação) em torno das seguintes lógicas: *estatal, de mercado, corporativa e socio-comunitária*.

No primeiro caso — *lógica estatal* — situavam-se todos os que reduziam o processo em curso a uma simples "modernização administrativa", destinada a aliviar a administração central dos problemas de execução que

não consegue resolver, reforçando e melhorando, ao mesmo tempo, os mecanismos de planeamento e controlo. Neste sentido, aquilo que de um ponto de vista retórico era apresentado como um reforço do poder e das competências dos órgãos de gestão das escolas, não passaria, na prática e nesta perspectiva, de um ardiloso processo de "re-centralização" administrativa: substituía-se um controlo directo, baseado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados.

No segundo caso — *lógica de mercado* — situavam-se todos os que defendiam a autonomia como um instrumento para a construção de um mercado educativo, descentralizado, concorrencial e autónomo. Neste caso, as medidas tomadas pelo governo sobre a autonomia das escolas teriam como principal finalidade a desregulação da intervenção do Estado, com a consequente redução e perda de coesão do sistema público de educação nacional e agravamento das clivagens actualmente existentes entre os recursos das escolas e os percursos escolares dos seus alunos.

No terceiro caso — *lógica corporativa* — situavam-se todos os que privilegiavam a concepção da autonomia como um "bem exclusivo" do corpo docente e não como um "bem público". Neste sentido, só a autonomia individual dos professores é reconhecida e toda a tentativa de instaurar processos de decisão colectiva é vista como uma ameaça pessoal. É isso que faz com que, sob os mais diversos pretextos, se conteste uma política de reforço das competências das escolas, com a consequente participação e responsabilização cívicas, pois preferem que a escola seja "menos autónoma", para os professores poderem ser "mais livres"!

No último caso — *lógica socio-comunitária* — situavam-se os que defendiam a "autonomia" das escolas como um processo social pelo qual os professores, os pais, os alunos e outros cidadãos se mobilizam, numa determinada escola, para, num quadro das orientações gerais de um sistema público nacional de ensino obterem um compromisso e empreenderem uma acção colectiva — a construção de um projecto educativo e a prestação de um serviço público local de educação.

Embora estas lógicas tivessem estado presentes ao longo de todo o processo de decisão, elas acabaram por influenciar de maneira diferente a produção legislativa e o quadro normativo decorrente. O produto obtido é uma amálgama de retóricas e medidas contraditórias que procuram traduzir um

aparente compromisso entre essas lógicas, cuja incoerência constituirá, certamente, uma das principais "zonas de incerteza" que os actores locais não deixarão de explorar, durante o processo de execução.

#### *Os resultados da avaliação externa*

O programa de avaliação externa do "*Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*" decorreu de um Protocolo acordado entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, assinado em 28/4/1999. Este programa previa duas fases:

- A primeira fase tinha como objecto de estudo *o próprio processo de aplicação* do decreto-lei nº 115-A/98. Por um lado, pretendia-se descrever o modo como as diferentes estruturas da administração educativa tinham garantido a execução, regulação e pilotagem das mudanças previstas neste normativo. Por outro lado, pretendia-se conhecer o modo como essas mudanças estavam a ser operadas nas escolas, em particular no que se refere à alteração das estruturas e processos de gestão.
- A segunda fase tinha como objecto de estudo os efeitos que estas mudanças de estrutura e de "regime" produziram no funcionamento das escolas e nas práticas dos actores, em particular, no que se refere ao exercício de uma efectiva autonomia, tal qual era prevista nos pressupostos políticos, administrativos e pedagógicos que sustentaram as medidas legisladas.

Por vicissitudes decorrentes da substituição de vários ministros da educação durante o processo<sup>11</sup>, só foi realizada a primeira fase do programa que abrangeu o período entre Julho de 1999 e Dezembro de 2000. Foram produzidos oito relatórios cujos títulos e conteúdo se especificam a seguir<sup>12</sup>:

- *Relatório Global* da primeira fase do Programa de Avaliação Externa (Julho de 1999 — Dezembro de 2000).
- *Relatório Sectorial 1 — Imagens em confronto*. A opinião de representantes das direcções regionais de educação, de associações sindicais, de pais e encarregados de educação e de alunos.

- *Relatório Sectorial 2 — "FORUM/RAAG": da informação à regulação.* Análise de conteúdo das mensagens do FORUM/RAAG na Internet.
- *Relatório Sectorial 3 — Tempos, ritmos e processos: da comissão executiva instaladora à direcção executiva.* Diagnóstico sobre o processo de aplicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, no ano lectivo 1998/99.
- *Relatório Sectorial 4 — A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinós básico e secundário: estudo extensivo.* Inquérito por questionário a uma amostra representativa de presidentes de conselhos executivos de escolas ou agrupamentos do Continente.
- *Relatório Sectorial 5 — Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias.* Inquérito a uma amostra representativa dos presidentes e membros das Assembleias de escolas e agrupamentos do Continente.
- *Relatório Sectorial 6 — A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão.* Inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente.
- *Relatório Sectorial 7 — As Assembleias de Escola em discurso directo.* Painéis de opinião de representantes de Assembleias de Escolas de 5 concelhos das zonas centro e sul do país.

Não é possível sintetizar aqui a diversidade de resultados obtidos quer no domínio da regulação e pilotagem do processo conducente à aplicação do Decreto-Lei nº 115-A/98 quer no domínio da reconfiguração das estruturas de gestão e processos de participação. Contudo, tendo em conta os objectivos com que este processo é invocado no presente artigo — a autonomia das escolas como ficção — basta recordar, de maneira sintética o modo como terminei a apresentação do enunciado global das conclusões e recomendações do estudo efectuado:

O balanço final que se pode tirar do conjunto dos estudos efectuados é que do ponto de vista formal, o processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98,

conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura da gestão que estava previsto. Embora com atrasos e algumas situações de bloqueio (comissões provisórias, jardins de infância e escolas do 1º ciclo ainda não integrados), o processo realizado, neste domínio (mudança formal da gestão) revela um relativo sucesso, tendo estes resultados sido alcançados, sem conflitos de maior e sem grandes sobressaltos no funcionamento das escolas e do serviço educativo.

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

Por isso, as recomendações que são possíveis fazer agora, não diferem muito das que formulei no estudo prévio realizado para o Ministério da Educação em 1996 e que se podem consubstanciar nos princípios de reforço de autonomia então definidos [ver Barroso, 1997].

No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os "contratos de autonomia" podem ser decisivos. Contudo não podem ser cometidos os mesmos erros que foram cometidos até agora, o que passa por uma clarificação dos objectivos políticos, um reforço das competências e da perícia técnica dos serviços da administração, a criação de efectivos serviços de apoio às escolas, e uma progressão cautelosa e sustentada (Barroso, 2001, p. 21).

De registar, finalmente, que, quase quatro anos depois de escritas estas "conclusões", a situação não melhorou. Nenhum dos governos que se seguiram deu continuidade aos "contratos de autonomia" (peça essencial de todo o processo)<sup>13</sup> e mesmo alguns dos aspectos formais que pretendiam consagrar alguma substância ao processo de "reforço da autonomia das escolas" — como é o caso do "crédito horário global" — ficaram aquém das expectativas e foram sendo progressivamente cerceados. E isto é tanto mais grave quanto, como afirma Leonel Silva (2004) nas conclusões do significativo estudo que consagrou à utilização pelas escolas do Algarve deste dispositivo<sup>14</sup>:

(...) o CHG [crédito horário global] favorecendo a criação de mecanismos de regulação autónoma que individualizam as escolas e lhe dão uma identidade própria, apesar da exígua margem de liberdade que o quadro legal lhes confere (uma autonomia residual) é percebido, interpretado e usado pelas escolas como um instrumento fundamental para a conquista de um maior espaço de intervenção e de decisão na óptica de uma autonomia construída (p. 227).

## 2. A autonomia como utopia necessária

A breve resenha histórica apresentada na primeira parte deste artigo permitiu pôr em evidência o carácter ficcional das políticas de reforço de autonomia das escolas desenvolvidas em Portugal. Mais do que uma função instrumental para resolução efectiva de problemas, estas políticas tiveram, sobretudo, uma função simbólica de mobilização para as mudanças a introduzir pelo centro do poder político, e de legitimação de novas modalidades de controlo (ver a este propósito Bolívar Botía, 2004).

A dissonância cognitiva existente entre os discursos, as normas e a realidade agravou o carácter híbrido do sistema e tornou a realidade mais complexa e ambígua. De registar que, no caso da aplicação das medidas de reforço da autonomia das escolas em Portugal, este hibridismo resultou de diferentes processos:

- uma estratégia política que combina um discurso inovador inspirado nas propostas de modernização da gestão pública e de territorialização das políticas educativas, com uma prática conservadora baseada numa administração burocrática e centralizadora;
- a coexistência (e por vezes sobreposição) de um modelo de coordenação e controlo baseado na "obrigação de meios" para um outro, baseado na "obrigação de resultados" (Demailly, 2001);
- a emergência ou desenvolvimento de estruturas intermédias de coordenação (serviços desconcentrados do Ministério da Educação, ou agências locais) que, supostamente, deveriam apoiar as escolas no processo de devolução de competências resultante do "reforço da sua autonomia" e que acabam por assumir um apertado controlo da sua execução<sup>15</sup>;
- erosão dos dispositivos de regulação institucional por força do jogo e da acção estratégica dos actores nas organizações que adaptam, alteram e anulam (de modos e com resultados diferentes) as normas que lhes são impostas, substituindo, assim, um processo, aparentemente homogéneo, de racionalização *a priori*, por uma diversidade de processos e racionalidades *a posteriori*.

O efeito deste hibridismo na regulação e funcionamento do sistema educativo português, não é muito diferente do verificado em outros países europeus, como assinala Afonso (2003) no seu estudo comparativo sobre a situação existente na Inglaterra e País de Gales, Portugal, Bélgica (comunidade francófona), França e Hungria: "diversidade dos dispositivos e níveis de controlo; reforço da regulação mercantil; erosão da profissionalidade docente; intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola; flexibilização da provisão de recursos financeiros; promoção da participação social no governo da escola pública".

Como vimos, este hibridismo é resultado de uma lógica aditiva de introdução de mudanças nos princípios e normas que regulam o sistema educativo. Mas ele é também a expressão de uma indefinição típica dos períodos de transição, na tentativa de conciliar o antigo e o novo, limitando as incertezas e evitando rupturas bruscas e incontroladas. É o que acontece com a emergência de novos modos de regulação das políticas educativas e com a configuração dos modelos "pós-burocráticos" de coordenação (ver a este propósito os relatórios produzidos no âmbito do "projecto Reguleducnetwork"<sup>16</sup>).

Mas a "autonomia das escolas" pode ter um sentido menos ficcional e mais utópico. Referimo-nos aqui ao conceito de *utopias reais* — isto é, imagens criativas e complexas do futuro, construídas para resolver problemas do presente, e cuja concretização depende de uma visão optimista da sociedade e da sua capacidade de mudança (Halpin, 2003, p. 60). A abordagem utópica dos problemas sociais, opõe-se, por isso, quer ao simplismo determinista dos militantes do "pensamento único", quer ao pessimismo cultural dos que só vêm a decadência dos tempos modernos.

Transferindo isto para o contexto educativo, uma visão utópica da autonomia escolar, vai muito para lá da simples alteração administrativa e normativa das competências e dos modos de gestão das escolas, como era patente no estudo prévio que realizei (Barroso, 1997) onde defendia o modelo da "autonomia construída" em oposição ao de "autonomia decretada" (Barroso, 1996).

### **Princípios de uma "autonomia construída"**

As propostas que apresentei em 1997 (no estudo encomendado pelo Ministro Marçal Grilo) baseavam-se em sete princípios programáticos que acabaram por estar em grande parte ausentes nas medidas propostas pelo governo e que foram formalizadas no Decreto-Lei nº 115-A/98<sup>17</sup>.

***1º Princípio:** O reforço da autonomia da escola não pode ser definido de um modo isolado, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas.*

Isto significa que o processo de transferência de competências para as escolas, no quadro do reforço 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 socio-educativa.

Entre essas medidas são de destacar:

- Necessidade de ajustar a organização da administração central e regional ao desempenho de funções de acompanhamento e regulação, em particular no que se refere ao processo de planeamento (informação, pilotagem e prospectiva), ao apoio e assessoria das escolas e à avaliação do sistema.
- Necessidade de transferir, para as autarquias locais e regionais (quando estas forem constituídas), competências (e respectivos meios) no domínio do planeamento, financiamento e gestão de políticas e sistemas locais de recursos educativos, com particular destaque para a rede escolar, os equipamentos, as actividades de complemento curricular e sócio-educativas, de formação profissional e de educação de adultos.
- Necessidade de promover medidas concretas de incentivo e apoio à constituição de "parcerias sócio-educativas", com o fim de formalizar a participação da sociedade local. Estas parcerias devem constituir um processo de contratualização que co-responsabilize diversos organismos e entidades (entre elas a

escola) na concretização de interesses comuns, no quadro de desenvolvimento de uma política educativa local.

**2º Princípio:** *No quadro do sistema público de ensino, a "autonomia das escolas" é sempre uma autonomia relativa, uma vez que é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública quer do poder local, no quadro de um processo de descentralização.*

Isto significa que o reforço da autonomia das escolas exige que seja preservado e aumentado o papel regulador do Estado e da sua administração, com o fim de evitar que a criação de novos espaços de intervenção social, resultantes da autonomia das escolas e das medidas de territorialização, se transforme numa segmentação e pulverização do sistema de ensino, pondo em causa a coerência nacional dos seus princípios, a equidade do serviço prestado e a democraticidade do seu funcionamento.

Neste sentido, o reforço da autonomia das escolas não deve ser encarado como uma forma de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas sim o reconhecimento de que, em determinadas situações e mediante certas condições, os órgãos representativos das escolas (reunindo professores, outros funcionários, alunos, pais e outros elementos da comunidade) podem gerir melhor que a administração central ou regional, certos recursos.

A transferência de maiores competências para as escolas deve, por isso, realizar-se no quadro de um processo de mudança sustentada, quer através da acção directa de serviços especializados da administração central e regional quer no âmbito de protocolos elaborados entre as escolas e outras instituições com competências neste domínio, nomeadamente, instituições do ensino superior.

**3º Princípio:** *Uma política destinada a "reforçar a autonomia das escolas" não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, "libertar" as autonomias individuais e dar-lhes um sentido colectivo, na*

*prosecução dos objectivos organizadores do serviço público de educação nacional, claramente consagrados na Lei Fundamental.*

O reforço da autonomia das escolas deve traduzir-se necessariamente num conjunto de competências e de meios que os órgãos próprios de gestão devem dispor para decidirem sobre matérias relevantes, ligadas à definição de objectivos, às modalidades de organização, à programação de actividades e à gestão de recursos.

Contudo, não basta "regulamentar" a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja "construída", em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino.

Na verdade, a autonomia, enquanto expressão da unidade social que é a escola, não pré-existe à acção dos indivíduos. Isto significa que a "autonomia da escola" é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola. Não existe uma "autonomia decretada". O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou comprometer a "autonomia da escola", mas são, só por si (como a experiência nos demonstra todos os dias) incapazes de criar ou destruir a "autonomia".

**4º Princípio:** *O reforço da "autonomia" não pode ser considerado como uma "obrigação" para as escolas, mas sim como uma "possibilidade" que se pretende venha a concretizar-se no maior número possível de casos.*

Não se pode impor a autonomia às escolas, o que é paradoxal com o próprio significado deste conceito. É preciso, portanto, que sejam as escolas, através dos seus órgãos próprios, a exprimirem a vontade de aceder a um estatuto superior de autonomia. É este o sentido dos "contratos de autonomia", a partir dos quais as escolas seleccionam das diversas atribuições, competências e recursos de que podem passar a dispor as que se adaptam às suas condições específicas, ao tipo de autonomia de que já dispõem, ao desejo de autonomia que querem ter e às condições necessárias para o seu exercício.

**5º Princípio:** *O reforço da autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público de educação.*

Para que tal seja possível é necessário que o processo de reforço da autonomia das escolas garanta as seguintes condições:

- subordinação da autonomia da escola aos interesses da formação das crianças e dos jovens de acordo com os princípios constitucionalmente definidos e em função das especificidades locais;
- controlo social da escola através da adequada participação dos professores e outros funcionários, dos alunos, dos pais e de outros elementos da comunidade no exercício das competências previstas no exercício da autonomia, com especial ênfase no que se relaciona com a definição da missão da escola, normas de funcionamento e avaliação dos resultados;
- respeito pelo campo profissional dos professores, em particular no que se refere à tecnicidade dos seus saberes e à responsabilidade que devem ter sobre os "meios de produção" escolar, nomeadamente ao nível da organização pedagógica e dos métodos de ensino;
- reforço do sentido de gestão no governo da escola, o que passa pela utilização de técnicas adequadas de planeamento, organização, coordenação, afectação de recursos e controlo de resultados, bem como, pela formação e qualificação dos diferentes intervenientes (ao nível da gestão de topo e da gestão intermédia), e desenvolvimento de formas diversificadas de liderança (individual e colectiva);
- adequação dos recursos disponibilizados às escolas quer pelo orçamento do Estado, quer por outros meios, às suas condições específicas e dos projectos que pretendem desenvolver, no quadro da sua autonomia, com especial atenção (e mecanismos de compensação) para as que se encontram situadas em zonas social e economicamente degradadas.

**6º Princípio:** *A autonomia é um investimento nas escolas, pelo que tem custos, baseia-se em compromissos e tem de traduzir-se em benefícios.*

A autonomia tem custos e consome recursos, pelo que o seu desenvolvimento tem de ser acompanhado não só da transferência de novos meios mas, também, da capacidade de gerir melhor e gerar mais recursos.

Para isso, é preciso que se estabeleça entre a administração e as escolas uma relação de confiança, baseada em compromissos claros e com objectivos definidos. Não se pode querer reforçar a autonomia, por um lado, e por outro lado, retirar na prática essa autonomia, através de sistemáticos e opressivos sistemas de controlo.

Isto não significa que a autonomia não esteja vinculada à obtenção de resultados e que, como tal, deva ser avaliada.

É preciso que as escolas (os responsáveis pela gestão, o pessoal docente e não docente, os alunos, os pais), a administração, a comunidade sintam benefícios, com o reforço da autonomia. Este reforço não deve ser visto como um "jogo de soma nula" em que aquilo que uns ganham corresponde ao que os outros perderam. Neste processo é preciso que "todos ganhem", ainda que "ganhem" coisas diferentes.

**7º Princípio: A autonomia também se aprende.**

O reforço da autonomia das escolas, pela sua dimensão organizacional, implica "mudanças culturais" profundas. Por isso, é preciso desenvolver uma pedagogia da autonomia, a todos os níveis, a começar na administração central e a acabar nas escolas (ou vice-versa). Na verdade a autonomia também se aprende e essa aprendizagem é o primeiro passo para ela se tornar uma necessidade. Daí que o processo de reforço da autonomia das escolas para além de ter de introduzir alterações nas normas e nas estruturas, deva igualmente, e com maior acuidade, introduzir mudanças nas pessoas e na cultura das organizações em que trabalham. E aqui a formação tem um papel central.

**Para uma dimensão sócio-comunitária da autonomia escolar**

As políticas de reforço da autonomia das escolas relevam de evidentes preocupações gestionárias que se integram no que é correntemente designado por "nova administração pública". As medidas propostas visam, assim, modernizar a gestão do sistema e das escolas, aliviando a administração central das tarefas de execução, introduzindo procedimentos menos burocráticos, inspirados na moderna gestão empresarial e permitindo formas mais eficazes de controlo, através de processos de contratualização e avaliação.

Ao mesmo tempo, o reforço da autonomia das escolas constitui uma necessidade essencial para a revitalização da sua democracia interna. Na verdade, embora nem toda a autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia. Só a autonomia garante o poder, os recursos e capacidade de decisão colectiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização. Sem autonomia, a democracia não passa de uma ideologia.

Em abstracto, poderíamos dizer que as duas preocupações não são antagónicas. Isto é, nada obrigaria (antes pelo contrário) a que o desejo de uma maior eficácia e qualidade do serviço público prestado pela escola fosse incompatível com a democraticidade do seu funcionamento e a equidade da sua acção. Contudo, a análise política e a investigação empírica têm mostrado (nos mais diversos países e contextos) que as medidas de "modernização da administração pública", não passam muitas vezes de uma simples recomposição do poder e controlos perdidos pela administração, sem que em nada se alterem as relações de dependência entre administradores e administrados e, pior ainda, muitas vezes à custa do próprio funcionamento democrático das instituições e da lógica de serviço público.

Por isso, estas duas situações (potencialmente antagónicas) são ilustrativas dos dilemas e da tensão que se vive em Portugal, como em outros países<sup>18</sup>.

Como evitar os efeitos perversos (ou escondidos) das preocupações (e soluções) gestionárias que estão presentes nas iniciativas governamentais, sem, em contrapartida, rejeitar o potencial democrático que advém da própria construção e alargamento da autonomia e das novas formas organizativas que ela propicia? Ou, dito de outra maneira, como é possível dispor de boas formas de coordenação da acção pública sem que isso ponha em causa o funcionamento democrático das organizações?

Como afirma Licínio Lima, na sua análise da perspectiva organizativa e administrativa da obra e do pensamento de Paulo Freire:

Uma escola (mais) democrática é, por definição, uma escola (mais autónoma), em graus e extensão variáveis e sempre em processo. É através do processo de democratização do governo das escolas, em direcção ao seu autogoverno, tal como a democratização das práticas educativas/pedagógicas, envolvendo professores e alunos mais livres e responsáveis que se torna possível uma educação comprometida com a "autonomia do ser dos educandos" (como dizia Paulo Freire) (Lima, 2000, p. 75).

A construção do "bem comum" é, no caso da relação entre autonomia e democracia, um processo fundamental.

O que está em causa, neste processo, é a possibilidade de evoluir de uma situação em que a escola é vista, unicamente, como um lugar de confrontação de interesses, uma "arena política" (perspectiva política), para um situação em que a escola é vista como um lugar social, como uma "cidade política" (na acepção de Ballion, 1998), onde, como diz este autor, os professores, os alunos e outros membros constroem a sua identidade (ou pelo menos uma parte dela) pela pertença ao grupo a que estão unidos, por laços de solidariedade, resultantes da partilha de um bem comum. A construção de uma democracia política requer, assim, a afirmação de um sentido de comunidade de modo a que as escolas funcionem, claramente, como lugares de construção do colectivo (p. 59).

Para que tal seja possível torna-se necessário que as escolas disponham de espaços de mediação e de regulação dos diferentes interesses e expressão de diferentes legitimidades que se podem consubstanciar em três grandes categorias de intervenientes e intervenções:

- O *Estado e a sua administração (central e autárquica)*, com base na legitimidade democrática da sua constituição, atribuições, competências e modos de funcionamento, têm, como principal finalidade, garantir, de modo activo, a democraticidade, a igualdade, a equidade e a eficácia do serviço público de educação, através das seguintes funções: definição, execução e controlo de políticas nacionais e locais; afectação global de recursos; regulação de processos; estímulos ao desenvolvimento e mudança; avaliação de resultados; compensação das desigualdades.
- Os *alunos e suas famílias*, com base na legitimidade dos seus direitos de cidadãos e utilizadores directamente interessados e afectados pelo serviço público de educação, têm, como principal finalidade, exercer o controlo social sobre a escola, no sentido de assegurarem a sua democraticidade, igualdade, equidade e eficácia. Isso faz-se, não só, através de mecanismos de prestação de contas por parte dos diferentes níveis da administração, mas também, através da responsabilização e participação directa, dos

alunos e suas famílias, nos debates, acordos, compromissos e decisões, necessários à definição, construção, execução e avaliação de um projecto educativo comum de escola.

- Os *professores*, com base na legitimidade das suas competências profissionais, mas também enquanto cidadãos responsáveis pela prestação de um serviço público, têm, como principal finalidade, assegurar as actividades e tarefas necessárias à realização da missão educativa da escola, no quadro das suas atribuições próprias. Estas exercem-se quer em contextos pedagógicos, principalmente em relações de face-a-face com os alunos, mas também no quadro de intervenções de carácter social, cultural e cívico, quer com os alunos e suas famílias, quer com a comunidade local no seu conjunto.

É neste equilíbrio entre a intervenção do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores (Barroso, 1999 e 2000), que podemos encontrar formas de regulação local da escola pública que não fiquem prisioneiras da dicotomia Estado — mercado.

Isto é tanto mais importante quanto a proliferação de espaços de decisão no domínio das políticas (com a descentralização e o reforço da autonomia das escolas e com o alargamento à participação da "sociedade civil") pode conduzir à sua atomização e conseqüente fragmentação e polarização do serviço educativo. Torna-se por isso necessário também, como adverte Whitty (2002, p. 92), criar novos contextos para determinar mudanças curriculares e institucionais que estejam ao serviço da sociedade no seu conjunto. Isto passa, segundo este mesmo autor, por novas formas de associação na esfera pública nos quais os direitos dos cidadãos sejam reafirmados (e defendidos) face às actuais tendências para a constituição de uma versão reduzida do estado e para a mercantilização da sociedade civil.

Por tudo quanto foi dito, podemos concluir que a repolitização da educação, a multiplicação das instâncias e momentos de decisão, a diversificação das formas de associação no interior dos espaços públicos e o envolvimento de um maior número de actores confere ao sistema de regulação da educação uma complexidade crescente. Esta complexidade exige um papel renovado para a acção do estado, com o fim de compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e individualidade dos cidadãos, com a

prossecação de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade — de que a educação é um instrumento essencial.

Essa compatibilização só é possível com o reforço das formas democráticas de participação e decisão o que, nas sociedades contemporâneas, exige: uma qualificada e ampla informação; a diversidade de instâncias locais e intermédias de decisão; uma plena inclusão de todos os cidadãos (particularmente dos que até aqui têm sido sistematicamente excluídos, no interior e no exterior da escola). É neste contexto que deve ser encontrado um sentido para a autonomia das escolas e para uma necessária alteração da intervenção do Estado e da sua administração que sejam alternativas às propostas de "modernização conservadora" (Dale, 1990) que a difusão mundial das políticas neo-liberais têm vindo a querer impor como únicas.

## Notas

- 1 O presente artigo constitui uma adaptação, desenvolvida para as finalidades de publicação na *Revista Portuguesa de Educação*, da intervenção oral proferida no I Colóquio de Sociologia da Educação e Administração Educacional, sob o tema *30 anos de governo democrático das escolas em Portugal*, realizado na Universidade do Minho, em 5 e 6 de Novembro de 2004.
- 2 As referências à política de autonomia escolar, neste período, são extraídas da investigação que realizei sobre a evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus entre 1836 e 1960 (Barroso, 1995).
- 3 Para uma análise crítica das políticas de reorganização da administração educativa neste período e, em particular, das relacionadas com a gestão e autonomia das escolas, consultar entre outros: Afonso (2002), Lima (1998), Lopes (1999), Formosinho e Machado (1999).
- 4 Trata-se de uma dissertação de mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional que a autora apresentou à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e que teve por base empírica um *corpus* documental constituído por 123 notícias publicadas em jornais portugueses, de difusão nacional, durante o ministério de Roberto Carneiro, com referência expressa à "autonomia das escolas", bem como um conjunto significativo de documentação da Secretaria de Estado da Reforma Educativa, relacionada com a elaboração do Decreto-Lei 43/89 e com a sua aplicação.
- 5 Para integrar esta produção legislativa no contexto mais vasto da política educativa em Portugal nesse período, consultar, entre outros Afonso (1998), Lima (1998) e Marques Cardoso (2001).

- 6 Os recortes que constituíram o *corpus* documental trabalhado pela autora encontram-se disponíveis no volume II (parte II) da sua dissertação de mestrado e a transcrição dos 277 segmentos de texto que foram objecto da análise de conteúdo encontram-se no volume II (parte III).
- 7 Estes exemplos são extraídos do estudo de Maria Conceição Lopes (1999) a que temos vindo a fazer referência.
- 8 A título de exemplo e como marcos mais significativos das reflexões e das investigações produzidas sobre a autonomia das escolas (nomeadamente no contexto da elaboração e aplicação do Decreto-Lei 115-A/98), são de referir: Afonso, Almerindo (1998 e 2002); Afonso, Natércio (1999a e 1999b); Barroso (1996, 1997, 1999 e 2000); Canário (1999); Correia (1999); Dias (1999); Estêvão (1998 e 1999); Formosinho *et al.* (2000); Formosinho e Machado (1999); Lima (1999a, 1999b e 2000); Lopes (1999); Marques Cardoso (2004); Sanches (1998); Sarmiento (1999a e 1999b), Silva (2004).
- 9 Para um maior desenvolvimento consultar o estudo prévio encomendado pelo Ministro Marçal Grilo (Barroso, 1997), o artigo publicado na revista *Inovação* onde é feita uma primeira "história crítica" do meu envolvimento no processo (Barroso, 1999), bem como os relatórios do programa de avaliação externa disponíveis em [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola), em especial o *Relatório global* (Barroso, 2001).
- 10 De referir, ainda, que o próprio decreto do governo foi posteriormente alterado pela Assembleia da República através da Lei nº 24/99 de 22 de Abril.
- 11 O protocolo que encomendou a avaliação externa foi assinado pelo Ministro Eduardo Marçal Grilo, o "plano de actividades" previsto para a avaliação foi apresentado ao Ministro Guilherme Oliveira Martins, os relatórios da primeira fase da avaliação externa foram entregues ao Ministro Augusto Santos Silva (que poucos meses depois cessou funções no Ministério da Educação), não tendo sido efectuada qualquer diligência para a realização da segunda fase do programa.
- 12 Estes relatórios não foram objecto de qualquer divulgação por parte do Ministério da Educação, mas estão disponíveis no sítio do Centros de Estudos da Escola da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa – [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola) – desde Maio de 2001, tendo sido objecto de divulgação oral e escrita por diversos elementos da equipa que os realizaram.
- 13 De referir a este propósito que o recente relatório elaborado em França, na sequência do debate nacional sobre o futuro da escola (Thélot, 2004) propõe expressamente que a "política das escolas seja definida" por um "contrato tripartido entre a escola, a autoridade académica [estrutura desconcentrada da administração educativa] e as colectividades locais" (pp. 103-104).
- 14 Trata-se da edição da dissertação de mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional que o autor apresentou à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, em 2003. Na sua investigação foram inquiridos os responsáveis pela gestão de todas as escolas e agrupamentos abrangidos pela Direcção Regional do Algarve onde foi aplicado o Decreto-Lei 115-A/98, nos anos de 1999 a 2002. Trata-se de um estudo extensivo de grande qualidade, ainda que reportando-se a uma única Direcção Regional, cujos resultados, centrados na descrição e análise dos processos de utilização do

"crédito horário global", constituem um analisador importante das transformações ocorridas na gestão e autonomia das escolas na sequência da entrada em vigor do referido diploma.

- 15 Este fenómeno é recorrente nos processos de criação de estruturas de administração desconcentrada que supostamente deveriam beneficiar os processos de descentralização, mas que acabam por constituir um obstáculo a esse processo. É o que se verificou em Portugal com as Direcções Regionais de Educação (órgãos desconcentrados do Ministério da Educação), no processo de aplicação da legislação sobre a autonomia das escolas (ver Barroso e Almeida, 2001).
- 16 O projecto *Reguleducnetwork (Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison)* teve como principal objectivo realizar um estudo comparativo dos processos de regulação (a nível central, regional e local) de cinco países europeus: Bélgica, França, Hungria Portugal e Reino Unido. O projecto decorreu entre Outubro de 2001 e Outubro de 2004 e foi subsidiado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa "Improving the Socio-economic Knowledge Base". Os diversos relatórios produzidos estão disponíveis na página *web* do Centro de Estudos da Escola [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola). Ver em particular o relatório final do projecto (Maroy, 2004) e o relatório final referente ao estudo realizado em Portugal (Barroso e Viseu, 2004).
- 17 Os sete princípios que a seguir se transcrevem com a respectiva fundamentação são extraídos do estudo prévio que realizei a solicitação do Ministro Marçal Grilo e foram incluídos no relatório editado pelo Ministério da Educação (Barroso, 1997). Tratou-se de uma edição limitada de difusão restrita que se encontra esgotada, o que justifica a transcrição deste excerto no presente artigo.
- 18 Para uma panorâmica das questões que se colocam, a este propósito, em vários países, consultar o importante dossier organizado por António Bolívar Botía para a *Revista de Educación*, nº 333, enero-abril, 2004, editada pelo Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Espanha. O dossier inclui a colaboração de diversos autores e abrange a situação existente em países europeus (Espanha, França, Itália, Portugal, Reino Unido), bem como nos Estados Unidos e diversos países da América Latina, em especial o Chile. Para o caso francês consultar igualmente Meuret, Broccolichi, Duru-Bellat (2001).

### Referências

- AFONSO, Almerindo J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- AFONSO, Almerindo J. (2002). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. In Licínio C. Lima e Almerindo J. Afonso, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- AFONSO, Natércio (1999a). A Autonomia e a Avaliação do Desempenho das Escolas Públicas. *Aprender*, nº 23, Dezembro de 1999, pp. 41-52.

- AFONSO, Natércio (1999b). A Autonomia das Escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise da Política Educativa. *Inovação*. Vol. 12, nº 3, pp. 45-64.
- AFONSO, Natércio (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola pública. In João Barroso (org.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA.
- BALLION, Robert (1998). *La démocratie au lycée*. Paris: ESF éditeur.
- BARROSO, João (1995). *Os Liceus. Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- 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 (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- BARROSO, João (1999). Regulação e Autonomia da Escola Pública: O Papel do Estado, dos Professores e dos Pais. *Inovação*. Vol. 12, nº 3, pp. 9-33.
- BARROSO, João (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, janvier, février, mars 2000, pp. 57-71.
- 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*. [Disponível em <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>]
- BARROSO, João & ALMEIDA, Ana (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*. [Disponível em <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>]
- BARROSO, João & VISEU, Sofia (2004). *Regulação do Sistema Educativo Português. Monografia Nacional. Projecto Reguleducnetwork*. Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa. [Disponível em <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>]
- BOLÍVAR BOTÍA, António (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladoras. *Revista de Educación*, nº 333, enero-abril, 2004. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 91-116.
- CANÁRIO, Rui (1999). A Escola, a Autonomia e a Territorialização da Acção Educativa. *Aprender*, nº 23, Dezembro de 1999, 25-31.
- CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (1997). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei nº 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1998). *Pareceres e Recomendações. 1997*. Lisboa: CNE.

- CORREIA, José Alberto (1999). As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos. *Revista Portuguesa de Educação*, volume 12, nº1, 1999, pp. 81-110.
- DALE, Roger (1990). The Thatcherite project in education: the case of the city technology colleges. *Critical Social Policy*, vol. 9, nº 3, pp. 4-19.
- DEMAILLY Lise (2001). Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In Lise Démailly (ed.), *Évaluer les Politiques Éducatives*. Bruxelles: DeBoeck Université.
- DIAS, Mariana (1999). A Autonomia da Escola em Portugal: Igualdade e Diversidade. *Inovação*. Vol. 12, nº 3, 105-120.
- DUBET, François (2004). *L'école des Chances. Qu'est-ce qu'une école juste?* Paris: Éditions du Seuil et La République des Idées.
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1999). Escola, Justiça e Autonomia. *Inovação*. Vol. 12, nº 3, pp. 139-155.
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (1999). A administração das escolas no Portugal democrático. In André Lafond *et al.*, *Autonomia, Gestão e Avaliação das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- FORMOSINHO, João, FERREIRA, Fernando Ilídio & MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- HALPIN, David (2003). *Hope and Education. The Role of the Utopian Imagination*. London: Routledge Falmer
- LIMA, Licínio C. (1998). A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996). In AAVV, *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP. Estudos Temáticos*, vol I. Lisboa: DAPP. Ministério da Educação, pp. 15-95.
- LIMA, Licínio C. (1999a). Autonomia da Pedagogia da Autonomia. *Inovação*. Vol. 12, nº 3, pp. 65-84.
- LIMA, Licínio C. (1999b). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e Periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 12, nº1, pp. 57-80.
- LIMA, Licínio C. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez Editora
- LOPES, Maria Conceição (1999). *Autonomia das escolas (Decreto-Lei nº 43/89). Estudo retrospectivo (1987-1991)*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Dissertação de mestrado policopiada, 4 volumes).
- MAINGUENEAU, Dominique & COSSUTA (1995). L'analyse des discours constitutants. *Langages*, nº 117, pp. 112-124
- MAROY, Christian (2004). *Final Report. Regulation and Inequalities in European Education Systems*. Louvain-la-Neuve: Université Catholique de Louvain. Girsef [Disponível em <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>]
- MARQUES CARDOSO, Clementina (2001). *Decentralization, school autonomy and the state in England and Portugal: 1986-1996*. (PhD Thesis). London: University of London. London School of Economics and Political Science, (Policopiado).

- MARQUES CARDOSO, Clementina (2004). La autonomía, los mecanismos de mercado del mercado y la democracia local: los centros educativos entre gobernanza pública y privada. *Revista de Educación*, nº 333, enero-abril, 2004. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 59-90.
- MEURET, Denis, BROCCOLICHI, Sylvan, DURU-BELLAT, Marie (2001). Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effets. *Les Cahiers de l'IREDU*, Février 2001. Disponible online : <http://www.u-bourgogne.fr/iredu>
- SANCHES, Maria de Fátima (1998). Comentário. *Escola e Parcerias Educativas. Colóquio/ Educação e Sociedade* - Revista nº 4 - Educação e Sociedade, pp. 63-75.
- SARMENTO, Manuel (1999). Agrupamentos Educativos, Territorialização e Autonomia: Raízes Estruturais e Efeitos de Superfície. *Aprender*, nº 23, Dezembro de 1999, pp. 18-24.
- SARMENTO, Manuel (1999). Contratos de Autonomia e Aprendizagem Organizacional nas Escolas. In A. Carvalho; J. Alves & M. Sarmiento, *Contratos de Autonomia, Aprendizagem Organizacional e Liderança*. Porto: Edições Asa.
- SILVA, Leonel (2004). *Um Crédito para a Construção da Autonomia. Estudo nas Escolas do Algarve (1999-2002)*. Loulé: Câmara Municipal de Loulé.
- TEODORO, António, coord. (1996). *Pacto Educativo. Aspirações e Controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.
- THÉLOT, Claude (2004). *Pour la Réussite de tous les Élèves. Rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École*. Paris: La Documentation Française.
- WHITTY, Geoff (2002). *Making Sense of Education Policy*. London: Paul Chapman Publishing.

### SCHOOL AUTONOMY: A NEEDFUL FICTION

#### Abstract

In the first section of this article, a retrospective policy analysis is provided, concerning three specific moments when the rhetoric on school autonomy became a key issue in Portugal. This was built in a broader strategy of school administration reform, which its advocates claimed was intended to improve school management as well as the quality and effectiveness of its results. The second section presents an alternative view of the "legal fiction" which embodied the previous policies. This view is based on principles I advanced in

the policy study requested by the Minister of Education Marçal Grilo, developed within a social and community perspective about the regulation of educational policy and practice.

### **L'AUTONOMIE DES ÉCOLES, UNE FICTION NÉCESSAIRE**

#### Résumé

Dans une première partie, l'article présente une analyse de trois moments de l'histoire récente de la politique éducative au Portugal, où la "rhétorique" sur l'autonomie des établissements a joué un rôle principal dans une stratégie de réforme de l'organisation scolaire. Cette rhétorique a produit une sorte de "fiction légale" destinée à mobiliser les acteurs et à légitimer des nouvelles formes de contrôle. Dans une deuxième partie, je reprends les propositions présentées au Ministre de l'Éducation dans une étude commandée en 1996 pour fonder les politiques de renforcement de l'autonomie et je propose une vision alternative de cette "fiction légale" basée dans la régulation socio-communautaire des politiques et de l'action éducatives.