

A democratização do governo das escolas públicas em Portugal

Licínio C. Lima*

Resumo

Tomando por base a investigação realizada sobre a gestão democrático-participativa das escolas públicas após o 25 de Abril de 1974, o autor apresenta uma interpretação do processo de democratização do governo das escolas que ocorreu a partir de 1974, apontando os principais períodos, as orientações políticas, os conflitos e as contradições desse processo, e discutindo alguns dos mais recentes impactos do “novo gerencialismo” nas escolas e instituições de ensino superior portuguesas.

Palavras-chave: Democratização escolar, gestão democrática, organização da escola

1. Das práticas autogestionárias à institucionalização da gestão democrática

Volvido um mês sobre o dia 25 de Abril de 1974, o I Governo Provisório, presidido por Adelino da Palma Carlos, que tomara posse a 16 de Maio, aprovava em Conselho de Ministros o Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, o primeiro diploma que reconhecia e apoiava as “iniciativas democráticas” desencadeadas por professores e estudantes em torno da gestão das escolas públicas de todos os graus de ensino. Tratava-se, para muitos casos, de uma legalização retrospectiva, de uma resposta do Governo a práticas autogestionárias em desenvolvimento em várias escolas, que conduziram ao afastamento de alguns reitores e directores (até então nomeados pelo governo) e à sua substituição por comissões directivas ou de gestão, quase sempre na sequência de decisões tomadas por assembleias de escola ou por outro tipo de reuniões plenárias.

* Professor catedrático do Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional da Universidade do Minho e investigador do CIEd.

O diploma legal é o mais curto e genérico da história da produção legislativa sobre governo e gestão das escolas. Apresenta um considerando e cinco artigos, através dos quais o Governo se compromete com o “estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar”, admitindo que “Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar, a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada, pelo Ministro da Educação e Cultura, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974” (artigo 1º). Na prática, isto significou uma importante transferência de poderes do Ministério para as escolas, na sequência de uma “deslocação de poder” antes operada por iniciativa dos actores escolares através de processos de mobilização e de participação activa (cf. Stoer, 1985, p. 67; 1986, p. 138; Lima, 1988; 1992). Esta “imposição da periferia”, como lhe chamou Rui Grácio (1986, p. 164), foi porém legitimada à margem de qualquer projecto consistente de descentralização da administração escolar e de atribuição de autonomia às escolas. A autonomia não chegou a ser juridicamente consagrada, embora fosse quotidianamente ensaiada através de práticas de democracia directa, de deliberações colectivas, executadas pelas comissões de gestão.

De acordo com a investigação realizada (cf., entre outros trabalhos, Grácio, 1981; Stoer, 1986; Lima, 1988, 1992, 1999; Sanches & Nadai, 1995; Sanches, 2004; Teodoro, 2004; Torres, 2004, 2005; Sanches & Seíça, 2007), as escolas registavam durante o período revolucionário uma situação de acentuada e generalizada heteropraxia, em busca de ordenamentos alternativos e de regras próprias, dessa feita divergindo do padrão normativo imposto e dos limites de intervenção que o próprio decreto de Maio de 1974 procurara estabelecer. As práticas democráticas, colegiais e participativas, *à solta* logo a partir dos primeiros dias, eram objecto de reconhecimento, mas também de uma tentativa de regulação genérica, procurando assegurar a autoridade do Governo e os poderes de direcção das escolas por parte do Ministério, assim ganhando tempo para uma posterior e mais sistemática regulamentação, de resto desde logo anunciada no supra citado artigo 1º, para além de o artigo 5º prever que eventuais dúvidas de aplicação seriam resolvidas por despacho do Ministro. A este propósito refira-se, ainda, o conteúdo mais relevante do artigo 2º, que às comissões de gestão democraticamente eleitas reservava “as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão”, matéria que seria muito criticada e alvo de mais ou menos generalizado incumprimento. As assembleias e as deliberações colectivas estendiam a sua acção a várias áreas de intervenção, muito para além dos limites impostos por um poder central em crise, incapaz de assegurar o controlo político e administrativo de um sistema escolar tradicionalmente centralizado. A autonomia da escola, nesta fase, embora fosse expressão pouco utilizada (cf. a excepção apontada por Estêvão, 2004) e conceito estranho à legislação escolar, era porém

praticada, *de facto*, pelas assembleias das escolas, pelos plenários de professores e pelos órgãos colegiais de gestão eleitos em cada escola, segundo regras e com composições bastante diferenciadas. A democracia directa e as modalidades de participação activa e informal, típicas das fases de activismo político e de mobilização social dos actores, caracterizam este período da vida escolar, especialmente no que concerne a professores e alunos (cf. Lima, 1988, 1992), deixando praticamente à margem as famílias e os encarregados de educação (cf. N. Afonso, 1993; Silva, 2003; Sá, 2004), tal como, em geral, as relações com a comunidade local.

Tratou-se de um processo de apropriação de poderes por parte das periferias escolares e de ingerência no governo, até então heterónimo, de cada estabelecimento de ensino, consubstanciando aquilo que tenho designado por primeira edição da gestão democrática. Foi uma edição cuja autoria só pode ser atribuída a professores e alunos, organizados em colectivos de diverso tipo, não só sem um projecto político governamental e sem legislação que lhes desse cobertura, mas também mesmo contra quase todas as tentativas de reposição da autoridade do Estado e da direcção do Ministério (cf. Lima, 1992, 1999).

Esta espécie de “aceleração revolucionária” nas escolas viria, contudo, mais cedo do que na generalidade dos sectores, a ser objecto de um movimento de retracção por parte dos governos provisórios, que procuraram conter as lógicas autogestionárias e estancar a influência de certas vanguardas típicas do “poder popular”. Tratou-se de uma tentativa, só parcialmente sucedida, de normalização (precoce), que só teria condições para começar a ocorrer a partir de finais de 1976, após a aprovação da Constituição e a realização das primeiras eleições legislativas, mas que, no entanto, deixaria marcas políticas e organizacionais duradouras.

Contrastando com o policentrismo e o polimorfismo instituintes, por acção criativa e voluntarista, por vezes aparentemente demiúrgica, de colectivos locais e de grupos de activistas, certamente também com influência de forças políticas em processo de organização, o III Governo Provisório, presidido por Vasco Gonçalves, logo em Dezembro de 1974, aprovará legislação com vista a garantir que o afastamento de formas autocráticas de direcção das escolas passasse a ser convenientemente regulado, salvaguardando a *seriedade do processo democrático*, agora de tipo *representativo*, bem como a *eficácia do funcionamento* de cada escola, entendida como *local de trabalho efectivo e ao serviço da Nação*.

É, por esta via, formalmente iniciada uma fase de transição da primeira para a segunda edição da gestão democrática das escolas (cf. Lima, 1992), especialmente em termos de consagração de morfologias organizacionais bem estabelecidas, de tentativa de substituição da democracia directa pela democracia representativa e de redução da centralidade das assembleias gerais e dos plenários

no funcionamento ordinário das escolas. Em geral, o Governo intenta substituir as comissões de gestão, que considera provisórias, por outros órgãos colegiais representativos, mas agora eleitos e constituídos segundo regras bem definidas, com competências bem delimitadas.

A legislação referente às então designadas escolas preparatórias e secundárias (Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro) é paradigmática no que à referida normalização precoce se refere, afirmando a sua sujeição à “superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais” (artigo 31º), admitindo a nomeação de um delegado do Ministro para acompanhar o processo eleitoral para o conselho directivo (artigo 7º, nº 8), prevendo a nomeação de um “encarregado de direcção” em situações de “excepcional gravidade” (o que chegou a ocorrer), ou quando a validade das eleições fosse negada por duas vezes (artigo 21º, nº 1) e, ainda mais significativamente, admitindo assembleias apenas por corpos e com carácter meramente consultivo, cujas reuniões, de resto, passavam a necessitar de prévia autorização do conselho directivo, não podendo em qualquer caso prejudicar as actividades escolares (artigo, 32º).

Assumindo carácter experimental, para vigorar apenas durante o ano lectivo 1974-1975 (embora tenha vigorado também no ano lectivo seguinte), o Governo lançará as bases morfológicas que, no respeitante aos três principais órgãos – conselho directivo, conselho pedagógico, conselho administrativo -, hão-de resistir durante cerca de um quarto de século, até 1998. A introdução da democracia representativa e de regras eleitorais precisas, da apresentação de listas, do voto secreto, de actas para homologação ministerial, contrasta com a informalidade e a diversidade dos procedimentos anteriores.

O mesmo sucede relativamente às regras de funcionamento dos órgãos de gestão, todos com competências próprias, embora continuando a remeter-se para competências estabelecidas nos antigos estatutos dos diversos graus e ramos de ensino.

Em todo o caso, todos os órgãos continuam a ser colegiais, cabendo ao conselho directivo a eleição, de entre os seus docentes eleitos, do respectivo presidente, o qual presidirá por inerência aos restantes órgãos. A participação de docentes, alunos (no caso do ensino secundário e com pelo menos 14 anos de idade) e funcionários encontra-se assegurada no conselho directivo, e no conselho pedagógico encontram-se representantes dos dois primeiros grupos.

No que concerne aos estabelecimentos de ensino superior, o Decreto-Lei nº 806/74, de 31 de Dezembro, adopta princípios semelhantes, observando embora uma maior autonomia relativa das escolas superiores, embora a categoria “autonomia” não se encontre expressa e os órgãos de gestão se encontrem formalmente subordinados à administração central. Em resposta aos “movimentos espontâneos” anteriores, afirma-se pretender consagrar uma certa coerência, bem como “dar firmeza às estruturas representativas”, instituindo uma “indispensável divisão de funções”, embora assegurando a “participação de todos numa tarefa comum”.

O diploma incide especialmente sobre a gestão de escolas ou faculdades, criando uma assembleia de escola, a qual poderá delegar os seus poderes numa assembleia de representantes, cuja constituição integra docentes, estudantes e funcionários, eleitos por escrutínio secreto. O mesmo processo de constituição será adoptado no caso do conselho directivo, um órgão de gestão e execução das orientações governamentais e também oriundas da assembleia de escola, presidido por um docente, com mandato de um ano. O conselho pedagógico reúne docentes e estudantes, bem como delegados de organismos representativos das profissões para as quais a escola forma, cabendo-lhe fazer propostas e apresentar pareceres sobre planos de estudo, orientações pedagógicas, coordenação entre departamentos e aquisição de materiais didácticos. Finalmente, o conselho científico é constituído por docentes e investigadores das diversas categorias e dos vários departamentos, cujas principais competências específicas serão as provas e júris de doutoramento e a coordenação científica interdepartamental.

Ambos os diplomas se revelam conservadores na abertura ao meio e, sobretudo, em termos de autonomia das escolas, consagrando no entanto importantes princípios de democraticidade, participação e colegialidade, segundo uma concepção de democracia representativa. Em termos de competências dos órgãos instituídos fica clara a sua subordinação genérica a uma administração centralizada, que de resto procura regulamentar o sistema de governo das escolas para poder vir a reassumir o seu controlo. As práticas sociais, porém, dificilmente se orientavam segundo os mesmos princípios e objectivos, antes insistindo em lógicas autogestionárias que, pelo menos até finais de 1976, garantiriam um maior protagonismo às escolas.

No caso das universidades, o Conselho da Revolução viria ainda a estabelecer as Bases da Reforma do Ensino Superior (Decreto-Lei nº 363/75, de 11 de Julho), através das quais afirmava pretender alterar o sistema de governo das escolas, substituindo-o por “um esquema de gestão socialista”. Anunciava-se a promulgação de legislação no sentido de dotar as universidades de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira e de integrar nos futuros órgãos de governo “representantes de interesses sociais extra-universitários, designados, de acordo com o que vier a ser estabelecido em legislação especial, pelas organizações sindicais, pelos órgãos de administração regional e pelos departamentos estaduais responsáveis pelo planeamento económico, social, científico e cultural” (Base II), o que não chegaria a ocorrer.

Uma certa coincidência de princípios estruturantes e algum isomorfismo entre o governo das escolas básicas e secundárias, por um lado, e o governo das escolas do ensino superior, por outro, continuará a manifestar-se em termos jurídico-formais durante o período seguinte, de “normalização constitucional” (Grácio, 1981). A partir de agora, passarão a ser reforçados os elementos de uma democracia representativa e de uma participação mais organizada e formalizada,

garantindo o retorno do poder sobre as escolas ao tradicional centro político e administrativo e colocando termo ao que, para vários sectores, representava o “caos total” e um “edifício em ruínas” onde o 25 de Abril não tinha chegado, mas tão somente o 11 de Março (nas palavras do Ministro da Educação, proferidas em 1976 na Assembleia da República; cf também Maxwell, 1999).

Tais objectivos seriam assumidos no programa do I Governo Constitucional, presidido por Mário Soares, tendo como responsável pela pasta da educação Mário Sottomayor Cardia.

No final de 1976, o governo aprovou dois importantes diplomas sobre a gestão das escolas, preparatórias e secundárias, e também superiores. Os dois decretos assumem nos respectivos preâmbulos os objectivos de “separar a demagogia da democracia”, de repor a “disciplina indispensável”, contra a anterior situação de “cobertura legal à demagogia e à supremacia de minorias activistas, que, pela manipulação e pela coacção, conseguiram um efectivo domínio de grande parte das escolas superiores”. No caso das escolas superiores, afirma-se ainda tratar-se do “mais ousado e progressista” decreto, quando comparado com outros países, conjugando democracia e responsabilidade e procurando alcançar uma “efectiva democracia nas escolas”, contra lógicas corporativas e de “feição anarco-populista”.

A clareza dos propósitos suscitaria os mais duros ataques ao “Ministério Cardia” e à sua acção sistemática de “destruição das conquistas de Abril”, de Álvaro Cunhal aos partidos de extrema-esquerda, passando por vários sectores académicos, sindicais e estudantis (cf. Lima, 1992, pp. 255-268), numa oposição sem paralelo, antes como depois, a reformas do governo das escolas em Portugal.

No caso das escolas preparatórias e secundárias, o Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, seguia genericamente a morfologia e a linha regulamentadora ensaiadas através do decreto de Dezembro de 1974, embora com muito maior grau de detalhe em termos de composição, competências e processos eleitorais, bem como instituindo relações de maior e mais clara subordinação das escolas ao Governo e respectiva administração central. As práticas democráticas e participativas são altamente formalizadas e as competências dos órgãos de gestão são predominantemente de execução institucional das políticas e orientações dimanadas *de cima e de fora*, assim reconstruindo o paradigma de centralização na administração escolar, transitoriamente em crise durante o período revolucionário. Os alunos perdem a participação paritária com os docentes no conselho directivo, a referência às assembleias por corpos desaparece, a burocratização de processos instala-se, o conselho directivo, embora seja aparentemente o representante, democraticamente legitimado, da escola junto do Ministério, mais parece o primeiro representante, ou delegado, do Ministério junto de cada escola. Desenhasse, paradoxalmente, um organigrama ilusoriamente achatado, com reduzidos níveis hierárquicos, ao mesmo tempo que, de facto, se retira do organigrama

das escolas o órgão que verdadeiramente dirige cada uma delas, através de uma administração directa, ou seja, o Ministério da Educação, assim separando a direcção da execução e instituindo uma direcção escolar atópica (Lima, 2007a). Neste preciso sentido, é como se o decreto de 1976, e as sucessivas portarias que regulamentaram (com especial rigor e detalhe) o conselho directivo e o conselho pedagógico, continuassem a vigorar até hoje, impedindo objectivamente uma escola dotada de um certo grau de autonomia substantiva e de um órgão de direcção próprio (Lima, 2007b), partilhando certos poderes com o Estado, antes a condenando à execução, e a procedimentos gerenciais, em função de decisões políticas heterónomas.

Diploma com objectivos semelhantes viria a ser aprovado no mesmo ano e mês, através do Decreto-Lei nº 781-A/76, de 28 de Outubro, para vigorar nos estabelecimentos de ensino superior.

A democracia representativa, a participação, as regras eleitorais, as competências e o funcionamento dos órgãos colegiais, são regulados ao pormenor e de forma universal para todas as escolas. Os mesmos órgãos são previstos para todas as instituições, contemplando uma estrutura mais complexa do que a anterior, compreendendo a assembleia geral de escola, a assembleia de representantes, o conselho directivo, o conselho pedagógico, o conselho científico e o conselho disciplinar. A colegialidade continua a ser assegurada, com base em listas concorrentes e no sistema de representação proporcional, embora num quadro genérico muito formalizado e contendo poucas prerrogativas em termos de autonomia. A paridade entre docentes e estudantes é mantida nos principais órgãos de gestão, exceptuando o conselho científico, agora especialmente valorizado em termos de competências, e a partir de agora restrito a professores e doutores. O já referido pendor regulamentador e burocrático é especialmente visível em matéria eleitoral (a qual concentra um terço do número total de artigos do decreto), mas também no número, periodicidade, por vezes mesmo indicando o mês e os objectivos de cada reunião de certos órgãos, como é o caso da assembleia geral de escola, ou ainda o estabelecimento do número preciso de delegados de docentes, estudantes e funcionários na assembleia de representantes, em função do número total de cada corpo na respectiva escola.

Não obstante a anunciada valorização da democracia representativa, espanta verificar como a nomeação dos reitores pelo Governo permanecerá intocável, ao abrigo do Decreto-Lei nº 26611, de 9 de Maio de 1936. E também como as relações entre a tutela e as universidades se manterão segundo um figurino de ampla subordinação das primeiras em muitas matérias dependentes de despacho dos membros do Governo e dos directores-gerais do Ministério, não apenas uma consequência da não descentralização e da não outorga de autonomia às instituições, mas também do próprio carácter limitado do decreto de 1976, não incidindo sobre as importantes matérias de governo, organização e funcionamento das universidades.

Embora de forma diferenciada, esta segunda edição da gestão democrática, que vigorará formalmente durante mais de uma década no caso das universidades e mais de duas décadas no caso das outras escolas, revelou-se capaz de substituir não apenas o sistema de governo autocrático centralizado, mas também as práticas autogestionárias e de tipo descentralizado e participativo típicas do período revolucionário, por um modelo centralizado de legitimação democrática. Por essa via se garantiu a reanimação de uma administração fortemente centralizada, atribuindo poderes de gestão corrente a órgãos colegiais democraticamente eleitos, embora muito longe das expectativas de descentralização democrática e de autonomia das escolas, continuamente reclamadas por certos sectores. De certa forma, a gestão democrática institucionalizada revelou-se muita gestão para pouca democracia e para pouca, ou mesmo nula, autonomia, mesmo não ignorando os seus contributos para a democratização das escolas em termos de colegialidade e participação, embora predominantemente insulares e, por vezes, mesmo enclausurados nas estreitas fronteiras institucionais e simbólicas das respectivas organizações. Também por isso, as práticas de participação de professores (cf. Lima, 1988, 1992; N. Afonso, 1994; Ferreira, 2007) e alunos na gestão das escolas cedo se revelaram através de modalidades de participação formal e relativamente passiva, registando mesmo, no caso dos alunos das escolas básicas e secundárias, formas de não participação (cf. Lima, 1988, 1992). No caso dos funcionários, de há muito a sua participação se encontrava bastante ritualizada e subordinada (cf., a propósito, o estudo de Castro, 2002).

2. Os sentidos divergentes da categoria “autonomia da escola”

A partir de meados da década de 1980, a categoria político-educativa conhecida por “gestão democrática” das escolas vai sendo objecto de uma crescente desvitalização e erosão nos discursos políticos e nos textos normativos. Trata-se, do ponto de vista formal, da fase de produção de um extenso *corpus* de diplomas que regulamentará ao detalhe a vida nas escolas básicas e secundárias, sob praticamente todos os pontos de vista, mas também da produção de regulamentação diversa para as escolas do ensino superior, consoante o seu estatuto e a sua condição, com as universidades novas e em instalação, por exemplo, a beneficiarem de maiores prerrogativas em termos de autonomia administrativa e financeira. Em geral, no entanto, o processo de transferência de competências para as universidades revelou-se muito lento, gradual e fragmentado, tendo a partir de 1979-1980 começado a incidir sobre recrutamento de docentes não doutorados por conveniência urgente de serviço, equiparação a bolseiro de docentes, concessão de equivalências de habilitações estrangeiras, mobilidade e gestão de pessoal, nomeação de júris, autorização de despesas de capital até um certo limite, a par de certos despachos de delegação e subdelegação de competências por parte do Director-Geral do Ensino Superior (cf. o trabalho

de Santos, 1999). Em 1982 ocorrerá a primeira eleição de um reitor após o 25 de Abril de 1974, ainda que apenas condicionando, através de uma lista tríplice resultante da votação levada a cabo na Universidade do Minho, a sua nomeação por parte do Ministro, um processo que o próprio reitor, nomeado pela tutela a partir desse processo eleitoral, não deixou no seu discurso de tomada de posse, em Janeiro de 1982, de considerar um acontecimento relevante, “na linha da reconquista da autonomia por que anseiam as universidades” (cf. Silva, 2004, p. 128).

A autonomia das escolas superiores revela-se uma categoria em emergência, a partir não apenas da sua reivindicação, mas também de um processo de progressiva, ainda que vagarosa e tímida, descentralização por parte da respectiva tutela.

Idêntico processo não é, contudo, seguido nos ensinos básico e secundário, onde a estratégia se revela de feição desconcentrada, procurando afrontar os problemas de controlo de um sistema cada vez maior e mais complexo, em crise de eficácia e de eficiência, através da criação de uma espécie de *capitanias*, ou extensões locais do poder central. Ainda que também aqui, a categoria “autonomia da escola” surja como uma espécie de “Terra Prometida” (cf. Lima & Afonso, 1995), o resultado será muito mais o da delegação de certas competências para as direcções-regionais de educação, novo nível de administração criado, do que de transferência de competências para as escolas, desta feita instituindo uma administração de tipo centralizado-desconcentrado. A democratização do governo das escolas básicas e secundárias, a autonomia e a participação cidadã da comunidade socioeducativa permanecerão, em boa parte, com o estatuto de promessas adiadas, quando não de discurso retórico circunscrito a programas dos governos e a preâmbulos de diplomas legais, mas sem outras consequências de maior.

Especialmente a partir da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) e dos trabalhos produzidos no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986-1988), ocorre uma crítica crescente à burocracia centralizada do Ministério da Educação que, em alternativa, propõe uma administração descentralizada e a “autonomia da escola” como princípio reformador. Este consenso revelou-se, porém, apenas aparente, tornando-se claro que as críticas à centralização e à burocracia resultavam de lógicas distintas e propunham soluções muito diferenciadas. Para alguns sectores, tais críticas legitimavam a introdução de novos sistemas de governo com maior autonomia face à tutela mas, internamente, orientados segundo padrões racionais e de modernização gerencial, inspirados na circulação internacional dos então emergentes “novo gerencialismo” e “nova gestão pública” (cf., entre outras, as análises de Brunsson & Olsen, 1993; Self, 1993; Smyth, 1993; Ball, 1994; Ferguson, 1994; Ranson & Stewart, 1994; Clarke & Newman, 1997; Whitty,

Power, Halpin, 1998), com os olhos postos na organizações empresarias e na gestão privada. Desta forma, retirava-se protagonismo a um modelo de governação de características democráticas e participativas, na esteira da gestão democrática das escolas, institucionalizada a partir de 1976, como vimos, mas agora representada como lenta, irracional e corporativa, face à almejada modernização das instituições e da sua gestão.

Outros sectores, porém, insistiam na oportunidade de uma descentralização e de uma autonomia de carácter democrático e participativo, como aprofundamento de uma gestão democrática que bem cedo havia sido ritualizada em torno do voto e da colegialidade, no quadro de uma centralização asfíxiante que conferia às práticas democráticas uma dimensão mais procedimental do que política, exigindo agora, ao invés, uma efectiva descentralização e transferência de poderes que, não obstante, reforçasse o carácter público das escolas e as responsabilidades do Estado na sua co-governança.

A democratização das estruturas, dos poderes e das formas de governo das escolas, como forma de afrontar a centralização política e administrativa do sistema escolar, entrava em conflito com uma agenda modernizadora e racionalizadora, aliás de circulação internacional e objecto de defesa por parte de importantes organizações supranacionais, com destaque, até hoje, para a OCDE. Deste confronto teórico-ideológico, em termos mais gerais sobredeterminado por distintas concepções de Estado, umas de resistência e democratização do Estado-Providência e do seu papel de regulação e provisão, e outras mais claramente orientadas por lógicas de reforma neoliberal e por uma concepção de “Estado Supervisor”, ou “Estado Gerencial”, resultou um acentuado hibridismo nas políticas públicas de educação (em termos mais gerais, veja-se a interpretação de Afonso, 1998).

Uma leitura de tipo democrático-participativo e de defesa de uma concepção sociocomunitária de autonomia das escolas básicas e secundárias viria a ser defendida no âmbito de certos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo e, em parte, por esta subscrita na sua proposta final, apresentada ao Governo (cf. CRSE, 1988). Todavia, os sucessivos governos deram prioridade a outras áreas da reforma educativa e, ao contrário do que sucederia noutros países, optaram por adiar consideravelmente a reforma da gestão das escolas, tendo entretanto tomado algumas medidas relevantes, embora com sentidos nem sempre congruentes. Em qualquer dos casos, a partilha da direcção das escolas entre o Estado e um órgão democrático, com participação externa, de direcção de cada organização escolar, não viria a ser aceite, até porque tal orientação, consoante havia sido previsto pelos proponentes, exigia uma política de progressiva descentralização da administração escolar, numa lógica de democratização de poderes e não apenas, ou sobretudo, de modernização da gestão (cf. Afonso, 1995; Barroso, 1995). A publicação de uma nova orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de Janeiro), ainda em plena fase de concepção da

reforma educativa, deixava clara a opção por uma política de desconcentração, através da criação de direcções-regionais, não abrindo qualquer espaço propício à descentralização e à autonomia das escolas, tendência que, embora com variações, foi em geral mantida nas sucessivas orgânicas do Ministério da Educação (de 1993, 2002 e 2006), por vezes mesmo acentuando a centralização de poderes. Daqui tem resultado uma contradição quase permanente entre uma administração centralizada-desconcentrada, frequentemente de comando e, por vezes, de estilo autoritário, e o novo discurso da autonomia das escolas, numa combinação paradoxal e de sentidos opostos que poderá ser designada por *autonomia heterogovernada*. Trata-se de uma lógica de autonomia instrumental ou operacional, subordinada a decisões políticas e estratégicas produzidas pelo centro político-administrativo, concedendo às periferias o encargo de executar de forma eficaz e eficiente as decisões supra-organizacionalmente produzidas. A crescente pressão sobre a gestão das escolas, em termos de execução em conformidade, de certa forma despolitizando as decisões e naturalizando-as, como se de apenas procedimentos técnico-rationais se tratasse, é também uma manifestação do “novo gerencialismo” nas organizações escolares.

Será neste quadro de referência que se podem interpretar as primeiras iniciativas legislativas de tipo reformista, do final da década de 1980 e do início da década seguinte, no que concerne às escolas básicas e secundárias, mesmo quando o referencial normativo instituído pela Lei de Bases de 1986 compreendia, segundo alguns observadores, potencialidades democráticas. Embora a Lei não atribua autonomia às escolas básicas e secundárias, mas apenas às universidades, contempla importantes princípios de democratização do governo das escolas públicas. Insiste nos processos participativos ao nível da gestão do sistema escolar, incluindo professores, alunos e famílias (artigo 3º, b) e no artigo 45º estabelece que a direcção de cada estabelecimento “é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente”. Em termos mais gerais, consagra a descentralização e a desconcentração da administração escolar, afirmando procurar “proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (artigo 3º, g). As várias recepções governativas, contudo, seguiram uma lógica modernizadora e racionalizadora, insistindo mais no controlo do que no desenvolvimento de processos democráticos e participativos, como se estes representassem fatalmente uma perda de protagonismo para o Ministério, a partir de uma concepção de poder do tipo “soma-zero”.

A aprovação do “Regime Jurídico de Autonomia das Escolas” (Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro) e, mais tarde, do “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio) representam, entre outras, manifestações claras das acima referidas políticas.

No primeiro caso, o decreto de 1989, de forma insular, mantendo integralmente a arquitectura político-organizacional instituída em 1976, afirma no entanto visar “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada”, sem se compreender como é que tal objectivo será alcançado à margem de medidas concretas de descentralização da administração. O resultado é um conjunto de definições vagas e genéricas, consagrando competências limitadas e instrumentais que de há muito, nalguns casos, vinham sendo praticadas, admitidas ou toleradas, assim remetendo para uma concepção abstractizante e retórica de autonomia, sem nomear as entidades concretas beneficiárias da anunciada transferência de competências. Tal concepção haveria ainda de conferir sentido ao “novo modelo de gestão”, instituído a título de experimentação em cerca de cinco dezenas de escolas pelo Decreto-Lei nº 172/91, da iniciativa do Governo liderado por Aníbal Cavaco Silva, o qual introduzia a figura da assembleia da escola e do director executivo, órgão unipessoal eleito pela assembleia após complexo e híbrido processo concursal (para uma avaliação da referida experimentação ver CAA, 1997).

Só quase uma década mais tarde, em pleno período pós-reformista (cf. Afonso, 2000; Lima, 2000), face à reforma educativa iniciada com a aprovação da Lei de Bases de 1986, é que viria a ser substituído o “decreto de gestão de Cardia”, de 1976, pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, aprovado pelo Governo do Partido Socialista (PS), presidido por António Guterres. A medida surgia legitimada pelo Programa Eleitoral do PS, de 1995, onde a descentralização e o poder local eram valorizados e se insistia no “reforço da autonomia das escolas”, e também pelo “Pacto Educativo para o Futuro”, de 1996, onde se afirmava que a escola passaria a ser o centro das políticas educativas, beneficiária de uma transferência de competências e de recursos, designadamente através da “celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação”.

O novo regime introduziu algumas alterações significativas em termos de morfologia organizacional, instituindo uma assembleia como órgão máximo, mas longe de um órgão de direcção, um conselho executivo ou, em alternativa, um director (pela primeira vez depois do 25 de Abril), um conselho pedagógico e um conselho administrativo. Mas a principal inovação consistirá na figura dos “contratos de autonomia”, em duas fases, a celebrar com o Ministério dentro de certas condições, sujeitas a avaliação. Esta medida, embora criticada por sectores sindicais e por alguns académicos, não viria a produzir qualquer impacto durante os anos seguintes, dado que, à excepção de um contrato de autonomia, assinado em circunstâncias excepcionais, nenhum outro viria a ser firmado até à entrada em funções do XVII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates.

O novo regime abriu possibilidades formais de maior participação dos pais e encarregados de educação dos alunos, bem como das autarquias e outros actores locais, em torno da assembleia, e na sua sequência foram transferidas algumas competências para as escolas, embora de carácter técnico e processual,

de reduzido impacto e, em qualquer caso, inteiramente à margem dos contratos de autonomia previstos, mas não celebrados, numa clara demonstração de falta de vontade política e das resistências da administração para iniciar uma efectiva política de descentralização e democratização do governo das escolas. O discurso da autonomia surgia, porém, cada vez mais associado a uma agenda modernizadora e técnico-racional, afastando-se progressivamente de um referencial democrático-participativo, circunstância em que a participação democrática na assembleia de cada escola cedo se revelou mais um ritual de legitimação do que um processo de participação na decisão (cf., entre outros estudos, Barroso, 1998, 1999; Afonso, 1999; N. Afonso, 1999; Dias, 1999; Estêvão, 1999; Lima, 2000, 2007b).

No caso do ensino superior, a revisão constitucional de 1982 tinha acolhido o preceito da autonomia universitária, e a Lei de Bases do Sistema Educativo dispunha, no seu artigo 45º (nº 7 e nº 8), que os estabelecimentos de ensino superior passavam a gozar de autonomia científica, pedagógica e administrativa, conferindo ainda às universidades autonomia financeira. Quanto a todas as escolas do ensino superior, o mesmo artigo (nº 6) garante que a sua direcção é orientada “pelos princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária”. Mas só seis anos após a consagração da autonomia universitária na Constituição da República (artigo 76º), na sequência da apresentação de projectos pelos partidos políticos e, especialmente pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, ao longo da década de 1980, é que a Assembleia da República viria a aprovar, por unanimidade, a Lei da Autonomia Universitária (LAU).

A Lei nº 108/88, de 20 de Junho, estabelecerá um regime assente nos princípios da democraticidade e participação, assegurando “métodos de gestão democrática” (artigo 2º). Consagra a existência de órgãos de governo próprio de cada instituição – a assembleia, o reitor, o senado e o conselho administrativo (artigo 16º) -, e a paridade entre docentes e estudantes no caso da assembleia e do senado. Confere às universidades capacidade de autodeterminação e reconhece-lhes autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar, bem como o direito de elaborar os seus estatutos (artigo 3º). Neste quadro, cada instituição passa agora a gozar de poderes próprios de direcção e competência exclusiva para a prática de certos actos, desta feita subtraindo-se à *administração directa do Estado* e transitando para um novo estatuto, embora consideravelmente ambíguo e controverso, situado entre a *administração indirecta do Estado* e a *administração autónoma*. Não obstante as contradições registadas no que concerne à natureza jurídica e à definição da autonomia das escolas nas suas relações com a tutela, a LAU foi em geral recebida como um elemento decisivo para o processo de democratização, liberdade e autogoverno das universidades, tendo de facto instituído um diferente paradigma nas relações entre as escolas e o Ministério. Não obstante as restrições

impostas à eleição do reitor, através da assembleia e não por processo universal com ponderação dos votos dos diferentes corpos, conforme chegou a ocorrer antes da publicação da lei, e ainda a adopção do Decreto-Lei nº 781-A/76 como referencial para a estruturação das unidades orgânicas, instituiu-se um modelo de governo de tipo político-participativo, cuja legitimidade assentava na adopção de formas democráticas de organização e gestão, e de participação no processo de decisão. A universidade era, de certa forma, representada como uma “arena política e cultural”, constituída por projectos e interesses diversos, com legitimidade e liberdade de expressão, democraticamente dirimidos em órgãos de governo participados, de tipo colegial, assim se assemelhando a um sistema de governo, ou a uma *cidade* governada em termos democráticos.

Bem cedo, porém, se tornaria claro que a autonomia universitária passaria a legitimar novas formas de regulação por parte do Estado, especialmente por via da avaliação, apresentada como um contraponto indispensável à autonomia, e também através do financiamento das instituições. O modelo institucional de tipo colegial-participativo, remetendo para a ideia de autogoverno democrático, emergia juridicamente num contexto, mais geral, pouco propício em termos político-ideológicos e, de certo modo, em contra-ciclo face a um modelo institucional, emergente, de feição gerencialista. As tensões e o hibridismo resultantes passaram a ser visíveis, desde então até hoje (cf., entre outros, Lima, 1997; Seixas, 2003; Magalhães, 2004; Amaral & Magalhães, 2001), podendo-se afirmar que a autonomia institucional foi sendo progressivamente sitiada por múltiplas, e por vezes subtis, formas de controlo; desde as regras e as práticas de financiamento, à adesão ao Processo de Bolonha e respectivo processo de adequação, passando pela multiplicação das interferências micronormativas da tutela, frequentemente instituição a instituição, de resto em sincronia com uma crise de representação e afirmação política, sem precedentes, por parte do Conselho de Reitores.

A autonomia atribuída às escolas superiores (para o ensino politécnico veja-se a Lei nº 54/90, de 5 de Setembro) viria a ser objecto de um processo de desconexão relativa face à democratização do governo das instituições, em termos de aprofundamento da participação nos processos de decisão e da colegialidade, articulando-se preferencialmente com uma agenda modernizadora e racionalizadora. Esta revelou-se mais centrada na eficácia e na eficiência da gestão e num conceito de autonomia como delegação política de novas responsabilidades e encargos por parte do Estado e, simultaneamente, como uma nova técnica de gestão, a vários títulos aferida sob controlo (re)centralizado. Ou seja, uma autonomia instrumentalizada e instrumental, enquanto parte de uma tecnologia de controlo, por essa via, paradoxalmente, compatível com a heteronomia e doravante subordinada ao cânone gerencialista.

Uma vez mais, a consagração jurídica de princípios e de morfologias organizacionais de inspiração democrática, não sendo indiferente, se revelava,

contudo, insular e insuficiente, face a orientações políticas, nacionais e transnacionais, de distinto signo, radicalizando sem precedentes a polissemia da categoria “autonomia da escola”.

3. Influências do cânone gerencialista: o conselho geral e a liderança do executivo eficaz

Ao longo das últimas quatro décadas, a categoria político-educativa, e jurídica, “gestão democrática das escolas” passou de prática de tipo autogestionário a objecto de normalização e consagração jurídica, tendo sido, posteriormente, sujeita a um processo de progressiva erosão nos discursos de política educativa. Mais recentemente, porém, entrou numa fase que poderá ser metaforicamente apelidada de ocaso.

A categoria “autonomia da escola”, fortemente associada a uma constelação de conceitos de inspiração neo-científica e gerencialista (cf., entre outros, Lima & Afonso, 2002; Barroso, 2003; Santiago, Magalhães & Carvalho, 2005), centrada na avaliação e gestão da qualidade, na modernização e racionalização, na prestação de contas aos *stakeholders* (cf. Amaral & Magalhães, 2000), na competitividade entre escolas e na criação de mercados internos entre elas e, até, no interior de cada uma delas, emergiu, como vimos, como alternativa. Ainda que do ponto de vista jurídico-formal, considerando a Constituição e a Lei de Bases do Sistema Educativo, a “gestão democrática das escolas” permaneça inalterada enquanto referente normativo, os discursos governamentais, a legislação ordinária e uma boa parte das agendas de política educativa, mesmo no interior das escolas, deslocaram-se para a gestão eficaz e a flexibilidade, a competitividade e a produtividade, a contratualização e a mercadorização. Parafraseando Marilena Chauí (1999), reconceptualizou-se a escola como organização social, ou fundação pública de direito privado (como está previsto para as universidades portuguesas), prestadora de serviços, mais do que garante de direitos, como é apanágio de uma escola, ou universidade, de tipo “operacional”. O próprio campo lexical da educação e do governo das escolas foi, progressivamente, abandonando palavras como democracia, cidadania, liberdade, cooperação, solidariedade, bem comum, justiça, para se concentrar na modernização, racionalização, eficácia, concorrência, rivalidade, aproximando-se consideravelmente do universo semântico mais típico da esfera económico-empresarial (cf. De Montlibert, 2008; Woolf, 2008). O ambiente comercial e a cultura de empresa parecem suplantar o *ethos* académico e pedagógico, desvinculando o governo democrático, colegial e participativo do conceito de “garantia da qualidade” e menosprezando a educação para a cidadania democrática como dimensão central da missão das instituições. Também por esta razão se celebra a transição da colegialidade para a unipessoalidade, remetendo a representatividade democrática para órgãos de topo, de tipo estratégico, com representação externa ou comunitária de sectores interessados, sem interferência

no quotidiano das instituições e sem funções executivas. A estrutura interna das escolas tende a ser governada por gestores intermédios, executivamente subordinados, quer aos conselhos gerais, quer, especialmente, aos executivos de topo ou líderes institucionais, directores ou reitores seleccionados por aqueles conselhos, com programas de governo por eles aprovados, e a eles devendo prestar contas (como acontece com os *Chief Executive Officers*, ou CEO, nas empresas). Neste contexto, parte-se do pressuposto que a gestão profissional é o paradigma a seguir, cabendo às lideranças individuais apresentar o seu programa de governo, executá-lo e dele prestar contas aos conselhos gerais, escolher as suas equipas, não apenas de governo, mas também de gestão intermédia, através da livre nomeação, ou demissão, dos respectivos gestores.

Por esta via se subtrai a professores, estudantes e funcionários a possibilidade de participação nos processos de decisão, a não ser de forma muito indirecta e distante, através de alguns representantes no órgão de topo, podendo mesmo afastá-los da participação no seu contexto mais próximo e restrito de trabalho, nos casos em que a direcção desse seja levada a cabo por órgãos unipessoais, nomeados com base na confiança política do conselho geral ou, como é mais plausível, do gestor de topo, isto é, do reitor, presidente, ou director da instituição. Daqui resulta, teoricamente, uma centralização e uma concentração de poderes, ao contrário da anunciada descentralização, tal como uma situação de generalizada heteronomia para a maior parte dos actores organizacionais, também ao invés da prometida autonomia. No limite, pode mesmo ocorrer uma reactualização do princípio fayoliano da “unidade de comando”, que é muito mais do que o princípio da unidade de direcção político-estratégica, de resto compatível com a ideologia gerencialista contemporânea, implicitamente assente na máxima da “Administração Científica”, do início do século XX: aquilo que é bom para as empresas é bom para as escolas, até porque, no essencial, a administração educacional é apenas um campo de aplicação da “administração industrial e geral” definida por Henri Fayol (1984). Consequentemente, complexos e paradoxais movimentos de descentralização e recentralização, e de autonomia e heteronomia, emergem em articulação, em termos mais amplos, com movimentos diversos de reforma do Estado e das políticas públicas, alterando profundamente as modalidades de regulação das escolas públicas (cf. Barroso, 2003). A transição do controlo estatal para novas formas de supervisão e de governo pelo mercado, a vários títulos visível em Portugal, e especialmente no ensino superior (cf. Maassen, 2008), confere protagonismo à avaliação externa segundo orientações estandardizadas, passíveis de mensuração, de comparação e hierarquização (cf., por exemplo, ENQA, 2005), à assinatura de contratos entre as escolas e o Governo, como se de apenas dois parceiros se tratasse, à adopção de orçamentos competitivos, com base em resultados ou indicadores de performance, e à cada vez mais decisiva actividade de angariação de fundos, como forma de compensar a retirada parcial do Estado. Neste quadro de racionalidade e competitividade

de tipo económico, a modernização do governo e da organização das escolas encontra-se dependente de lideranças individuais e eficazes, de “lideranças fortes, quase sempre assentes nas características natas do líder” (cf. Grilo, 2005, pp. X-XI). Trata-se do elogio do “líder executivo eficaz”, cujas funções são as de controlar, gerir, supervisionar e dirigir, de acordo com a proposta apresentada, já nos finais da década de 1930, por Chester Barnard (1979). Segundo Peter Drucker (1970, p.6), o “executivo eficaz” é o homem ou a mulher que tem que tomar decisões e que, por virtude do seu conhecimento, está melhor apetrechado do que qualquer outra pessoa para “tomar a decisão certa”. Estas abordagens normativistas e racionalistas, em permanente busca da “solução óptima” e do “menor meio”, a partir da capacidade individual de previsão, de cálculo e de escolha da melhor solução, revelam-se, no limite, incompatíveis com a colegialidade e a participação democrática nos processos de decisão, dados os seus pressupostos elitistas e oligárquicos.

Uma boa parte das acima referidas orientações político-organizacionais encontra expressão, ainda que diversa, na política educativa portuguesa dos últimos anos, seja através da actividade legislativa, seja mesmo em termos de estudos, avaliações e recomendações de agências internacionais, produzidos a solicitação do Governo português (cf., designadamente, ENQA, 2006; OCDE, 2006). Não sendo possível analisar aqui todo o *corpus* de documentos pertinentes, opta-se por destacar a legislação produzida por iniciativa do XVII Governo Constitucional, na sequência do *Compromisso de Governo para Portugal (2005-2009)*, do Partido Socialista (2005), no que concerne ao RJIES - “Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior” (aprovado pela Assembleia da República através da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro), e ao RAAG - “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril), ambos, em finais de 2008, em fase de adopção por parte dos respectivos estabelecimentos de educação.

Sob o signo do combate ao “défice de qualificações”, razão considerada central no “atraso de desenvolvimento do País”, o programa eleitoral do PS em 2005 assume, com clareza, as ideias-chave de racionalização das redes de estabelecimentos de educação, autonomia, contratualização, avaliação, direcção estratégica das escolas e lideranças unipessoais fortes.

No caso das escolas básicas e secundárias, continua a ser afirmado que “as escolas são o centro do sistema educativo”, devendo gozar de “maior autonomia”, através da “celebração de contratos de autonomia”, acompanhados por um “programa nacional de avaliação das escolas” (Partido Socialista, 2005, pp. 44-45). Declarando que “A participação democrática na vida das escolas é uma das grandes conquistas do País” (*ibid.*, p.46), afirma-se pretender o “reforço da participação das famílias e da comunidade na direcção estratégica

dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes”. O reforço das capacidades de gestão das escolas será acompanhado de maior responsabilização e avaliação de processos e resultados (*ibid.*, p. 49).

No que ao ensino superior concerne, para além do grande objectivo de concretização do Processo de Bolonha, as linhas programáticas estabelecidas são idênticas: “reformular o sistema de governo das instituições, de modo a consolidar a autonomia, desenvolver a cultura de prestação de contas e flexibilizar as formas de organização e gestão”, “estruturar um sistema de garantia de qualidade”, garantir o “reforço dos poderes dos órgãos executivos e dos mecanismos de responsabilização” (*ibid.*, pp. 50-52).

São visíveis, em ambos os casos, as opções por uma concepção gestionária de autonomia, enquanto novo instrumento de regulação, compensado e aferido através de novas formas standardizadas de prestação de contas e garantia da qualidade. Semelhantes tensões, e compromissos, se verificam na legislação posteriormente produzida pelo Governo do PS entre a representação democrática de membros internos e externos às instituições no órgão de topo, por vezes com fortes limitações dos membros internos, e a reduzida dimensão do conselho geral, considerada um elemento absolutamente óbvio em termos de garantia da qualidade da governação. Ou ainda entre o pretensão reforço da autonomia e da democraticidade das escolas, por um lado, e a imposição de um órgão unipessoal de governo, por outro, responsável primeiro perante a tutela, devendo representar “o rosto” da escola, dela prestar contas pelos resultados alcançados e liderar os doravante professores, estudantes e funcionários administrados. A emergência de uma nova classe de gestores (cf. Lorenz, 2007), como alternativa a uma colegialidade agora representada como ineficaz e desresponsabilizante (mesmo que contra as evidências da investigação), e a forte *administrativização* do governo das escolas, tendendo a limitar as práticas democráticas e participativas aos órgãos de topo e à sua respectiva legitimação, surge na lógica das propostas de “governação institucional” que a OCDE (2006) recomendou ao Estado português. Um governo baseado em “contratos de performance” e respectivos indicadores, avaliação sistemática de resultados, incremento substancial da “autonomia institucional” em termos de gestão e racionalização interna das escolas, são os principais elementos propostos com vista a um “sistema de governo moderno e eficiente” (OCDE, 2006, pp. 31-33).

A legislação portuguesa adoptou propostas emblemáticas do “novo gerencialismo” e várias recomendações da OCDE, ainda que, globalmente, se possa concluir estarmos perante um período de transição, que pode vir a ser concluído no futuro e, especialmente, no caso das instituições de ensino superior que venham a optar pelo estatuto fundacional, uma vez que várias recomendações importantes da OCDE não obtiveram, nesta fase, concretização jurídica. A transformação das instituições em fundações de direito privado, a nomeação do reitor, a nomeação dos directores das faculdades e departamentos, a maioria de membros externos

no órgão máximo de governo, a perda do estatuto de funcionário público, a não subordinação às normas da contabilidade pública, são alguns dos elementos mais típicos do paradigma privado-empresarial que não tiveram acolhimento na lei. Porém, a perda de influência dos órgãos colegiais, a concentração de poderes executivos no reitor, ou presidente, e a sua eleição à margem da comunidade académica ou de um órgão de composição suficientemente alargada, a presidência do conselho geral por um membro externo, o elogio das lideranças unipessoais fortes, a redução do número de órgãos deliberativos e a redução do número de académicos envolvidos no governo das instituições, representam elementos nucleares da concepção de “universidade empreendedora” que vingou no RJIES. A secundarização do governo académico e da participação democrática dos académicos na gestão colegial é uma tendência à escala internacional, na lógica dos “conselhos de curadores” e da devolução da gestão aos gestores profissionais ou às tecnoestruturas, do menor relevo atribuído aos departamentos e outras subunidades de gestão onde os professores e investigadores se organizam (cf., entre outros, El-Khawas, 2002), de que resulta uma retórica da autonomia das instituições correlativa de maior intervenção e interferência por parte do Estado (cf. Amaral, 2008), bem como uma concentração de poderes no interior das escolas.

A Lei nº 62/2007 (RJIES) ganha outra inteligibilidade à luz das máximas político-gestionárias antes referidas, permitindo mesmo antever possíveis desenvolvimentos futuros. No imediato, embora a capacidade de elaboração de estatutos próprios por parte de cada instituição, na observância da Lei, represente uma prerrogativa de grande importância em termos de recepção e de latitude de soluções organizacionais e de governo, o sistema de governo e a macroestrutura organizacional adoptados tendem para uma subvalorização das práticas democráticas e participativas no interior das escolas ou faculdades, e dos departamentos e outras subunidades orgânicas. Nada na Lei, de resto, impede a opção pela nomeação dos principais órgãos, unipessoais, de tais estruturas, concentrando-se o normativo nos órgãos de governo, que regula com detalhe. O conselho geral é o órgão máximo, embora de dimensão mínima em termos de participação e representação democráticas, apenas composto por quinze a trinta e cinco membros, integrando professores e investigadores (necessariamente mais de metade dos membros), compreendendo estudantes e, eventualmente (mas não necessariamente) funcionários não docentes, e ainda, obrigatoriamente, pelo menos 30% de membros externos cooptados, um dos quais será o presidente do órgão (artigo 81º). O conselho geral, sendo o órgão máximo de governo, a quem cabe eleger o reitor, aprovar alterações aos estatutos, apreciar os actos de gestão do reitor e do conselho de gestão, e propor iniciativas para o bom funcionamento da instituição, não interfere no governo e na gestão quotidianos, que cabem ao reitor ou presidente. São estes os verdadeiros líderes das instituições, concentrando um

numeroso conjunto de competências (cf. artigo 92º), parte das quais atribuídas ao senado na legislação anterior. O senado, porém, de criação facultativa, é agora um órgão de natureza consultiva, desaparecendo ainda a anterior assembleia. Conclui-se, assim, que a liderança individual ganha grande centralidade em termos de governo, até mesmo no caso da maioria das competências exercidas pelo conselho geral, as quais são de aprovação dos mais importantes planos e documentos estratégicos das instituições, sempre sob proposta do reitor ou presidente, órgão a quem compete a “condução da política da instituição” (artigo 85º, nº 2).

Garantida em termos de mínimos democráticos, a participação na “gestão democrática das escolas” e o seu aprofundamento não representam valores nucleares do diploma, sendo que aquela categoria não chega sequer a ser nomeada, concedendo protagonismo aos conceitos de autonomia, autonomia de gestão, autogoverno, consórcio, fundação, entre outros. O estatuto de “fundação pública com regime de direito privado”, que pode vir a ser adoptado por iniciativa das instituições ou do Governo, mediante processo de contratualização, é, de certo modo, o paradigma ou referencial em termos de governo e organização, segundo o legislador. Em tal caso, a flexibilidade é consideravelmente maior, designadamente em termos de gestão de recursos, de carreira docente e de investigação e, até, de morfologia organizacional, um processo de desregulação relativa que se aproxima consideravelmente das propostas da OCDE, também incluindo um “conselho de curadores” composto por cinco personalidades, sem vínculo laboral à instituição, nomeados pelo Governo sob proposta desta, com poderes para homologar diversas deliberações do conselho geral, para nomear e exonerar o conselho de gestão e para homologar a designação ou destituição do reitor, ou presidente, pelo conselho geral (capítulo VI).

As perspectivas gerencialistas e tecnocráticas têm sido analisadas em vários estudos, que chamam a atenção para a subordinação da democracia e da autonomia académica à “garantia da qualidade” e à “prestação de contas”, ao “ambiente concorrencial”, ao “capitalismo académico” e à emergência de um mercado mundial de ensino superior (cf., Martins, 2004), aos poderes exorbitantes dos reitores ou presidentes, traduzindo uma crise do *ethos* académico, uma situação de subfinanciamento estatal e de minguagem de certos recursos, uma crescente proletarização, desprofissionalização e precariedade entre docentes e investigadores (cf., por exemplo, Le Gall & Soulié, 2007). No entanto, conhecem agora uma renovada centralidade e representam alguns dos possíveis eixos de análise da situação portuguesa, à luz do novo regime jurídico. Deste ponto de vista, o ensino superior em Portugal é estruturalmente integrado no movimento mais global de reformas europeias, com vista à criação de uma área europeia de educação superior, harmonizada e competitiva, que a vários títulos representa um novo paradigma de inspiração mercantil e de prestação de serviços em ambiente concorrencial, o que foi recentemente apelidado de “pesadelo de Humboldt” (Schultheis, Roca i Escoda & Cousin, 2008).

O Decreto-Lei nº 75/2008 (RAAG) transfere para os estabelecimentos de educação básica e secundária uma boa parte das orientações, e também das soluções organizacionais, acima analisadas, embora num contexto global de *administração directa do Estado*, de que resulta uma concepção de autonomia consideravelmente mais limitada e circunscrita a dimensões predominantemente técnicas e operacionais, e um ordenamento mais directivo e menos aberto às diferenças. O diploma afirma pretender “o reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino” e também favorecer a “constituição de lideranças fortes”. No primeiro caso reforça-se a participação dos respectivos sectores no conselho geral, considerado o órgão colegial de direcção estratégica (embora muito longe de assumir as competências do seu congénere nas escolas superiores) e no segundo caso impõe-se, pela primeira vez desde o 25 de Abril de 1974, a generalização da figura do director, órgão unipessoal que, também pela primeira vez, passa a ter o poder de nomear todos os responsáveis pelos “departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica”. Não obstante o legislador reconhecer que, sob lideranças colegiais anteriores, foi possível a emergência de “boas lideranças e até de lideranças fortes”, incluindo “casos assinaláveis de dinamismo”, entende que se trata de excepções e que, através da imposição, por decreto, da figura do director, será possível garantir, de forma generalizada, a emergência de “lideranças eficazes”, numa visão racionalista e legalista que parece mais induzida pela ideologia gerencialista do que pelo conhecimento crítico da realidade. A argumentação, desprezando os resultados da investigação portuguesa sobre o assunto, revela-se inconsequente, confundindo “boas” lideranças com lideranças “fortes”, e estas com lideranças unipessoais, de resto num contexto histórico-cultural ainda marcado pela vigência de um regime autoritário e por lideranças unipessoais muito fortes, a vários títulos e em vários contextos, designadamente nas escolas. Finalmente, a centralidade de tais lideranças surge sistematicamente desmentida no próprio diploma, amplamente subordinada a uma direcção escolar atópica, de feição centralizada-desconcentrada, primeira responsável perante a tutela pela execução local das medidas de política educativa. Trata-se, portanto, de estabelecer um director internamente forte, um executivo que concentra mais poderes e competências (cf. artigo 20º), eleito pelo conselho geral na sequência de um procedimento concursal, assim retornando a procedimentos usados experimentalmente no início da década de 1990 e que, já então, se revelaram confusos e controversos. Tal director, porém, surge como externamente fraco, especialmente perante a tutela, representando do ponto de vista desta o escalão último de uma administração radicalmente desconcentrada, com capacidade para penetrar já no interior das escolas e de aí encontrar o seu primeiro representante, embora democraticamente legitimado a nível escolar. Recorde-se, a este propósito, que o director e os restantes órgãos de direcção e gestão, poderão ser dissolvidos a qualquer momento pelo Governo, “na sequência de processo

de avaliação externa ou de acção inspectiva que comprovem prejuízo manifesto para o serviço público ou manifesta degradação ou perturbação da gestão” (artigo 35º).

Instituindo uma parcialmente nova morfologia organizacional, com relevo para o conselho geral, o director, o conselho pedagógico e o conselho administrativo, o diploma insiste numa concepção instrumental e subordinante de autonomia, numa autonomia de gestão fortemente sobredeterminada e governamentalizada, cujo *pivot*, em termos internos, é o novo director. Neste sentido, a democratização do governo das escolas revela-se incompatível com o estabelecimento de soluções universais para além do razoável, generalizando e impondo soluções que caberiam a escolas dotadas de algum grau de autonomia democrática, substantiva. Não se trata, ao contrário do que foi afirmado, de um “enquadramento legal mínimo”, nem da “matriz de modelos” de gestão escolar que vem sendo reclamada há mais de duas décadas. Trata-se de uma variação operacional, ou procedimental, do conceito de autonomia, sujeito a um processo de ressemantização na linha das perspectivas da “Nova Gestão Pública”. Tal visão insular dispensa-se de operar mudanças políticas na orgânica do Ministério da Educação e no respectivo sistema de administração escolar, as quais seriam indispensáveis à consagração de um governo mais democrático e mais autónomo das escolas. Ao deixar incólume o poder central, o diploma amputa-se das condições mínimas para realizar o princípio da autonomia das escolas que afirma defender, antes o limitando e circunscrevendo a agendas técnico-rationais e de tipo eficientista, isto é, compatibilizando-o com uma situação de generalizada heteronomia.

Embora a realização de estudos empíricos, ao longo dos próximos anos, se revele indispensável a uma compreensão aprofundada das políticas e das práticas de governo e gestão das escolas, bem como das diversas recepções e recontextualizações, é já possível, a partir de uma interpretação do processo de democratização levado a cabo desde o 25 de Abril de 1974, destacar alguns elementos centrais. A perda de protagonismo e de legitimidade da categoria “gestão democrática das escolas”, especialmente a favor da categoria “autonomia das escolas”, interpretada como uma autonomia de tipo gerencial e técnico-instrumental, desvinculada da democratização do governo das instituições, representa uma orientação nuclear, suportada por novas correntes da gestão e por recomendações de importantes organizações internacionais, frequentemente representada como um requisito do processo mais global de modernização e *europeização* da educação. O aprofundamento de processos democráticos de organizar e governar as escolas, e as suas conexões com a promoção de uma educação para a participação e a cidadania democráticas, em ambiente de convivência cívica, crítica e dialógica, ampliando as dimensões públicas, político-educativas, das escolas públicas, representa uma narrativa em crise

face às narrativas gestionárias de feição económico-empresarial. A “cultura do novo capitalismo” e a sua “economia das capacitações”(cf. Sennett, 2006), ou qualificações, remete a governação democrática das escolas, a colegialidade e a participação, tal como muitos traços da cultura académica, para o rol das disfunções de organizações burocratizantes, que urge reformar, e para o grupo das irracionalidades de gestão, incompatíveis com a modernização e inovação que se exige de escolas integradas em ambientes concorrenciais. Os modelos colegiais, congruentemente, são representados como obstáculos à boa gestão e à indispensável acção dos líderes unipessoais, os novos executivos eficazes que são uma das principais marcas dos modelos gerencialistas defendidos (cf., por exemplo, Crespo, 2003, pp. 71-80).

Neste contexto, a colegialidade, mesmo quando admitida, é predominantemente associada a órgãos de natureza consultiva, exceptuando a constituição dos conselhos gerais, por necessidade de os dotar de um mínimo de legitimidade democrática, nestes concentrando as principais decisões políticas, dessa forma acentuando a despolitização das restantes estruturas, representadas como predominantemente técnicas ou apenas produtoras de trabalho. Sendo também uma das manifestações dos processos de individualização, o executivo eficaz tende para a centralização de poderes, concentrando sobre si, individualmente, a procura de soluções para problemas estruturais e colectivos, expondo-se especialmente a erros e a omissões, à margem de contextos colectivos de decisão, de discussão e de intersubjectividade não apenas mais democráticos, mas até mesmo mais eficazes.

Frequentemente apresentados como vectores das abordagens “pós-burocráticas” de regulação e governação, os princípios gerencialistas antes referidos parecem, no entanto, suceder-se mais em termos de transição do ideário da “gestão democrática das escolas” para uma espécie de pós-democracia gerencial, bem como de mudança do papel do Estado em termos regulatórios e de provisão pública de recursos, do que propriamente no capítulo da reclamada desburocratização. Talvez, pelo contrário, a racionalidade técnico-instrumental, e várias dimensões do conceito weberiano de burocracia, nunca tenham atingido, nas formas de regulação da educação e de gestão das escolas, uma tão expressiva presença e radicalização, também por essa via se constituindo como obstáculos à democratização do governo das escolas.

Bibliografia

- Afonso, Almerindo J. (1995), “O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal”, *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 73-86.
- Afonso, Almerindo J. (1998), *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

- Afonso, Almerindo J. (1999), “A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público”, *Inovação*, 12, 121-137.
- Afonso, Almerindo J. (2000), “Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas”, in Afrânio Catani & Romualdo Oliveira (orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte, Autêntica, 17-40.
- Afonso, Natércio (1993), “A participação dos encarregados de educação na direcção das escolas”, *Inovação*, 6 (2), 131-155.
- Afonso, Natércio (1994), *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Afonso, Natércio (1999), “A autonomia e a avaliação do desempenho das escolas públicas”, *Aprender*, 23, 41-52.
- Amaral, Alberto (2008), “A reforma do ensino superior português”, in Alberto Amaral (org.), *Políticas de ensino superior. Quatro temas em debate*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, 17-37.
- Amaral, Alberto & Magalhães, António M. (2000), “O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior”, *Revista Portuguesa de Educação*, 13 (2), 7-28.
- Amaral, Alberto & Magalhães, António M. (2001), “On markets, autonomy and regulation: the Janus-head revisited”, *Higher Education Policy*, 14, 7-20.
- Ball, Stephen J. (1994), *Education reform: a critical and post-structural approach*, Buckingham, Open University Press.
- Barnard, Chester I. (1979), *As funções do executivo*, São Paulo, Atlas (1ª ed. de 1938).
- Barroso, João (1995), “Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direcção e gestão”, *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 33-56.
- Barroso, João (1998), “O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal”, in Naura Ferreira (org.), *Gestão democrática da educação: atuais tendências e desafios*, São Paulo, Cortez Editora, 11-32.
- Barroso, João (1999), “Regulação e autonomia da escola pública: o papel do estado, dos professores e dos pais”, *Inovação*, 12 (3), 9-33.
- Barroso, João (org.) (2003), *A escola pública. Regulação, desregulação, privatização*, Porto, Asa.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1993), *The reforming organization*, Londres, Routledge.
- CAA (1997), *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-lei nº 172/91)*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Castro, Paulo (2002), *Participação e cidadania na organização escolar. Um estudo da acção dos auxiliares de acção educativa em contexto organizacional*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado não publicada).
- Chauí, Marilena (1999), “A universidade em ruínas”, in Hélió Trindade (org.), *Universidade em ruínas. Na república dos professores*, Petrópolis, Editora Vozes, 211-222.
- Clarke, John & Newman, Janet (1997), *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, Londres, Sage.
- Crespo, Vítor (2003), *Ganhar Bolonha, ganhar o futuro. O ensino superior no espaço europeu*, Lisboa, Gradiva.
- CRSE (1988), *Projecto global de reforma*, Lisboa, Ministério da Educação.
- De Montlibert, Christian (2008), “La réforme universitaire: une affaire de mots”, in Franz Schultheis, Marta Roca i Escoda & Paul-Frantz Cousin (orgs.), *Le cauchemar de Humboldt. Les réformes de l'enseignement supérieur européen*, Paris, Raisons d'Agir, 27-46.
- Dias, Mariana (1999), “A autonomia da escola em Portugal: igualdade e diversidade?”, *Inovação*, 12, 105-120.
- Drucker, Peter F. (1970), *The effective executive*, Londres, Pan Books.
- El-Khawas, Elaine (2002), “Governance in US universities”, in Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berit Karseth (orgs.), *Governing higher education: national perspectives on institutional governance*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 261-278.

- ENQA (2005), *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*, Helsinquia, European Association for Quality Assurance in Higher Education
- ENQA (2006), *Quality assurance of higher education in Portugal*, Helsinquia, European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- Estêvão, Carlos V. (1999), “Escola, justiça e autonomia”, *Inovação*, 12, 139-155.
- Estêvão, Carlos V. (2004), “Gestão democrática e autonomia da escola no período de 1974-75: as ambiguidades de um processo na perspectiva do Movimento de Esquerda Socialista”, *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 209-223.
- Fergusson, Ross (1994), “Managerialism in education”, in John Clarke, Allan Cochrane & Eugene McLaughlin (orgs.), *Managing social policy*, Londres, Sage, 93-114.
- Ferreira, Henrique (2007), *Teoria política, educação e participação dos professores: a administração da educação primária entre 1926 e 1995*, Lisboa, Educa.
- Grácio, Rui (1981), *Educação e processo democrático em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Grácio, Rui (1986), “A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidade?”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 153-182.
- Grilo, Eduardo Marçal (2005), “Prefácio”, in Júlio Pedrosa & João Filipe Queiró (orgs.), *Governar a universidade portuguesa. Missão, organização, funcionamento e autonomia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, VII-XIV.
- Le Gall, Brice & Soulié, Charles (2007), “Massification, professionnalisation, réforme du gouvernement des universités et actualisation du conflit des facultés en France”, in Christophe Charle & Charles Soulié (org.), *Les ravages de la “modernisation” universitaire en Europe*, Paris, Éditions Syllepse, 173-208.
- Lima, Licínio C. (1988), *Gestão das escolas secundárias. A participação dos alunos*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Lima, Licínio C. (1992), *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*, Braga, Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Lima, Licínio C. (1997), “O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal”, *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.
- Lima, Licínio C. (1999), “E depois de 25 de Abril de 1974. Centro e periferia(s) no governo das escolas”, *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 57-80.
- Lima, Licínio C. (2000), “Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas”, in Afrânio Catani & Romualdo Oliveira (orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte, Autêntica, 41-76.
- Lima, Licínio C. (2007a), “A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas”, in Maria de Fátima Sanches et. al. (orgs.), *Cidadania e educação*, Porto, Porto Editora, 39-57.
- Lima, Licínio C. (2007b), “Administração da educação e autonomia das escolas”, in Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (org.), *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, 15-77.
- Lima, Licínio C. & Afonso, Almerindo Janela (1995), “The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal”, *Educational Review*, 47 (2), 165-172.
- Lorenz, Chris (2007), “L'économie de la connaissance, le nouveau management public et les politiques de l'enseignement supérieur dans l'Union Européenne”, in Christophe Charle & Charles Soulié (org.), *Les ravages de la “modernisation” universitaire en Europe*, Paris, Éditions Syllepse, 33-52.
- Maassen, Peter (2008), “The modernization of higher education governance in Europe”, in Alberto Amaral (org.), *Políticas de ensino superior. Quatro temas em debate*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, 71-106.
- Magalhães, António M. (2004), *A identidade do ensino superior. Política, conhecimento, e educação numa época de transição*, Lisboa, FCG/FCT.

- Martins, Hermínio (2004), “The marketisation of universities and some cultural contradictions of academic capitalism”, *Metacrítica*, 4 <http://metacritica.ulusofona.pt/Arquivo/metacritica4/pdf4/herminio_martins.pdf>.
- Maxwell, Kenneth (1999), *A construção da democracia em Portugal*, Lisboa, Presença.
- OCDE (2006), *Reviews of national policies for education. Tertiary education in Portugal*, <<http://www.mctes.pt/docs/ficheiros/OCDE>>.
- Partido Socialista (2005), *Compromisso de governo para Portugal*, Partido Socialista (PS).
- Ranson, Stewart & Stewart, John (1994), *Management for the public domain. Enabling the learning society*, Londres, St. Martin's Press.
- Sá, Virgínio (2004), *A participação dos pais na escola pública portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Sanches, M. Fátima C. (2004), “Construção discursiva da liderança dos professores: da praxis revolucionária ao tempo de normalização”, *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2).
- Sanches, M. Fátima C. & Nadai, Elsa (1995), “A ilusão do poder: memórias de professores e mudança da escola”, in AAVV, *Ciências da Educação: Investigação e ação* (Vol. II), Porto, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 7-24.
- Sanches, M. Fátima & Seica, Alina (2007), “Construindo a cidadania democrática: valores emergentes do discurso político no período revolucionário (1974-1975)”, in Maria de Fátima Sanches et al. (orgs.), *Cidadania e educação*, Porto, Porto Editora, 71-107.
- Santiago, Rui, Magalhães, António & Carvalho, Teresa (2005), *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*, Lisboa, Fundação das Universidades Portuguesas / CIPES.
- Santos, Sérgio Machado dos (1999), “Contributos para o estudo do desenvolvimento da autonomia universitária em Portugal desde o 25 de Abril”, *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1), 7-29.
- Schultheis, Franz, Roca i Escoda, Marta & Cousin, Paul-Frantz (orgs.) (2008), *Le cauchemar de Humboldt. Les réformes de l'enseignement supérieur européen*, Paris, Raisons d'Agir.
- Seixas, Ana Maria (2003), Políticas educativas e ensino superior em Portugal. Coimbra, Quarteto.
- Self, Peter (1993), *Government by the market? The politics of public choice*. Londres, Macmillan.
- Sennett, Richard (2006), *A cultura do novo capitalismo*, Rio de Janeiro, Record.
- Silva, Lúcio Craveiro da (2004), *Biobliografia sobre a Universidade*, Braga, Centro de Estudos Humanísticos da Universidade do Minho.
- Silva, Pedro (2003), *Escola-família, uma relação armadilhada: interculturalidade e relações de poder*, Porto, Afrontamento.
- Smyth, John (org.) (1993), *A socially critical view of the self-managing school*, Londres, The Falmer Press.
- Stoer, Stephen R. (1985), “A revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal”, *Cadernos de Ciências Sociais*, 3, 61-83.
- Stoer, Stephen R. (1986), *Educação e mudança social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*, Porto, Afrontamento.
- Teodoro, António (2004), “Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária. Periferia e centro no processo de democratização das escolas (1974-1976)”, *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 181-207.
- Torres, Leonor L. (2004), *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Torres, Leonor L. (2005), “Configurações culturais e o processo de construção da gestão democrática numa escola secundária”, *Revista Portuguesa de Educação*, 18 (2), 89-124.
- Whitty, Geoff, Power, Sally & Halpin, David (1998), *Devolution and choice in education. The school, the state and the market*, Buckingham, Open University Press.

Woolf, Stuart (2008), “À propos de la réforme de l’université en Italie: rapports de force et paradoxes structurels”, in Franz Schultheis, Marta Roca i Escoda & Paul-Frantz Cousin (orgs.), *Le cauchemar de Humboldt. Les réformes de l’enseignement supérieur européen*, Paris, Raisons d’Agir, 105-131.

Abstract

Based on the revision of research data about the democratic-participatory management of state schools after the Portuguese revolution of 1974, the author presents an interpretation of the democratization process of the governance of schools which took place after 1974, pointing out the main periods, policies, conflicts and contradictions, and discussing some of the more recent impacts of “new managerialism” on Portuguese schools and higher education institutions.

Résumé

En prenant par base la recherche réalisée sur la gestion démocratique-participative des écoles publiques après le 25 avril 1974, l’auteur présente une interprétation du processus de démocratisation du gouvernement des écoles qui s’est produit à partir de 1974, en indiquant les principales périodes, l’orientations politiques, les conflits et les contradictions de ce processus, et en discutant certains des plus récents impacts du «nouveau managerialisme» dans les écoles et les institutions d’enseignement supérieur portugaises.