

Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia

Management, autonomy and accountability in State-funded schools in Portugal: a brief diachronic analysis

Gestión, autonomía y accountability en la escuela pública portuguesa: breve diacronía.

ALMERINDO JANELA AFONSO

Resumo: Num primeiro momento, para situar o leitor menos familiarizado com a temática, o artigo faz uma breve apresentação da evolução dos modelos de direcção e gestão que se foram sucedendo, nas últimas décadas, no que diz respeito à escola pública em Portugal. Em seguida, apresentam-se algumas dimensões dos modelos de direcção e gestão, mais recentemente adoptados, bem como algumas dimensões do programa de avaliação externa das escolas, os quais sugerem uma presença crescente, mas ainda muito ténue, da problemática da *accountability*.

Palavras-chave: escola pública; direcção e gestão; autonomia; *accountability*.

Abstract: With the purpose of guiding the reader that is less familiar with the theme approached, the first part of this article includes a brief presentation of the development of direction and management models of State-funded schools in Portugal that can be observed in the last decades. Afterwards, several specific dimensions of models that have been recently adopted are explored. This analysis suggests a rising importance, although still feeble, of the theme of *accountability*.

Keys-words: State-funded schools, direction and management, autonomy, *accountability*.

Resumen: En un primer momento, para situar al lector menos familiarizado con la temática, el artículo hace una breve presentación de los modelos de dirección y gestión que se fueron sucediendo, en las últimas décadas, en relación a la escuela pública en Portugal. A continuación, se presentan algunas dimensiones de los modelos de dirección y gestión adoptados más recientemente, los cuales sugieren una presencia creciente, aunque todavía algo tenue, de la problemática de la *accountability*.

Palabras clave: escuela pública; dirección y gestión; autonomía; *accountability*.

O sistema educativo português, no que diz respeito aos ensinos básico e secundário (fundamental e médio na terminologia brasileira), é maioritariamente constituído por escolas públicas estatais. Considerando a forma como se articulam as estruturas de direcção e de gestão, o sistema educativo tem uma tradição de forte

centralização, dado o peso e papel do Estado (central) e do Ministério da Educação, em termos de organização, definição de políticas, programas, currículos, financiamento, monitorização, controlo e inspecção, avaliação de escolas, avaliação de desempenho de professores e, também, de avaliação das aprendizagens dos alunos (sobretudo na avaliação externa). Nesse mesmo sistema estão incluídas outras estruturas de mediação, geograficamente regionalizadas, mas hierárquica e burocraticamente dependentes e, no essencial, sem autonomia de decisão, como é o caso das chamadas direcções regionais de educação, que são, no essencial, estruturas desconcentradas de coordenação.

Neste contexto de acentuada centralização, uma das questões (e tensões) importantes que atravessa as políticas educativas nestas últimas três décadas e meia em Portugal é a da definição, natureza e amplitude da *autonomia* das organizações e actores escolares. É (também) a partir deste eixo que é possível, de algum modo, perceber alguns avanços e recuos na história recente dos modelos de administração e gestão. Trata-se, aliás, de uma questão há muito tempo aprofundada e actualizada por alguns dos mais importantes autores portugueses na área de estudos da administração educacional e da sociologia das organizações educativas.

Partindo de vários enfoques, a autonomia das escolas continua a ser uma questão controversa, embora, frequentemente, superficial, retórica ou vazia de conteúdo político, tendo acabado por naturalizar-se e ser transversal aos discursos, o que a torna, nessa medida, parte de um certo senso comum educacional. Todavia, a autonomia é muito mais do que isto, porque sem ela seria difícil dar sentido a espaços e tempos organizacionais, individuais e colectivos, de diálogo e deliberação, onde é indispensável a imaginação e a inovação, o controlo democrático e participativo, o *empowerment* dos sujeitos e das comunidades. Estas dimensões, eventualmente mais utópicas, não podem ser esquecidas nem deixar de ser reivindicadas.

Mas a autonomia passou a ser também um instrumento de regulação e governação que se inscreve nas novas formas de actuação do Estado, e de outras organizações aquém e além do espaço nacional. É também por referência a estas mudanças que podemos entender melhor os apelos à autonomia como justificação, legitimação, e contrapartida ou compensação da acção e decisão políticas. Aqui se inscrevem igualmente as relações, eventualmente mais visíveis, entre autonomia e *accountability*, a que os modelos de administração e gestão das escolas públicas são cada vez menos indiferentes.

EVOLUÇÃO DE MODELOS DE DIRECÇÃO E GESTÃO DAS ESCOLAS

Para situar melhor o leitor, começamos por considerar, muito sucintamente, alguns dos aspectos dos diferentes modelos de direcção e gestão que se foram suce-

dendo nas últimas décadas em Portugal (cf. Quadro I).¹ Na segunda parte deste artigo revisitamos esses mesmos modelos procurando os enunciados directa ou indirectamente relacionados, ou relacionáveis, com a questão da *accountability* na escola pública.

QUADRO I
Modelos de gestão legislados e praticados (antes de 1974 até 2010)

Período	Órgão de Direcção	ÓRGÃO DE GESTÃO
Anterior a 1974	Ministério da Educação	Reitor ou Director
“Período revolucionário” 1974-1976 Autogestão	Assembleia (democracia directa nas escolas)	Comissão de Gestão
1976-1991 “Gestão Democrática”	Ministério da Educação	Conselho Directivo
1991-1998 (modelo experimental)	Ministério da Educação e Conselho de Escola	Director Executivo
1998-2008 “Contratos de Autonomia”	Ministério da Educação e Assembleia	Conselho Executivo ou Director
2008 até ao presente	Ministério da Educação e Conselho Geral	Director

Durante um longo tempo, marcado pela ausência de um regime político democrático (1926-1974), a gestão das escolas públicas, ainda que com *nuanças* conjunturais, foi fortemente vigiada e cerceada em termos de autonomia, estando, consoante os casos, sob responsabilidade de *reitores* e *directores*, que eram personalidades nomeadas e da confiança política do regime autoritário até então vigente.²

¹ Parte-se aqui da definição de direcção como sendo o órgão interno à escola, ou a instância externa à escola (como o próprio Ministério da Educação), com competência para definir políticas, orientações, objectivos, metas ou fins mais gerais ou expressivos. Por outro lado, a gestão é entendida como o órgão que implementa ou operacionaliza essas orientações e políticas. Conforme se sinaliza no Quadro I e na maior parte das situações descritas na primeira parte deste texto, ou a direcção está fora da escola (apenas no Ministério da Educação) ou, então, é partilhada entre o Ministério da Educação e um órgão de direcção da própria escola. A única excepção refere-se ao *período revolucionário*, quando as escolas tiveram iniciativas e tomaram decisões próprias, frequentemente ao arrepio de quaisquer orientações do poder político central.

² Ainda assim, em alguns períodos estudados que incluem o próprio Estado Novo até os anos 1960, como procura demonstrar João Barroso na sua tese de doutoramento, havia “desvios” que os reitores introduziam no modelo organizacional e administrativo, por sua iniciativa, por força das circunstâncias, ou como resultado do jogo de forças que se estabelecia no interior

Posteriormente, com a mudança democrática de abril de 1974 (*revolução dos cravos*), a responsabilidade da gestão das escolas (e, num certo sentido, a da sua direcção) foi assumida por *comissões de gestão* democraticamente eleitas. Assim, num contexto social e político revolucionário, favorável a mudanças profundas, seguiu-se um tempo (todavia breve) em que as margens de autonomia foram expressivamente ampliadas, consubstanciando importantes e heterogéneas experiências de *autogestão* escolar. Isto significou, consoante as situações, que as escolas assumiram cortes mais ou menos radicais com o Ministério da Educação, possibilitando, assim, iniciativas próprias em torno de uma autonomia até então desconhecida e conjunturalmente conquistada, frequentemente legitimada através de práticas de democracia directa. Como afirma Licínio Lima a este propósito,

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

Algumas das práticas de gestão, que nessa conjuntura histórica deram forma concreta à(s) autonomia(s) conquistada(s) pelas escolas, foram sendo reconhecidas pelo Estado e sua administração central, acabando por ser normativamente reguladas pelo Ministério da Educação (cf. decreto-lei nº 735-A/74) e abrindo assim caminho para o que veio a ser (mais cedo do que se suporia) a consagração legal da chamada *gestão democrática das escolas* (cf. decreto-lei nº 769-A/76), isto é, a generalização a todos os estabelecimentos de ensino de um modelo uniforme que, herdando o espírito de participação e de democraticidade dos momentos anteriores – traduzido agora na eleição de um órgão colegial de gestão chamado *conselho directivo* – viria a ser, ao contrário do que a designação deste órgão poderia sugerir, um modelo esvaziado de *poderes de direcção* que as escolas, em muitos casos, tinham conseguido assumir na sequência das mudanças educacionais que se seguiram à revolução democrática, e com mais expressão no *período revolucionário* entre 1974 e 1976.³ Também por esta

do próprio liceu entre a sua acção e a de grupos de professores”. Existiam, continua este autor, “múltiplos exemplos de ‘infidelidades’ que fazem do liceu um ‘locus de produção normativa’ (Lima, 1992) e permitem relativizar a influência centralizadora de uma administração burocrática, autoritária e fortemente ideologizada [...]” (Barroso, 1995, p. 34).

³ Como refere ainda Licínio Lima, “Se o ensaio autonómico e autogestionário levado a cabo nas escolas desde os primeiros dias a seguir ao 25 de abril de 1974 pode configurar uma ‘aceleração revolucionária’ *avant-la-lettre*, porque ocorrida antes da aceleração a nível político [...], é interessante observar que uma antecipação semelhante ocorrerá também por parte da administração central face às escolas. Mais cedo do que noutros sectores, a administração procurou controlar e regular as práticas socioeducativas e escolares [...]” (Lima, 1999, p. 63).

razão a consagrada expressão *gestão democrática*, ao dar ênfase à gestão colegial eleita, continuou a remeter para importantes conquistas da revolução de abril – razão pela qual sempre se verificou uma particular relutância em abandonar este modelo de administração e gestão (e a sua designação), sobretudo em alguns sectores do campo da educação à esquerda do espectro político.⁴

Todavia, alguns anos depois, no decorrer de um período longo de *normalização* da vida portuguesa (isto é, de reaproximação gradual a um modelo de sociedade europeia, com uma economia capitalista e com um sistema político fundado na democracia representativa), a manutenção do *modelo de gestão democrática*, sucessivamente cerceado na sua autonomia por uma crescente regulamentação legislativa, acabou por induzir a desmobilização crescente dos actores escolares. Gradualmente desinteressados de uma participação meramente ritual e ritualizada na eleição de um órgão que, embora vocacionado para representar a escola perante o Ministério da Educação, cada vez mais se configurava como representante do Ministério da Educação na escola, muitos actores escolares vão aceitando (sem grandes resistências ou oposições) a despolitização da vida das escolas e a desvalorização da participação e da autonomia. Por outro lado, também “a partir de meados da década de 1980, a categoria político-administrativa conhecida por ‘gestão democrática’ das escolas vai sendo objecto de uma crescente desvitalização e erosão nos discursos políticos e nos textos normativos” (Lima, 2009, p. 234).

Neste contexto de crescente esvaziamento, burocratização e alguma perda de sentido do órgão de gestão (com importantes exceções em muitos casos), a reforma educativa, iniciada pelo governo em meados dos anos 1980, vem criar uma nova expectativa em torno da mudança do *modelo de gestão democrática* das escolas do ensino não-superior. Tornava-se necessário, na perspectiva dos proponentes de um novo modelo (cf. Formosinho, Fernandes e Lima, 1988a, 1998b), encontrar uma outra configuração organizacional que criasse condições para revitalizar pedagógica e democraticamente a escola, e que viabilizasse uma maior participação e mobilização dos actores educativos e escolares. Propunha-se então a criação de um órgão de gestão que deveria ser subordinado a um órgão de direcção, pressupondo o retorno e assunção do poder de direcção por parte da própria escola (naturalmente parti-

⁴ Para compreender melhor a evolução da *gestão democrática* em Portugal é muito importante ter em conta, entre outros aspectos, as especificidades e mudanças relativas ao contexto social e político em que ocorreu a génese e desenvolvimento deste modelo, mas também as características históricas da escola pública, nomeadamente as suas transformações pós-revolução democrática de abril de 1974. Numa análise comparada com o Brasil, por exemplo, se é verdade que podemos encontrar motivações e antecedentes que têm as suas semelhanças (nomeadamente o facto de a gestão democrática estar relacionada com os processos de transição dos respectivos regimes políticos autoritários para a democracia), também não deixa de ser importante perceber as diferenças que caracterizam o que neste país tem sido a concretização e evolução da gestão democrática na escola pública (entre outros, ver, por exemplo, Bastos, 1999b; Paro, 2001).

lhado com o Ministério da Educação), e assumindo-se que este órgão de direcção seria o espaço institucional democraticamente representativo dos diferentes grupos e interesses escolares e comunitários, com importantes margens de autonomia em questões expressivas para a vida da escola (entre as quais a definição de uma mesopolítica consubstanciada num projecto educativo próprio).⁵ Todavia, a proposta destes especialistas, apesar de procurar compatibilizar os princípios orientadores consagrados na Constituição da República Portuguesa e os princípios expressos na Lei de Bases do Sistema Educativo, e de ter sido, em grande medida, incluída na Proposta Global de Reforma que foi entregue ao Ministério da Educação, nunca teve, enquanto conjunto articulado, qualquer tradução legal integral, nem qualquer concretização prática. Contendo certamente pressupostos e dispositivos susceptíveis de leituras plurais, esta proposta continha, todavia, opções políticas claras e uma textura organizacional consistente. Por esta razão, continua a ser uma proposta relativamente avançada no tempo, estando mesmo em contra-ciclo com muitos dos valores gestionários emergentes em Portugal no final dos anos 1980 – valores esses gradualmente mais explícitos ao longo das últimas duas décadas e, hoje em dia, claramente assumidos no âmbito da chamada nova gestão pública (*new public management*).

Já o modelo de administração e gestão que veio a ser efectivamente legislado durante a fase de decisão política, e ainda no contexto da pretendida reforma global do sistema educativo do governo de Cavaco Silva, foi bastante diferente, ainda que não tenha introduzido uma ruptura profunda com as lógicas mais democráticas e participativas. Aliás, este outro modelo de administração e gestão, previsto agora no decreto-lei nº 172/91, nunca chegou a ser generalizado, tendo sido apenas experimentado em algumas dezenas de escolas.

É, todavia, um documento legislativo importante porque, entre outros aspectos, contém dispositivos organizacionais que sugerem a transição para uma fase onde “a conexão tardia à ideologia neoliberal” parece estar já, neste período, a ter algumas consequências na definição de certas políticas (cf. Afonso, 1995). Com alguma relevância a este propósito, uma das novidades deste modelo é o *director executivo* enquanto órgão de gestão unipessoal. Apesar de a figura de um director

⁵ A ideia de um projecto educativo (ou projeto político-pedagógico como é referenciado e assumido no Brasil) foi, durante alguns anos, um assunto muito presente na agenda educacional. Vários autores discutiram a natureza deste projeto, frequentemente em relação com a questão da autonomia da escola. Com excepção da proposta da comissão de reforma do sistema educativo de meados dos anos 1980, nunca legislada, os modelos de administração e gestão que se sucederam no tempo, a partir daí, nunca mais atribuíram ao órgão de direcção o poder de definir o projecto educativo – o que tem sido interpretado como esvaziamento *político* do órgão de direcção, congruente com uma natureza crescentemente tecnocrática do órgão de gestão. Para uma discussão do conceito e operacionalização de projecto educativo e suas implicações, ver, por exemplo, J. Adelino Costa (2007).

não significar, em si mesma, que a escola seja necessariamente gerida de forma tecnocrática, trata-se de uma designação que, considerando as especificidades da conjuntura em que ocorreu (cf. Afonso, 1997), parece indiciar a cedência a alguns sectores mais neoliberais e neoconservadores que pressionavam no sentido de acabar com a tradição de colegialidade democrática no órgão de gestão, que vinha da fase posterior à revolução democrática.⁶

A substituição deste modelo (que, como anteriormente referi, não passou da fase de experimentação) foi antecedida por um estudo da autoria de João Barroso, onde surge a noção de “contrato de autonomia” (cf. Barroso, 1997).⁷ Esta noção transita da proposta elaborada por este especialista em administração educacional para o que veio a ser um novo modelo de administração e gestão consagrado no decreto-lei nº 115-A/98, passando este a ser conhecido comumente como o modelo dos “contratos de autonomia”.⁸ Neste caso, para além do *conselho pedagógico* e do *conselho administrativo*, são órgãos de administração e gestão a *assembleia* e o *conselho executivo* ou *director* (cf. art. 15 do decreto-lei nº 115-A/98). A assembleia, no entanto, ao contrário do que seria de esperar, embora sendo “responsável pelas linhas orientadoras da actividade da escola”, não é conceptualizada nem designada como órgão de direcção, antes aparecendo a designação

⁶ A figura do director de escola pode, todavia, ser discutida a partir de outras experiências e perspectivas. Convocando novamente a realidade brasileira, pode afirmar-se, no que diz respeito à gestão democrática, que esta “abre para a comunidade da escola o compromisso de reeducar o seu dirigente, e colocar diante dele a necessidade de administrar a escola com as representações de todos[...]. Os profissionais da educação, os alunos, pais e comunidade conscientes da necessidade de um projeto democrático de educação podem constituir ‘núcleos de pressão’ e exigir do diretor eleito o compromisso com a participação de todos na construção de uma escola democrática” (Bastos, 1999a, p. 29). Também Vitor Paro escreve: “Um dos aspectos mais relevantes na atual estrutura organizacional da escola pública é o papel desempenhado pelo diretor. Queira-se ou não, a figura do diretor de escola ainda é um dos determinantes mais importantes da qualidade dos serviços desenvolvidos pela instituição escolar” (Paro, 2007, p. 102).

⁷ Num trabalho mais recente João Barroso reflecte sobre os “novos” instrumentos de acção pública” e escreve que “É neste contexto que as políticas de reforço da autonomia das escolas [...] aparecem claramente associadas à difusão dos conceitos de contratualização na administração pública [...]”. E acrescenta: “A noção de contrato tem, aqui, uma dupla aplicabilidade: como forma de modernização da administração pública em geral; como forma de regular as relações no interior da escola, entre os indivíduos e os grupos de interesses que representam” (Barroso, 2006, p. 31).

⁸ Nesta legislação pode ler-se: “Por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas” (cf. art. 48 do decreto-lei nº 115-A/98).

direcção executiva como sinónimo de conselho executivo ou director, isto é, como órgão de gestão.

Tal como tem acontecido em relação a todos os outros modelos, no campo dos estudos em administração educacional em Portugal existem variadíssimos trabalhos de pesquisa e de análise teórico-conceptual em torno deste último “regime de autonomia, administração e gestão” das escolas do ensino não-superior, que vigorou durante uma década. Dada a opção por uma apresentação mais breve, não temos aqui, no entanto, oportunidade para ir mais longe numa reflexão que teria todo o interesse em ser plural nas fontes e nas interpretações (cf., por exemplo, Afonso, 1999a, 1999b; Formosinho e Machado, 2005; Barroso, 2004; Lima, 2004, 2007).

Chegámos recentemente ao modelo de administração e gestão, actualmente em vigor (cf. decreto-lei nº 75/2008). Este modelo, entre outros aspectos, é oficialmente justificado “no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes”. A ênfase discursiva na colegialidade parece recair de novo na direcção – “órgão colegial de direcção designado conselho geral”. No entanto, algumas das ideias mais repetidas neste normativo vão no sentido de “reforçar as lideranças das escolas” e “criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes”. Segundo a nova legislação, o “rosto” da escola é agora o *director*. É este o líder forte que deve ser “dotado de autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa”.

Ainda é relativamente cedo para fazer afirmações mais consistentes sobre este normativo. Todavia, a contestação à figura do director já está presente em alguns dos discursos académicos mais críticos, e também nos discursos dos sindicatos mais representativos dos professores portugueses. Na perspectiva de Licínio Lima, que subscrevemos, “A justificação apresentada para a criação da figura do Director inscreve-se no quadro de uma ideologia de feição tecnocrática e gerencialista, ficando por demonstrar por que razão uma liderança individual é superior a uma liderança colegial, desprezando a experiência e os dados da investigação” (Lima, 2008; ver também Lima, 2009). Para a FENPROF (o maior sindicato de professores), o novo regime de autonomia e gestão das escolas “representa um retrocesso no funcionamento democrático da escola pública”, nomeadamente pelo “fim da tradição de colegialidade na gestão escolar do pós 25 de abril”, e porque a concentração de poderes no director parece consagrar “uma espécie de autonomia do chefe, em detrimento da autonomia da escola” (cf. Mendonça, 2009, p. 38). Como nós próprios escrevemos há alguns anos atrás, quando tudo indiciava que, mais tarde ou mais cedo, viria a ser consagrada a figura do director nas escolas públicas portuguesas, o gestor ou director escolar (preferencialmente como órgão unipessoal de cariz tecnocrático) assume uma nova centralidade organizacional, porque é ele (e não os órgãos colegiais) que deve *prestar contas* pelos *resultados* educacionais conseguidos, transformando-se no principal

responsável pela efectiva concretização de metas e objectivos, quase sempre central e hierarquicamente definidos.⁹ Neste sentido, esta concepção de gestão introduz uma nova *nuance* na configuração das relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do *direito a gerir* — direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de *tecnologia moral* ao serviço de uma nova ordem social, política e económica.¹⁰

Apesar de haver diferentes e contraditórios modelos de prestação de contas e de responsabilização em educação (*accountability*), o modelo administrativo-burocrático e o modelo baseado na lógica de mercado são os mais congruentes com esta (nova) concepção de gestão e de gestor. Assim, tanto no modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado, quanto no modelo que se apoia no controlo administrativo-burocrático, as formas de avaliação privilegiadas são sobretudo aquelas que facilitam a comparação e o controlo de resultados, embora num caso se exija sempre a sua divulgação pública e noutro essa prestação de contas se faça sem publicitação e directamente às hierarquias de topo da administração. Em qualquer dos casos, sejam ou não publicamente divulgadas e publicitadas as informações sobre os resultados obtidos pelas escolas, a avaliação dos órgãos de gestão é sempre realizada, directa ou indirectamente, na base destes mesmos resultados, porque, quer o mercado (ou, neste caso, os designados *clientes* da educação escolar), quer as entidades mantenedoras ou proprietárias quando se tratar de estabelecimentos privados, quer o Estado quando se tratar de escolas públicas, farão sempre recair sobre os gestores ou directores a justificação e a responsabilização mais imediatas desses mesmos resultados educacionais. Assim, os directores ou gestores escolares tenderão a criar mecanismos de controlo organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais. É também por isso que a ideologia organizativa designada por *gestão da qualidade total* (nascida nas empresas lucrativas e agora transposta para as organizações educativas e de saúde) pode transformar a escola num novo *pan-ótico*, incrementando os mecanismos de controlo e vigilância sobre os seus actores educativos (cf. Afonso, 2003a, 2003b).

Pelo facto de termos hoje, nas escolas portuguesas de ensino não superior, uma nova centralidade do director – gestor unipessoal de quem se espera a prestação de contas e a eventual responsabilização perante a comunidade e o Estado –, e também pelo facto de a questão da autonomia (tomada como noção evidente ou

⁹ Vale aqui referir a perspectiva de Jorge Adelino quando a este propósito escreve: “O quadro da progressiva autonomia, responsabilização e prestação de contas dos estabelecimentos de ensino [coloca] os líderes escolares no centro estratégico de um desenvolvimento organizacional que se pretende coeso, eficaz e de qualidade” (Costa, 2000, p. 30).

¹⁰ Um dos textos de referência sobre este assunto é da autoria de Stephen Ball (1990).

auto-explicativa) estar igualmente a ser utilizada para justificar políticas de avaliação externa das escolas, em conexão, mais ou menos difusa, com discursos que convocam a necessidade (supostamente sempre democrática) da transparência, da prestação de contas e da responsabilização, é importante verificar até que ponto estas questões e dimensões têm sido consideradas, ou estão actualmente a ser referenciadas, nos normativos legais relativos aos modelos de administração e gestão. É isso que faremos, de forma exploratória, na segunda parte deste texto, acrescentando como complemento uma breve análise em torno do programa de avaliação externa das escolas.

ACCOUNTABILITY NOS MODELOS RECENTES DE GESTÃO DAS ESCOLAS PORTUGUESAS

Frequentemente utilizado como sinónimo de *prestação de contas*, o vocábulo *accountability* apresenta alguma instabilidade semântica porque corresponde a um conceito com significados e amplitudes plurais. Para os objectivos deste texto, definimos *accountability* como um processo integrado de *avaliação*, *prestação de contas* e *responsabilização*. Nesta perspectiva, e em determinadas situações específicas, a avaliação surge como condição necessária para a prestação de contas, sendo que esta, por sua vez, implica fornecer e disponibilizar informações e dar justificações sobre as decisões e os actos praticados (*answerability*). Finalmente, a imputação de responsabilidades e a imposição de sanções (*enforcement*) traduzem uma outra importante característica dos sistemas ou modelos de *accountability* (cf., por exemplo, Schedler, 1999; Corvalán, 2006). Partindo desta perspectiva teórico-conceptual, ensaio uma leitura exploratória aplicada a modelos de gestão das escolas públicas em Portugal, considerando na análise, complementarmente, o respectivo programa de avaliação externa, actualmente em curso.

Se percorrermos os diferentes normativos legais, apresentados sucintamente na primeira parte deste texto, verificamos que só muito recentemente se assumem (e de forma relativamente ambígua e discreta) os princípios da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização. Com efeito, se voltarmos ao primeiro modelo atrás referenciado (o modelo da *gestão democrática*) verificamos que nele se refere tão somente que “Os membros dos conselhos directivos serão individual e solidariamente responsáveis perante o Estado pelo cumprimento da lei e das normas regulamentares em vigor” (cf. art. 19 do decreto-lei 769-A/76). Do mesmo modo, muitos anos mais tarde, nos “princípios orientadores” de um importante normativo de enquadramento da autonomia sublinha-se a “responsabilização dos órgãos individuais ou colectivos das escolas pelos seus actos e decisões”, afirmando-se ainda, no que diz respeito ao projecto educativo, que este deve ser “constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida da escola [...]” (cf. art. 3º e preâmbulo do decreto-lei nº 43/89). Dois anos depois, no diploma que define outro “regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” (adoptado a título expe-

rimental), as ideias de responsabilidade e de prestação de contas são mais frequentes (embora esta última expressão esteja apenas implícita). Lembrando a experiência acumulada durante 15 anos de gestão democrática, justifica-se, desde logo, a necessidade de fazer alterações “de modo a conciliar o intransigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade”. Mais à frente, este diploma diz ainda que “situa a escola numa nova dimensão de liberdade e de responsabilidade” mas, em termos concretos, o *conselho de escola*, enquanto órgão de direcção, é que é responsável pela “orientação das actividades da escola” perante a administração educativa, e o *director executivo*, enquanto órgão de gestão, é que “é responsável perante o conselho de escola” e “ainda especialmente responsável perante a administração educativa” (cf. preâmbulo, art. 7º e art. 21 do decreto-lei 172/91).¹¹

Por sua vez, o modelo de gestão que substituiu o anterior (cf. decreto-lei nº 115-A/98) começa por salientar a necessidade de “uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa”. No que diz respeito, de forma mais específica, aos princípios orientadores que devem ser seguidos, este diploma dá ênfase à “responsabilização do Estado e dos diversos intervenientes no processo educativo”, bem como salienta a necessária “transparência dos actos de administração e gestão”. Relativamente aos *contratos de autonomia*, enuncia-se como um dos princípios o “reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação” (cf. art. 4º e art. 48 do decreto-lei nº 115-A/98).

Finalmente, no diploma atual relativo ao regime de autonomia e gestão das escolas públicas verifica-se que são feitas, com alguma frequência, referências à prestação de contas e a outros princípios congruentes (cf. decreto-lei nº 75/2008). Explicita-se neste normativo que o regime agora consagrado funciona “sob o princípio da responsabilidade e da prestação de contas do Estado assim como de todos os demais agentes ou intervenientes”. Também se enfatiza que a participação e intervenção na “direcção estratégica” dos estabelecimentos ou agrupamentos escolares, por parte das famílias, professores e outros agentes da comunidade, “constitui um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve”. Como está bem explícito neste mesmo normativo legal, o conselho geral elege e pode destituir o director, e este “tem de prestar contas” ao conselho geral. Mais à frente, reitera-se igualmente que o exercício da autonomia “supõe a prestação de contas, designadamente através de procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa”. Salientam-se, ainda, eventuais consequências decorrentes da acção inspectiva e da avaliação externa que podem, por exemplo, fundamentar a dissolução dos órgãos de direcção e gestão.

¹¹ A “administração educativa” é definida neste diploma legal como sendo “os serviços e organismos centrais e regionais do Ministério da Educação” (cf. art. 3º do decreto-lei 172/91).

Em síntese, ao contrário dos outros, este modelo de gestão (que não se confunde com um modelo de *accountability*) parece, em várias dimensões, incluí-lo implicitamente – não apenas pelo que já se afirmou anteriormente mas, também, porque estão presentes formas de corresponsabilização entre o Estado, os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas, sobretudo no que diz respeito aos *contratos de autonomia*.¹² Além disso, é também de considerar que o “conselho geral”, enquanto novo órgão de “direcção estratégica”, é um espaço particularmente propício à prestação de contas (enquanto *answerability*), envolvendo a comunidade escolar e local nos processos de informação, diálogo, argumentação e justificação. Contudo, estes princípios dificilmente poderão concretizar-se à margem da acção do novo director, uma vez que este órgão vai ter uma grande centralidade na vida de um *agrupamento* ou de uma escola não agrupada. Sabendo que pode haver alguma expressão quotidiana de tendências tecnocráticas decorrentes da implementação deste novo normativo –, ampliadas nomeadamente pelo efeito da pressão para a produção de resultados mensuráveis, a que se soma o facto de o director “intervir nos termos da lei no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente” – não é de todo improvável que ocorram tensões entre os estilos de liderança (ou as práticas efectivas de gestão) e as formas parcelares de *accountability* decorrentes deste novo regime de autonomia das escolas.

Para finalizar este texto, apresentaremos em seguida alguns aspectos do programa de avaliação externa das escolas. Este programa é da responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação e conta com a colaboração de especialistas externos convidados, os quais integram as respectivas equipas de avaliação.

Antes de iniciar este programa, o Ministério da Educação constituiu um *grupo de trabalho* para propor um modelo de avaliação, o qual, numa fase-piloto, foi testado numa amostra constituída por escolas com alguma experiência em processos de auto-avaliação. Entre outros aspectos, o relatório final deste *grupo de trabalho* afirma uma “preocupação com a prestação de contas”, não tanto como disponibilização de dados ou informações, escrevem os seus autores, mas, sobretudo, como “resposta fundamentada à interpelação que os diferentes parceiros fazem aos responsáveis pelas políticas de escola sobre o seu desempenho educativo”. Mais adiante, salienta-se ainda que a “divulgação pública dos resultados da avalia-

¹² Temos hoje no sistema educativo português os designados *agrupamentos de escolas*, que constituem um novo patamar administrativo ou, como o designa Licínio Lima (2004), um “novo escalão da administração desconcentrada”. Na definição da legislação actualmente em vigor, que em termos de concepção de agrupamento não inova em relação à anterior, “O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de um ou mais níveis e ciclos de ensino”. O principal órgão de administração e gestão de cada agrupamento é o *director(a)*, e o órgão de topo, a que está atribuída a “direcção estratégica”, é o *conselho geral* (cf. decreto-lei n.º 75/2008).

ção é uma forma de prestação de contas tanto das escolas como dos avaliadores” (Oliveira *et al.*, 2006, p. 8 e 10).

Tendo em conta estas afirmações, parecem estar presentes e ser valorizadas as dimensões da *accountability* relativas à informação, à argumentação e à justificação, ou seja, parece haver alguma ênfase no pilar da prestação de contas enquanto responsabilidade (*answerability*) – em congruência, aliás, com intenções expressas no próprio programa do XVII Governo Constitucional (cf. Portugal, 2005). Neste se afirma, por exemplo, que uma das “ambições para a legislatura” é a de “enraizar em todas as dimensões do sistema de educação e formação a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas” (Portugal, 2005, p. 43). No que diz respeito às escolas, considera-se desejável criar condições para uma maior autonomia, significando esta “maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados” (Portugal, 2005, p. 44). Foi, aliás, neste âmbito que se previu o lançamento de um programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias, em que “a avaliação terá consequências, quer para premiar as boas escolas, quer para torná-las referências para toda a rede, quer para apoiar, nos seus planos de melhoria, as escolas com mais dificuldades” (Portugal, 2005, p. 44). Mais à frente, reafirma-se que “as escolas verão reforçadas as suas capacidades próprias de organização e gestão, num quadro de maior responsabilização e avaliação de processos e resultados” (Portugal, 2005, p. 48). Finalmente, sublinha-se a ideia de maior exigência e rigor no funcionamento do sistema educativo, implicando a “transparência e responsabilização dos vários serviços” e a consolidação de um “sistema de informação actualizado e credível” que forneça dados e informações solicitados por organismos internacionais e por outros interessados (Portugal, 2005, p. 49).

A partir destes dados, pode afirmar-se que o programa de governo analisado aponta não apenas para o pilar da avaliação e para o pilar da prestação de contas, mas também para o pilar da responsabilização, ou seja, para um *modelo de accountability*. Cotejado o programa desse governo com o programa de avaliação externa das escolas, este fica um pouco aquém, sobretudo no que diz respeito às consequências da avaliação. Possivelmente porque, como refere o documento da Inspeção Geral da Educação (IGE, 2009), as consequências transcendem o âmbito do programa de avaliação externa e remetem para funções da “administração educativa”. De qualquer modo, o pilar da responsabilização é extremamente controverso, como muitos autores têm chamado a atenção (cf., entre outros, Ranson, 2003; Corvalán, 2006). O próprio Conselho Nacional de Educação (2008) o reconhece quando refere que “o receio de que da avaliação externa possam resultar consequências negativas para as escolas e os seus agentes podem levar a comunidade escolar a adoptar uma atitude defensiva, contornando problemas que devem ser enfrentados...”. Em resposta a esta preocupação, a IGE é bastante elucidativa no seu posicionamento, quando considera que “o acompanhamento, o apoio e a exigência relativamente às escolas com classificações de *Insuficiente* é fundamental para que a avaliação constitua uma oportunidade de melhoria

e não um risco de penalização”. Neste sentido, acrescenta, “a administração educativa tem como desafio encontrar as modalidades mais adequadas de acompanhamento das escolas”. No mesmo documento, reconhece-se também que “a relação entre a avaliação e as medidas de desenvolvimento organizacional, onde se poderão situar os contratos de desenvolvimento e autonomia, aumenta a possibilidade de (con)seqüência da avaliação e torna mais visível a responsabilidade” (IGE, 2009, p. 66). Do nosso ponto de vista, a constatação de que há alguma indefinição relativamente ao pilar da responsabilização é também corroborada no parecer do Conselho Nacional de Educação, quando este aponta os seguintes cenários em relação ao *contraditório*:

Se predominar neste modelo de avaliação das escolas a perspectiva formativa – de apoio à evolução da instituição – como defendemos, a actual forma de resposta da equipa avaliadora ao *contraditório*, com as alterações na divulgação que preconizamos, parece adequada. Se, pelo contrário, prevalecer uma orientação reguladora, com prémios e punições associadas, é necessário instituir um verdadeiro mecanismo de recurso para uma entidade independente, com igual publicitação dos resultados da sua intervenção (CNE, 2008).

E, mais à frente, o parecer conclui:

Desaconselha-se, pelo menos nesta fase, qualquer ligação entre os resultados da avaliação das escolas e punições ou prémios dos seus agentes individuais [...] (CNE, 2008).

Em resumo, o modelo actual de avaliação externa das escolas prevê uma fase inicial de recolha e sistematização de informação, por parte dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, que se traduz, entre outros aspectos, na produção de um relatório de auto-avaliação (avaliação *ex-ante*). Segue-se uma segunda fase em que os vários documentos e relatórios produzidos pelas escolas são disponibilizados e analisados pela equipa externa de avaliação com o objectivo de preparar adequadamente a visita aos estabelecimentos de educação e ensino. Numa terceira fase, durante a visita da equipa de avaliação externa (constituída por dois inspectores da IGE e um perito em avaliação), realizam-se diferentes entrevistas em painel, quando são ouvidos membros e representantes de todos os sectores da comunidade escolar e educativa (membros de órgãos de gestão, professores, funcionários, estudantes, pais, representantes da autarquia e de outras instituições ou associações locais). Estas entrevistas procuram esclarecer e aprofundar aspectos constantes em documentos e relatórios elaborados inicialmente pelas escolas e/ou decorrentes de dados estatísticos fornecidos pelo próprio Ministério da Educação, constituindo-se, assim, como oportunidades de diálogo, justificação e argumentação, onde se recolhem e confrontam informações pertinentes para a caracterização dos “domínios” escolhidos como prioritários neste modelo de avaliação externa das escolas (“resultados, prestação

do serviço educativo, organização e gestão escolar, liderança e capacidade de auto-regulação e melhoria”), bem como, dentro de cada um destes domínios, informações pertinentes para a caracterização dos respectivos “factores” (“sucesso académico, participação e desenvolvimento cívico, comportamento e disciplina, valorização e impacto das aprendizagens, articulação e sequencialidade, acompanhamento da prática lectiva em sala de aula, diferenciação de apoios, abrangência do currículo e valorização dos saberes e aprendizagens, concepção, planeamento e desenvolvimento da actividade, gestão dos recursos humanos, gestão dos recursos materiais e financeiros, participação dos pais e outros elementos da comunidade educativa, equidade e justiça, visão e estratégia, motivação e empenho, abertura à inovação, parecerias, protocolos e projectos, auto-avaliação e sustentabilidade do progresso”). Pode, portanto, considerar-se todo este processo como a fase de *prestação interna de contas*. Na fase seguinte (avaliação *ex-post*), a equipa de avaliação externa pondera as informações e dados recolhidos, atribui uma classificação a cada um dos domínios (muito bom, bom, suficiente e insuficiente), sinaliza o que considera serem os pontos fortes e fracos da organização escolar visitada, e elabora um relatório que é enviado, algum tempo depois, às respectivas escolas ou *agrupamentos*. Recebido este relatório, as escolas ou *agrupamentos* que julgarem necessário farão o *contraditório*. Por último, o relatório da equipa de avaliação externa será publicitado na internet, no sítio da IGE (<<http://www.ige.min-edu.pt>>), tal como o respectivo *contraditório* (se houver). Ou seja, esta última etapa (que diz respeito à publicitação dos relatórios da avaliação *ex-post* e do *contraditório*) pode ser considerada como a fase de *prestação pública de contas*.

A partir da análise do conteúdo dos normativos e documentos recolhidos, relacionados com o programa de avaliação externa das escolas do ensino não superior, nota-se essencialmente a ausência (ou a insuficiente clarificação) do pilar de responsabilização. Por outro lado, é evidente a centralidade do pilar da prestação de contas (onde a produção de informações, argumentações e justificações tem um papel estruturante), estando também presente o pilar da avaliação, em dois momentos distintos: durante o processo de auto-avaliação (ou avaliação *ex-ante*) e durante o processo de avaliação externa (ou avaliação *ex-post*).

PARA CONCLUIR

Num balanço final deste texto, pode concluir-se (provisoriamente) que a problemática da *accountability*, enquanto conjunto articulado de relações entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, está em desenvolvimento em Portugal e faz parte, de forma crescente e cada vez mais explícita, das orientações, regulamentações legais e discursos relativos a diversas dimensões da administração pública e da vida social. Valerá a pena, num futuro próximo, indagar criticamente sobre outros sentidos, políticos, éticos, culturais e educacionais mais profundos, plurais e contraditórios, desta presença recorrente nas políticas sociais e educacionais.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo J. O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 8, n. 1, p. 73-86, 1995.
- _____. O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. Um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995). *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 10, n. 2, p. 103-137, 1997.
- _____. A autonomia como tópico discursivo na história recente dos modelos de administração das escolas. *Território Educativo*, Porto, n. 5, p. 19-25, 1999a.
- _____. A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *Inovação*, Lisboa, v. 12, n. 3, p. 121-137, 1999b.
- _____. As escolas em avaliação: *avaliabilidade* e responsabilização. *Administração Educacional* – Revista do Fórum Português de Administração Educacional, Lisboa, n. 1, p. 22-25, 2001.
- _____. Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. (Org.). *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002, p. 31-37.
- _____. Escola pública, gerencialismo e accountability. *A Página da Educação*, Porto, ano 12, n. 126, p. 21, 2003a.
- _____. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In: ESTEBAN, M^a. Teresa (Org.). *Escola, Currículo e Avaliação*. São Paulo: Cortez, 2003b, p. 38-56.
- BALL, Stephen. Management as moral technology. In: BALL, S. (Org.). *Foucault and Education*. London: Routledge, 1990.
- BARROSO, João. *Os Liceus – Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.
- _____. *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, 1997.
- _____. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 17, n. 2, p. 49-83, 2004.
- _____. A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. In: AAVV. *A Autonomia das Escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 23-48.
- BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: _____. *Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999a, p. 7-30.
- BASTOS, João Baptista (Org.). *Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999b, p. 7-30.
- CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (CAA). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n° 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação, 1997.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). *Parecer Sobre a 'Avaliação Externa das Escolas'*. Lisboa: CNE, 2008.
- CORVALÁN, Javier. *Accountability* educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. In: CORVALÁN J.; MCMEEKEIN, Robert (Org.) *Accountability Educacional: Posibilidades y desafíos para America Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Preal-Cide, 2006, p. 11-18.

COSTA, Jorge Adelino. Lideranças nas organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas. In: COSTA, Jorge A. et al. (Org.) *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2000, p. 15-33.

_____. *Projectos em Educação: contributos de análise organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007.

FORMOSINHO, João. A construção da autonomia das escolas: lógicas territoriais e lógicas afinitárias. In: FORMOSINHO, João et al. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Asa, 2005, p. 307-319.

FORMOSINHO, João; MACHADO, Joaquim. A administração da escola de interesse público em Portugal – políticas recentes. In: FORMOSINHO, João et al. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Asa, 2005, p. 115-162.

FORMOSINHO, João; FERNANDES, A. Sousa; LIMA, Licínio C. Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In: CRSE. *Documentos preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, 1988a, p. 139-170.

_____. Ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas. In: CRSE. *Documentos preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, 1988b, p. 171-236.

INSPECÇÃO-GERAL DE EDUCAÇÃO (IGE). *Avaliação Externa das Escolas-2007-2008-Relatório*. Lisboa: IGE, 2009.

LIMA, Licínio C. *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho, 1992.

_____. E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 12, n. 1, p. 57-80, 1999.

_____. O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 17, n. 2, p. 7-47, 2004.

_____. 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, 2007, p. 15-77.

_____. Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”. Lisboa: Assembleia da República, Comissão de Educação e Ciência, 12 de Fevereiro de 2008.

_____. A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia*, Porto, v. 19, p. 227-253, 2009.

MENDONÇA, Manuela. Novo regime é um retrocesso no funcionamento democrático da escola pública. *A Página da Educação*, série II, n. 186, p. 36-39, 2009.

OLIVEIRA, Guedes; CLÍMACO, M^a. Carmo; CARRAVILLA, M^a. Antónia.; SARRICO, Cláudia; AZEVEDO, José Maria; OLIVEIRA, J. Fernando. *Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, 2006.

PARO, Vitor. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo; ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, Financiamento e Direito à Educação*. São Paulo: Xamã, 2001, p. 79-88.

_____. *Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino*. São Paulo: Ática, 2007.

PORTUGAL. *Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2005. Disponível em <<http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/631A5B3F-5470-4AD7-AE0F-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>>.

RANSON, Stewart. Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, Londres, v. 18, n. 5, p. 459-480, 2003.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas *et al.* (Ed.). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Reinner Pub., 1999, p. 13-28.

✉ ALMERINDO JANELA AFONSO é sociólogo e doutor em Educação; pesquisador do Centro de Investigação em Educação (CIEE), professor, coordenador de dois mestrados em Educação, e diretor-adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Educação, da Universidade do Minho. Autor de várias publicações, entre elas o livro *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009. Email: ajafonso@iep.uminho.pt

*Recebido em janeiro de 2010.
Aprovado em fevereiro de 2010.*