CAPÍTULO 4

30 anos de *estruturação* dos *regimes de regras extraorganizacionais*

Neste capítulo pretendemos ganhar alguma perspectiva longitudinal e caracterizar, *en passant*, os últimos 30 anos de decisão e administração da educação em Portugal para melhor compreendermos e melhor podermos interpretar os acontecimentos contemporâneos. Focalizaremos designadamente, e apenas, a decisão relativa à administração do sistema educativo e à gestão das organizações escolares.

Nesta leitura diacrónica tentámos, primeiro, identificar e desunir segmentos temporais, embora uns tão-só por motivos analíticos, e, segundo, reler esses factos segundo o quadro analítico-conceptual que definimos no capítulo anterior.

4. Direcção, administração e gestão da organização escolar

25 de Abril de 2004. *Escolhemos a sombra* do dia 25 de Abril de 1974 para nesta manhã, exactamente 30 anos depois, iniciar simbolicamente a escrita do capítulo 4 desta dissertação de mestrado. Naquela manhã, há 30 anos atrás, estava no colégio. Lembro-me de me terem ido buscar e descer a rua a olhar para o rasto que os aviões militares deixavam no céu azul e do ecrã da televisão dar as *ordens aos senhores telespectadores*. Mas a nostalgia do mito revolucionário continua a deixar inquietos aqueles que olham hoje o paradoxo do *real-social* português. O *slogan* das comemorações do trigésimo aniversário diz "Abril é Evolução". Nos *outdoors* alguém teimou em acrescentar um R a vermelho "[R]evolução" e que Manuel Alegre sublinhou veementemente no início do seu discurso na Sessão Solene Comemorativa na Assembleia da República ao reafirmar que era preciso "celebrar o 25 de Abril com todas as letras da palavra revolução" e num poema alusivo. Este dia e o *slogan* oficial são um excelente mote para iniciarmos um regresso, em diferido, ao passado da gestão das escolas em Portugal e julgar acerca dessa *evolução* ao longo destes *30 anos de gestão escolar*[1].

Do nosso ponto de vista este regresso comporta perigos. Por um lado, inserido numa segunda parte deste trabalho de investigação, este regresso deveria ideal e supostamente ser empreendido por uma recolha de dados em primeira-mão por parte da investigadora no contexto objecto do estudo. Isso afigura-se-nos impossível por dois motivos: a historicidade do contexto não nos permitiria essa aventura, segundo, seria um objectivo que extravasaria a delimitação empírica que traçámos para este trabalho. Por outro lado, compreender o presente implica sempre um regresso ao passado, mesmo que esse regresso seja apenas um recuo de dois ou três passos, mas com o 25 de Abril de 1974 ainda visível a *olho nu* e com alguns valiosos trabalhos de investigação que documentam este percurso de 30 anos, e que serão o suporte deste regresso, seria quase *indigno* não o fazer. E fazêmo-lo porque este primeiro capítulo da segunda parte desta dissertação pretende ser introdutório e preparatório do capítulo em que se fará a análise dos dados recolhidos à luz do quadro analítico-conceptual construído e para que essa análise não apareça historicamente desgarrada, sem ter, no entanto, pretensões de chegar a um *quorum* mas sim trazer para este *forum* reflexões

[1] Parafraseando o título da conferência de Lima (2002c).

e estudos que permitam dar alguma perspectiva longitudinal, suporte e consistência para compreender, situar e estabelecer conexões com o objecto do nosso estudo, de resto recente.

Teremos que traçar directrizes para tentarmos dar algum sentido a esta perspectiva longitudinal de três décadas. Uma dessas directrizes é delimitar períodos ou segmentos temporais ao longo destes 30 anos de gestão escolar. Outra é dizer com que *óculos* vamos observar esses segmentos temporais e que, desde já, podemos avançar – os conceitos de *estruturação supra-organizacional* e de *estruturação organizacional escolar*. A terceira é definir o que vamos observar com estas *lentes* sociológicas: a gestão da organização escolar enquanto construção social de macroactores e mesoactores. O recurso a citações poderá estar hiperbolizado mas, nesta fase, o nosso discurso, na tentativa de *medir o pulso* ao passado, tem que ser necessariamente indirecto.

As propostas de segmentação deste intervalo temporal são mais metodológico--analíticas do que rupturas na administração, gestão e organização do sistema educativo, daí que a opção por períodos, edições, ciclos ou fases para designar estes segmentos seja problemática. O que nos parece é que os factos escolhidos ou referenciados como *portadores* ou *arautos* de uma nova fase, maioritariamente factos político-administrativos, se não trouxeram as mudanças prometidas ou ansiadas, aliás quase nunca, pelo menos geraram um clima de expectativa e alguma turbulência nos contextos educativos e nos sujeitos e objectos operacionais desses referenciais. Será que estes trinta anos são encerrados agora que foi aprovada na Assembleia da República, no dia 20 de Maio de 2004, a *Lei de Bases da Educação*[2], paladino de novas-explícitas ou velhas-implícitas orientações político-ideológicas[3], patrocinada pelo XV Governo Constitucional apoiado por uma maioria parlamentar dos Partidos Social Democrata e Popular? Felizmente não temos que responder a esta interrogação.

[2] Que a 15 de Julho de 2004 é vetada pelo presidente da República e devolvida à Assembleia da República para discussão alargada.

[3] Reportámo-nos ao *Seminário Escola Pública e Construção da Cidadania Democrática* que teve lugar no dia 17 de Novembro de 2003 organizado pelo Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional da Universidade do Minho em que esta questão foi discutida, designadamente por Licínio Lima.

4.1. A autogestão democrática

Eternizado pela imagem da autodeterminação das escolas este período cada vez mais se afigura como excepcional, mesmo comparado com o futuro. O tempo e as condições históricas eram únicas. A revolução que despudorou a revolta e *conscientizou* populares franqueou a escola a tudo. A delimitação deste período é consensual entre os investigadores. Inicia-se com a revolução de Abril de 1974 e é *normalizado democraticamente* pela publicação e implementação do Decreto-Lei n.º 769-A/76[4]. Esta revolucionária mudança social em Portugal agarrou a educação como um *portador* de novos valores como Stoer descreve na citação que se seguirá e que Correia também subscreve ao reconhecer a proeminência da "ideologia democratizante" neste período e ao afirmar "em Portugal, no contexto revolucionário de Abril de 74, esta mesma definição conduziu a uma politização da educação, ou melhor, conduziu a uma definição da educação inseparável da erupção do político no campo educativo (...) a contribuição da educação para a democracia é inseparável da construção da *educação democrática*" (Correia, 1999, p. 83).

> "Com a revolução do 25 de Abril de 1974 deu-se uma tremenda expansão e renovação das instituições da sociedade civil. (...) Esta necessidade tornou-se evidente em todo o sistema de ensino, em geral, onde se verificou um alargamento dos aspectos democráticos populares da reforma Veiga Simão, os quais foram levados até ao ponto de terem existido tentativas sérias quer de construir uma escola socialista quer de usar activamente a educação para construir a sociedade socialista. O importante papel da educação durante a conjuntura revolucionária – embora com variadas ênfases nos diferentes governos provisórios – foi, assim, o de um retorno a noções de consenso e também inculcação ideológica, mas, desta feita, através da actividade e controlo populares." (Stoer, 1986, pp. 60-1)

Capaz de reverter a ordem passada:

> "(...) (em vez de um Estado a dominar e a submeter a sociedade civil como ocorrera no regime salazarista, a sociedade civil começou a dominar e a moldar o Estado), e assim, ainda de forma embrionária, pretendeu-se a auto-gestão e a expansão da sociedade civil em detrimento do Estado." (Stoer, 1986, pp. 61-2)

[4] Lima (1998a e 2002c) refere os Decretos-Lei n.º 221/74 e 735-A/74 como ensaios normalizadores precoces ou *avant la lettre* do Decreto-Lei n.º 769-A/76 ou, mesmo, uma "*cobertura legal*" ou "*legalização a posteriori*" da mobilização a nível escolar (1998a, p. 234-49), mas que foram praticamente ignorados pelas organizações escolares, ou seja, foram apenas tentativas de garantir a "governabilidade da educação" (Correia, 1999, p. 84).

Esta aguerrida mobilização social desejosa de democratização implode escola por escola numa dinâmica intensiva e extensiva, como *movimento centrífugo e desagregador*[5] (Barroso, 1992, p. 180), um sistema educativo símbolo do passado político repressor:

> "Com a revolução de 25 de Abril , todavia, as condições foram profundamente alteradas. Deu-se, de um momento para o outro, uma deslocação do poder do Ministério da Educação para as escolas, dos directores das escolas e do corpo docente tradicional para os professores progressistas e para o corpo estudantil. A iniciativa local após o 25 de Abril, isto é, a iniciativa ao nível da população escolar, comandou os acontecimentos, pelo menos durante os primeiros seis meses da revolução, e durante muito mais tempo em termos dos seus efeitos duradouros. Depois do 25 de Abril, nas escolas, tudo se passou como se tivessem sido *ocupadas* pelos próprios professores e alunos." (Stoer, 1986, pp. 127)

Stoer (1986, p. 138) reconhece que proliferavam sistemas de gestão controlados pelas comunidades escolares que evidenciavam a inexistência de uma "autoridade central", aliás auto-reconhecida oficialmente pelo Decreto-Lei n.º 221/74[6], que sem poder segue, provisoriamente, a táctica "se não os podes vencer junta-te a eles". O poder estava nas escolas, sem ser "transferido", como refere Stoer[7], ou sem ser transferido voluntariamente, mas conquistado pelos actores do processo educativo ou de que os actores se apoderaram improvisadamente, como Stoer, mais adiante, reforça "a gestão democrática emergiu das próprias escolas e universidades" (p. 156).

Sousa Santos apresenta uma hipótese para esta *facilidade* na ocupação de um certo *vazio* do poder omnipotente que parece vir a ser confirmada pelo subsequente desenrolar dos acontecimentos, como veremos adiante, o Estado *hibernou*:

> "Não se operaram transformações profundas nas formas organizativas do estado e a ideologia autoritária da administração pública manteve-se intacta, apesar de paralisada. *O que há de mais característico e até de mais original na crise do estado português neste período é precisamente a capacidade do estado para se manter intacto através de uma paralisia administrativa generalizada durante bastante tempo e no seio de lutas socais muito agudizadas*. (...) A paralisia institucional permitiu ao estado manter-se intacto, de reserva, até que o bloqueio do poder desse lugar a um novo bloco de poder." (Santos, 1984, pp. 20-2)

---

[5] "A realidade da escola, como sistema social e como organização, diluía-se sob o efeito de dois movimentos contraditórios (...) o centrífugo e desagregador (...) surgia como a 'perversão' resultante da margem de autonomia dos actores" (Barroso, 1992, p. 180).

[6] "Considerando a necessidade urgente de apoiar as iniciativas democráticas tendentes ao estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar e sem prejuízo de outras medidas que venham a ser tomadas para regularizar a vida académica nos diversos níveis de ensino (...), a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada, pelo Ministério da educação e Cultura, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois do 25 de abril de 1974." (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 221/74)

[7] "Com efeito, a transferência de poder do Ministério para as escolas conseguiu reconhecimento oficial." (Stoer, 1986, p. 138)

O poder estava *ipso facto* nas escolas pelo que "as consequências do processo de politização da escola, num regime de igualdade, foram, a curto prazo, devastadoras para o que havia sido anteriormente um poder altamente centralizado – o Ministério da Educação" (Stoer, 1986, p. 141) com as assembleias soberanas relativamente a todos os assuntos que dissessem respeito ao funcionamento das escolas onde se aliavam professores e alunos e estes ascendiam à participação na gestão escolar. Dizia Grácio: "nas escolas, implantaram-se esquemas de gestão democrática, com a participação conjunta em órgãos colegiais de representantes de professores, de alunos, de pessoal administrativo e auxiliar. Verificou-se uma maior iniciativa pedagógica das escolas e uma descompressão considerável nas relações educativas, nas formas de avaliação dos alunos" (1995, p. 410). Contudo este apogeu autogestionário singular é facilitado pela *paralisia administrativa* do Estado que recua perante uma anarquia instalada nas organizações escolares mas que ressurge quando este ânimo revolucionário se foi acomodando. Teodoro (2001, p. 319) confirma, por um lado, o forte movimento social popular e, por outro, a paralisia generalizada das estruturas do aparelho de Estado como as duas características marcantes deste período.

Lima (1998a, pp. 275-83 e 2002c) designa este período como a *primeira edição da gestão democrática* (*gestão democrática* que é, aliás, uma designação polissémica) discriminando ainda várias intra-fases importantes se déssemos maior visibilidade a este período, mas neste contexto queremos apenas salientar:

> "Mesmo até finais de 1976, durante as três fases descritas, a *gestão democrática* sofre ligeiras variações de sentido no plano do discurso dos actores escolares (e uma maior variação no plano formal); em todo o caso, destacam-se claramente alguns elementos comuns mais significativos – *deslocação do poder* para as escolas, participação activa e mobilização, democracia directa, autonomia, em suma (e na prática) ensaio *autogestionário*. Aceite-se portanto, até por conveniência de análise, reunir aquelas três fases sob a designação de ensaio *autogestionário*, entendidas no seu conjunto como um primeiro período da direcção/gestão das escolas." (Lima, 1998a, p. 277)

O tópico da participação, e respectivas consequências a montante e a jusante, foi problematizado por Lima na tese de doutoramento (1998a), como veremos, e a imobilização foi também pronunciada culpada por Stoer relativamente a algum fracasso dos ideais revolucionários: "o facto de a mobilização em Portugal não ter chegado a ser a 'grande mobilização das energias revolucionárias', parece-nos agora mais compreensível. Uma mobilização revolucionária coerente só podia ter ocorrido se a questão do poder tivesse sido decidida (favoravelmente à mobilização) numa fase inicial" (Stoer, 1986, p. 187). Aliás será

interessante retomar o que era evidenciado por Lima no estudo empírico: "a situação da participação na decisão, em estruturas e órgãos de direcção e de gestão escolar, caracteriza-se pela passividade e, em certos casos, pela não participação (...) A *gestão democrática*, em boa parte desde o início, na escola BA, foi uma gestão de/por professores, tendência que se acentua a partir de 1976/1977 e ainda de forma mais clara a partir do início da década de oitenta. Porém, mesmo neste quadro, é uma gestão liderada apenas por certos professores e por certos grupos perante uma crescente indiferença ou alheamento por parte de largos sectores, desde logo em termos de mobilização e participação eleitoral" (Lima, 1998a, pp. 354 e 398)[8].

Como Grácio (1986) chama a atenção ainda há uma falta de distanciamento afectivo e no tempo para avaliar o que se passou no período revolucionário na educação. Porém, já em 1978 Rui Grácio tinha elencado as principais transformações: "a) alteração, em todos os graus e ramos de ensino, dos conteúdos da aprendizagem (...); b) dignificação do estatuto pedagógico, social e cívico do professorado (...); c) transformações das relações institucionais no aparelho de ensino, liberto, ou tendencialmente liberto, de formas repressivas de autoritarismo e mandarinato político, administrativo e pedagógico, bem como de algum pessoal docente, e outro, que as encarnava (...); d) modificação dos objectivos propostos ao sistema de ensino nas suas relações com a sociedade global, intentando-se romper com o isolamento deliberado e a subordinação aos interesses das minorias sociais (...); e) cooperação do sistema de ensino na democratização da formação social, procurando alterar a sua função de reprodução e legitimação das desigualdades sociais e regionais (...)" (Grácio, 1986, pp. 155-6 e 1995, pp. 391-42). Esta "democratização do ensino"[9] inicia em 1974 a sua caminhada *sine die* em domínios referenciados por Grácio (1986, p. 161) tais como o direito à educação, os conteúdos e valores do ensino/aprendizagem, o governo e funcionamento das escolas, as relações com as autoridades político-administrativas, a participação de interesses sociais organizados e as relações do sistema educativo com compromissos políticos e com objectivos económicos e sócio-culturais, nomeadamente pela criação do ensino secundário unificado. Todavia Grácio, em 1981, admitia: "três anos depois desta listagem, poderá talvez dizer-se que estas medidas e algumas práticas experimentaram inflexões e suspensões

[8] O *fantasma* da não participação pairava nos trabalhos da CRSE veja-se, por exemplo, a apresentação de alternativas na eventualidade de ausência de listas para o conselho de direcção (CRSE, 1988a, p. 186).

[9] Ainda por cumprir relativamente a certos objectivos como sejam a igualdade de oportunidades, as taxas de escolarização, o analfabetismo e o ensino de crianças deficientes e que reclama medidas urgentes a nível da educação de adultos, do ensino infantil e do ensino superior, segundo Teresa Ambrósio (1981, pp. 575-601).

negativas, que outras não tiveram continuidade ou desenvolvimento suficiente. Ou, dito de outro modo: também aqui se verificou algum refluxo. Mas, no conjunto, aqui como no mais, não se retrocedeu, longe disso, à situação antedemocrática" (Grácio, 1995, p. 478).

O poder de decisão esteve, temporariamente, nas escolas e as metáforas da *anarquia organizada* e do *sistema de decisão caixote do lixo* serão adequadas para traduzir esta implosão na organização escolar como dizia Grácio neste trecho:

> "O mesmo sucede em relação às escolas. Mas, em muitas delas, emerge, por vezes convulsivamente, até à anomia da vida escolar, a busca de um novo ordenamento estrutural e normativo. São os 'saneamentos' políticos e pedagógicos – ou a 'depuração' do sistema; a procura de novos planos e conteúdos de ensino e de formas de avaliação – ou a reformulação política, cultural e pedagógica dos objectivos educacionais; a procura de novas estruturas de governo, administração e participação – ou a gestão democrática das escolas. É a ruptura política e pedagógica, para a qual grande parte dos professores, e das autoridades administrativas escolares, estão compreensivelmente impreparados. A partidarização da vida escolar não é mais clandestina, e alarga-se e aprofunda-se." (Grácio, 1995, p. 475)

Esta tentativa de reconstituição do período 1974-1976 é parcelar e circunscrita a aspectos da gestão e administração das escolas e, por isso, as conclusões também a ela se circunscrevem, por um lado, e decorrem de um *corpus* bibliográfico reduzido à sociologia da educação, por outro. Contudo, julgámos ter apresentado alguns elementos conducentes a fundamentar a conclusão de que foi neste período pós-revolucionário de *autogestão democrática* que houve uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* com a gestão da escolas, dos currículos, da avaliação a ser feita por assembleias de professores, alunos, pessoal administrativo e auxiliar. Esta caracterização aespacial que fomos fazendo pode levar-nos a incorrer na ideia de que houve uma hegemonia e uma orquestração nacional consonante desta autogestão e deste processo revolucionário na educação. Nem temos dados nem pretendemos generalizar, mas os relatos dos investigadores, simultaneamente actores, afiguram-se convergentes no sentido de reconhecer que o poder de decisão e gestão das escolas foi *roubado* pelos actores do *Olimpo* do poder político.

Estas descrições permitem-nos deduzir que a *gramática de regras na organização escolar* se alicerçava nas *mesorregras escritas e reescritas* a cada instante por cada escola que, desde logo, revogaram antiteticamente as *macrorregras* (órgãos, currículos, formas de avaliação) que fossem marcas de um passado não-democrático. Estes processos convulsivos e uma agência engajada e altamente transformadora denunciam um momento de *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* em que a estrutura ficou reduzida às *propriedades estruturais* mínimas que apenas lhe permitiram a manutenção, em estado de

latência, e a transição para outra fase ou período posterior. Como dissemos antes, parecem observar-se processos pluricausais, ambíguos e heterogéneos na acção endógena que reinventaram o sistema de uma forma diversificada, inovadora, transformadora, subjectiva, maleável e incerta, apontando para uma mutabilidade das estruturas, e dando a entender uma *agentia* organizacional possibilitadora e transformadora, isto é, a escola como *locus de produção* e de um *funcionamento disjuntivo,* ou seja, "também o movimento social nas escolas se afirmará sem necessitar de qualquer diploma legal regulador prévio, antes condicionando, pela sua prática, a legislação que posteriormente virá a ser publicada" (Teodoro, 2001, p. 347). As *macrorregras* chegaram a ser a expressão ou a legitimação legal das *mesorregras* praticadas porque nos contextos simplesmente vigoravam os *regimes de regras intraorganizacionais.*

4.2. A *normalização* da *gestão democrática*

Rui Grácio descreve assim o evoluir da situação durante os sucessivos Governos Provisórios:

> "Em contrapartida, a paz relativa das escolas e das comunidades envolventes parece alimentar-se mais da lassidão estudantil e docente, e do desencorajamento da criatividade popular, do que do empolgamento em tarefas construtivas. Essa 'paz' é cómoda para quem manda, mas pobre de virtualidades criadores. Antes propícia à restauração tendencial de normas e práticas antigas, que, no foro escolar, se vão recuperando a coberto de medidas administrativas (...)." (Grácio, 1995, pp. 353-4)

Este esmorecimento revolucionário, a crescente insatisfação, por parte de alguns sectores sociais relativamente ao *governo* do sistema educativo, "a incapacidade do Ministério da Educação em garantir um normal funcionamento das actividades escolares começou a preocupar as instâncias de poder político-militar, sobretudo pela consequências negativas de tal situação no desgaste da base social de apoio da revolução" (Teodoro, 2001, p. 355) e as críticas apontadas aos sucessivos governos criaram as condições sócio-políticas favoráveis a uma aceitação, ou até a um clamar[10], pela "normalização" sem suscitar grande antagonismo:

[10] A este propósito achámos interessante transcrever a intervenção de um estudante numa mesa-redonda, que terá acontecido no início de 1979, e que pode justificar a palavra que usámos: "Depois do 25 de Abril a classe dominante não tinha um projecto claro para a sociedade, estava muito dividida, houve muita confusão, as forças políticas não puseram em causa a função social da escola, limitaram-se a remendos e medidas parciais

> "A 'normalização' da educação em Portugal, após o período revolucionário, foi principalmente um processo pelo qual o Estado reconquistou e reassumiu o controle da educação, definindo e limitando aquilo que poderia considerar-se como educação. Todo o sistema de ensino foi atingido por esse processo de definição e limitação que foi impulsionada pelo desejo de substituir a política pelo planeamento." (Stoer, 1986, p. 64)

A "lassidão" do movimento popular e o fim do estado de *hibernação* do Estado permitiram, cumulativamente com outros factores históricos, o ressurgimento das práticas administrativas centralistas. A "normalização" foi um processo social abrangente que começou quando a *legitimidade revolucionária* foi substituída pela *legitimidade eleitoral* depois das eleições para a Assembleia Constituinte em Abril de 1975 (Teodoro, 2001, p. 332). A aprovação da Constituição da República em Abril de 1976 assim como os princípios e valores socialistas nela consagrados apontavam para uma *democratização normalizada* da sociedade portuguesa subordinada à Lei Fundamental, também no domínio da educação (Grácio, 1995, pp. 371-7), que, como diz Teodoro (2001, p. 367), reivindicava que a educação fosse um pilar consolidador da democracia quer na sua dimensão política quer social – "a revolução normalizava-se" (Teodoro, 2001, p. 343). E é este o início de uma nova fase marcada pela *normalização democrática*.

Este período de "normalização" implicou uma "desvalorização da sociedade civil", segundo Stoer, e na educação envolveu medidas como: exigências precisas relativas à qualificação profissional dos docentes, aos locais de ensino, à redefinição dos currículos e dos processos de avaliação. Esta lógica normalizadora eram tentativas de responder às exigências quer internas (MFA) quer externas (FMI e BM) associadas ao crescimento económico (1986, pp. 64 –70). O Estado reconquista o papel regulador uma das suas prerrogativas fortificantes.

> "O lançamento de um esquema de gestão democrática nas escolas pelo Ministério da Educação (considerado como 'claramente avançado em relação ao existente na maioria dos países') tinha como objectivo 'a construção de uma escola nova que fosse o alicerce de uma nova sociedade'." (Stoer, 1986, p. 130)

---

inconsequentes; ninguém exprimiu o que havia de verdadeiro nos movimentos estudantis, que a partir de 75 deixam de existir; houve depois um período em que a escola serviu de joguete dos partidos, mesmo os da esquerda inconsequentemente. Em 76, com o Cardia, há a normalização inevitável, mas essencialmente política e sem a racionalidade necessária. Há uma normalização política da escola ainda sem projecto. Só há pouco tempo, com a receita do Banco Mundial e com um certo consenso unificado da classe dominante se tem alinhavado um projecto para a escola, adaptando-se à crise económica prolongada." (*in*, Stoer, 1986, p. 205).

Esta fase de "normalização", enquanto *movimento centrípeto e unificador*[11] (Barroso, 1992, p. 180), para além de angariar a legitimidade interna (consolidação da democracia política) foi também condição *sine qua non* para a legitimação externa (visando a recuperação económica). Sem aprofundar este aspecto, foi a adesão à OCDE, à EFTA e, mais tarde, à, então, CEE, que abriu novas perspectivas e colocou novos desafios ao Estado, à sociedade e ao sistema educativo, sobretudo o da modernização (cf. Stoer, 1986, pp. 205-48 e Teodoro, 2001, pp. 375-415). Terá sido esta, de resto, uma forma de "protecção da acção administrativa" (Gomes, 1998, p. 195).

> "Depois de um período de *normalização*, em que o Estado assume de novo as rédeas da condução da política educativa, a integração europeia vai atribuir à educação um novo mandato, reforçando o discurso sobre a prioridade educativa e legitimado o propósito de uma reforma global da educação." (Teodoro, 2001, p. 386).

"O programa de *normalização*" do I Governo Constitucional, apoiado pelo PS, que nomeou Sottomayor Cardia para o Ministério da Educação, no campo educativo pretende "repor o *clima de normalidade* no funcionamento das escolas e na condução da política educativa, remetendo para mais tarde as primeiras medidas de reforma global" (Teodoro, 2001, p. 388), ou seja, *o retorno do poder e a reconstrução do paradigma da centralização* (Lima, 1998a, p. 258 e ss.). Stoer (1986, p. 147) analisa o discurso do ministro Sottomayor Cardia que, ao dizer que "à educação não chegou, em rigor, o 25 de Abril" consegue demagogicamente acometer o epíteto de "caos totalitário" ao período 74-76, apresentar-se como arauto da *democratização democrática* do ensino[12] e criar condições políticas para legislar e normalizar ou padronizar centralmente.

Stoer refere que este mandato político produziu dois decretos-lei estruturantes: os Decretos-Lei 769-A/76[13] (ensino preparatório e secundário) e 781-A/76 (ensino superior) para

---

[11] "A realidade da escola, como sistema social e como organização, diluía-se sob o efeito de dois movimentos contraditórios (...) o centrípeto e unificador (...) correspondia a função normativa da administração e do poder político" (Barroso, 1992, p. 180).

[12] Lima (2002c, p. 21) também refere este facto político e remata "o 25 de Abril dele!!".

[13] O carácter *sedutoramente publicitário* do preâmbulo deste decreto (como os de outros) mostra a necessidade de se mudar a gestão das escolas exaltando o período de *autogestão* "a escola sofreu nos últimos anos o efeito da descompressão da vida política nacional, o que, se levou a saudáveis atitudes de destruição de estruturas antigas, também fez ruir a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo" mas "é tempo já de, colhendo a experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar". O Decreto-Lei n.º 769-A/76 institui, deste modo, três órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário:

"normalizar" a gestão democrática das escolas alegando que o não cumprimento de decretos-lei anteriores teriam criado um "vazio legal", possibilitando uma ordem imposta por activistas minoritários e, por isso, haveria que separar a demagogia da democracia para lançar as bases da gestão democrática devolvendo as responsabilidades as actores das comunidades escolares no sentido de as fazer convergir com os padrões de outros países desenvolvidos. Stoer refere que estes decretos-lei em termos operacionais foram eficazes sobretudo ao alocar e clarificar deveres e competências a órgãos específicos e ao constituir assembleias de representantes em vez dos plenários, aquelas acusadas de terminarem com a democracia directa (Stoer, 1986, pp. 147-54). Stoer expressa conclusivamente o seu pensamento relativamente à simbiose/contiguidade entre estas duas fases e às tensões estrutura/agência:

> "Todo o processo de gestão democrática nas escolas e universidades, aqui esboçado, se pode considerar como um exemplo claro da proeza educativa da revolução portuguesa e, mais ainda, como um exemplo da vitalidade da sociedade civil portuguesa e da sua capacidade para criar (...) Voltando a um tema que tentámos abordar num capítulo anterior, diríamos que, primeiro o DL 735-A/74 e o DL 806/74, e mais tarde o DL 769-A/76 e o DL 781-A/76 conseguiram dar forma jurídica ao impulso democrático que, finalmente, necessitava de institucionalização. Daí, a natureza ambígua das leis e isto porque: por um lado, com as inevitáveis modificações, representavam a aceitação de um processo educativo iniciado 'fora' do Estado, processo esse que, particularmente com a 'normalização' (procedendo à alteração das leis) foi em grande medida deslocado para a esfera do Estado; por outro lado, significava que o Estado era obrigado a aceitar uma nova forma de escolarização não criada por ele. A revolução impôs ao Estado a gestão democrática nas escolas. (...) A gestão democrática nas escolas trouxe uma significação adicional à democracia no ensino em Portugal." (Stoer, 1986, pp. 152-3)

É natural que um certo *contágio* com a proximidade, os valores e a realidade revolucionários ainda consiga *lanças em África*, ou seja, uma representação paritária e uma eleição democrática dos órgãos de gestão das escolas esperançadas na participação activa e transformadora prometida pela mobilização social pós-revolucionária, mas "a imposição da ordem foi interpretada como uma ofensiva do ministério contra a gestão democrática do primeiro período, ao que os sectores mais activos responderam com uma contra-ofensiva dirigida para o decreto de 1976 e, em geral, para o ministro Sottomayor Cardia" e "o segundo período, marcado pelo 'retorno do poder' e pela 'reconstrução (sucedida) do paradigma da centralização' é aberto do ponto de vista formal (e não apenas) com a publicação do Decreto-

---

o conselho directivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo, e define a composição e competências destes órgãos.

-Lei n.º 769-A/76" e a partir daí "cada vez mais a *gestão democrática* se foi tornando uma gestão [corporativa] de professores" (Lima, 1998a, pp. 277-8).

Correia (1999) diz que a ideologia democrática dá lugar a uma definição jurídica da educação, ou seja, aos aspectos formais da vida democrática através do mundo jurídico:

> "A preocupação em assegurar a ordem educativa, regulamentando a gestão democrática das escolas no respeito por um conjunto de regras codificadas juridicamente para garantir a participação escolar e inibir o desenvolvimento da acção do social no campo educativo, constitui uma manifestação desta subordinação das comunidades ao Estado." (Correia, 1999, p. 88)

Entretanto passam os anos e nas palavras de Grácio transparece a desilusão porque, após dez anos, os ideais não se cumpriam:

> "No presente contexto político-social [1984], reversivo ele também, tais medidas não podem deixar de afectar aquela 'democratização da educação' cuja promoção constitui obrigação constitucional do Estado. Dez anos decorridos sobre o 25 de Abril, creio, sem remissão nostálgica, que, para cumprimento de tal obrigação, seria necessário recobrar – na estabilidade que resultaria do respeito activo da Constituição da República – os primeiros projectos educacionais, coerentes com o objectivo de 'assegurar a transição para o socialismo mediante a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa' (do Art.º 2º, na revisão de 1982)." (Grácio, 1986, p. 181)

Stoer refere a política de *planeamento* deste período, que se iniciou com a aprovação da Constituição em 1976 e no sistema educativo (básico e secundário) com o Decreto-Lei n.º 769-A/76 e, que de acordo com Teodoro (2001) e Barroso (2003a)[14], termina com a aprovação do grande documento planificador a Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986, Lei n.º 46/86, abrindo o caminho para a *reforma*[15], pretendeu normalizar internamente o

[14] Que diz a este propósito: "Esse período [normalização] se estende até 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, ano em que igualmente, processa-se a integração de Portugal na, então designada, Comunidade Europeia. O objectivo fundamental dessa política consiste em recuperar o poder e o controlo do Estado e a sua administração sobre a educação, eliminando as 'derivas revolucionárias', afastando os que eram considerados seus principais agentes no aparelho do Ministério da Educação e introduzindo critérios de 'racionalidade técnica' na decisão política, nomeadamente, por meio do reforço das estruturas e dos processos de planeamento" (Barroso, 2003a, p. 68).

[15] Teodoro (2001, p. 399) afirma "podendo-se considerar que a aprovação, em 1986, da lei 46/86 permitiu fechar o ciclo da normalização da política educativa e abrir uma nova fase, centrada novamente no propósito de realizar a *reforma educativa*, enquanto transformação global (e *coerente*) do sistema de ensino, interrompida pela crise revolucionária de 1974-1976" e confessa que em conversas com Rui Grácio este insistia frequentemente na hipótese de haver *continuidades* entre a *reforma Veiga Simão*, 1973, e a *reforma Roberto Carneiro*, 1987 (p. 14). Grácio escreve, em 1988, sobre esta hipótese "quase vinte brevíssimos anos separam os dois momentos, com uma linha de demarcação política de permeio que o passo do tempo mostrou ser mais ténue do que se afigurava de início. Simão sustentou um discurso político-educacional sob o signo da *democratização do ensino*, palavra crítica num regime em crise que não ousou inscrever nos textos programáticos sujeitos à discussão da opinião pública, e muito menos na proposta de lei remetida ao Parlamento. E, ao que se sabe, esteve preparada a sua substituição; na verdade, os seus projectos

período do "caos" revolucionário, ganhar legitimidade internacional pela conformidade às orientações das organizações internacionais, no sentido de convergir com os padrões de desenvolvimento dos países vizinhos, e arquitectar estrategicamente o desenvolvimento futuro do país pela centralidade da educação nesse processo, de que a aprovação em 1986 da Lei de Bases do Sistema Educativo[16] é expressão máxima precisamente no ano seguinte a Portugal ter assinado o tratado de adesão à CEE[17], que, de resto, não será uma coincidência inocente. O processo de elaboração da Lei n.º 46/86 é realçado por Teodoro (2001, pp. 399-409) e por Paiva Campos no prefácio (Pires, 1987), não nos deteremos na dinâmica do processo conduzido pela Assembleia da República, apenas destacamos a importância deste documento, um *texto sagrado,* se nos reportarmos a teorias das regras organizacionais, na projecção de um futuro reformador do sistema educativo, em conformidade com a aspiração de legitimação interna e externa, e na modernização do país.

> "A Lei de Bases aprovada não veio introduzir, como seria de esperar devido ao método compromissório adoptado, grandes rupturas na estrutura do sistema escolar. No plano dos princípios e das orientações estabelecidas consagrou, todavia, alguns dos mais importantes contributos da tradição do pensamento pedagógico português, da reflexão internacional sobre a democratização dos processos educativos e dos valores saídos da revolução e consagrados na Constituição de 1976. (...) A larga base social e política de apoio à Lei de Bases do Sistema Educativo tornou-se o ponto de partida para a tentativa de construção de um *consenso nacional* em torno da *reforma educativa* (...) Finalmente, estava terminada a normalização da política educativa e reunidas todas as condições para realizar a *reforma educativa* (...)." (Teodoro, 2001, p. 407-9)

Lemos Pires, na edição comentada da LBSE, destaca dois princípios basilares desta lei: a valorização do homem como o centro do projecto educativo e a inserção de Portugal

---

democratizantes – apoiados pelos sectores *liberais* – eram contraditórios com o carácter socialmente conservador e politicamente autoritário do regime. Hoje, aquela palavra não constitui problema. De qualquer maneira, o programa do actual Governo coloca a acção educativa sob o signo de três eixos estratégicos inspirados respectivamente nos princípios da *liberdade*, da *solidariedade social*, da *identidade nacional*" (Grácio, 1995, p. 607-13).

[16] Em 1982 Rui Grácio, quando a LBSE ainda era uma miragem algo longínqua, escrevia: "Quanto a uma lei de bases, ou lei-quadro, do sistema educativo será coisa importante, mas não é, cuido eu, decisiva. Por duas ordens de razões. A primeira é ser possível lançar reformas e inovações parcelares suportadas por uma orientação política que lhes empreste coerência bastante, sem haver um quadro legislativo global definidor das finalidades, dos objectivos e das estruturas do sistema educativo. (...) A segunda espécie de razões respeita às complexas e elásticas relações entre o direito e o facto. O ordenamento jurídico da realidade social não é por certo irrelevante; mas sabe-se como em todo o lado uma lei pode ser letra morta: sirva de exemplo, entre nós, muita prática ilegal e antidemocrática precisamente em nome da 'legalidade democrática'. Da lei à realidade que ela pretende conformar há a mediação dos actores sociais, designadamente aqueles que têm por função fazê-la respeitar e aqueles outros a quem cabe realmente aplicá-la." (Grácio, 1995, pp. 537-8).

[17] O tratado de adesão à, então, CEE, hoje UE, foi assinado no Mosteiro dos Jerónimos em Junho de 1985, remontando o pedido de adesão a 1977, e Portugal passa a ser membro efectivo da Comunidade a 1 de Janeiro de 1986.

num contexto europeu e mundial (Pires, 1987, p. 26), comentando igualmente aspectos técnicos e específicos da lei, mas termina deixando tudo expectativamente em aberto:

> "É entendimento do autor que esta Lei, sendo boa, embora não sendo óptima, é um manancial de revelações e descobertas. Sem risco de exagero, podemos considerá-la como uma espécie de carta magna da educação para os próximos lustros. Se ela resultará boa ou óptima ou mesmo vier a constituir um desapontamento, terá muito mais a ver com os governantes, administradores e educadores que bem usarem ou mal usarem a Lei e não à sua bondade interna." (Pires, 1987, p. 108)

Julgamos estar em condições de concluir o nosso raciocínio relativamente ao objectivo que traçámos para este recuo ao passado. Este segundo segmento temporal, marcado inicialmente pela aprovação da Constituição em 1976 e pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76 e concluído, com *chave d'ouro* relativamente aos objectivos governamental e estrategicamente definidos, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo[18], Lei n.º 46/86, é consensualmente designado pelos sociólogos da educação como período ou fase da *normalização*.

Normalização de quê? *Normalização* do funcionamento democrático e orquestrado das escolas e *normalização* do papel do Estado na regulação da educação. Tudo começava a voltar ao *normal*. Os processos convulsivos e uma agência engajada e altamente transformadora que denunciaram uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* entre 1974-76*, grosso modo,* começam a ser dominados e formatados por *macrorregras* que foram cerceando o grau de *estruturação organizacional escolar* protagonizado pelos actores e fazendo da escola uma *arena política* cada vez mais regrada*.* Talvez, como dissemos, nos primeiros anos deste período ainda se tenha verificado uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* por processos de *contaminação* e *vícios* herdados de um processo revolucionário ainda galvanizador em alguns contextos, mas gradualmente a "lassidão" dos actores conjuntamente com uma pluralidade de factores sociológicos vai cedendo terreno àquele que tem sido o *macroactor* de referência: o Estado e a sua administração. A este propósito dizia Afonso:

> "(...) abrindo caminho para o que veio a ser a consagração legal da chamada *gestão democrática das escolas*, isto é, a generalização a todos os estabelecimentos de ensino de um modelo uniforme que (...) virá a ser um modelo esvaziado dos poderes de direcção que as escolas tinham conseguido na sequência das mudanças educacionais posteriores a Abril de 1974." (Afonso, 1999, p. 123)

[18] De acordo com Teresa Ambrósio, uma prova da "parlamentarização da decisão política" (Ambrósio, 1998, p. 15).

Se no período antecedente as *mesorregras* condicionavam as *macrorregras*, *lato sensu*, estas, a partir de 1976, não eliminam os princípios e as conquistas de Abril no campo da educação mas, gradualmente, mudam-lhe o sentido e seguramente a intensidade.

Os processos são cada vez menos pluricausais, menos ambíguos e menos heterogéneos a acção intencional exógena começa a padronizar a acção endógena espontânea, apontando para uma fixação e normalização das estruturas e do seu funcionamento, amaciando uma *agentia* organizacional possibilitadora e transformadora, isto é, a escola assente remeter-se a um *locus de produção e reprodução* e de um funcionamento cada vez menos *disjuntivo* e, por isso, cada vez mais *conjuntivo.* A *hierarquização* dos contextos de *estruturação* faz com que se definam níveis hierárquicos no processo de regulação e as *macrorregras*, definidas centralmente, passam a ser um *regime de regras extraorganizacional* extensivo de referência e de suporte para os *regimes de regras intraorganizacionais,* se os houver na acepção forte/radical do conceito.

4.3. O primeiro ciclo de reforma

Marcar intra-fronteiras no período pós-LBSE até ao presente será talvez complicado e a melhor solução talvez fosse abolir as fronteiras por falta de provas que indiciassem uma nítida ruptura. Outra hipótese seria referirmo-nos a este dois períodos como a primeira e a segunda edições da reforma, que preterimos, em relação ao termo ciclo, por ser uma denunciada colagem, neste caso apenas e só terminológica, em relação aos trabalhos de Licínio Lima porque, no caso da reforma, a continuidade entre as duas afigura-se de forma bastante clara. Possivelmente a fronteira externa, embora ténue, será agora definida com a Lei de Bases da Educação. Contudo, por motivos anteriormente invocados, decidimo-nos por delimitar dois ciclos em função de factos e motivos políticos. O primeiro desde 1986 até final de 1995, vulgo período de governação *cavaquista*, em que o Primeiro ministro foi Cavaco Silva, apoiado primeiro por uma maioria relativa e depois absolutas na Assembleia da República, e o segundo desde 1996 até Dezembro de 2001 (quando o primeiro ministro se demite após o resultado das eleições autárquicas), vulgo período de governação *guterrista*, em que o primeiro ministro foi António Guterres, apoiado por maiorias relativas na Assembleia da República, de que trataremos a seguir. Contudo, parece-nos que a linha de orientação,

desde 2002 pelo menos até ao primeiro semestre de 2004, do Ministério da Educação do XV Governo Constitucional, apoiado pela maioria parlamentar do PSD e PP, acabará por ser veremos se um epílogo ou um *remake* neoliberal de *nova-direita* da política educativa do governo anterior, com alguns retoques denunciadores de outra orientação política, que aguarda condições para iniciar uma nova produção e que, entretanto, *põe a nu* e tenta resolver com *golpes* avulsos, ou não, aquelas que considera serem as fragilidades e incongruência da anterior política educativa socialista. Será, precisamente, um desses *golpes* que, embora previsto e implementado anteriormente, constituirá o contexto do objecto do nosso estudo empírico – os agrupamentos de escolas.

Após a aprovação da LBSE a lei consegue revestir-se de uma carga simbólica e de uma *grandeza* tão fortes que são capazes de alimentar o "mito da reforma" (Barroso, 2000)[19] durante alguns anos, principalmente entre 1987/91 em que foi ministro da educação Roberto Carneiro, e dar cobertura a tudo o que é feito em prol, ou não, do sistema educativo. Lima sintetiza este ciclo de reforma através da perspicácia da expressão "uma reforma educativa com comissão" (2000, p. 40)[20]. As duas grandes áreas a serem reformadas foram, desde logo, definidas pelos programas de execução delineados no âmbito dos trabalhos da Comissão da Reforma do Sistema Educativo (CRSE): o plano da reorganização curricular e pedagógica e o plano da reorganização estrutural e funcional do sistema educativo (CRSE, 1988b), mas a sorte destas duas áreas correligionárias não foi igual[21]. Enquanto as questões curriculares conseguiram entrar nas práticas pedagógicas, veja-se, por exemplo, a área-escola, a avaliação formativa (cf. Afonso 1998), os currículos alternativos e os clubes escolares, bem ou mal, reflexiva ou mimeticamente, conhecedora ou improvisadamente, as

[19] Afirma Barroso que "contudo, poucas vezes se insiste num olhar interno e extensivo ao próprio objecto da reforma – a escola como instituição e organização -, procurando, na longa duração da sua história, não o que mudou ou o que é suposto ter mudado, mas sim o que permanece, deliberadamente ou por 'esquecimento' e 'impotência' dos reformadores, ou, ainda, por 'resistência activa ou passiva dos reformados" (Barroso, 2000, p. 75).

[20] A profundidade deste texto de Lima (1998b) é elucidativa relativamente a este plurifacetado segmento temporal (1986-1995).

[21] Na sua intervenção no *Seminário 30 Anos de Gestão Democrática das Escolas,* que teve lugar no dia 29 de Março de 2004 organizado pelo Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional da Universidade do Minho, Sousa Fernandes reconstituía e analisava amargamente este processo em que assumiu, em 1987, conjuntamente com João Formosinho e Licínio Lima a titularidade do Grupo de Trabalho encarregue do projecto da Comissão da Reforma do Sistema Educativo relativo à organização e gestão das escolas, cujas propostas foram detonadas, na altura, por todos os sectores da educação porque, segundo Sousa Fernandes, as propostas apresentadas foram mal compreendidas e mal recebidas. Contudo esta oposição declarada que inviabilizou a concretização das propostas no imediato não impediu que avulsa e desgarradamente algumas das propostas e alguns dos conceitos, então veiculados, fossem apropriados, adaptados e implementados posteriormente pelo ME.

questões relativas à gestão e administração escolar foram formalizadas no Decreto-Lei n.º 172/91 que iniciou um processo de experimentação em algumas escolas. Contudo a área da gestão das escolas tem sido "filha de um deus menor" e votada a uma certa desatenção e a um carácter supérfluo por parte da maioria dos professores, mas não só[22], quando se discute os problemas do sistema educativo.

Quando nos deparámos, e apenas, com a produção bibliográfica no âmbito da CRSE[23] depreendemos o quão profundo, global, sistemático e sério tinha sido este processo e como houve uma união ecuménica entre poder ou intenção política e especialistas em educação[24] para tratar uma área nevrálgica e nobre das políticas públicas. As expectativas iniciais parecem ter sido altíssimas e quase messiânicas relativamente ao futuro e se as consequências deste processo não foram as idealizadas nas propostas da CRSE deve-se certamente a uma pluralidade de factores que não pretendemos agora elencar. Porém, no diagnóstico feito pela CRSE eram identificados como pontos de crise no sistema, entre outros, no plano da administração o carácter fortemente centralizado, o sentido incoerente e puramente casuístico de alguns esforços de desconcentração, a inexistência de uma lógica de descentralização regional ou municipal, a inadequação dos sistemas de gestão na perspectiva da autonomia das escolas, a indefinição de competências, a falta de coerência interna da legislação e a complicada hierarquia paralela (cf. CRSE, 1986, p. 29). No âmbito da "gestão do sistema" eram objectivos da reforma: "a democratização da administração geral do sistema de ensino, a racionalização e modernização da administração central, a

[22] "Por outro lado, também não pode ser desprezada a insistência, por parte de alguns autores, em não querer tratar com a profundidade necessária as questões relativas à administração e gestão das escolas. Se é verdade que as mudanças nesta área têm gerado desconfiança por ocorrerem precisamente numa época de crescente influência da literatura gestionária (e, portanto, também da gradual promoção e divulgação de valores políticos neoconservadores e neoliberais) no âmbito da educação, também é verdade que a remissão apriorística e sistemática das questões relacionadas com a gestão das escolas para o campo estritamente ideológico deixa na penumbra a referência a importantes contribuições teóricas e empíricas que têm sido feitas por outros investigadores (igualmente situados no campo das ciências sociais e da educação) e que, ao contrário, têm procurado um aprofundamento das questões relacionadas com a administração educacional, por vezes, mesmo, a partir de experiências concretas." (Afonso, 1995, pp. 74-5)

[23] Constituída pela Despacho conjunto 19/MEC/86 publicado em Fevereiro de 1986, meses antes da publicação da LBSE.

[24] Rui Gomes, a este propósito, diz: "Um segundo momento [sendo o primeiro a proliferação de comissões intra e interministeriais entre 1974-84] é captável no processo de Reforma do Sistema Educativo Português com o enlace entre os reformadores políticos e os especialistas em educação. A utilização dos especialistas consiste num típico mecanismo de legitimação compensatória que acrescenta prestígio e credibilidade científica onde se rarefaz a legitimidade política. Assim se faz substituir os mecanismos típicos da participação e consenso político por uma consensualização técnica supostamente fundada em princípios de racionalidade científica intocáveis. Esta fase consolida o modelo dominante de justificação dos actores políticos: estes não se justificam por quererem o que fazem, mas pelo facto de não poderem fazer outra coisa." (Gomes, 1998, p. 191). Um terceiro momento, identificado pelo autor, implica um apelo generalizado à participação e empenho de todos os actores.

consolidação e enriquecimento qualitativo da gestão democrática nos ensinos básico e secundário e a flexibilidade do modelo de gestão financeira das escolas e definição consequente dos critérios de financiamento, com vista à realização eficaz dos respectivos planos de actividades" (CRSE, 1986, p. 34).

Em Fevereiro de 1989 publica-se, porventura, o documento que talvez possa ser visto retrospectivamente quase como um mistério ou um *ex libris* da autonomia da escola, o Decreto-Lei n.º 43/89[25], que estabelece "o regime jurídico da autonomia da escola"[26], mas que tranquilamente permanece num limbo, embora esta autonomia, como *uma meta*, estivesse mitigada pela contradição intenção/acção do poder político e por reminiscências do controlo central, nomeadamente pela não descentralização de poderes a nível regional avesso ao que era proposto pelos documentos da CRSE tais como a *descentralização funcional*, a *descentralização territorial* e a *desconcentração administrativa* (Fernandes, 1988) e o reconhecimento da *administração regional como o nível normal da administração* como meta num processo de *desconcentração preparatória da descentralização* (Formosinho, 1988), aquilo que Lima viria a designar por "recentralização por *controlo remoto* e a autonomia como delegação política" (Lima, 2002a [1995]).

> "Como se percebe (e a experiência o demostrou) este tipo de normativos [Decreto-Lei n.º 43/89] ainda que consagrassem, do ponto de vista formal-legal a 'autonomia da escola', em domínios mais ou menos amplos, eles foram, por si só, insuficientes para instituírem formas de autogoverno nas escolas (essência da própria autonomia). (...) Além disso, na maior parte dos casos, estes decretos (e em especial os seus preâmbulos) não passam de retórica oficial que é sistematicamente desmentida pelas normas regulamentadoras bem como pelas práticas dos diversos actores que, na administração central ou regional, ocupam lugares de decisão estratégicos em relação ao funcionamento das escolas." (Barroso, 1996b, p. 19).

> "O controlo centralizado em termos de poder de decisão de políticas e orientações pode ser mais perfeito a partir do momento em que a estratégia adoptada assenta na desconcentração, isto é, na criação de 'serviços regionais' (designação ambígua, como se compreende, neste contexto) como prolongamentos ou ramificações, mais integrados e de tipo executivo, dos serviços centrais (agora

[25] No preâmbulo diz-se: "A reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local. (...) Entre os factores de mudança da administração educacional inclui-se, como factor preponderante, o reforço da autonomia da escola, a qual decorre da Lei de Bases do Sistema Educativo, do Programa do Governo e das propostas e anseios dos próprios estabelecimentos de ensino. (...) O presente diploma define um quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa." (Decreto-Lei n.º 43/89)

[26] Afonso sobre este decreto-lei afirma: "Instituindo-se entidades englobantes e categorias abstractas, do tipo 'a escola' ou 'a comunidade educativa', sem atribuir poderes e competências a agentes concretos, como acontece no actual regime jurídico da autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro), restringe-se de facto os usos potenciais da autonomia, para além da se acentuar as perspectivas unanimistas, homogéneas e funcionais da escola como organização." (Afonso, 2002, p. 31)

> estruturalmente menos pesados com a criação de novos 'departamentos'). A este propósito pode-se falar com propriedade na hipótese de uma recentralização de poderes por controlo remoto, através da criação de uma espécie de 'capitanias' regionalmente disseminadas em termos geográficos, mas não regionalizadas em termos políticos e administrativos." (Lima, 2002a, p. 70)

Próximo como *macrorregra constitutiva* e longínquo pelas *macrorregras operacionais* e pela análise do *plano da acção* das propostas da CRSE, o Decreto-Lei n.º 172/91 propunha alguns princípios novos, tais como, a distinção entre órgão de direcção[27] (conselho de escola e de área escolar onde participavam os diferentes sectores da comunidade responsáveis pela orientação das actividades da escola), órgão de administração e gestão (director executivo, responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional com as orientações do conselho de escola conferindo-lhe um papel central neste modelo de administração e gestão das escolas, conselho administrativo, o órgão de gestão administrativa e financeira da escola, e coordenador de núcleo, responsável pela coordenação das actividades de cada núcleo da área escolar) e órgãos e estruturas de orientação educativa (conselho pedagógico, o órgão de coordenação e orientação educativa consultado pelos outros órgãos de administração, e estruturas de orientação educativa, departamentos curriculares, directores de turma, coordenadores de directores de turma, conselhos de turma, serviço de psicologia e orientação e departamento de formação), importando ou distorcendo, de acordo com as críticas, conceitos do Grupo de Trabalho da CRSE que propunha como princípios gerais da direcção e gestão das escolas, decorrentes da LBSE, a distinção entre (órgão de) direcção e (órgão de) gestão[28], a participação dos interessados na administração da educação escolar, definida a autonomia da mesma, a interacção entre escola e comunidade e a prevalência de critérios pedagógicos e científicos sobre os critérios administrativos (cf. CRSE, 1988a, pp.

[27] Lima (2000, p. 62) explicita os princípios e explica o papel deste órgão: "as propostas reformadoras apresentadas quanto à administração escolar e à organização das escolas dos ensinos básico e secundário, mesmo quando emergiam num contexto particularmente sensível às políticas de modernização e de racionalização, adoptavam um lógica de democratização, de participação e de autonomia que, a vários títulos, tinha até então sido inédita e que relativamente a certas matérias continua ainda hoje por concretizar; significativamente, por exemplo, em nenhuma outra proposta, nem em nenhum diploma legal até hoje aprovado, se voltaria à designação proposta de 'conselho de direcção' para o órgão máximo das escolas nem às atribuições e competências para ele previstas nos trabalhos da CRSE".

[28] Sobre este aspecto remetemos para a leitura do texto de Lima (1988) do qual citamos apenas o seguinte: "Neste quadro, a direcção ocupa-se principalmente da definição de políticas, de valores e orientações gerais, ao passo que a gestão é predominantemente a execução daquelas políticas e orientações, a organização dos elementos humanos e materiais, a coordenação e a avaliação, por forma a realizar os objectivos fixados pela direcção. Se a direcção é predominantemente política (...) é exactamente neste domínio que se exige a participação de todos os interessados no processo. Já a gestão é predominantemente técnica, exigindo sobretudo capacidade de organização e de implementação, e requerendo, por isso, uma formação especializada." (Lima, 1988, p. 160).

137-236 e 1988b, pp. 501-641). O paradoxo reside no facto de que a *letra* da legislação e o discurso político são muito mais progressistas em termos da consagração da autonomia do que o seu *espírito* e do que as suas práticas[29] (cf. também Barroso, 1990; Afonso 1995 e 2002, e Falcão, 2000). Facilmente se deduz que o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino cria a nível formal órgãos capazes de concretizar idealmente a autonomia, *revitalizando a meso-estrutura do estabelecimento de ensino* enquanto organização (Barroso, 1992, p. 180). Todavia, por um lado, o ME não abdica do poder de tomar as decisões políticas e de gerir (in)directamente, *a priori* e *a posteriori*, o sistema educativo sendo, por isso, a autonomia concretizada, num sistema centralizado, uma *autonomia do processo de implementação*[30] (Lima & Afonso, 1995 e Lima 2002a), a participação nas decisões dos outros em que "a palavra 'autonomia' pode vir a adquirir como significado essencial o de 'autonomia' processual e implementativa (despojada de sentido democrático e descentralizador) ou até de mera *delegação política*, remetendo para as escolas a gestão dos conflitos, em períodos de crise ou de contestação, responsabilizando os seus órgãos pela execução das orientações políticas centralmente produzidas, em total conformidade, sem lhes permitir uma intervenção legítima na formulação dessas políticas e sem admitir que parte delas poderão, e deverão, ser assumidas a nível escolar" (Lima, 2002a, p. 72), e, por outro, os actores, operacionais num e de um sistema centralizado, parecem não corresponder ao perfil de um actor engajado num processo de construção política, na definição de orientações e na tomada de decisões, no âmbito da organização escolar a que pertencem, que o conceito de participação como capacidade de ingerência na decisão ou co-governação da escola pressuporiam, uma ilação a partir de um olhar sociológico problematizador do passado e do presente da participação na organização escolar que as afirmações de Afonso indiciavam já há dez anos atrás:

[29] "As vertentes democráticas, participativas, descentralizadoras e autonómicas representavam, assim, algumas das ideias, das promessas e esperanças, mais significativas de certa fase, inicial, dos discursos sobre a reforma educativa. Nunca, é certo, de uma forma perfeitamente congruente e articulada, sem ambiguidades, sobretudo quando objectos de produção normativa e regulamentadora, como se verá adiante, mas em todo o caso de forma constante, e insinuante, ao nível dos discursos políticos." (Lima, 2002a, p. 62)

[30] "Neste quadro, a 'autonomia' das escolas poderia vir a representar apenas uma nova, e melhor, forma de articular funcionalmente o centro e as periferias da administração escolar, prescindindo-se de possíveis desarticulações relativas potenciadoras da assumpção de autonomia(s) e de afirmações, plurais, de orientações, objectivos, projectos, da *comunidade educativa*. Nesse caso, uma tal orientação política, consubstanciada numa espécie de 'gerencialismo escolar', admitiria a valorizaria a 'autonomia relativa' da escola, descobrindo embora, e maximizando, o seu potencial regulador através de formas de *delegação política* e de 'autonomia' funcional que, em última análise, contribuíram para despolitizar e instrumentalizar aquelas margens de autonomia conceptual e, finalmente, para as controlar e reduzir." (Lima, 2002a, p. 72)

> "De facto, o novo modelo de direcção e gestão das escolas básicas e secundárias – que se encontra actualmente numa fase de experimentação aparentemente amorfa e pouco inovadora – tem passado despercebido a grande parte dos professores, alunos e pais, e mesmo à comunidade de especialistas em educação." (Afonso, 1995, p. 76)

Se somarmos à data de publicação do decreto-lei dois ou três anos de experimentação o total vai aproximadamente coincidir com a data que apontámos para fechar este primeiro ciclo da reforma – 1995. O facto político que, pelo menos, anunciou a ruptura e o início de um novo ciclo da reforma interrompe o processo de experimentação do Decreto-Lei n.º 172/91, cujo Conselho de Acompanhamento e Avaliação[31] se pronunciava já desfavoravelmente em relação ao hiato entre os princípios das propostas do Grupo de Trabalho da Comissão de Reforma do Sistema Educativo e este decreto-lei, como esperamos que as seguintes citações da época confirmem:

> "No caso da gestão das escolas, introduziram-se alterações (e reduções) substanciais que só a um leitor desavisado, ou alheio a estas problemáticas, poderão passar despercebidas. Assim, do nosso ponto de vista, o que veio a ser legislado é bastante diferente do que tinha sido proposto, quer no que diz respeito aos princípios e valores subjacentes, quer em relação à forma organizacional encontrada." (Afonso, 1995, p.74)

> "Defendemos em outras oportunidades que este modelo de direcção e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio) é um documento extremamente híbrido, onde é possível detectar marcas contraditórias que sinalizam quer a vontade inicial dos autores das propostas, no âmbito da CRSE, de imprimir maior dinamismo, participação e democratização à vida das escolas, quer marcas posteriores que indiciam uma fragilização da direcção democrática em favor de um órgão de gestão (director executivo), a quem se atribuem responsabilidades e competências que podem inverter aqueles valores (substituindo-os por outros como a eficiência, a eficácia e o controlo), e levar a uma mudança importante na natureza das relações entre gestores e geridos." (Afonso, 2002 [1997], p. 56)

> "O carácter estratégico destas duas inovações fundamentais [a constituição de um conselho de escola e a proposta de um director executivo escolhido e nomeado pelo conselho de escola previstos pelo

[31] De que faziam parte: o presidente, Eng. José Manuel Prostes da Fonseca, duas individualidades convidadas, Professores Doutores Licínio Lima e António Sousa Fernandes, Dr. Fernando de Azevedo Andrade, representante da Confederação Nacional das Associações de Pais, Sr. Jaime Soares, representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Eng. Abel Macedo, representante da Federação Nacional de Professores, Prof. Luís Melo, representante da Federação Nacional dos Sindicatos de Educação, Dr.ª Brigitte Tudichum, representante da Direcção-Geral dos Ensinos Básico e Secundário, Dr.ª Berta Macedo, representante da Direcção-Geral da Administração Escolar, Eng. Carlos Taleço, representante da Inspecção-Geral da Educação. O representante das associações de estudantes, Sr. José Machado, participou apenas numa fase intermédia do processo e entraram, em substituição, Dr.ª Maria Manuela Olivença, representante do Departamento de Educação Básica, Dr.ª Maria João Gama, representante do Departamento do Ensino Secundário, Dr.ª Maria Laura Ferreira, representante da Inspecção-Geral da Educação, havendo ainda outras substituições (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997, pp. 11-2).

> Decreto-Lei n.º 172/91] revelou-se pelo facto de se terem transformado no centro da controvérsia política sobre a reforma da administração escolar, entre 1988, quando surgiram os primeiros projectos de mudança, e 1991, quando o novo ordenamento jurídico foi aprovado pelo Governo. A negociação política da versão definitiva desenvolveu-se sob intensa pressão sindical, e o resultado final deixa transparecer a tradicional influência dominante da corporação docente na conceptualização e desenvolvimento das políticas educativas." (Afonso, N., 1995, p. 111)

Também o Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997) fez alguns reparos pedagógicos quer à política educativa, quer ao Decreto-Lei n.º 172/91, quer ao processo de experimentação, designadamente ao referir que:

> "Dada a heterogeneidade que caracteriza a rede de educação e ensino e os respectivos contextos e de acordo com a autonomia preconizada para a escola, não se justifica a adopção de 'um modelo de administração escolar'. Há, pelo contrário, que definir, em diploma-quadro, as grandes coordenadas políticas da administração da instituição escolar (...) deixando que cada escola defina (...) o modelo organizacional que melhor garanta a prossecução dos seus objectivos específicos. (...) evitando a excessiva regulamentação que, por exemplo, caracteriza o Decreto-Lei n.º 172/91 e os normativos que o complementam. (...) De assinalar a diversidade de formas que a aplicação do Decreto-Lei n.º 172/91 sofreu na prática da sua experimentação." (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997, pp. 77-80)

O relatório que citámos defendia que se clarificassem as competências, funções e o posicionamento dos órgãos na estrutura da escola, reconfirmava que a direcção estratégica cabia ao conselho de direcção, a gestão operacional ao órgão de gestão, unipessoal ou colegial, e a orientação científica e pedagógica ao conselho pedagógico. Salientava-se ainda a necessidade de "capacitação" para o exercício de novas competências assim como se considerava inovador o alargamento institucional da participação de novos actores ainda estigmatizada por entraves de ordem formal ou sócio-cultural (cf. Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997).

Outros autores, que trouxemos para o painel subsequente, viam goradas as expectativas de descentralização para níveis regionais prevista na LBSE em detrimento da ideologia da modernização e racionalização num quadro centralista:

> "Se, para certas correntes, a crítica à burocracia do ministério legitimava a adopção de mudanças profundas numa lógica de divisão de poderes e fazia sobressair uma agenda de tipo participativo e descentralizador, para outras era a agenda técnica e implementativa de tipo modernizante, que viria a ser acentuada, na procura de soluções mais eficazes e eficientes. A partir de determinada fase, ainda que adoptando o mesmo vocabulário, a agenda *democrática e descentralizadora* e a agenda *modernizadora e tecnocrática* tornaram-se mais facilmente reconhecíveis e mais dificilmente articuláveis, mesmo em termos meramente discursivos." (Lima, 2002a [1995], p. 65)

> "(...) a centralização da concepção e o reforço das estruturas intermédias de controlo da execução, bem como a adopção de um novo modelo de gestão das escolas onde esta se tende a profissionalizar

> e onde se confunde democraticidade com *management participativo*, tendem a inscrever-se no desenvolvimento e consolidação do modelo neoliberal atrás descrito." (Correia, 1994, p. 10)
>
> "A reforma educativa procura legitimar novos processos de regulação de decisão, reformulando o estilo de intervenção do Estado. (...) com a intenção de substituir o papel centralista e burocrático do Estado por uma função de regulação e avaliação. (...) A reforma educativa é uma peça importante de reorganização política que o estado português está a levar a cabo, no quadro da integração na CEE e da adaptação às realidades sociais e económicas deste novo *fim de século*." (Nóvoa, 1992, pp. 63 e 67)
>
> "Este modelo [Decreto-Lei n.º 172/91] claramente invoca outra 'instituição' e outros processos reguladores que não os do modelo da 'gestão democrática'. (...) o poder do Estado neste normativo perdura (...) enquanto definidor-mor das regras do jogo e detentor do poder de controlo sobre as escolas e a educação (...)". (Estevão, 1995, pp. 90 e 94)
>
> "Em suma, a substituição de um sistema baseado no centralismo burocrático e na autogestão corporativa deveria fundamentar-se na descentralização e na desregulamentação, favorecendo a diversificação dos modelos de administração, a autonomia e a visibilidade da gestão, a participação da sociedade civil, e, fundamentalmente, a responsabilização das escolas perante as comunidades locais que devem servir." (Afonso, N., 1995, p. 120)

Esta tentativa de reformar a gestão da organização escolar, que, só aparentemente, não passou de um processo de experimentação, defraudou aqueles que pugnaram pela participação e democratização na organização escolar e o Decreto-Lei n.º 172/91 não passou de uma reforma administrativa em que a participação e a autonomia se inscreviam no conceito de autonomia no processo de implementação abstraindo uma autonomia política e uma (auto)gestão democrática da escola, sendo que, como afirma Lima:

> "Assim, este tipo de reforma administrativa tende a concentrar significados de tipo estrutural e morfológico, técnico-gestionário, racional-instrumental, instituídos por um poder central na base assimétrica e concentracionária de poderes de decisão. Não se trata, verdadeiramente, de uma reforma política da administração em termos democráticos e descentralizadores, conferindo consequentemente autonomia às organizações periféricas, mas antes de uma reestruturação e reorganização que, no caso específico das opções de tipo desconcentrado, permitirá, não só manter, mas mesmo conquistar, novos poderes para o centro, através de uma cuidada separação entre *concepção* (nível central) e *execução* (nível periférico)." (Lima, 2002a, p. 69)

Neste sentido a tradicional decisão tipo *top-down* do ME é visível também no Decreto-Lei n.º 172/91 que inviabilizava uma construção da autonomia das escolas numa lógica *bottom-up*, como confirma Afonso:

> "Em Portugal a proposta inicial [Formosinho, Fernandes & Lima, 1988] prevê precisamente o contrário: uma maior autonomia da escola face ao poder central e subordinação do órgão de gestão a um novo órgão de direcção, composto por actores locais e institucionais representativos de todos os grupos interessados num determinado projecto educativo de escola." (Afonso, 1995, p. 76)

Na nossa perspectiva as propostas deste Grupo de Trabalho da CRSE tentaram *cumprir os ideais da revolução de Abril* relativamente à gestão das escolas quinze anos depois, mas este desejo foi travado por uma administração centralizada[32] que já tinha *normalizado* juridicamente a fase autogestionária da gestão das escolas e que tentava conseguir uma legitimação interna pela política de igualdade de oportunidades e a legitimação externa pelo discurso da modernização, do progresso e do crescimento económico e pela convergência com os padrões de desenvolvimento da CE num novo contexto social e político. A nossa dedução é especulativa, na medida em que nos pronunciámos sobre intenções, mas, parafraseando o conceito de Afonso, neste período tudo é educacionalmente mitigado e parece-nos que terá havido boa fé por parte do poder político ao atender às propostas do referido grupo de trabalho mas, obviamente, mitigadas por uma agenda política e por uma tradição centralista do Estado. Porém há igualmente que ter em conta que as mudanças introduzidas por este modelo, mesmo ficando a proposta do Governo aquém das propostas do Grupo de Trabalho, eram substanciais e a escola tem-se assumido como um contexto pouco receptivo e até resistente às mudanças, resistência, na maioria dos casos, não imputável a motivos ideológicos ou a uma posição crítica e discordante. Não queremos, obviamente, conciliar posições que se foram agudizando antagonicamente e que resultam do facto de serem actores sociais e educativos com papéis claramente diferentes, mas julgamos que um aspecto interessante na análise das políticas educativas contemporâneas é o *desencantamento* e até *briga* dos especialistas das ciências da educação que foram consultores da CRSE e do ME e que crescentemente têm vindo a desvelar, a desconstruir e a problematizar os paradoxos ou as contradições internas dessa mesma política[33].

[32] Com tradição em Portugal como confirmam, por exemplo, afirmações feitas no âmbito do estudo do sistema de ensino português (Silva & Tamen, 1981): "Em linhas gerais, essa tradição assenta na adopção do modelo centralizado de organização, ao qual está associado um conjunto de regras de funcionamento e uma ética que lhe são específicas. Esse modelo caracteriza-se pela concentração do poder de decisão no topo das hierarquias e a sua total subordinação ao poder político, tendo como contrapartida a concentração das tarefas executivas na sua área de competência." (Martins, 1981, p. 98) e "As estruturas responsáveis pelo processo educativo são chamadas a desempenhar funções de concepção, planificação, coordenação, execução, controle e avaliação. (...) A organização mais racional das estruturas centrais do Ministério da Educação – que deverá visar a diminuição do número de serviços e não o seu aumento – tornar-se-á, aliás, inviável enquanto se não dispuser de estruturas educativas regionais com competência própria para executar uma grande parte das atribuições presentemente confiadas aos serviços centrais." (Fonseca, 1981, pp. 128-9).

[33] Estamos designadamente a referir-nos aos Professores João Formosinho, António Sousa Fernandes, Licínio Lima e João Barroso e que talvez fosse muito interessante ouvir em discurso directo sobre esta questão.

"Depois da extinção da CRSE, e com o início da tomada de decisão política e respectiva produção normativa, assistiu-se com maior clareza a uma deslocação das temáticas de democratização e da descentralização para as temáticas, em parte externamente sobredeterminadas, da modernização e da racionalização" afirma Lima (2002a, p. 68) e com isto abre-se uma nova *frente de batalha* na análise das políticas educativas. Correia (1999) corrobora a "ideologia da modernização e a definição económica da educação" como expoente máximo deste período em que se equaciona a *governabilidade* das escolas por referência à eficácia do mundo empresarial:

> "A subordinação da educação aos imperativos da modernização económica, matizada pela valorização incontrolada das potencialidades expressivas das novas tecnologias, constitui o 'pano de fundo' em torno do qual a 'ideologia da modernização' procura alcançar um amplo consenso social ocultando as suas opções societais. O apelo à modernização institui um espaço de grande ambiguidade discursiva que propicia a legitimação simbólica necessária para se realçar a necessidade de se estreitarem as relações entre a escola e a vida activa, criando-se uma espécie de consenso social sobre a adopção de uma solução que constitui o verdadeiro problema." (Correia, 1999, p. 94)

Ao mesmo tempo mitigado pela "ideologia da inclusão e a definição organizacional da educação" (Correia, 1999, p. 96), para contrabalançar a lógica da *ideologia da modernização* e solucionar a questão da exclusão social, porque proliferaram as iniciativas focalizadas nas dimensões organizacionais e no papel homogeneizante do Estado para que o princípio da igualdade de oportunidades fosse garantido. Correia, Stoleroff & Stoer (1993) confirmam que o "discurso educativo", dominante neste primeiro ciclo da reforma, se legitima em duas grandes ideias: a igualdade de oportunidades, que se sobrepõe à democratização do ensino, e a modernização do país, embora de uma forma ambígua porque assenta numa orientação baseada no consumo individualizado e na associação entre escola e indústria, o "novo vocacionalismo", através da reabilitação do princípio da igualdade de oportunidades e ao o associar à diversificação da oferta de formação (Stoer, 1994)[34]. Esta tensão entre valores dificilmente conciliáveis, maior igualdade de oportunidades e democratização da educação e abrir a educação à iniciativa privada e maior liberdade de ensino (cf. Afonso, 2002), é expressa pelo conceito de *neoliberalismo educacional mitigado* (cf. Afonso, 1998, pp. 173-232) para traduzir a política educativa da década 1985-95. Também Gomes refere este carácter contraditório, pelo que, tudo somado, se poderá concluir que a contradição e o

[34] Sobre o hibridismo ideológico das políticas educativas da década 1985-95 cf. também Afonso (2000).

paradoxo são uma idiossincrasia, não sabemos se peculiar, da política e do sistema educativo portugueses:

> "O sistema educativo português viveu no período em apreço [1974-1991] uma contradição básica entre autonomia institucional, própria de um sistema baseado em direitos, e produtividade social, própria de um sistema onde se cruzam diferentes espaços estruturais." (Gomes, 1998, p. 187).

> "Assim, dado que muitos dos elementos e marcas tendencialmente neoliberais ou não passaram dos discursos enquadradores à promulgação das políticas, ou dada a especificidade da realidade portuguesa e do sistema educativo, assumiram configurações extremamente ambíguas e contraditórias ou, ainda, quando foram implementados, não produziram os efeitos verificados em outros contextos, talvez seja mais rigoroso considerar que o que se desenvolveu entre nós, na década em análise, aponta mais no sentido de um *neoliberalismo educacional mitigado* (...)." (Afonso, 1998, p. 232)

Neste segmento temporal fica claro que há uma intenção inicial do poder político de alterar a estrutura ou morfologia da gestão e administração escolar, enquanto instrumento de uma nova organização escolar e de aperfeiçoamento da gestão democrática nas escolas portuguesas, no âmbito daquele que foi um empreendimento de grande fôlego na reforma do sistema educativo. O sentido *top-down* desta estratégia de reforma é claro: as *macrorregras* consolidam a sua supremacia relativamente às *mesorregras* que quando construídas pelos actores eram apenas expressão de uma autonomia instrumental no processo de implementação congruente com os modelos racionais e burocráticos de análise da organização escolar e com a metáfora da *escola como burocracia* (cf. 2.2.3. e 2.2.5.).

Parece-nos que neste período relativamente à gestão das organizações escolares a reforma foi uma soma de resultado nulo. Não se passou quase nada, para além das ambiciosas propostas do Grupo de Trabalho da CRSE, da experimentação do Decreto-Lei n.º 172/91, da reacção crítica por parte de uns e outros cientistas da educação[35] e da emergência de ideologias difíceis de compatibilizar mas que até foi possível em Portugal – o *neoliberalismo educacional mitigado*. Não se passou quase nada neste primeiro ciclo da reforma, extensivamente falando, todavia, pensamos que as *sementes*, *lavradas* de outra forma, *darão fruto* mais tarde como veremos.

[35] Aliás, como diz Gomes, "a participação de especialistas provenientes do campo científico no desenvolvimento e na avaliação de programas políticos contém em si mesmo uma contradição que só pode ser dispersa pela atenuação ou resolução da dicotomia Estado-sociedade civil. Quanto maior é a intervenção especializada directa nas políticas sociais da cidadania, maior parece ser a possibilidade de que conceitos teóricos rivais se desenvolvam" (Gomes, 1998, p. 192). Contudo, isto não nos parece ser necessariamente mau ou negativo, pelo contrário, e até o Artigo 50º da LBSE valoriza e convoca a investigação em educação como uma componente importante no desenvolvimento do sistema educativo.

Julgamos ser possível defender que houve uma *estruturação de alta intensidade selectiva ou especializada* sobre um objecto concreto que era a gestão da escolas, ou seja, uma *arena política* entre especialistas das ciências de educação, o Estado e os sindicatos, entre outras associações, em que a maioria dos actores organizacionais esteve à margem deste *futuro* e estavam a tentar dar conta do *presente* da reforma curricular, implementada a toda a extensão do sistema educativo, a *consolidação e a crise da escola de massas* (Stoer & Araújo, 2000 [1992]).

No entanto, e reconhecendo-se o hiato entre as propostas da CRSE e a produção legislativa do ME sobre a gestão e administração das organizações escolares neste ciclo da reforma, prevalecem e dirigem a gestão das escolas os *regimes de regras extraorganizacionais*, apesar de se adivinhar nas propostas da CRSE uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* dos *regimes de regras intraorganizacionais* que não se confirmou porque o sistema educativo continua cada vez mais estigmatizado pela centralidade das políticas e definições do ME em todos os domínios, que não transfere as competências e os meios para que as escolas possam ter autonomia, no sentido forte do conceito, e esta passa a ser a "autonomia como elogio na execução periférica das decisões centrais" provado que "o gigantismo e a crescente complexidade do sistema educativo arrastaram novos problemas de governabilidade e colocaram os responsáveis políticos e a administração centralizada-concentrada em situação crítica (...) procurando-se uma reorganização de tipo desconcentrado" que se traduz na "centralidade periférica da escola como organização educativa, numa administração centralizada" (Lima, 1998d, pp. 4,10 e 14).

O processo de experimentação terá implicado uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* dos *regimes de regras intraorganizacionais* nas escolas nele envolvidas, com bastantes dificuldades e cautelas (cf. Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997 e Afonso, Estêvão & Castro, 1999), o que está em causa é que essa *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* era fictícia relativamente a questões substantivas para a organização escolar, designadamente em relação à substantividade do órgão de direcção e do projecto educativo e todo o efeito dominó que se lhe segue até chegar à peça que nunca cai as *macrorregras operacionais* e *avaliadoras*.

4.4. O segundo ciclo de reforma

Como antes dissemos, as duas grandes áreas da reforma, com sorte desigual, foram, também, induzidas pelos programas de execução da CRSE. A administração e a gestão das escolas tem sido a *parente pobre*, a *ovelha negra* ou o *bode expiatório,* expressões populares que podem caracterizar as reacções que este domínio suscitou quer por parte dos órgãos centrais do ME, quer por parte de associações representativas dos actores educativos quer, ainda, por parte das reacções individuais de muitos professores em relação a todo o processo de reforma, como afirmava Afonso estando em causa as mudanças no âmbito na gestão das escolas no primeiro ciclo de reforma: "mais genericamente, entre nós, a mudança propiciada pela adopção de um novo modelo de gestão escolar não foi tão central à reforma do sistema educativo como era esperado" (Afonso, 1995, p.76).

Também já enunciámos o facto político delimitador deste segundo ciclo da reforma: o período de governação dos XIII e XIV Governos Constitucionais apoiados pelo Partido Socialista. Porém, houve um motivo inaugural e propagandístico que deu um novo alento e criou grandes expectativas entre os actores educativos e a sociedade em geral. Durante a campanha eleitoral o lema "a nossa paixão é a educação", repetido sentimentalmente pelo Engenheiro Guterres, foi um mote para anunciar rupturas numa área que vinha angariando acesas críticas por parte de diferentes sectores da sociedade e para assumir a educação como uma área de intervenção prioritária, percepcionada mais uma vez como motor de modernização e emancipação do país em que a *ideologia da modernização* estava mitigada pela *ideologia democrática* e pela *ideologia da inclusão*, valores associados ao referencial socialista, e que tinha caído em descrédito mesmo entre os próprios professores que pleonasticamente iam falando de "nova[s] reforma[s]" por já lhes terem perdido a conta.

Lima designa este ciclo de governação socialista como "período pós-reformista" caracterizado pela generalização da "reforma sectorial da administração e gestão das escolas instituída por via jurídica e normativa" (2000, p. 43-4). Como explicitaremos, na nossa perspectiva analítica opta-se por estabelecer conexões entre os dois ciclos políticos de reforma já que em ambos se pretende alterar as estruturas organizacionais e administrativas das escolas, embora com desfechos diferentes, pela regulamentação central submetida aos princípios da LBSE e à quimera da autodeterminação, obviamente enquadrada, da organização escolar.

Após tomar posse, o ministro da Educação do governo socialista, Marçal Grilo, apresenta no Pacto Educativo para o Futuro as grandes linhas definidoras da política educativa e lança uma estratégia de mudança em várias frentes mas advogando um planeamento educativo participativo[36]. Quando o ME apresentou em Janeiro de 1998 um projecto para discussão pública intitulado "autonomia e gestão das escolas", que era simplesmente uma antevisão ou ante-estreia do Decreto-Lei n.º 115-A/98, note-se que este foi publicado a 4 de Maio de 1998, ou seja, acabou apenas por ser uma forma possível de "protecção da acção administrativa" (Gomes, 1998, p. 195). De certa forma o ministro Marçal Grilo dá continuidade aos dois grandes vectores da reforma: o currículo, por um lado, e a administração e gestão das escolas, por outro. O governo no início do mandato solicita a João Barroso um estudo no sentido de reformar a gestão escolar (cf. Barroso, 1996b). Tentaremos na análise desse estudo prévio "Autonomia e Gestão das Escolas"[37] confirmar ou infirmar a hipótese de que este estudo retoma, redimensiona e evolui, ou recua, a partir de pressupostos apresentados pelo Grupo de Trabalho da CRSE, do processo de experimentação do Decreto-Lei n.º 172/91, das críticas que lhe foram apontadas, inclusive pelo próprio João Barroso, da interpretação da história educacional e administrativa recente e da legislação pós-LBSE publicada pelo ME.

João Barroso, conciliadoramente, não faz tábua rasa de uma dimensão da reforma que se encontrava num processo de *estruturação* há cerca de dez anos, muito pelo contrário, incide o seu estudo e as suas propostas no *calcanhar de Aquiles* de todo o processo anterior – a questão da autonomia das escolas que o ME nunca consentiu às escolas e que seria a condição *sine qua non* para que as propostas no âmbito da gestão das escolas feitas pela CRSE fizessem sentido. Como dizíamos este estudo partiu de um *corpus* de estudos e propostas anteriores, experiências e críticas para limar e atenuar alguns dos aspectos mais polémicos. É o caso, por exemplo, da distinção entre direcção e gestão, dos órgãos unipessoais e da proposta de criação do conselho de escola como o equivalente do órgão de direcção, hoje a assembleia de escola, que, por nunca ter tido as competências que assumiria se a escola se construísse a partir de um grau elevado de autonomia, é hoje um

[36] Que "é em primeiro lugar o reconhecimento da contradição entre as prioridades definidas na política educativa e a capacidade diferencial de os diferentes actores locais, por intermédio da influência política e social, a pressionar em outro sentido" (Gomes, 1998, p. 195).

[37] Estudo prévio realizado por João Barroso de acordo com o Despacho n.º 130/ME/96 para a execução de um "programa de reforço da autonomia das escolas", que a julgar pela palavra "reforço" as escolas teriam alguma autonomia substantiva.

órgão *vazio.* Não obstante estes e outros *retoques cosméticos*, no essencial, esta proposta rejuvenesce e dá continuidade aos princípios *nobres* que fundamentaram as propostas da CRSE, isto é, se por um lado enfatiza uma escola capaz de se autogerir porque tem autonomia estratégica, pedagógica, administrativa e financeira (cf. Barroso, 1996b, p. 44), por outro, desvela a realidade presente das escolas portuguesa que contradiz todos discursos políticos e os textos legais e programáticos ao consentirem apenas discursivamente à escola a autonomia porque, de facto, o poder de decidir e fazer opções continua a se uma prerrogativa do macroactor que é o ME e, por isso, qualquer proposta que faça estilhaçar e faça inverter a lógica de decisão no sistema educativo, mesmo que essa proposta tente ser realista e exequível no contexto de uma administração centralizada e preveja fases na construção da autonomia com algum poder preditivo, dificilmente encontrará eco nas práticas de uma administração centralista.

Deduzimos que João Barroso tenha confiado na bondade das intenções do poder político (e não foi o único porque as expectativas eram muitos elevadas) e tenha, por isso, elencado à cabeça os princípios nucleares de um programa que pretendesse dar a autonomia às escolas:

> "1º princípio: O reforço da autonomia da escola não pode ser definido de um modo isolado, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas.
> 2º princípio: No quadro do sistema público de ensino, a 'autonomia das escolas' é sempre uma autonomia relativa, uma vez que é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública quer do poder local, no quadro de um processo de descentralização.
> 3º princípio: Uma política destinada a 'reforçar a autonomia das escolas' não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, 'libertar' as autonomias individuais e dar-lhes um sentido colectivo, na prossecução dos objectivos organizadores do serviço público de educação nacional, claramente consagrados na Lei Fundamental.
> 4º princípio: O reforço da 'autonomia' não pode ser considerado como uma 'obrigação' para as escolas, mas sim como uma 'possibilidade' que se pretende venha a concretizar-se no maior número possível de casos.
> 5º princípio: O reforço da autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público de educação.
> 6º princípio: A autonomia é um investimento nas escolas, pelo que tem custos, baseia-se em compromissos e tem de traduzir-se em benefícios.
> 7º princípio: A autonomia também se aprende." (Barroso, 1996b, pp. 29-34)

O conceito de autonomia subjacente a todos estes princípios, que naturalmente se subscrevem, resulta de uma construção social e organizacional voluntária e faseada que só

seria possível desenvolver mediante a concessão de condições ou recursos por parte de quem a cerceava e em que a autonomia é transversal a todos os domínios de competência de gestão das escolas, tais como, o planeamento, a organização interna, o currículo, a gestão de recursos, as relações externas e a inovação, avaliação e mudança, gestão que também se submete a princípios como a legitimidade, participação, liderança, qualificação e flexibilidade (Barroso, 1996b, pp. 17-21; 44-6 e 61).

Natércio Afonso concretiza o significado sincrónico de autonomia da escola na perspectiva das políticas públicas subjacentes às mudanças introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98 resultante, em exclusivo, da iniciativa do ME:

> "Em síntese, no contexto das políticas públicas, o reforço da autonomia das escolas surge associado a projectos de reforma do Estado, e consiste na transferência para o interior das escolas, de decisões anteriormente localizadas nos diversos níveis da burocracia estatal. Saliente-se que não se trata de 'criar' ou 'dar' autonomia pois, como se referiu anteriormente, na escola existe sempre e necessariamente poder de decisão. O que está em causa nestas políticas é o diferente teor deste poder de decisão localizado na escola." (Afonso, N., 1999, p. 48)

Confirmam-no criticamente também as declarações de Estêvão:

> "Além disso, subjaz a este normativo (...) a ideia do que poderia chamar-se de uma certa 'ideologia de honestidade', ou seja, que com a autonomia se dirá o que se faz e se fará o que se diz, ou que facilmente se encontrará um acordo sobre o bem comum local, dentro de uma moral de transparência, de boa fé e de responsabilidade, e que a existência de um projecto educativo ajudará a reforçar. (...) Também os princípios de justificação que subentendem a fórmulas como as do 'contrato de autonomia' podem vir a reforçar a crença mágica na eficácia destas mesmas soluções legais e acabarem estas por funcionar como verdadeiros processos de discriminação social e organizacional, ou então, e noutro plano, como uma via de isomorfismo organizacional das escolas (...)" (Estêvão, 1999, p. 148)

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, anunciado pelo Despacho Normativo n.º 27/97, e as alterações que lhe são introduzidas pela Lei n.º 24/99, autointitula-se ao definir o seu objecto "é aprovado o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário" (Artigo 1º). A acreditar no preâmbulo [38] do decreto-lei tudo iria mudar para que, finalmente, a autonomia das escolas

[38] Onde se escreve: "A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação. (...) A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia (...) A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes." (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98)

pudesse sustentar a agora centralmente desejada descentralização. O significado político de descentralização não coincide com o significado sociológico-crítico do conceito. Descentralização do sistema educativo para a sociologia das organizações educativas significa somente descentrar e não desconcentrar como preconiza e reivindica a maioria dos sociólogos da educação. Mas a parceria entre especialistas das ciências da educação e os órgãos do ME tem sido um diálogo de surdos com os especialistas a pugnarem por uma autonomia substantiva e a definirem as condições e até os processos concretos e concretizáveis através dos quais o sistema educativo e as escolas dela se poderiam aproximar e o ME a fazer ouvidos de mercador, *mutatis mutandis*, como diz a expressão popular, "palavras loucas, orelhas moucas". Todavia o modelo de gestão regulamentado por este decreto-lei obriga a alterações na organização formal da organização escolar, desta feita de uma forma extensiva, o que dará alguma sustentabilidade para que tal possa ser designado como o segundo ciclo de reforma independentemente dos desenvolvimentos ou não desenvolvimentos posteriores da mesma.

Do início deste processo lembramo-nos de dois traços fundamentais: houve uma reacção corporativa da classe docente que não viu com bons olhos a entrada de elementos *estranhos*, até então e formalmente, à escola e impôs-se a redacção dos *documentos da autonomia* como o projecto educativo, o regulamento interno e o plano de actividades, que aparentemente solicitaram uma participação mais activa e com poder de decisão por parte de todos os intervenientes da comunidade escolar, mas, senão isto, pelo menos implicou mais responsabilidade e mais exigências formais a todos os actores. Como referimos, da leitura do preâmbulo destacava-se uma ideia-chave - a autonomia e, para que esta se concretizasse, este diploma cria uma matriz que permite a cada escola construir o seu projecto educativo no contexto da comunidade em que se insere, afastando o modelo único e uniforme de gestão, pretendendo que daí resultasse uma melhoria da qualidade global do sistema de ensino pela soma das partes, ao favorecer a dimensão local e a responsabilidade de todos os intervenientes na futura celebração de contratos de autonomia em duas fases. Lima advertia, a este propósito, para a ilusão das aparências: "o novo 'regime de autonomia, administração e gestão' instituído é mais aberto à participação de actores *externos* à escola e concede, aparentemente, mais instrumentos de acção e meios de expressão e definição de projectos e de políticas às escolas" (2000, p. 71).

Os órgãos de administração e gestão definidos por este decreto-lei são os seguintes: assembleia, o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola onde participaria e estaria representada a comunidade educativa (professores, pais, alunos, funcionários e autarquia), conselho executivo ou director, que assegurariam a direcção executiva da escola, conselho pedagógico, o órgão de coordenação e orientação educativa da escola, e conselho administrativo, que delibera sobre questões administrativo--financeiras. Retira-se da letra da lei a distinção entre direcção e gestão, que gerou muita polémica aquando da experimentação do modelo de gestão introduzido pelo Decreto-Lei n.º 172/91, e distribuem-se as competências imbuídas dos princípios da proposta de gestão escolar que remonta aos trabalhos da CRSE pela nova morfologia organizacional: assembleia e conselho/director executivo. Do Decreto-Lei n.º 769-A/76 recuperou-se o conceito de órgãos colectivos de pares eleitos democraticamente, tão do agrado dos professores[39], afastando assim a possibilidade do cargo de director, previsto no Decreto-Lei n.º 172/91, ser ocupado por alguém que não pertencesse ao corpo docente e as reminiscências de tempos anteriores ao 25 de Abril. A assembleia de escola é definida como o órgãos político por excelência incumbido de traçar as linhas políticas orientadoras da actividade da escola, mas se não faz isto, no sentido substantivo, o que é que faz? Barroso *et al*. caracterizam o paradoxo das funções e finalidades da assembleia utilizando metáforas como "'nós' [professores] 'eles' e os 'outros'", "um 'vigilante' 'vigiado'" (porque "a maior parte das coisas que ela tem que fazer depende do que já foi feito em outros órgãos"[40]), "entre o 'colectivo' e o 'corporativo'" e os défices que afectam o seu funcionamento, nomeadamente "défice de informação, défice de democracia e défice de utilidade" (2001, pp. 108-16).

A autonomia tão apregoada pela letra da lei parece não passar de um discurso de intenções porque a decisão nunca deixou de ser uma prerrogativa do centralista ME:

> "Não sei se ele é uma terceira edição da gestão democrática, desta vez autonómica, participativa e descentralizadora. Eu gostaria que fosse. Mas não é esta a minha hipótese de trabalho e creio que ele é a sétima fase da segunda edição da gestão democrática. Isto é, verdadeiramente, o Decreto-Lei n.º

[39] "A configuração da direcção executiva revela uma opção generalizada por um modelo colegial formal" e o conselho pedagógico "parecendo ser entendido, ainda que informalmente, como o órgão central no processo de tomada de decisões na escola" "finalmente, pode entender-se a mobilização [dos docentes] em torno da aplicação do regime em questão como uma atitude pragmática centrada na preocupação em garantir o funcionamento das escolas e em manter a estrutura de gestão escolar sob a tutela do corpo docente" (Barroso *et al.*, 2001, p. 70-1 e 82).

[40] "Por isto tudo, não admira que, quando interrogados sobre o lugar onde situariam a sua assembleia de escola, numa hierarquia de poderes entre o conselho pedagógico e o conselho executivo, muitos participantes tenham dito que ela está claramente 'abaixo dos outros dois'" (Barroso *et al.*, 2001, p. 111).

> 115-A/98 e legislação complementar corre o risco de ser uma continuação, mais aberta ao exterior, com os pais como membros, com órgãos que evidentemente podem ser mais participativos, com alguns dilemas para os professores, porque se, de facto, a escola não ganha mais poder e mais autonomia, os poderes de gestão que os professores tinham, vão perdê-los porque têm de os repartir com os outros. (...) [porém] A autonomia é implementativa, técnica, processual, não é uma autonomia de poder de decisão, não há uma coautoria na construção da escola. (...) Tão complexa que, passados três anos, mesmo nos termos restritos do Decreto-Lei n.º 115-A/98, eu chamo a atenção para o facto de continuarmos no grau zero de autonomia." (Lima, 2002c, p. 25)

Não sendo directamente esta a dimensão objecto do nosso estudo empírico indirectamente a ela vem desembocar, já que, como dissemos antes, nas regras e na hetero ou auto construção das mesmas está bem patente a hierarquização dos níveis de administração e gestão, a autonomia ou subordinação da escola e a hierarquia dos *regimes de regras* num contexto *polilítico* como é a organização escolar.

O projecto educativo, o regulamento interno e o plano anual de actividades, mas sobretudo o primeiro, exibidos como *salvo-condutos* da autonomia foi uma verdade *de la Palisse* em que muitos acreditaram (e alguns ainda acreditam) fruto da conjuntura em que eles emergiram e cuja *auto/heteronomia* só pode ser problematizada com a inexorável e desilusionante passagem do tempo e o avolumar de críticas relativamente a promessas fulcrais por cumprir, designadamente a consagração da autonomia da escola quando fossem assinados os respectivos contratos.

O projecto educativo próprio de cada escola seria o instrumento político de planeamento dando às escolas a possibilidade de definir metas, políticas, estratégias e planos próprios (cf. Barroso, 1996b, p. 44). O Decreto-Lei n.º 115-A/98 diz que compete à assembleia de escola aprovar, acompanhar e avaliar a execução do mesmo não esquecendo, porém, que o mesmo decreto-lei define a assembleia de escola como o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola. Portanto, isto passa a ser um truísmo tautológico, ou seja, se a assembleia não é aquilo que se previa na lei que ela fosse, o órgão político de direcção da escola, também o projecto educativo, enquanto documento político aprovado pela assembleia, deixa de o ser.

Costa (1995, pp. 205-332) fez um problematizador estudo longitudinal relativamente ao enquadramento político, legal e organizacional do projecto educativo abonador da plasticidade deste conceito nas políticas educativas e na organização escolar, mas cuja emergência nas escolas públicas aparece de mão dada com a imagem da escola como

unidade organizacional de decisão essencialmente cultivada após a LBSE e os trabalhos da CRSE:

> "A obrigatoriedade de elaboração do projecto educativo da escola surge, portanto, no quadro das mudanças operadas na reforma da administração escolar em Portugal, já que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 172/91, entre as atribuições das escolas, encontramos, claramente expressa, a competência para elaborar e aprovar um projecto educativo próprio (art. 8º e art. 32º). Com efeito, a reforma educativa portuguesa acompanha, nesta matéria, muitas das suas congéneres europeias (...) e enquadra-se na tendência geral das políticas educativas para atribuírem maior capacidade de decisão às escolas enquanto unidades organizacionais." (Costa, 1995, p. 256-7)

Para a organização escolar, de acordo com Costa (1995, p. 272-4), o projecto educativo reparte-se entre a *planificação da acção educativa* e a *construção da identidade* da escola. Esta função bicéfala legitima-se quer através da função estratégica e referencial deste documento na unificação de toda a planificação escolar, quer pela afirmação da identidade organizacional da escola interna e externamente. Esta visão optimista, política e comunitário-consensual do projecto educativo contrasta com o destaque da função instrumental e despolitizada feita por Correia e por Lima:

> "Os projectos, no campo educativo, tendem a legitimar a existência de uma projectocracia instalada numa cultura da avaliação que, por se ocupar exclusivamente de eficácia dos produtos, tendem a encarar as dificuldades e os problemas como manifestações de incompetência." (Correia, 1999, p. 103)

> "Projectos Educativos que o são apenas porque na capa está escrito que é *projecto educativo* mas eu não sei se são projectos educativos na plena acepção da palavra. Como projectos de política educativa construída, também, no contexto escolar." (Lima, 2002c, p. 25)

Estas citações evidenciam um aspecto que estávamos a incitar, isto é, instala-se uma *projectrocracia* na escola que transfere para os actores uma carga de responsabilidades e competências, especialmente crítica no caso dos órgãos de gestão, de cujo carácter apenas simbólico ou discursivo eles muitas vezes não se apercebem, e cria um sentimento de responsabilidade, de mérito, de influência, de ansiedade e de culpa uma vez que a sua competência está ser avaliada pelo projecto que a escola como organização é capaz de construir, acabando as escolas a comparar e a copiar projectos para decidir acerca da sua excelência e da excelência das outras.

Alguma indefinição num diagnóstico consensual e uníssono no âmbito de um senso comum educacional, eventualmente concluindo incredulamente pelo não desenvolvimento da

autonomia, que não limitada a aspectos implementativos, é também comprovado pela constatação e frustração das afirmações de Barroso:

> "No nível da gestão escolar tem-se assistido a um progressivo reforço das competências das entidades locais, em particular das escolas e, em menor grau, das autarquias. Do ponto de vista das estruturas, esse reforço é visível na legislação sobre autonomia e gestão escolar, que começou a ser aprovada a partir dos finais da década de 1980. No que se refere às escolas, esse reforço passa nomeadamente: pela possibilidade de as escolas escolherem os seus dirigentes (em vigor desde a revolução de 1974); pela capacidade de definirem o seu projecto educativo e regulamento interno (dentro de limites estabelecidos pela lei geral); pela existência de uma relativa margem de escolha na organização interna da escola, no nível da composição dos órgãos de gestão de topo e intermédia; por uma relativa flexibilização orçamental, nomeadamente no nível da gestão de recursos humanos e financeiros; pela possibilidade de disporem de receitas próprias geradas por aluguer de instalações, venda de serviços e cobrança de certas taxas etc. (...) O reforço da autonomia das escolas previsto na legislação é muito condicionado pelo exercício do poder das estruturas desconcentradas do Ministério da educação (Direcções Regionais da Educação), pela produção de inúmeras normas regulamentadoras por parte dos diversos serviços da administração, pelas práticas burocráticas ainda existentes e por uma cultura de dependência que marca ainda muitas escolas. Além disso, até ao momento (e com limitações referidas), a autonomia limita-se aos aspectos organizativos, faltando uma definição clara das competências e dos recursos que serão transferidos para os órgãos de governo das escolas." (Barroso, 2003a, p. 79-80).

> "Contudo, para quem imaginava que o decreto-lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais. Por isso, as recomendações que é possível fazer agora, não diferem muito das que formulei no estudo prévio realizado para o Ministério da Educação em 1996 e que se podem consubstanciar nos princípios de reforço da autonomia então definidos." (Barroso *et al.,* 2001, p. 21).

Much Ado About Nothing[41]*,* dizemos nós relativamente à questão da famigerada autonomia, ou, como defende Barroso (2003a), o *ciclo do descontentamento* que começa com o dealbar do século*,* após a "ascensão e queda do 'mito da reforma'". Talvez seja antes o *divórcio* depois do primeiro ministro se ter declarado governamentalmente apaixonado pela educação porque sinais de descontentamento acompanharam e manifestaram-se sempre ao longo do percurso da gestão democrática, embora nesta fase o discurso catastrofista tenha atingido o seu apogeu[42], de cujo *fogo cruzado* a educação como *ideal-tipo* tem tido dificuldade em se proteger, e que Barroso realça ao afirmar: "contudo, o que é significativo deste novo período é a passagem de um sentimento de uma 'crise de problemas' para uma 'crise de soluções'" (2003a, p. 72).

Parece-nos que os *actores privilegiados*, na acepção giddensiana, só tangencialmente se aperceberam da *politicidade* e da dimensão organizacional do conceito

[41] Título de uma obra de Shakespeare que numa tradução livre corresponderá à expressão popular "tanta coisa para nada".
[42] Cf. também sobre este assunto o texto introdutório de João Barroso (2003b).

de autonomia porque, como refere Barroso, a *autonomia construída,* que "corresponde ao jogo de dependências e interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios", é, quase sempre, miscigenada no senso comum com o individualismo e o isolamento profissional porque "nem sempre a 'autonomia' dos indivíduos vai no sentido de reforçar a 'autonomia' formal da organização" (1996a, pp. 185-6).

Uma outra realidade ou unidade organizacional possível no sistema educativo era também contemplada no referido decreto-lei, aliás prevista antes no Despacho Normativo n.º 27/97, a constituição de agrupamentos de escolas[43] próximas geograficamente com projectos pedagógicos comuns, construindo percursos escolares integrados e permitindo a articulação curricular entre ciclos (Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98) que resultaria de um processo negocial, heteroinduzido, mas em que a "individualidade" de cada escola não seria posta em causa, mas cujo agrupamento seria necessário no sentido de "alargar e redefinir o próprio conceito de escola, que já não é vista como um equipamento isolado afecto a um determinado ensino, mas como uma rede de equipamentos, de serviços e de relações com fins de ensino" (Barroso, 1996b, p. 59).

A dinâmica de criação de agrupamentos de escolas, sucessores das áreas escolares criado pelo Decreto-Lei n.º 172/91 e das escolas básicas integradas, passou sobretudo pela criação do que se passou a designar como agrupamentos horizontais em que se associaram escolas do 1º ciclo e estabelecimentos de educação pré-escolar com proximidade geográfica para superar alguns dos problemas sócio-educativos específicos destes níveis de ensino, mas também verticais, associados a projectos que apoiavam territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP)[44]. Informalmente fomo-nos apercebendo do empenho, da motivação e da identificação dos professores na construção deste tipo de experiências agrupantes, cuja (auto)avaliação era maioritariamente positiva, a julgar também pela resistência destes agrupamentos horizontais quando mais tarde se lhes impôs a transformação ou integração em agrupamentos verticais.

Na sequência dos princípios tornados metas legais pelo decreto-lei do regime da autonomia, administração e gestão, tais como a definição do agrupamento de escolas como

[43] À semelhança das áreas escolares, criadas pelo Decreto-Lei n.º 172/91, e das EBI que eram consideradas pelo decreto-lei como agrupamentos.
[44] Cf. artigo de Costa & Oliveira (1999) e Afonso (2000).

uma unidade organizacional com órgãos próprios de administração e gestão incluindo estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais ciclos de ensino a partir de um projecto pedagógico comum e a articulação e integração dos percursos escolares dentro de área geográfica, é publicado o Decreto Regulamentar n.º 12/2000 que define as condições de constituição dos agrupamentos de escolas do ensino básico com finalidades que apontavam para o favorecimento de um percurso escolar sequencial, para a superação do isolamento e exclusão escolar, para o reforço da capacidade pedagógica e para a aplicação do regime de autonomia, subordinadas à existência de projectos pedagógicas comuns e à articulação curricular entre níveis e ciclos de ensino.

Porém, e relativamente ao processo iniciado logo após a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 em conformidade com uma "pedagogia de influência", afirma Barroso:

> "Embora não seja este relatório o lugar mais indicado para desenvolver este assunto, é importante referir que a proposta de constituição dos agrupamentos sempre oscilou entre uma lógica de 'dinamismo associativo local' e uma lógica de 'reordenamento da rede escolar'. Estas lógicas não só se mostraram dificilmente compatíveis do ponto de vista dos princípios, mas estiveram na origem de estratégias de acção divergentes, dificultando as negociações, frustando expectativas e criando zonas de ambiguidade e conflito." (Barroso *et al.*, 2001, p. 36)

Pensamos que será oportuno aqui começarmos a particularizar relativamente a informações que fomos recolhendo no nosso estudo de caso etnográfico. Sobre este aspecto dizia-nos o PCE do agrupamento onde fizemos a investigação:

> "Houve um tempo, logo no princípio, em 1998, em que houve agrupamentos que se formaram por vontade própria das pessoas... Aqui, no nosso, na altura não manifestámos nenhum interesse em especial e foi depois no ano seguinte, mais de um ano depois... (...) E foi aí, nessa fase, que se foram formando muitos horizontais, nomeadamente pessoas do 1º ciclo quiseram agarrar na oportunidade de... (aí eles não tinham nenhuma experiência de gerir...) Aproveitaram, aqueles mais dinâmicos, e formaram os chamados "agrupamentos dos 300". As "escolinhas dos 300"... Eram conhecidas assim, desde que tivessem 300 alunos já eram um agrupamento... Já dava... Depois acabaram com isso..." (E1)

Se se começou pelos agrupamentos horizontais em breve surgiriam e seriam impostos os agrupamentos verticais, isto é, a uma configuração semelhante à dos agrupamentos horizontais juntava-se uma escola básica dos 2º e 3º ciclos que viria a constituir-se como a escola-sede do agrupamento. O estudo de Fernandes (2003, pp. 189-279), que descreve e analisa a formação de um agrupamento vertical imediatamente a seguir à publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, documenta a primeira edição da primeira fase de constituição de agrupamentos de escolas. O agrupamento de escolas objecto do nosso

estudo é um exemplo do que podemos designar por segunda edição da primeira fase, isto é, falhando a primeira, resultado da vontade e voluntarismo dos actores locais, a segundo resultou da "pedagogia de influência" da administração central desconcentrada do final do período de governação socialista que com o início de funções do governo da coligação de direita passou à pedagogia do *magister dixit*, como veremos de seguida. Veja-se um exemplo desta indefinição e ambiguidade:

> "Entretanto, penso que em 1999/2000, o CAE foi sugerindo algumas hipóteses para agrupamento. Aqui a primeira hipótese que surgiu para o nosso agrupamento era serem dois agrupamentos: um vertical e outro horizontal. Para a área que nós temos agora, para o nosso actual agrupamento, haveria um horizontal, formado pelas duas escolas do 1º ciclo da Vila em que a sede seria numa delas, na tal lógica das "escolinhas dos 300", e na altura a ideia era não formar grandes agrupamentos. O nosso ficou com cerca de 2000 alunos e a ideia era que ele ficasse aí com 1600, à volta disso... E, então, nós [EB 2, 3] ficávamos com todas as outras escolas do 1º ciclo da periferia e com os Jardins e havia dois agrupamentos. Nós, na altura, manifestámo-nos logo contra isso. Achámos logo que não. A fazer agrupamento tinha que ser com as escolas todas, não é que tivéssemos grande vontade, mas a fazer agrupamento tinha que ser com as escolas todas. (...) Entretanto, depois no ano seguinte já a lógica era quanto maior melhor, ficava mais barato... E, aí, deixaram logo cair isso. (...) mas o que contou na formação dos agrupamentos foi a estratégia do ME de aumentar muito a dimensão para ficar mais barato em termos de órgãos." (E1)

O teor empírico destas declarações, assim como a actuação ou não actuação do ME a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, descreve as hesitações, tolerâncias e contradições, se quisermos ser mais incisivos algum laxismo relativamente aos princípios do Pacto Educativo para o Futuro, do consulado socialista. No XV Governo[45] o ME, chefiado pelo ministro David Justino, faz publicar em 13 de Junho de 2003 o Despacho n.º 13313/2003, que estabelece o ordenamento da rede educativa para 2003/2004, "no âmbito da política de reforma estrutural [leia-se estrutura orgânica do ME em conformidade com o Decreto-Lei n.º 208/2002[46]] do Ministério da Educação" com implicações para o "desenho" dos agrupamentos e da oferta educativa e para a extinção das delegações escolares, conforme se pode ler no Ofício-Circular, que acompanha tal despacho, emitido pela DREN.

---

[45] Após a demissão do primeiro-ministro Durão Barroso em finais de Junho de 2004 para assumir a presidência da Comissão Europeia, caí o XV Governo Constitucional e a 17 de Julho de 2004 o presidente da República, Jorge Sampaio, dá posse ao XVI Governo Constitucional chefiado por Santana Lopes e apoiado pela maioria parlamentar do PSD e do PP.

[46] Que estabelece a seguinte estrutura orgânica do ME: órgãos de coordenação (Conselho Coordenador da Administração Educativa, Conselho de Directores Regionais de educação, Conselho de Avaliação de Recursos e Conselho de Acção Social Escolar), serviços centrais (Secretaria-Geral, Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, Gabinete de Avaliação Educacional, Direcção-Geral de Formação Vocacional, Inspecção-Geral da Educação, Direcção-Geral dos recursos Humanos da Educação, Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, Gabinete de Gestão Financeira e Gabinete de Assuntos Europeus e Ralações Internacionais) e serviços regionais (cinco Direcções Regionais de Educação: Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa e Norte).

Referimo-nos antes a uma primeira fase de formação de agrupamentos de escolas e agora identificamos a segunda com a implementação "musculada" do Despacho n.º 13313/2003:

> "2. Neste sentido, os directores regionais de educação deverão apresentar, até 30 de Junho de 2003, para ratificação do Secretário de Estado da Administração Educativa, o desenvolvimento do processo de agrupamentos para 2003-2004, sendo que este ano deverá constituir-se como o ano de encerramento global do processo de agrupamentos, numa lógica de verticalização, de forma a que este processo esteja totalmente executado no início do ano lectivo de 2004-2005.
> 3. Nos casos em que as escolas ou os agrupamentos horizontais passam a integrar agrupamentos verticais, no sentido de facilitar a integração e o desenvolvimento dos seus projectos educativos, bem como de facilitar o processo de qualificação educativa inerente ao novo agrupamento vertical, deve aproveitar-se a experiência dos órgãos executivos e administrativos dos agrupamentos/escolas que vão ser integrados." (Despacho n.º 13313/2003)

A formação de agrupamentos de escolas verticais tem incendiado o relacionamento das escolas abrigadas debaixo desta nova unidade organizacional. Ao fazer esta afirmação estamos a convocar os elementos que recolhemos no *locale* estudado tal foi a veemência das posições assumidas pelos actores. As mudanças introduzidas pela constituição do agrupamento de escolas vertical, designadamente personificada pela escola-sede, foram ferozmente invasoras das idiossincrasias do 1º ciclo, como tentaremos dar conta no capítulo 5, o que abriu um conflito latente e manifesto entre escola-sede/conselho executivo e professores do 1º ciclo em que ambos assumiram posições extremadas e conflituosas.

O que está subjacente a esta batalha no agrupamento como nova unidade organizacional? Por um lado, questões pessoais e subjectivas evidenciadoras de racionalidades individuais também ligadas aos papéis organizacionais que foram extremando atitudes e enviesando leituras ao longo da construção social do agrupamento nos últimos três anos e, embora reconhecendo a sua proliferação e agudeza organizacional, não iremos aprofundar muito mais este aspecto. Por outro, aconteceram alterações morfológicas na estrutura organizacional, na rotina organizacional, na relação de forças e poderes entre as escolas do agrupamento vertical, entre as quais: a anulação das escolas do 1º ciclo como organização quer a nível administrativo e financeiro quer a nível pedagógico, a redução para a escala-agrupamento da hierarquia espacialmente dispersa da administração do ME que acabou por concentrar e adensar as relações hierárquicas entre a *escola-sede e as outras* sendo que a escola-sede passa a representar para o pré-escolar e para o 1º ciclo uma instância da administração central, a imposição da rotina e do *modus faciendi* da EB 2, 3 às escolas do 1º ciclo e o controlo *tout court* do 1º ciclo por parte do conselho executivo do

agrupamento. Se quiséssemos responder à interrogação de Lima (2003) "agrupamento de escolas: reforço da autonomia ou do controlo?" diríamos reforço do controlo, mais precisamente, reforço do controlo sobre o 1º ciclo, já que o pré-escolar é, de certa forma, infantilizado e desconsiderado, porque o conhecimento relativamente a este nível de ensino é difuso, porque não há avaliação e porque não abrange a totalidade da população infantil da área do agrupamento, e a EB 2, 3 é simultaneamente o padrão de referência para o controlo, o controlador e o modelo de uniformização e aculturação, apresentando-se altivamente instituída de um poder isomórfico e mimético em relação ao estilo da administração central e, portanto, os vários níveis de ensino justapostos no agrupamento de escolas vertical passam a ser parceiros assimétricos.

Esta medida de política educativa parece denunciar como o agrupamento de escolas vertical passa a ser uma unidade de gestão da administração central no *redesign* da rede educativa ou um "novo escalão da administração desconcentrada", segundo Lima[47], isto é, a escola-sede equivale à unidade de gestão, vista da perspectiva da administração central, e as escolas do 1º ciclo e os Jardins são sub-unidades de gestão periféricas relativamente à escola-sede e invisíveis, observadas da perspectiva da administração central, verificando-se o que Lima tem vindo a desvelar como o papel do agrupamento de escolas vertical enquanto conceito nuclear no reagrupamento educativo para facilitar a gestão, movido por razões técnico-instrumentais e económicas enquadradas numa lógica centralista em que "é no domínio da reforma da administração escolar que aquela medida pode revelar todo o seu alcance político" (Lima, 2003).

> "A unidade de gestão estratégica passará a ser o agrupamento de escolas; uma nova forma de organização que romperá com a retórica da centralidade da escola, atribuindo a esta um estatuto ainda mais periférico, já potencialmente inscrito no novo conceito de 'subunidade de gestão'." (Lima, 2003)

O que se depreende da aproximação aos *actores privilegiados* no *locale* de *estruturação* é que a identidade própria das escolas do 1º ciclo não foi salvaguardada, muito pelo contrário, foi desmantelada, o isolamento pela dispersão espacial poderá ter sido atenuado, mas criaram-se nichos isolados em cada uma das escolas do 1º ciclo ao fazer a

[47] Estamos a referir-nos à conferência "o papel dos agrupamentos de escolas na reorganização do sistema educativo" feita a 2 de Março de 2004 no âmbito do Seminário do Centro de Formação Francisco de Holanda intitulado "O futuro da escola pública em Portugal: que papel para os agrupamentos de escolas?" que decorreu em Guimarães.

coordenação por anos de escolaridade a nível do agrupamento e ao anular a dinâmica da escola do 1º ciclo, dizia-nos uma professora do 1º ciclo: "mas é assim que o agrupamento quer porque divide a escola mas não divide o agrupamento" (E 4), os diferentes níveis de escolaridade continuam insularizados dentro do agrupamento fazendo perigar os objectivos pedagógicos invocados, as escolas do 1º ciclo perderam a pouca autonomia que tinham a nível administrativo, financeiro e pedagógico, a que daremos visibilidade no próximo capítulo, e o autoritarismo e aculturação por parte da escola-sede relativamente ao 1º ciclo, mais concretamente do conselho executivo, que os actores ainda continuam a identificar como o conselho executivo da EB 2, 3, meso-exponencia as medidas de controlo e de perda de autonomia deste nível de ensino implícitas nesta macro-medida política. Terminamos esta breve análise com a síntese feita por um dos entrevistados:

> "Neste momento as escolas do 1º ciclo não têm autonomia, neste momento as escolas do 1º ciclo estão dependentes da escola-sede do Æ. Não há autonomia financeira nem tão-pouco as escolas do 1º ciclo gerem verbas. Estamos em tudo dependentes da escola-sede. As escolas do 1º ciclo estão em desvantagem em relação à escola-sede, mas isso é em todos os agrupamentos não é só neste. (...) Sim, nesse aspecto financeiro, é preciso andar 'ó tio, ó tio', aqui e acolá, ou é na junta, se não é na junta é na sede do Æ, é nas associações de pais... No que talvez tenhamos ganho foi nas coordenações de ano, na troca de ideias e de experiências, na planificação, nas actividades. Mas perdeu-se relativamente à partilha de ideias na escola. Desapareceram os conselhos escolares onde se discutiam os problemas da escola, em relação à escola perdemos." (E 5)

O diagnóstico relativamente ao impacto da constituição de agrupamentos de escolas verticais para o 1º ciclo parece estar feito para o *locale* objecto do nosso estudo, mas não só: as escolas do 1º ciclo estão dependentes e subalternizadas em relação à escola-sede. Um outro aspecto coadjuvante na explicação do fracasso dos agrupamentos de escolas verticais relativamente à bondade dos objectivos elencados pelas *macrorregras constitutivas* é a administração central "passar a batata quente" para os actores organizacionais, ou seja, determinar e exigir sem dar as necessárias contrapartidas em termos de condições e recursos, dizia-nos o PCE: "para haver essas coisas é preciso que haja recursos e o que aconteceu é que relativamente aos recursos nunca houve correspondência, nunca houve correspondência..." (E 1). E, assim, se introduz uma *nuance* perversa no processo de formação de agrupamentos de escolas verticais: o órgão executivo passa ambiguamente a "dar a cara" e a representar o ME junto dos actores e é, por isso, por eles demonianizado, ou seja, tem que prestar contas perante a administração central e automaticamente transveste--se como instância da administração desconcentrada e esquece que é um par e passa a

assumir-se como o *primus inter pares* e como a entidade sapiente, reguladora, controladora e padronizadora ressuscitando o cariz autoritário e centralista típico da administração pública portuguesa e instalando um clima de guerra civil entre pares (cada vez mais assimétricos).

Ficamos por aqui no que diz respeito a esta perspectiva diacrónica sobre a administração e gestão das escolas em Portugal ao longo dos últimos 30 anos de gestão democrática para emoldurar e entender o momento sincrónico que iremos estudar empiricamente. Este enquadramento longitudinal, com tudo o que ele possa ter de fatalista, será certamente útil para compreender a escola/agrupamento como um contexto *polilítico* de *regimes de regas extraorganizacionais* e *intraorganizacionais* assim como divisar os domínios e espaços respectivos.

A conclusão relativamente a este segundo ciclo da reforma é paradoxal e contraditória, paradoxo e contradição que entretanto já estão assimilados como um lugar comum na análise sociológica em Portugal. Paradoxal e contraditória neste sentido: por um lado, temos o Decreto-Lei n.º 115-A/98, em continuidade ou descontinuidade com o estudo de João Barroso, a anunciar uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* em que cada escola/agrupamento construiria *regimes de regras intraorganizacionais* ou *mesorregras* próprios e substantivos, mas atraiçoado pela continuação das práticas centralistas do Estado/ME ao reservar para si as *áreas nobres* de decisão, por outro. A autonomia apresenta-se, então, como um *presente envenenado* porque se aponta, como dissemos, para uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade,* desta vez, e contrariamente ao que aconteceu no período de autogestão democrática, concedida e querida pelo ME, mas que é desmentida pela realidade em que se assiste a uma *estruturação organizacional escolar de alta intensidade* em falso, isso é, o que de facto se assiste é a uma *estruturação organizacional escolar de baixa intensidade* no que diz respeito ao conteúdo e substantividade das decisões e opções políticas da organização escolar.

As tentativas dos especialistas da educação para dotar a organização escolar de um órgão de direcção, no caso a assembleia, têm falhado sempre. Esta pretensão está na encruzilhada entre a não vontade centralista do ME em transferir para o órgão de direcção da escola as competências bastantes para que as escolas pudessem construir o seu projecto educativo e a não vontade, ou não oportunidade se mantivermos a esperança accionalista, dos actores em construírem um auto-projecto educativo político e participado. Julgamos que este será o cerne deste longo e infrutífero combate pela autonomia da organização escolar, porque, como salientava Lima, “as mudanças de morfologia organizacional, a nível de certas

estruturas formais, por mais importantes e valorizadas, foram contudo incapazes de mudar a face da administração" (1998a, p. 35).

Porque desprovida de poder de decisão sobre a orientação política da escola a elaboração de documentos como o projecto educativo, o regulamento interno e o plano de actividades prova que pode haver uma *estruturação organizacional escolar instrumental e funcional* que vai de encontro ao que Lima & Afonso designaram por *autonomia processual e de implementação*. Nesta conjuntura a escola é cada vez mais um *sistema debilmente articulado* onde coexistem várias lógicas de acção, garantido apenas o mínimo poder explicativo dos modelos políticos, cuja pertinência na análise da organização escolar será oportuno problematizar. Se, por hipótese, estes modelos estiverem a perder valor heurístico consideramos que cresce o potencial explicativo dos modelos subjectivos e dos modelos hierárquicos e racionais (cf. 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3., 2.2.4. e 2.2.5).

Veremos se será esse o caso no *locale* estudado, em que a organização escolar decide sobre normas internas relativas à sua organização e funcionamento mas sem autorização para ir mais além do que isso, sendo-lhe apenas concedida uma autonomia processual e técnica no âmbito de um processo de desconcentração implementativa, em que as escolas são unidades periféricas na execução de decisões centrais o que lhes confere a tal *centralidade periférica*, ou seja, congruente com a recentralização das decisões praticamente desde sempre centralizadas da administração da educação. E assim vamos percorrendo este longo *êxodo* até à *terra prometida* ou até se conseguir reinventar a escola, reinvenção que, abdicando pragmaticamente de radicais rupturas ideológicas certamente mobilizadoras, seria banalmente exequível bastando para tal que não faltasse cumprir-se a letra das *macrorregras constitutivas,* designadamente da Constituição, da ex-LBSE e do Decreto-Lei n.º 115-A/98.