

raep N.º4

revista de administração e emprego público

Número temático

O contributo da autoavaliação no processo de transformação das escolas

Administration and Public Employment Review

Revue d'Administration et Emploi Public

Revista de Administración y Empleo Público

Periodicidade anual

Abril 2018

Diretor: César Madureira

Preço: 12€


dgaep
direção-geral da administração
e do emprego público

Diretor

César Madureira (DGAEP, ISCTE-IUL)

Conselho Editorial

Joana Ramos (DGAEP)

Teresa Ganhão (DGAEP)

David Ferraz (IHRU)

Maria Asensio (DGAEP, ISCTE-IUL)

Conselho Científico

Armando Cunha (Fundação Getúlio Vargas, Brasil)

Christopher Pollit (Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica)

Edoardo Ongaro (Northumbria University, Reino Unido)

Geert Bouckaert (Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica)

Gustavo Blutman (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Hanne Foss Hansen (University of Copenhagen, Dinamarca)

Hellmut Wollmann (Humboldt University, Alemanha)

Isabel Côrte-Real (ex-Secretária de Estado da Modernização Administrativa, Portugal)

João Bilhim (ex-Presidente da CRESAP, ISCSP-UTL, Portugal)

João Figueiredo (Tribunal de Contas Europeu, Luxemburgo)

José António Oliveira Rocha (Universidade do Minho, Portugal)

José Moreira (Universidade de Aveiro, Portugal)

Juan Mozzicafredo (ISCTE-IUL, Portugal)

Júlio Nabais (Gabinete da SEAEP, Portugal)

Luís Sousa da Fábrica (Universidade Católica, Portugal)

Patrícia Silva (Universidade de Aveiro, Portugal)

Koen Verhoest (University of Antwerp, Bélgica)

Salvador Parrado (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Espanha)

Steven van de Walle (Erasmus University Rotterdam, Holanda)

Vassilis Monastiriotis (London School of Economics, Reino Unido)

Editor: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

Realização: Departamento de Investigação, Relações Internacionais e Comunicação

Coordenação executiva: Maria Inês Nolasco e Alexandra Duarte

Conceção gráfica e paginação: Teresa Vieira

Rua da Alfândega, n.º 5, 2.º piso, 1149-095 Lisboa

<http://www.dgaep.gov.pt/>

Impressão e Acabamento: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Isenta de registo na ERC ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, art.º 12.º, n.º 1, b

Depósito Legal: 388785/15

ISSN: 2183-4725

Abril 2018

Índice

Nota de abertura, Maria Inês Nolasco e Alexandra Duarte	5
Descentralização, territorialização e regulação sociocomunitária da educação, João Barroso	7
Democracia, participação, autonomia: sobre a direção das escolas públicas, Licínio C. Silva	31
Políticas de educação, processos de gestão e avaliação das escolas em Portugal, Luís Capucha e João Sebastião	57
A avaliação das escolas como um processo social no quadro da política educativa portuguesa, Luísa Veloso	69
Autoavaliação das escolas com a CAF e políticas educativas de autonomia curricular de 2.ª geração, Rodrigo Queiroz e Melo	89
La autoevaluación como vía para la construcción de una escuela mejor, Antonio Bolívar	113
A autoavaliação de escolas entre o imperativo legal e o imperativo ético, Rui Pereira Gonçalves	135
A CAF no setor do ensino público em Portugal, Maria Inês Nolasco e Alexandra Duarte	155
I. Normas para apresentação de artigos	193
II. Submission guidelines	196

Democracia, participação, autonomia: sobre a direção das escolas públicas*

Licínio C. Lima, Instituto de Educação da Universidade do Minho

Abstract

Based on three theoretical dimensions that have emerged during the democratization process of school's governance since the 25th of April 1974 revolution – election, collegiality, decision-making power – the text provides a sociological interpretation concerning the evolution of the Portuguese schools until now. Different combinations and intensity in the referred dimensions resulted in different periods: the self-government and active participation period, the formal democratic period under collegial bodies and a centralized administration, and the last period influenced by the rhetoric of school autonomy under the executive leadership of directors, although widely controlled by central powers of the ministry of education.

Keywords

Democratic management of schools, Participation, School autonomy, Leadership

1. Introdução: dimensões da democratização do governo das escolas

A democratização do governo das escolas públicas portuguesas, iniciada com o *25 de Abril de 1974*, tem-se revelado um processo complexo e contraditório, marcado por avanços e recuos, bem como por múltiplas dimensões políticas, administrativas e educacionais. Seja em termos teóricos, seja também em termos históricos e políticos, é possível destacar três dimensões nucleares da categoria que, entre nós, ficou conhecida por “gestão democrática das escolas”, ainda hoje presente na Constituição da República Portuguesa e na Lei de Bases do Sistema Educativo. Uma categoria genericamente associada à ideia de autogoverno, ainda que incomparavelmente menos expressiva do que no caso das universidades

* A investigação que sustenta este trabalho foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014.

(Moreira, 2015). Mesmo assim, no que se refere às escolas preparatórias e do ensino secundário, não é possível ignorar as práticas sociais, e quase imediatamente a seguir à sua legalização retrospectiva, ainda em 1974, em torno da eleição dos membros dos novos órgãos diretivos das escolas, da natureza colegial de tais órgãos, dos processos de participação na tomada das decisões organizacionais, administrativas e pedagógicas. Isto não significa que essas três dimensões – eleição, colegialidade, participação na tomada da decisão –, esgotem as características do processo, de resto sempre inconcluso, de democratização das organizações escolares, do seu governo e da sua administração, dessa feita garantindo a referida “gestão democrática das escolas” como realização efetiva no plano da ação organizacional. Mas significa que foram essas as dimensões histórico-políticas que mais se destacaram nos primeiros tempos, que adquiriram elevada carga simbólica de feição democrática, e que algumas delas foram institucionalizadas, em graus diversos, ao longo dos últimos quarenta anos. A intensidade da sua presença ou ausência, bem como da sua ocorrência conjunta, apenas parcial, ou isolada, em variadas combinações, revela-se um modelo multidimensional relativamente simples mas com manifestas potencialidades analíticas.

Com base em trabalhos publicados ao longo das últimas três décadas (Lima, 1988, 1992, 2011, 2014), foi possível concluir que as duas primeiras dimensões referidas, mesmo tendo assumido distintas formas e variados graus de intensidade, foram aquelas que ocorreram em simultâneo durante mais anos, legitimando a categoria jurídico-política “gestão democrática” e dando cumprimento formal à Constituição. Com efeito, a eleição dos órgãos escolares representou uma das mais significativas ruturas com a situação de nomeação ministerial que se vivera ao longo de várias décadas durante o regime autoritário. Neste caso, compreende-se, não apenas do ponto de vista teórico mas também do ponto de vista político, que a mudança da nomeação dos responsáveis escolares para a sua eleição tivesse sido acompanhada por uma segunda rutura: a transição de órgãos unipessoais (reitores de liceus e diretores de escolas) para órgãos colegiais que conheceram diferentes designações ao longo do tempo, presididos por um docente com algumas competências próprias.

Quanto ao caráter eleitoral do processo de constituição dos órgãos de gestão das escolas, tratou-se de uma mudança, há muito reivindicada, que surgiu

como incontornável no processo de democratização da vida escolar e que, de resto, foi mantida até hoje, embora com variações assinaláveis, quer quanto aos quesitos dos elegíveis quer, sobretudo, quanto ao corpo de eleitores, desde 2008 reduzido a um pequeno colégio eleitoral formado pelos membros do atualmente designado Conselho Geral. Mas quanto à implantação inicial – só mais tarde constitucionalmente respaldada – de órgãos de gestão colegiais, ela representou uma mudança significativa no contexto europeu, garantindo a participação de representantes de professores, alunos do ensino secundário e funcionários, aliando a eleição à colegialidade e, dessa forma, rompendo com a situação não democrática anterior a 25 de abril de 1974. A eleição de Comissões de Gestão em 1974, depois de Conselhos Diretivos (entre 1975 e 1998) e, mais tarde, de Conselhos Executivos (entre 1988 e 2008), só pode ser cabalmente interpretada se considerada à luz das especificidades portuguesas no que concerne ao controlo político e administrativo centralizado, de tipo autoritário e repressivo, a que as escolas foram sujeitas durante décadas. Particularmente em certos períodos, as escolas foram subordinadas à condição de aparelhos políticos do regime e de uma espécie de repartições administrativas do governo central, ideologicamente orientadas para a passividade, com os seus órgãos unipessoais, nomeados com base na confiança política do governo, assegurando a conformidade política e administrativa (entre outros, ver Formosinho, 1987 e Barroso, 1995).

Foi, porém, a terceira dimensão – a participação na tomada da decisão – aquela que se revelou mais exigente e mais difícil de garantir em continuidade, embora tivesse, durante parte de 1974 e em 1975, conhecido uma emergência fulgurante, a partir de certas periferias escolares e das modalidades típicas de ativismo e de mobilização que caracterizaram as dinâmicas revolucionárias. Tais dinâmicas manifestaram-se não apenas intensamente em muitas escolas, sobretudo nos maiores centros urbanos, mas também mais cedo do que noutros contextos sociais (Stoer, 1986).

No plano teórico, sabe-se como a eleição constitui uma dimensão democrática crucial e como a colegialidade é representada como mais avançada por certas teorias da democracia, quando comparada com soluções baseadas num só chefe, como no caso da burocracia monocrática (Weber, 1984). Mas nenhuma delas, isoladamente, garante necessariamente um governo e uma administração mais democráticos. A eleição, enquanto

prática democrática, pode esgotar-se nesse ato se outras estruturas organizacionais e administrativas, relações de poder, processos de decisão não forem igualmente democratizados. A colegialidade democrática é especialmente compatível com o autogoverno, mas não é por si só garantia de democracia e de participação efetiva nos processos de tomada das decisões, nem garante que o conteúdo das decisões tenha efetivo sentido democrático. Sabe-se, até historicamente, como a eleição de certos líderes resultou posteriormente em situações autocráticas e como a colegialidade não remete automaticamente para a democracia, por exemplo no caso de uma junta ou órgão coletivo de orientação autoritária. Isto significa que a participação democrática no processo da tomada da decisão nas organizações escolares, nos diversos planos, mas especialmente em termos educativos e pedagógicos, emerge como dimensão insubstituível. O conceito de autogoverno, ou endogoverno, democrático e, conseqüentemente, a categoria “gestão democrática das escolas”, mesmo quando garantidas a eleição e a colegialidade democráticas, não é passível de ser realizado à margem da deliberação democrática sobre matérias centrais à missão e aos objetivos das escolas. Mas isso exige autonomia – pressupõe que as respetivas decisões organizacionais não sejam simplesmente tomadas *fora e acima* das escolas e agrupamentos de escolas concretos, apenas de acordo com regras heterónomas, através de processos sistematicamente exógenos e hierárquicos, segundo a nossa tradição centralista multissecular.

Tal como a participação se revela indispensável à democracia, também a competência para a tomada de certas decisões expressivas, incluindo a faculdade de produzir algumas regras próprias, se revela incontornável à realização da “gestão democrática das escolas”. Como muitas investigações concluíram (para uma síntese ver Lima, 2011 e, mais recentemente, os dados apresentados em Lima, Sá e Silva, 2017), sem a copresença das três dimensões referidas corre-se o risco de esvaziar de sentido os processos eleitorais e a colegialidade dos órgãos, por ausência de um mínimo de autonomia das escolas e dos agrupamentos. Em tal situação, a “gestão democrática das escolas” tende a ficar reduzida ao cumprimento de certas regras e de certos processos democráticos, certamente relevantes e mesmo indispensáveis, mas podendo degenerar numa conceção formalista e procedimentalista de democracia, numa democracia das formas e dos rituais, de intensidade fraca, baseada numa encenação democrática que bem

cedo pode afastar os participantes ou promover a sua passividade, resultando em estruturas formalmente democráticas sem conteúdo substantivo. A erosão das práticas democráticas, o enfraquecimento da participação, a alienação dos participantes e o retorno à produção e ao cumprimento em conformidade de regras heterónomas, produzidas pelos governos nacionais e pelos órgãos da administração central, são fenómenos plausíveis naquelas circunstâncias (ver Torres, Palhares, Rocha, Lima, 2014).

Como se verá seguidamente, através de uma breve síntese histórica baseada em trabalhos anteriores (Lima, 1992, 2011) que aqui são revisitados e atualizados, a ocorrência simultânea das três dimensões referidas foi temporalmente bastante circunscrita, não obstante a posterior e contraditória erupção dos discursos sobre o “reforço da autonomia das escolas”, iniciada nestes termos a partir de 1987, na sequência da aprovação da Lei de Bases, em 1986, e de alguns trabalhos publicados pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, em 1987 e 1988. Também as duas outras dimensões (eleição e colegialidade) conheceram matizes variados e distintas formas de apropriação.

2. A gestão democrática em três edições (1974-2017)

A categoria “gestão democrática das escolas”, como vimos, assume uma natureza multidimensional, constituindo uma referência jurídica, político-organizacional e histórica sem a qual não é possível interpretar o governo das escolas desde 1974 até ao presente. Passará, a partir deste momento, a ser aqui considerada numa perspetiva *lato sensu*, não apenas como realização historicamente balizada em termos restritos, como projeto reclamado por certas forças políticas e sindicais, como presença ou como ausência nos discursos políticos, mas também como referencial constitucional e objeto científico de análise. Isso encontra-se claramente expresso no título atribuído a esta secção, remetendo para a tese de que a gestão democrática das escolas continua a produzir implicações nos planos político, organizacional e administrativo, sendo passível de uma periodização a partir das dimensões antes apresentadas, estando longe de se limitar à condição de agenda ideológica, embora também o seja, e justificando estudo aprofundado. Mesmo num momento histórico em que tal designação parece ter já saído de cena, seja no âmbito da maioria dos discursos políticos e, particularmente, nos jurídico-normativos, seja igualmente na maioria dos trabalhos

académicos recentes. As linhas de continuidade e de rutura em torno da gestão democrática, a partir da sua análise multidimensional, permitem produzir uma interpretação que considera a existência de três distintas edições, entendidas como lógicas de ação política e como configurações organizacionais e administrativas, entre 1974 e o tempo presente.

2.1 Primeira edição: o ensaio autogestionário e a autonomia de facto

Embora raramente convocada durante o período revolucionário, não tendo chegado a constituir-se como conceito-chave, a autonomia da escola representou o elemento mais significativo da primeira edição da gestão democrática (cf. Lima, 1992, pp. 219-283), caracterizada pela “deslocação do poder” do ministério para os atores escolares, por iniciativa destes (cf. Stoer, 1985, p. 67; 1986), ou como uma “imposição da periferia” (cf. Grácio, 1986, p. 164). Foi de um ensaio autogestionário que se tratou quando, em muitas escolas, se passou a praticar uma autonomia *de facto*, embora não *de jure*, através de processos de mobilização, de participação e de ativismo, contra a legislação vigente, as práticas do poder central e, mesmo, afrontando os programas dos primeiros governos provisórios (cf., entre outros estudos, Grácio, 1981; Stoer, 1986, Lima, 1988, 1992, 2002; Sanches & Nadai, 1995; Sanches, 2004; Teodoro, 2004).

Sem qualquer diploma legal ou instrução oficial que lhe desse cobertura, e também à margem de um processo de descentralização da administração, o ensaio autonómico levado a cabo em várias escolas do país caracterizou-se pela procura de novos ordenamentos, pela ingerência dos atores escolares e pela apropriação de poderes que tornaram possível, transitoriamente, transformar as periferias em centros de decisão, deixando o poder político e a administração central relativamente paralisados e a legislação escolar em vigor frequentemente ultrapassada pelas práticas sociais.

O afastamento de reitores e diretores, verificado em várias escolas, e a sua substituição por órgãos colegiais com distintas designações, composições e processos de eleição, a abertura à participação de professores, alunos e funcionários, o funcionamento das assembleias e dos plenários de professores, a tomada de decisões em múltiplas áreas, incluindo a substituição de alguns livros escolares oficialmente aprovados, de certos conteúdos de ensino, de processos de avaliação, de regras de comportamento, etc., são confirmação empírica de uma autonomia

praticada, embora não decretada, com expressão no plano da ação organizacional. Assim desafiando o controlo centralizado e o seu poder exclusivo de direção das escolas.

A emergência de processos de construção de uma autonomia *de facto*, efetivamente praticada no plano da ação organizacional, em tensão relativamente ao aparelho político e administrativo central, muito cedo haveria de conduzir o I Governo Provisório a uma legalização retrospectiva das então designadas comissões de gestão, ou comissões diretivas, entretanto eleitas e em funções em vários estabelecimentos de ensino, conduzindo à legitimação jurídico-formal do processo e à sua generalização a praticamente todas as escolas do país. Através do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, um mês após o dia 25 de abril, o governo era forçado, até para poder ter interlocutores escolares oficiais ou considerados legítimos, a reconhecer os órgãos eleitos nas escolas e universidades, tendo optado pela designação “comissão de gestão”. Anunciava, desde logo, a sua posterior regulamentação, insistindo, entretanto, no necessário cumprimento da anterior legislação, através de uma orientação mais procedimentalista do que descentralizadora, concedendo protagonismo ao método de escolha dos detentores dos cargos e à natureza colegial dos órgãos escolares então emergentes.

Mas a então generalizada situação de heteropraxia, isto é, o elevado número e alcance das práticas organizacionais escolares que divergiam do padrão tradicionalmente imposto, divergindo também entre si, em vez de ser valorizada como processo de aprendizagem da autonomia e da prática da decisão, tendo em vista a ulterior consagração de princípios e regras básicos de uma governação mais democrática e mais autónoma das escolas, bem cedo seria definida como um problema a resolver e como um desafio à autoridade do poder central, mesmo apesar da crise de legitimidade e de eficácia deste durante o período revolucionário. Congruentemente, ainda em finais de 1974, através do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, o III Governo Provisório legislava no sentido de procurar estancar as práticas autonómicas, tentando proceder a uma normalização precoce do governo das escolas e impondo um “modelo de gestão” uniforme, baseado na criação de três órgãos (conselhos diretivo, pedagógico e administrativo), na consagração do carácter eletivo e colegial do conselho diretivo, na proibição das assembleias e dos plenários com carácter deliberativo, na sujeição,

afirmada com veemência, de todos estes órgãos às políticas e às regras centralmente definidas. Tratava-se da primeira tentativa de afastamento de práticas de democracia direta por formas reguladas e estruturadas de democracia representativa, com o poder central a procurar adquirir o controlo da situação.

O impacto daquele diploma foi limitado, mesmo em termos das estruturas formais das escolas, com destaque para o não funcionamento do conselho pedagógico e para a continuidade das decisões tomadas pelos plenários dos professores, relativamente aos quais os agora designados conselhos diretivos se assumiram, frequentemente, como órgãos executivos. Porém, não fosse a prática quase generalizada de infidelidades normativas, e o ensaio da autonomia teria ficado limitado aos meses compreendidos entre maio e dezembro de 1974. Ficava clara, em qualquer caso, a inexistência de um projeto de descentralização do ministério da educação, de autogestão pedagógica, de autonomia das escolas e de devolução de certos poderes do centro para as periferias. Pelo contrário, em pleno processo revolucionário, a burocracia centralizada revelava sinais de uma progressiva reanimação, que viria a confirmar em finais de 1976 e nos anos seguintes, inaugurando a segunda edição da gestão democrática.

As práticas de autonomia ocorreram quase sempre de forma desapojada, quando não mesmo obstaculizada, por parte dos governos provisórios e dos órgãos centrais do ministério e, ao contrário do que se poderia supor, não representaram o advento de uma autonomia decretada para as escolas que, após a constitucionalização do princípio da gestão democrática, viesse a garantir a efetiva existência de órgãos de direção próprios de cada estabelecimento, dessa forma partilhando poderes e assegurando um regime de cogovernança da educação escolar. A copresença das dimensões de eleição, colegialidade e participação na tomada da decisão, genericamente resultante de práticas de autonomia *de facto* construídas nas periferias do sistema escolar, representaram os elementos primordiais da gestão democrática das escolas, mas em progressiva perda no plano político e jurídico, embora tivessem, em vários aspetos, resistido durante o ano de 1976 e parte do ano de 1977, até que um novo decreto normalizador não apenas tivesse sido aprovado, mas também regulamentado e progressivamente transposto para as práticas, já por ação do I Governo Constitucional.

2.2 Segunda edição: a normalização e o retorno do poder ao centro

Sendo certo que, no plano jurídico-formal, data já de finais de 1974 a primeira tentativa de normalizar a situação nas escolas e de pôr termo às práticas autogestionárias, só a partir da tomada de posse do I Governo Constitucional essa ação normalizadora foi sistematicamente desenvolvida, com condições políticas de realização efetiva no plano da ação organizacional. A mudança foi lenta, e não sem resistências, contra o chamado "decreto de gestão de Cardia", o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, que vigorou formalmente durante mais de duas décadas, até 1998.

O diploma seguiu, genericamente, a morfologia que fora adotada através do decreto de finais de 1974, embora com muito maior exaustividade e detalhe em termos de composição dos órgãos, competências e processos eleitorais, instituindo relações de maior e mais clara subordinação das escolas ao governo e respetiva administração central. As práticas democráticas e participativas foram altamente formalizadas e as competências dos órgãos de gestão passaram a ser predominantemente executivas relativamente às políticas e orientações dimanadas do ministério, sendo por essa via reconstruído o paradigma da centralização na administração escolar, transitoriamente em crise durante o período revolucionário. Instalou-se, de novo, um aparelho burocrático centralizado, no contexto do qual o conselho diretivo, aparentemente o primeiro representante, democraticamente legitimado, de cada escola junto do ministério, mais parecia o primeiro representante, ou delegado, do ministério junto de cada escola. Este equívoco de interpretação por parte dos envolvidos foi alimentado durante décadas e, como se verá mais à frente neste texto, ainda hoje tem as suas correspondências, agora em torno dos diretores.

As dimensões de eleição e de colegialidade dos órgãos foram mantidas, embora fortemente reguladas de forma universal, acompanhadas por distintas leis orgânicas do ministério que, sucessivamente, foram transitando da tradicional centralização de tipo concentrado para uma administração centralizada de feição desconcentrada, não apenas como forma de responder à crescente dimensão e complexidade do sistema escolar, mas também de modo a garantir e a afinar o exercício do controlo do centro sobre as periferias escolares. A terceira dimensão da gestão democrática - a

participação na tomada da decisão – necessariamente associada à autonomia das escolas, foi evacuada do plano das práticas e, bastante mais tarde, ressurgiu com estatuto retórico sob formas mínimas e precisas de delegação de certos poderes, predominantemente operacionais, técnicos e de execução cuja realização se revelava problemática para os serviços centrais e, nalguns casos, mesmo para os serviços desconcentrados da administração, designadamente das direções regionais, criadas em 1987. Os departamentos regionais previstos na Lei de Bases de 1986, numa perspetiva claramente descentralizada e, de resto, associada à regionalização do país, nunca vieram a ser criados.

A gestão democrática que foi institucionalizada revelou-se, a partir de 1976-1977, muita gestão para pouca democracia e para pouca, ou mesmo nula, autonomia, mesmo não ignorando os seus contributos para a democratização das escolas em termos eleitorais, de colegialidade e de algumas práticas de participação, embora limitadas e insulares, seja por referência ao processo de tomada de decisões administrativas e pedagógicas, seja quanto à sua abertura à participação sociocomunitária (quanto à participação dos pais ver Sá, 2004). Sobretudo por isso, as práticas de participação dos professores (cf. Lima, 1992; Afonso, 1994; Ferreira, 2007) e dos alunos na gestão das escolas cedo se revelaram através de modalidades de participação formal e relativamente passiva, registando mesmo, no caso dos alunos, formas de não participação (cf. Lima, 1988, 1992).

A partir de meados da década de 1980, e de forma mais clara durante a década seguinte, a categoria político-educativa conhecida por gestão democrática das escolas foi objeto de uma crescente desvitalização e ausência nos discursos políticos e nos textos normativos. Sob o discurso da *autonomia da escola* e da *escola como centro das políticas educativas*, a tónica política foi sendo deslocada da democratização para a modernização da educação. De modos por vezes subtis e contraditórios, foram introduzidas agendas e temas que não deixaram de ser associados àquilo que, no plano da crítica académica, ficou conhecido por “gerencialismo” (entre outros, veja-se Clarke e Newman, 1997; e sobre a educação Smyth, 1993 e 2011) e com as primeiras influências, cronologicamente bastante diferidas, mas numa fase seguinte bem mais claramente expressas, das teorias da “Nova Gestão Pública” (durante a década de 1990, ver, entre outros, os trabalhos

de Brunsson & Olsen, 1993; Self, 1993; Ball, 1994; Clarke, Cochrane & McLaughlin, 1994; Fergusson, 1994; Ranson & Stewart, 1994; Whitty, Power & Halpin, 1998), apropriadas especificamente e seletivamente em Portugal, tal como noutros países da Europa do sul. É o caso da França, por exemplo (Derouet, Normand, Pacheco, 2015), onde, paradoxalmente, a descentralização, a flexibilidade e o papel do mercado não seguiram rigorosamente os cânones da “Nova Gestão Pública”, com os exames e outras formas de prestação de contas a acentuarem as práticas burocráticas e de controlo estatal que se pretendia eliminar; embora já com o sentido pedagógico da autonomia da escola a ser desafiado por um crescente sentido gestor, com os olhos postos nos modos de gestão empresarial.

No plano jurídico, a publicação, de forma atomizada, do “Regime Jurídico de Autonomia das Escolas” (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro), manteve as estruturas político-organizacionais instituídas em 1976, garantindo, no entanto, pretender “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada”. Mas é difícil compreender como é que tal objetivo poderia vir a ser alcançado, à margem de medidas concretas de descentralização da administração. Ao invés, optou-se por definições vagas e genéricas, por competências limitadas e instrumentais que nalguns casos vinham, de há muito, a ser praticadas, remetendo para uma conceção retórica de autonomia, sem nomear as entidades concretas que beneficiariam da anunciada transferência de competências e, sobretudo, sem transformar minimamente a administração central. Tal conceção haveria ainda de conferir sentido ao “novo modelo de gestão”, instituído a título de experimentação em pouco mais de cinco dezenas de escolas e áreas escolares pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, o qual introduzia a figura da assembleia da escola (órgão colegial) e do diretor executivo, órgão unipessoal eleito pela assembleia, após complexo e híbrido processo concursal (para uma avaliação e crítica ver CAA, 1997). O legislador, embora começando por fazer referências encomiásticas à gestão democrática e às suas práticas de participação, logo advertia para a necessidade de “conciliar o intransigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade”, lançando no plano das orientações para a ação, seminalmente, a figura de diretor.

Recusando a descentralização democrática da administração escolar e a autonomia da escola como princípio substantivo a ser, eventualmente, operacionalizado de forma gradativa e devidamente apoiada, antes emergiu uma lógica modernizadora e gestonária que deixava transparecer as prioridades políticas futuras. Entre outras: uma conceção gestonária e eficientista de autonomia, de tipo meramente executivo ou operacional; a imposição de um órgão de gestão unipessoal, à luz de uma ideologia lideracionista que se baseia no “direito de gerir” e que pressupõe que os maiores problemas das escolas se devem a um défice de liderança unipessoal, possivelmente carismática; a reorganização da rede escolar através de medidas racionalizadoras de base técnico-instrumental, com destaque para a extinção de milhares de escolas do primeiro ciclo do ensino básico, para a imposição de agrupamentos verticais de escolas e, mais tarde, para a agregação de agrupamentos e escolas secundárias singulares (criticamente designados por “mega-agrupamentos” de escolas); o recurso à avaliação como instrumento de indução da competitividade entre escolas e como novo instrumento de controlo centrado nos resultados escolares; a adoção de regras e padrões standardizados, acompanhados de novas formas de controlo a distância, designadamente através de plataformas eletrónicas e da introdução de elementos hiperburocráticos (Lima, 2012).

2.3 Terceira edição: a erosão democrática e a ilusão da autonomia, as lideranças fortes mas subordinadas

Esta terceira edição, em curso a partir de meados da década de 1990 de forma híbrida e sincrética, como de resto a designada “nova governação pública” (ver Bilhim, 2017), terá sido, ainda timidamente, iniciada com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Descontinuada a experiência introduzida através do Decreto-Lei n.º 172/91, e após estudo solicitado a João Barroso (1997), o diploma de 1998 afastou-se consideravelmente das propostas apresentadas por aquele autor, as quais pressupunham uma descentralização da administração e a adoção de um “diploma-quadro”, deixando a cada escola a definição de diversas estruturas de gestão intermédia, prevendo um processo de “territorialização das políticas educativas” e de contratualização, em duas fases, do “reforço da autonomia das escolas”.

Tendo introduzido várias alterações estruturais significativas, o “novo

regime” declarava pretender estabelecer a “escola enquanto centro das políticas educativas”, construir a sua autonomia “a partir da comunidade em que se insere”, “contando com uma nova atitude da administração central, regional e local”. Afirmava-se partir do pressuposto de que “o reforço da autonomia não [devia] ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades”, assim antecipando críticas a conceções gerencialistas de descentralização e de autonomia, de tipo liberalizante e desregulador. Quanto aos principais órgãos, era estabelecida uma “assembleia” (longe, porém, de representar um órgão de direção), um “conselho executivo” ou um “diretor”, assim retornando à tentativa de introduzir um órgão de gestão unipessoal, embora deixando essa decisão às escolas (que esmagadoramente a viriam a recusar). Mas o “novo regime” insistia numa eventual mudança atomizada, sem proceder à mudança global do sistema de administração da educação e sem alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, ao mesmo tempo que, logo desde os primeiros momentos da implantação do diploma e sobre os atos constitutivos mais elementares em curso nas escolas, o poder central e suas unidades pericentrais desconcentradas deixavam clara a sua excessiva e asfixiante intervenção, afirmando-se como os primeiros e os últimos redutos da interpretação legítima da legislação escolar, impondo as suas soluções e limitando unilateralmente as possibilidades contidas nos próprios diplomas legais.

Durante a década seguinte, assistiu-se a um processo de (re)concentração de poderes em várias áreas, acompanhado e facilitado pela ação das direções regionais, designadamente no papel que assumiram na concretização e rápida expansão dos agrupamentos de escolas, através de modalidades verticais e de uma lógica racionalizadora-modernizadora, dessa forma impedindo dinâmicas de tipo associativo entre as escolas. Procedeu-se à assinatura de um pequeno número de contratos de autonomia e foi adotada uma nova orgânica do ministério (Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de agosto) que assumia objetivos modernizadores e racionalizadores, tendo extinguido vários organismos autónomos e concentrado estruturas em novos departamentos centrais. Entretanto, o projeto de substituir os conselhos executivos então existentes nas escolas e agrupamentos pela figura de diretor voltava à agenda política através dos programas dos XV e XVI Governos (coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro

Democrático Social/Partido Popular), a par da substituição do lema das “escolas como centro das políticas educativas” pela opção por passar a “recentrar as políticas educativas na resposta objetiva às necessidades de cada aluno”, criticando ainda o “quase monopólio da escola pública” e atribuindo protagonismo ao conceito de “rede nacional de ofertas educativas”, aí integrando as escolas públicas e as escolas do ensino particular e cooperativo, afastando-se das disposições constitucionais sobre a matéria.

Foi também durante este período que o Parlamento aprovou uma nova “Lei de Bases da Educação” (Decreto n.º 184/IX, de 29 de junho de 2004), onde se destacava a modernização da rede, a descentralização de competências para as autarquias locais, o processo de agrupamento das escolas, a escolha das escolas pelas famílias, a valorização do ensino particular e cooperativo e a avaliação das escolas, sem contudo serem assegurados processos de democratização e descentralização e sem, conseqüentemente, se proceder ao reforço da autonomia das escolas, embora fosse anunciada a criação de “um novo regime de autonomia, gestão e financiamento das escolas”, que não chegou a ser proposto. Previa-se, não obstante, que tal regime deveria basear-se na ação de “órgãos próprios”, singulares ou colegiais, plenamente responsáveis, cujos titulares seriam escolhidos mediante um processo público que garantisse o mérito curricular e do projeto educativo apresentado, e detivessem a formação adequada ao desempenho do cargo, donde se podia concluir que o projeto educativo passaria a constituir-se como uma espécie de “projeto de gestão”, que cada candidato formularia e apresentaria a concurso e que em cada escola seria escolhido para ser executado. A participação democrática de professores, alunos, e pessoal não docente nos órgãos de direção e gestão das escolas (Artigo 77.º da Constituição) seria transferida para “serviços especializados” e “órgãos consultivos”, solução que só muito dificilmente seria conforme às disposições consagradas na Constituição da República.

Ficava claro o pressuposto de que a democraticidade e a participação se articulam dificilmente com os imperativos de modernização e de racionalização técnico-instrumental da administração, assim se produzindo um afastamento substancial da categoria gestão democrática das escolas, mesmo por referência às disposições genéricas, pouco detalhadas e pouco densas, constantes da Constituição da República, mas já mais concretas no

que concerne às obrigações do Estado quanto a assegurar uma rede de estabelecimentos públicos de ensino. Estes fenómenos de erosão democrática e de uma autonomia ilusória, bastante comuns em outros países que mais cedo e mais intensamente produziram reformas conservadoras e gerencialistas, e que, em Portugal, não apenas decorriam já no plano da ação organizacional, mas se propunha que fossem juridicamente consagrados numa nova Lei de Bases, terão estado na origem da sua não promulgação pelo Presidente Jorge Sampaio. Em mensagem que dirigiu ao Presidente da Assembleia da República, em 14 de julho de 2014, o Presidente observava a falta de uma “fundamentação técnica sólida” e de “um compromisso político estável”, para além de admitir que matérias “respeitantes à gestão das escolas e à responsabilidade na satisfação das necessidades da população por parte dos estabelecimentos públicos” lhe suscitavam “fundadas dúvidas de constitucionalidade”.

Durante o ciclo político seguinte, protagonizado pelo Partido Socialista e aberto pelo XVII Governo, a participação democrática nas escolas foi apresentada como princípio relevante, juntamente com o retorno à ideia de que “as escolas são o centro do sistema educativo”, devendo por isso ser dotadas de “maior autonomia”, designadamente através da “celebração de contratos de autonomia”. Em simultâneo, foram iniciados discursos e tomadas decisões de pendor técnico-gestionário, inscrevendo de forma mais clara a política educativa portuguesa em várias tendências inspiradas pela “Nova Gestão Pública”, como ocorreu com o reforço das abordagens vocacionistas, com os processos de responsabilização e a designada avaliação externa das escolas, com a introdução de categorias diferenciadas na carreira dos docentes a partir de um processo de base burocrática e, ainda, com o “favorecimento da constituição de lideranças fortes” nas escolas e agrupamentos, o que viria a ser traduzido na publicação de um novo diploma, o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Pela primeira vez, depois do 25 de Abril de 1974, se generalizava, de forma universal e obrigatória (sem que a propaganda autonomia da escola servisse para o decidir), a figura de diretor, um órgão de administração e gestão unipessoal que materializava o objetivo expresso de dotar as escolas de “lideranças eficazes”, baseadas num “rostro”, num “primeiro responsável” a quem “poderão assim ser assacadas responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua

disposição". Embora o diretor seja coadjuvado por um subdiretor e por adjuntos, o legislador insiste, logo no preâmbulo do diploma, que a nova figura constitui "um órgão unipessoal e não um órgão colegial", o que é compatível com a pretendida "hierarquização no exercício de cargos de gestão" (como viria a ser reforçado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

Confundindo "boas" lideranças com lideranças "fortes" – num contexto histórico-cultural ainda muito marcado por um regime político autoritário – fez-se equivaler a liderança ao órgão unipessoal formalmente designado diretor e pretendeu-se garanti-la por decreto, à margem de conceções sociológicas que tantas vezes revelam descoincidências notáveis, e ainda da investigação produzida em Portugal e, até, das novas conceções de "liderança distribuída" ou de um "modelo de governança comunitária", alternativo ao modelo de governança empresarial e ao modelo baseado nas relações entre executivos e órgãos compostos por "stakeholders" (ver Ranson e Crouch, 2009).

Podendo, em determinadas circunstâncias, permanecer dezasseis anos consecutivos no cargo, o diretor concentra um poder inédito no contexto das escolas e agrupamentos, nomeando e livremente demitindo subdiretor, adjuntos, assessores, coordenadores de departamentos curriculares (embora sujeitos a lista tríplice), e coordenadores das escolas agrupadas, tendo sido formalmente concebido como o *pivot* de tudo o que de relevante acontece na administração e gestão das escolas e como o "elo de ligação" legítimo e único, entre a administração central e as unidades e subunidades de gestão a nível periférico.

Mas a liderança aparentemente "forte" do diretor vem-se revelando apenas para o *interior* e para *baixo*, ou em direção aos subordinados que se situam em contexto escolar. Embora mediada pelo conselho geral, definido como órgão de direção estratégica que elege e fiscaliza a ação do diretor, na prática este órgão dificilmente consegue assumir funções de direção, seja pela falta de competências, de recursos e de comissões especializadas no seu seio, seja porque dificilmente a administração central o permitiria, seja, ainda, porque o diretor manifesta, inversamente, um enorme poder de agendamento dos assuntos tratados em conselho geral, dispõe com frequência de uma maioria de membros que lhe são afetos, não raramente consegue sobrepor-se a este

órgão colegial através de uma espécie de "presidencialização do poder executivo" (Lima, Sá, e Silva, 2017). Embora a natureza colegial do conselho geral constitua a resposta favorável ao quesito constitucional mínimo da participação na gestão democrática das escolas, definido como órgão de direção, é ao órgão unipessoal de administração e gestão que cabe a representação e a condução quotidiana da organização escolar, assim induzindo a ideia de que quem dirige é, naturalmente, o diretor. Curiosamente, os apelos discursivos, eventualmente com certas correspondências práticas que urge estudar, ao capital simbólico e legitimador da dimensão de colegialidade, associada à gestão democrática das escolas, manifestam-se com muita frequência, particularmente em torno da designação "direção" e "equipa da direção", sendo reforçados por um elevado número de diretores que foram, anteriormente, presidentes do conselho diretivo e/ou do conselho executivo, dessa feita projetando uma certa imagem de mudança menor ou de evolução na continuidade. Recurso que embora não apresente qualquer validade jurídica e que podendo, na prática da "organização ação", ser frequentemente contrariado, não deixará de ser dito e repetido, de forma talvez apaziguadora, no contexto da "organização política", o que na teorização proposta por Nils Brunsson (2006) corresponderá a uma situação de "hipocrisia organizada".

Mas as lideranças fortes têm-se revelado particularmente fracas quando consideramos os diretores enquanto subordinados, fortemente dependentes perante a tutela. Se, por um lado, a autonomia da escola é crescentemente confundida com a autonomia do diretor, embora na prática se trate do exercício de micro poderes com alguma relevância para os atores escolares, mas maioritariamente de "pequenas concessões de autonomia" (Silva e Sá, 2017, p. 63), e de tipo operacional, por outro lado o diretor surge particularmente vulnerável nas suas relações hierárquicas com a administração central, escrutinado e responsabilizado através de novos instrumentos de controlo e de uma burocracia eletrónica cada vez mais intrusiva e autoritária. Como revelou a investigação conduzida por Bocchio (2016), o diretor é regulado pelo ministério e, simultaneamente, é um regulador local das políticas e das práticas educativas. Com efeito, a retórica da autonomia e das lideranças fortes revela-se incompatível, e pouco credível, perante a continuada expressão centralizada do exercício do poder, a verdadeira invariante estrutural que apenas durante a primeira edição da

gestão democrática foi abalada por práticas sociais de signo oposto. Depois dessa fase, as variações têm ocorrido sobretudo entre modalidades mais ou menos desconcentradas da administração escolar, com algumas transferências de competências, e noutros casos através de simples delegação de poderes, para os municípios.

Em mais de quarenta anos de democracia, a administração escolar revelou-se particularmente resistente à democratização, sobretudo relativamente à terceira dimensão, a da participação na tomada da decisão, em busca da produção de certas regras autónomas e em situação de partilha do governo das escolas, não apenas indispensáveis a uma educação escolar cada vez mais complexa e diversa, mas também à própria possibilidade de realizar nas escolas uma educação *para e pela* prática da democracia, da participação e da autonomia dos educandos, elementos que não se aprendem a não ser que se exercitem. Ao invés, os verdadeiros poderes de direção político-estratégica de cada escola concreta residem fora de cada escola e para além dela, assumindo as características de uma direção atópica.

3. Notas finais

O estudo da democracia, da participação e da autonomia, por referência à problemática da direção das escolas públicas em Portugal, ao longo das últimas décadas, remete para a construção do regime democrático, para a natureza do Estado e das suas reconfigurações, para as características históricas da administração pública portuguesa e para a sua democratização, por vezes lenta e resistente, para além de implicar a consideração de dinâmicas políticas no seio da União Europeia, de novos processos de governação (designadamente aqueles já denominados de *governação sem governo*) e, finalmente, de um complexo *corpus* teórico, incluindo teorias administrativas normativas, que seria impossível considerar nos limites deste texto.

Do ponto de vista político-organizacional, através de uma abordagem sociológica, este estudo limitou-se a oferecer uma possível interpretação do passado recente e da situação atual no que concerne ao governo e direção das escolas, convocando alguns estudos e investigações, de entre um numeroso acervo de pesquisas já realizadas no país.

Considerou-se indispensável começar por explicitar um referencial analítico

composto por três dimensões básicas da democratização do governo das escolas – eleição, colegialidade, participação na tomada da decisão (autonomia) –, de resto com expressão cabal, parcelar, ou singular ao longo do tempo aqui sob análise, não apenas possibilitando a apresentação de uma proposta periodológica, mas também permitindo esclarecer alguns dos sentidos, por vezes consideravelmente divergentes, da categoria gestão democrática das escolas, até ao limite da sua erosão, pouca visibilidade ou, mesmo, ocaso aparente. A combinação de dimensões teóricas, mas também a ocorrência de distintas concretizações históricas e políticas, aceitando situações contraditórias e eventualmente híbridas, permite considerar pelo menos três sentidos pertinentes para o estudo desta problemática (Lima, 2014): autogoverno democrático, estruturas e procedimentos democráticos, gestão irracional com déficit de liderança. Tudo isto foi, e tem sido, a gestão democrática das escolas ao longo das últimas décadas, segundo as distintas agendas políticas e as relações de poder, as soluções dos governos e as influências transnacionais e supranacionais, as ideologias e modas da gestão, as representações dos atores sociais.

Se teoricamente representada como um *continuum*, a democratização do governo das escolas públicas foi genericamente perdendo intensidade, desde o período revolucionário, durante o qual as três dimensões tenderam a ocorrer sincronicamente, com destaque para as práticas autogestionárias e o exercício de uma autonomia *de facto*; passando por um longo período intermédio durante o qual foram as soluções democráticas e participativas de índole formal, estrutural e morfológico, que dominaram, garantindo de diferentes formas as dimensões eleitoral e colegial, fortemente reguladas, mas perdendo a dimensão da participação na tomada da decisão, recentralizando a administração e inibindo um possível, mas sempre adiado, exercício da autonomia das escolas; até um período, que continua a marcar o tempo presente, em que a gestão democrática é frequentemente representada como um fenómeno anacrónico que deixou de fazer sentido face à grande complexidade e exigência técnica da gestão escolar, dessa feita sendo associada a uma ideologia passadista, a uma irracionalidade de gestão e a um déficit de liderança, uma vez que se parte do pressuposto, embora não confirmado pela investigação portuguesa disponível, de que a colegialidade na direção e na gestão das escolas tende para a desresponsabilização, sendo incompatível com boas lideranças e com uma

boa gestão.

As tensões vividas no presente relevam mais dos limites constitucionais e dos processos contraditórios de mudança do que das diferenças de projeto entre os maiores partidos políticos que têm governado em Portugal. Existem diferenças, certamente, mas atualmente os consensos parecem maiores, amplamente influenciados por tendências internacionais, programas políticos e reformas educativas propostas por diversos organismos e executadas em vários países e continentes.

O recurso interpretativo à designação “gerencialismo”, ou ainda “novo gerencialismo”, representa uma crítica genérica a um vasto conjunto de teorias e ideologias da gestão que exageram a centralidade e a importância da gestão e dos gestores, tendendo à sua despolitização e naturalização enquanto práticas sociais e de poder, sobretudo a partir de concepções típicas da cultura empresarial e do mundo dos negócios. Um mundo em que a firma, ou a empresa, é agora assumida como arquétipo da racionalidade, da inovação, do crescimento e do sucesso, em busca da excelência. Um referencial fortemente influenciado por certas teorias económicas, pelo regresso a concepções de organização formal e de racionalidade de otimização de pendor técnico-racional, ou burocrático (em sentido weberiano), a par do elogio das dinâmicas de mercado, da defesa da desburocratização e da flexibilidade, do “governo indireto” (ver, por exemplo, Salamon, 2000, no contexto da chamada “Nova Governança”).

A diversidade de abordagens contida sob a designação genérica de “Nova Gestão Pública”, conhecida pela sua defesa de uma reforma da administração pública baseada na aplicação dos processos considerados mais típicos, eficientes e eficazes oriundos da gestão empresarial (Lane, 2000), remete para a defesa do “espírito empreendedor”. A transformação do setor público tem sido defendida a partir da “reinvenção do governo” (ver, por exemplo, Osborne e Gaebler, 1992, e também o relatório coordenado por Gore, 1996). A introdução de novos “instrumentos de governo” persegue a maximização da produtividade e a efetividade, promovendo a competição, a escolha, os mercados internos e a contratualização, a medição da *performance*, a descentralização e a autonomia sob comando de uma “*accountability*” empresarial, performativa e maximizadora, que vários autores têm considerado não apenas duvidosa no

mundo dos negócios mas, especialmente, no mundo da educação, embora a sua influência seja notória, defendida seminalmente, entre outros, na obra muito influente de Chubb e Moe (1990).

Recentemente, Stewart Ranson (2016) observava como, na educação, uma “*accountability* comunitária”, ou “*accountability* mútua” ou recíproca, baseada no diálogo, na negociação e numa racionalidade comunicativa seria mais congruente com a ideia de escola como “comunidade de aprendizagem”, incluindo a participação de cidadãos voluntários nos processos de decisão. Contudo, da Inglaterra, com a transição da “regulação para a auto-avaliação” suportada por sistemas “altamente centralizados”, baseados em dados e na gestão da *performance* escolar (Ozga, 2009), à Austrália, onde a autonomia da escola tem servido lógicas de mercado, de competição e exclusão de alunos, acentuando a estratificação social (Keddie, 2016), tem sido o “governo pelos números” (Grek, 2009) que tem vindo a dominar o “modelo de reforma educativa global” (Vergger e Normand, 2015), ignorando que nem tudo pode ser reduzido a números, comparável ou mensurável (ver, entre outros, Afonso, 2009 e Nóvoa, 2013). Em qualquer caso, existe um debate político-educativo crucial que não pode ser dado por encerrado: o de saber se é mais importante garantir uma liderança orientada para a obtenção de resultados escolares restritos e passíveis de mensuração e competição, ou o exercício de uma direção democrática e de uma autonomia eticamente comprometida com os valores da igualdade e da cidadania democráticas, em busca de formas mais democráticas e justas de organizar e governar as escolas.

Referências

- Afonso, Almerindo Janela (2009), “Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings colares”, Revista Lusófona de Educação, 13, pp. 13-29.
- Afonso, Natércio (1994), A Reforma da Administração Escolar. A Abordagem Política em Análise Organizacional, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Barroso, João (1995), Os liceus. Organização Pedagógica e Administração

(1836-1960), Lisboa, FCG/JNICT.

- Barroso, João (1997), *Autonomia e Gestão das Escolas*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Bilhim, João (2017), "Nova governação pública e meritocracia", *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 84, pp. 9-25.
- Bocchio, María Cecilia (2016), "Política de agrupamiento escolar: mutación o 'muerte' del trabajo de director escolar?", *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 29, n.º 1, pp. 99-119.
- Brunsson, Nils (2006), *A Organização da Hipocrisia*, Porto, Asa.
- Brunsson, Nils e Olsen, Johan P. (1993), *The Reforming Organization*, Londres, Routledge.
- CAA - Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997), *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 172/91)*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Chubb, John E. e Moe, Terry M. (1990), *Politics, Markets and America's Schools*, Washington D. C., The Brookings Institution.
- Clarke, John, Cochrane, Allan, e McLaughling, Eugene (org.) (1994), *Managing Social Policy*, Londres, Sage.
- Clarke, John e Newman, Janet (1997), *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Londres, Sage.
- Derouet, Jean-Louis, Normand, Romuald e Pacheco, Ramon G. P. (2015), "La modernización del sistema educativo en Francia: la nueva gestión pública entre la afirmación del estado y la gobernanza descentralizada", *Educación & Sociedade*, Vol. 36, n.º 132, pp. 723-741.
- Fergusson, Ross (1994), "Managerialism in education", in John Clarke, Allan Cochrane & Eugene McLaughlin (org.), *Managing Social Policy*, Londres, Sage, 93-114.
- Ferreira, Henrique (2007), *Teoria Política, Educação e Participação dos Professores: a administração da educação primária entre 1926 e 1995*, Lisboa, Educa.

- Formosinho, João (1987), *Educating for Passivity. A Study of Portuguese Education (1926-1968)*. Tese de doutoramento [Documento policopiado], Londres, University of London.
- Gore, Al (Dir.) (1996), *Da Burocracia à Eficácia. Reinventar a Administração Pública*, Lisboa, Quetzal.
- Grácio, Rui (1981), *Educação e Processo Democrático em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Grácio, Rui (1986), "A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidade?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, pp. 153-182.
- Grek, Sotiria (2009), "Governing by Numbers: The PISA 'Effect' in Europe", *Journal of Education Policy*, Vol. 24 n.º 1, pp. 23-37.
- Keddie, Amanda (2016), "School autonomy as 'the way of the future': Issues of equity, public purpose and moral leadership", *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 44, n.º 5, pp. 713-727.
- Lane, Jan-Erik (2000), *New Public Management*, Londres, Routledge.
- Lima, Licínio C. (1988), *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Lima, Licínio C. (1992), *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*, Braga, Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Lima, Licínio C. (2002), "25 anos de gestão escolar", *Administração Educacional*, 2, pp. 13-25.
- Lima, Licínio C. (2011), *Administração Escolar: estudos*, Porto, Porto Editora.
- Lima, Licínio C. (2012), "Elementos de hiperburocratização da administração educacional", in Carlos Lucena e João dos Reis Silva Júnior (org.), *Trabalho e Educação no Século XXI: experiências internacionais*, São Paulo, Xamã, pp. 129-158.
- Lima, Licínio C. (2014), "A gestão democrática das escolas: do autogoverno

à ascensão de uma pós-democracia gestonária?”, *Educação & Sociedade*, Vol. 35, n.º 129, pp. 1067-1083.

- Lima, Licínio C., Sá, Virgínio e Silva, Guilherme (2017), “O que é a democracia na ‘gestão democrática das escolas’? Representações de diretores(as)?”, in Licínio C. Lima e Virgínio Sá (org.), *O Governo das Escolas: democracia, controlo, performatividade*, V. N. Famalicão, Húmus, pp. 213-258.

- Moreira, Vital (2015), “O autogoverno das universidades públicas em Portugal”, in Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor (org.), *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, Coimbra, Almedina, pp. 759-812.

- Nóvoa, António (2013), “Numbers do not replace thinking”, *European Educational Research Journal*, Vol. 12, n.º 1, pp. 139-147.

- Osborne, David e Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nova Iorque, Plume.

- Ozga, Jenny (2009), “Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation”, *Journal of Education Policy*, Vol. 24, n.º 2, pp. 149-162.

- Ranson, Stewart (2016), “Contesting the school reform in England: Contrasting modes of governance and accountability”, *Profesorado*, Vol. 20, n.º 3, pp. 53-85.

- Ranson, Stewart e Crouch, Colin (2009), *Towards a New Governance of Schools in the Remaking of Civil Society*, Reading, CfBT.

- Ranson, Stewart e Stewart, John (1994), *Management for the Public Domain. Enabling the Learning Society*, Londres, St. Martin’s Press.

- Sá, Virgínio (2004), *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma Abordagem Sociológica e Organizacional*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

- Salaman, Lester M. (2000), “The New Governance and the tools of public action: An introduction”, *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 28, n.º 5, pp. 1611-1674.

- Sanches, M. Fátima C. (2004), “Construção discursiva da liderança dos professores: da praxis revolucionária ao tempo de normalização”, *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 17 n.º 2, pp. 27-39.

- Sanches, M. Fátima C. e Nadai, Elsa (1995), “A ilusão do poder: memórias de professores e mudança da escola”, in AAVV, *Ciências da Educação: Investigação e Acção* (Vol. II), Porto, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 7-24.

- Self, Peter (1993), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Londres, Macmillan.

- Siva, Guilherme e Sá, Virgínio (2017), “O diretor de escola em Portugal: formação e perfil profissional”, *Espaço do Currículo*, Vol. 10, n.º 1, pp. 62-81.

- Smyth, John (2011), “The *disaster* of the ‘self-managing school’ – genesis, trajectory, undisclosed agenda, and effects”, *Journal of Educational Administration and History*, Vol. 43, n.º 2, pp. 95-117.

- Smyth, John (org.) (1993), *A Socially Critical View of the Self-Managing School*, Londres, The Falmer Press.

- Stoer, Stephen R. (1985), “A revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal”, *Cadernos de Ciências Sociais*, 3, pp. 61-83.

- Stoer, Stephen R. (1986), *Educação e Mudança Social em Portugal, 1970-1980. Uma Década de Transição*, Porto, Afrontamento.

- Teodoro, António (2004), “Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária. Periferia e centro no processo de democratização das escolas (1974-1976)”, *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 17, n.º 2, pp. 181-207.

- Torres, Leonor L., Palhares, José, Rocha, Custódia e Lima, Licínio C. (2014), “Le directeur: modèles de gestion et le leadership dans l’école publique portugaise”, in Jean-Louis Derouet e Romulad Normand (org.), *La Question du Leadership en Éducation: perspectives européennes*, Louvain-la-Neuve, Academia L’Harmattan, pp. 195-217.

- Verger, Antoni y Normand, Romuald (2015), “Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global”, *Educação & Sociedade*, Vol. 36, n.º 132, pp. 599-

622.

- Weber, Max (1984), *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

- Whitty, Geoff, Power, Sally e Halpin, David (1998), *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*, Buckingham, Open University Press.