

O governo das escolas nos 50 anos de democracia portuguesa: uma análise diacrónica

School governance in 50 years of Portuguese democracy: a diachronic analysis

La gouvernance scolaire en 50 ans de démocratie portugaise : une analyse diachronique

Marcia Pinto

Universidade de Aveiro

CIDTFF

marciahpinto@ua.pt

<https://orcid.org/0000-0003-2807-8697>

Manuela Gonçalves

Universidade de Aveiro

CIDTFF

manuelag@ua.pt

<https://orcid.org/0000-0002-3545-1173>

Resumo

No ano em que Portugal celebra meio século da conquista da sua democracia política, as reflexões acerca desta temática, no contexto das organizações escolares, merecem destaque considerando o privilegiado espaço da escola, que pode e deve servir para o exercício de práticas democráticas. Neste artigo, pretende-se examinar diacronicamente o quadro político-normativo da administração e gestão das escolas públicas portuguesas a partir de 1974, caracterizando o contexto com que se defronta a gestão democrática das escolas nos dias que correm. A análise desenvolvida permite compreender que a escola parece estar cada vez mais heterónoma, contrariando o discurso de autonomia que vem sendo apregoado desde há algum tempo e constantemente reforçado na legislação criada ao longo das últimas décadas para regular a gestão e administração das organizações escolares. No atual governo da escola, a colegialidade veio a ser substituída por uma governação de carácter unipessoal, que assume os pressupostos da Nova Gestão Pública, servindo para dar respostas às solicitações de eficiência e eficácia nos serviços públicos, enaltecendo a imagem do Diretor como gestor, reduzindo a complexidade e os desafios da escola a banais dificuldades de gestão e administração e, finalmente, deixando pouco espaço para democracia no seu interior.

Palavras-chave: democracia; gestão e administração escolar; autonomia das escolas; políticas educacionais.

Abstract

In the year in which Portugal celebrates half a century of achieving political democracy, reflections on this issue in the context of school organizations deserve to be highlighted, considering the privileged space of the school, which can and should be used to exercise democratic practices. The aim of this article is to examine the political-normative framework for the administration and management of Portuguese public schools from 1974 onwards, characterizing the context facing democratic school management today. The analysis developed makes it possible to understand that the school seems to be increasingly heteronomous, contrary to the discourse of autonomy that has been proclaimed for some time and constantly reinforced in the legislation created over the last few decades to regulate the management and administration of school organizations. In the current school government, collegiality has been replaced by one-man governance, which assumes the presuppositions of New Public Management, serving to respond to demands for efficiency and effectiveness in public services, extolling the image of the Principal as a manager, reducing the complexity and challenges of the school to trivial management and administration difficulties and, finally, leaving little room for democracy within it.

Keywords: democracy; school management and administration; school autonomy; educational policies.

Résumé

En cette année où le Portugal célèbre un demi-siècle de démocratie politique, les réflexions sur cette question dans le contexte des organisations scolaires méritent d'être soulignées, compte tenu de l'espace privilégié de l'école, qui peut et doit être utilisé pour exercer des pratiques démocratiques. L'objectif de cet article est d'examiner le cadre politico-normatif de l'administration et de la gestion des écoles publiques portugaises à partir de 1974, caractérisant le contexte auquel est confrontée la gestion démocratique des écoles aujourd'hui. L'analyse développée permet de comprendre que l'école semble être de plus en plus hétéronome, contrairement au discours d'autonomie qui a été proclamé pendant un certain temps et constamment renforcé dans la législation créée au cours des dernières décennies pour réglementer la gestion et l'administration des organisations scolaires. Dans le gouvernement scolaire actuel, la collégialité a été remplacée par une gouvernance unipersonnelle, qui assume les présupposés de la Nouvelle Gestion Publique, servant à répondre aux exigences d'efficacité et d'efficacités des services publics, louant l'image du directeur comme gestionnaire, réduisant la complexité et les défis de l'école à de banales difficultés de gestion et d'administration et, enfin, laissant peu de place à la démocratie en son sein.

Mots-clés: démocratie; gestion et administration des écoles; autonomie des écoles; politiques éducatives.

Introdução

No âmbito da investigação¹: “Autonomia e Flexibilidade Curricular: um estudo de caso”, que se tem desenvolvido com o objetivo de compreender como e qual autonomia tem vindo a ser

¹ Trabalho desenvolvido no âmbito do Doutoramento em Educação e Formação, na Universidade de Aveiro.

experimentada num determinado Agrupamento de Escolas em Portugal Continental, considera-se relevante perspetivar a democracia como parte integral do processo de aquisição de autonomia das/para as escolas públicas, justificando-se, por isso, a análise desenvolvida neste artigo. Desta forma, apresenta-se uma análise diacrónica sobre o quadro regulatório da administração e da gestão das escolas públicas portuguesas, a partir de 1974 até os dias atuais, de forma a tentar compreender se de fato a democracia conquistada pelo país nesta altura também se refletiu e se reflete na governação das suas instituições de ensino.

Os 50 anos de democracia em Portugal, comemorados em 2024, revelam que o país passa por uma necessária consolidação desta recente conquista. Como a democracia não se garante por si só e pode desaparecer em determinados períodos históricos das sociedades (Cabral Neto, 1997), entende-se que as escolas podem ter um papel importante na sua manutenção, por serem consideradas microcosmos políticos, constituindo-se como locais benéficos para o exercício da vivência democrática (Lima, 2018b).

A análise sustenta-se no argumento de que, apesar do movimento democrático que ocorreu após o 25 de Abril de 1974, as escolas que inicialmente, em sua governação, experimentaram modelos de gestão e administração de natureza colegial, têm nos dias de hoje se afastado cada vez mais deste paradigma. Com efeito, os mais recentes Decretos-Leis (DL) que versam sobre o governo das escolas (DL n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo DL n.º 137/2012, de 02 de julho) têm destacado a figura do Diretor de escola/agrupamento de escolas(AE), como a imagem representativa mais forte do contexto das organizações escolares, indo ao encontro das perspetivas neoliberais e da Nova Gestão Pública, que aplicam, nos contextos públicos, os princípios da administração privada, para dar respostas mais eficazes e eficientes aos seus utentes (Lima et al., 2020; Viseu, 2017).

Desta forma, torna-se imprescindível uma análise desses contextos históricos distintos de gestão e administração das escolas, desde a democratização de Portugal, pois a centralização que sempre predominou na administração do país (Neto-Mendes, 2014) parece não ter sido removida do contexto da organização escolar, embora a legislação e os discursos políticos apelem cada vez mais a uma descentralização administrativa e ao reforço da autonomia das organizações escolares.

Procuraremos, neste artigo, situar criticamente os normativos criados nas últimas décadas acerca da gestão e administração das escolas, seguindo-se uma análise sobre o contexto atual da governação das escolas, questionando-se a tipologia de gestão democrática que se observa na administração das escolas atualmente e finalizando com algumas considerações sobre o panorama democrático que se tem podido observar nas organizações escolares.

Quadro político-normativo da gestão e administração das escolas em Portugal após 1974

Considerando que muito há para se observar a respeito da legislação criada desde a democratização de Portugal, no período após o 25 de Abril de 1974, concentra-se neste trabalho a atenção sobre alguns dos normativos que retratam a gestão e administração das escolas, seguindo uma orien-

tação histórico político-normativa, assinalando a passagem do modelo colegial para o atual modelo unipessoal, com o objetivo de compreender os efeitos destas mudanças para o governo das escolas.

Importa destacar a centralidade dos temas da democracia e da autonomia, pois considera-se necessário convocar as duas temáticas para uma cabal compreensão da gestão das organizações escolares. Com efeito, não só os normativos destacam a autonomia como parte (importante) da gestão e administração das escolas, como o contexto da organização escolar pode constituir-se como espaço privilegiado para que a vivência e ação democrática tenham lugar (Torres, 2023).

De maneira a desenvolver uma abordagem analítica da legislação criada pela tutela para organizar a gestão e a administração das escolas, nos tópicos que se seguem apresentar-se-ão, numa linha histórica, alguns normativos considerados relevantes, por exemplificarem como a democracia que se abriu para o regime político do país, também esteve presente na gestão das escolas e como têm-se mantido nos dias atuais.

O início

O momento de transição do governo autocrático para o democrático exigiu um rompimento com o modelo de governação das escolas, que não condizia com o momento histórico que estava a ser experimentado por Portugal. Na perspetiva de Barroso (2003), para quem, depois do 25 de Abril, os modos de organização e regulação do sistema educativo português estiveram ligados aos ciclos de mudança política, este período foi considerado como o da Revolução, marcado pela forte participação social e empenho em mascarar/eliminar indícios de um passado antidemocrático.

A criação do DL n.º 221/74, de 27 de maio, inaugurou as diligências democráticas na gestão das escolas públicas, originadas pelos docentes e discentes, como forma de legalizar as práticas autogestionárias, que levaram à substituição de reitores e diretores por comissões diretivas, permitindo a tomada de decisões em assembleias e reuniões plenárias por parte dos seus atores (Lima, 2009). O normativo instituiu uma transferência importante de poder do Ministério da Educação (ME) para as escolas, embora a descentralização e a autonomia não tivessem sido reconhecidas pela regulação normativa. Apesar disso, proporcionou-lhes o exercício de “práticas de democracia direta, de deliberações coletivas” (Lima, 2009, p. 228) que eram levadas a feito pelas comissões diretivas.

Referido por Lima (2009) como sendo a primeira edição da gestão democrática das escolas, este período ficou marcado por um movimento de grande abertura e poder de escolha, com a participação ampliada dos atores educativos. Entretanto, a sua duração foi curta, tendo sido estabelecida ainda no mesmo ano uma nova legislação, o DL n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, que objetivou

[...]a criação de estruturas democráticas em todos os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário, segundo moldes que, assegurando a adequada representação dos docentes, discentes e funcionários administrativos e auxiliares, salvaguardem a seriedade do próprio processo democrático e garantam as indispensáveis condições de eficácia no funcionamento das escolas (DL n.º 735-A/74).

Com este DL, estabeleceram-se como órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino (preparatório e secundário) o Conselho Diretivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, que tinham em sua composição representantes dos atores escolares.

Posteriormente, no período considerado por Barroso (2003) como o de Normalização do funcionamento do Sistema Educativo, através do DL n.º 769-A/76, de 23 de outubro, a finalidade foi “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” (DL n.º 769-A/76). Lima (2009) refere que formalizaram-se as práticas democráticas representativas e as competências dos órgãos de gestão tornaram-se executórias das orientações advindas externamente e superiormente às escolas, resgatando o modelo da administração escolar centralizado, regressando-se a procedimentos “em função das decisões políticas heterónomas” (Lima, 2009, p. 233), que permaneceu por mais de duas décadas, até que um novo movimento de discussão dos rumos da educação portuguesa fosse considerado necessário.

Com a substituição do governo das escolas caracterizado pelas práticas autogestionárias descentralizadas e amplamente participativas, que marcaram o período inicial da gestão e administração das escolas, proporcionado pela Revolução de Abril, por um modelo democrático representativo, com as práticas de participação dos docentes e alunos com um caráter formal e passivo (Ferreira, 2007) com competências limitadas, considerou Lima (2009), ser este o início da segunda edição da gestão democrática das escolas, ou o período de Normalização segundo Barroso (2003), com o resgate do “poder e controlo do Estado sobre a educação”(p. 68), reforçando processos e estruturas de planeamento.

Os anos 80

Em Portugal, os anos 80 ficaram marcados pela criação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), que estabeleceu o quadro geral do sistema educativo português (ainda em vigor), garantindo aos cidadãos o direito à educação, permanecendo estável enquanto diretrizes e regras no plano das orientações para a ação (Lima, 2018a).

Ao mesmo tempo, iniciou-se na Europa um movimento favorável à autonomia das escolas, a partir de uma reflexão de diferentes correntes de pensamento, de movimentos sociais e ideológicos que evocavam uma maior participação das pessoas na sociedade, e que influenciaram de alguma forma uma pretendida concessão de autonomia para as/das escolas (Eurydice, 2007).

Nesta altura, a ideia da autonomia das escolas relacionou-se com a causa política da participação democrática e da necessidade da escola abrir-se para a integração das comunidades locais. Nos programas de governo de muitos países, no domínio da educação, a descentralização tornou-se um conceito chave que tinha como objetivos aproximar o local de decisão do local de aplicação, considerar as particularidades dos diferentes territórios, promover a participação dos utilizadores dos serviços na sua gestão e reduzir a burocracia estatal (Barroso, 2017; Eurydice, 2007).

Também se faz necessário contextualizar a adesão de Portugal à União Europeia (UE), em 1986, com a intenção de colocar o país numa posição favorável no espaço europeu e de superar a

hegemonia que atravessou a sociedade até a Revolução do 25 de Abril. Na altura, a convergência de Portugal com as políticas de outros países da UE, levou ao discurso de “modernização”. Este conceito fundamentou-se nas medidas de racionalidade técnica e priorizou reformas de caráter gestor, convergindo as melhores soluções em regras gerais, colocadas em ação pelos países com melhores posições em *rankings*. Desta forma, promover a “modernização” significaria alcançar uma situação relevante no contexto transnacional (Teodoro e Aníbal, 2008).

Assim, o discurso dos responsáveis políticos, nos anos 80, apresentou um caráter híbrido, pois associava-se a necessidade de eficácia do sistema para a produtividade económica, ao mesmo tempo em que se preocupava com as questões humanistas fundamentadas nos valores da democracia e da emancipação.

Em Portugal, a partir de um estudo aprofundado do conceito de autonomia, liderado pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) estabeleceu-se uma diferenciação entre a autonomia das escolas enquanto governação (elaboração do Projeto Educativo da escola, promoção, implementação e supervisão) e a autonomia da escola enquanto gestão (execução desse projeto e gestão diária da escola). Questionou-se, ainda, neste estudo, o papel dos órgãos envolvidos e as suas atribuições, bem como o papel dos docentes na tomada de decisões (CRSE, 1988; Euridyce, 2007).

A LBSE estipulou a estrutura e o funcionamento do sistema educativo, os princípios a serem seguidos na gestão e administração nos diferentes níveis, determinando formas de desconcentração e descentralização de serviços, e estabeleceu a criação de departamentos regionais de educação para integração, coordenação e acompanhamento da ação educativa, competindo aos governos a implementação da Reforma do Sistema Educativo (Formosinho & Machado, 2013).

O movimento de reforma da educação liderado pela CRSE concebeu a reorganização da administração e da gestão das escolas públicas, “num quadro global de descentralização e de regionalização administrativa (prevista na Constituição da República Portuguesa) e de distribuição de competências pelos níveis de administração central, regional, local e pelas escolas” (Costa, 2004, p. 87), às quais foi proposta uma atuação sustentada nos princípios de autonomia: financeira, administrativa, autonomia em sua organização e em seu funcionamento pedagógico (Costa, 2004; CRSE, 1988; Formosinho & Machado, 2010).

A LBSE assumiu-se como uma alternativa democrática ao regime pregresso (Lei n.º 5/73, 25 de julho), rompendo com diversas orientações e práticas e finalizando o processo de normalização, modernização e racionalização do sistema escolar no período da democratização em Portugal (Barroso, 2003; Lima, 2018a). No seguimento desta Lei, tornou-se necessário conceber um normativo que pudesse regular a gestão e a administração das escolas onde as orientações para as questões da autonomia pudessem ficar esclarecidas.

Então, com o DL n.º 43/89, de 3 de fevereiro, que estabeleceu o regime jurídico da autonomia das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, (deixando de fora a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico) os princípios de uma escola autónoma apareceram com a pretensão de redimensionar o perfil e a atuação das escolas em diversos planos (cultural, pedagógico, administrativo e financeiro), para aumentar a interação com a comunidade (DL n.º 43/89), não se clarificando como decorreria esse processo. O normativo referiu que a autonomia da escola concretizar-se-ia “na elaboração de um Projeto Educativo próprio, consti-

tuído e executado de forma participada”, responsabilizando os vários intervenientes escolares e adequando-o às características da comunidade (DL n.º 43/89).

Este documento permitiu uma lenta consciencialização da necessidade de autonomia e deu início a uma acanhada prática de autonomia escolar, embora tenha representado um indicador do caminho a ser percorrido na tarefa de uma “nova conceção de escola” (Costa, 2004; Formosinho, 2010). Devido ao seu carácter de orientação genérica, Costa (2004) refere que este DL ficou à mercê de diferentes políticas educativas e da regulamentação que cada decisor político considerava conveniente, o que o tornou “um quadro orientador de vários modelos de gestão das escolas surgidos em épocas distintas e sujeitos a quadros conceptuais diversos, sem que isso tenha, aparentemente, causado qualquer constrangimento ao sistema educativo ou aos seus atores” (Costa, 2004, p. 90).

Entende-se que o DL n.º 43/89 restringiu-se a apresentar intenções mais amplas em relação ao Projeto Educativo a ser desenvolvido pelas escolas, com a atribuição de competências limitadas e de carácter essencialmente instrumental. A autonomia proposta permaneceu num plano abstrato e pretensioso, sem que se verificassem progressos substanciais rumo à efetiva autonomia das escolas, resultando em expectativas não concretizadas. Como refere Costa (2004, p. 91):

[...]o Decreto-Lei n.º 43/89 constituiu o enquadramento legal do Projeto Educativo nas escolas públicas portuguesas, no quadro de uma nova conceção de escola, o Despacho n.º 8/SERE/89 criou as condições iniciais “adequadas” à burocratização e ritualização progressivas deste tipo de documentos no interior das organizações escolares [...], dadas as pressões externas a que os estabelecimentos de ensino estavam sujeitos [...], bem como as dimensões simbólicas que se encontravam associadas ao projeto educativo, levaram a que as escolas procedessem à sua elaboração, mais numa lógica da legitimação externa, do que de um processo participativo[...], (Costa, 2004, p. 91).

A administração pública portuguesa, marcada pelo centralismo, não implementou plenamente a descentralização na gestão escolar. Segundo Silva e Fraga (2022) a descentralização não foi verdadeiramente colocada em prática pelo poder central nesse regime administrativo, observando-se apenas uma desconcentração de serviços pelo ME. Neste sentido, já referia Barroso (1996) que a autonomia das escolas se traduz de formas e graus diferentes, devendo-se considerar as suas realidades políticas e suas tradições administrativas. Assinalou também a existência de dois tipos de autonomia: a que denominou autonomia decretada, existente do ponto de vista legal, originada dos órgãos centrais para a gestão dos estabelecimentos de ensino e para reforçar as competências dos seus órgãos de governo, para aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos; e a autonomia construída, associada ao desenvolvimento de formas autónomas de tomada de decisão, permitindo aos seus atores estruturar a ação para alcançar objetivos comuns (Barroso, 1996).

Os anos 90

Nos anos 90, com as mudanças político-partidárias no Governo da República em Portugal (1985-1995 – governação social-democrata; 1995-2002 – governação socialista), houve um acrés-

cimo da preocupação com a gestão eficiente dos fundos públicos e assistiu-se a um cuidado mais vincado, relativamente à autonomia das escolas, enquanto vetor da descentralização da educação. A governação do partido social-democrata ficou marcada por um neoliberalismo educacional atenuado que resultou mais das pressões exercidas pelos diferentes grupos que participaram na definição da política educativa, do que no sentido de aprovação clara das “dimensões expressivas e definidoras das políticas da nova direita” (Afonso, 1997, p. 122).

Posteriormente, na governação socialista, a preocupação voltou-se para a qualidade e a igualdade de oportunidades (Barroso, 2003), com uma política de “geometria variável”, expressa no Pacto Educativo para o Futuro, que buscava, pela consensualidade entre os “parceiros educativos”, estabelecer um acordo quanto aos grandes rumos da política educativa. Nesta altura, as reformas acerca da autonomia ganharam duas vertentes essenciais: a descentralização política e a aplicação da Nova Gestão Pública (NGP), com a replicação do modelo de gestão do setor privado na gestão dos serviços públicos (Costa, 2004; Eurydice, 2007). Novamente, refere-se que o hibridismo é retomado, com os discursos políticos a acentuarem a relação da educação com a competitividade económica, para que a modernização do país pudesse ser cumprida, unindo a educação ao desenvolvimento, mas preocupando-se também com os conceitos de igualdade e de inclusão.

A adoção da NGP no contexto da administração educacional, para reforçar a autonomia das instituições públicas e aparentemente aumentar a qualidade do serviço público prestado, teve como objetivo reduzir uma referida ineficácia da gestão dos governos nos serviços públicos, e introduziu os pressupostos da eficiência, eficácia, recursos centrados na avaliação e o controlo de resultados (*accountability*), replicando o modelo gerencialista onde os princípios de mercado e de privatização da escola pública, supostamente, trariam mais benefícios (Viseu, 2017). O modelo gerencialista começou a delinear-se com a criação do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, e depois manteve-se presente nos DL consecutivos.

Com o DL n.º 172/91, definiu-se o regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação, concretizando os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária que se efetivariam no conselho de área escolar (inaugurando a inclusão dos segmentos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico na conceção de gestão democrática dos estabelecimentos de ensino) e de escola (2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário), onde estariam representados intervenientes da comunidade escolar, competindo a este órgão colegial as funções diretivas. Responsável pela orientação das atividades da escola ou área escolar, incluindo a aprovação do projeto educativo da escola, este órgão também elegia o Diretor Executivo, a quem estavam reservadas as funções de administração e gestão da área escolar ou da escola, sendo responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional (DL n.º 172/91).

O DL n.º 172/91 conduziu algumas escolas a adotarem este modelo de direção, administração e gestão, de forma experimental, ao longo de sete anos, sendo posteriormente abandonado e não conseguindo ser generalizado a outras escolas do país, por motivos diversos que incluíram desde críticas ao modelo, e, especialmente, pela mudança na governação do país com a alteração político-partidária. O normativo, afinal, não alteraria a realidade administrativa mais geral e nem

da administração do sistema, continuando as escolas (com algum poder decisório) a manter uma dependência do poder central e do poder regional (Costa, 2004).

Numa segunda fase denominada por Barroso (2003) como Reforma, e talvez podendo ser considerado um dos mais marcantes normativos no que se refere ao conceito do desenvolvimento da autonomia das escolas, foi criado o DL n.º 115-A/98, de 4 de maio, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação.

A relevância deste DL deve-se ao facto de diferentes interesses, racionalidades e lógicas (estatal, de mercado, corporativa e sociocomunitária) terem influenciado e sido considerados em sua elaboração, o que afetou diretamente a forma como foi concebida a legislação, a sua aplicação pela administração e a apropriação da mesma pelas escolas (Barroso, 2004).

Este DL emergiu a partir de uma solicitação feita pelo Ministério da Educação ao professor João Barroso², para a elaboração de um programa de reforço da autonomia das escolas, onde o professor defendeu a ideia de que a autonomia deveria partir de uma construção das próprias escolas e do que as organizações escolares desejavam, concretizando-se através de contratos de autonomia, formalizados entre uma escola, a autoridade regional de educação e o município (Formosinho, 2010).

O DL introduziu mudanças no que diz respeito aos órgãos de gestão e administração, designadamente através da criação da Assembleia de Escola como órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, o que possibilitava uma maior representação e a participação da comunidade educativa, além de propor os contratos de autonomia, com objetivos e condições para viabilizarem o Projeto Educativo (DL n.º 115-A/98; Formosinho, 2010; Lima, 2009). Nesta reorganização da escola para uma maior autonomia, o Projeto Educativo da Escola se destacou como um instrumento essencial, juntando-se a ele o Regulamento Interno e o Plano Anual de Atividades.

A autonomia atuaria como uma forma das escolas/AE desempenharem melhor o serviço público educativo, assegurando igualdade de oportunidades e minimizando as desigualdades. Essa autonomia deveria ser acompanhada por uma cultura de responsabilização coletiva, partilhada por toda a comunidade escolar, tratando, ainda, de favorecer as decisões a nível local das políticas educativas (DL n.º 115-A/98).

Conforme referem Silva e Fraga (2022), a autonomia estrutura-se na transferência de competências e de poderes da administração central para a escola, com o objetivo de aumentar a sua capacidade de decidir. À administração central cabe apoiar e regular esse processo. Neste aspeto, concerne à escola ser proativa na construção do seu processo de autonomia, indo ao encontro da “autonomia construída”, opondo-se à ideia de “autonomia decretada”, propostas por Barroso (2004). Nesta ótica, considera-se que o normativo constituiu uma possibilidade para a construção dessa autonomia pelas organizações escolares.

Este normativo, em vigor por um período relativamente longo, reforçou a capacidade das escolas discutirem democraticamente as vivências no seu interior e uma grande maioria delas

² Desenvolvido em 1997, o autor elaborou sete princípios para uma autonomia construída, que não foram consideradas nas medidas propostas pelo Governo na formalização do DL n.º 115-A/98. Os princípios incluíam diferentes dimensões para a construção de uma autonomia por parte das escolas (Barroso, 2004).

optou pelo Conselho Executivo (Lima et al., 2017) em detrimento do Diretor Executivo para gerirem as escolas/AE. As responsabilidades eram repartidas entre a comunidade escolar mais alargada, através da Assembleia de Escola, o que se percebe como uma possibilidade de uma gestão mais democrática (Lima et al., 2017).

Os anos 2000

Durante dez anos, o DL n.º 115-A/98 esteve a reger a gestão e a administração das escolas/AE em Portugal. Apenas com a promulgação do DL n.º 75/2008, de 22 de abril, o normativo foi substituído e mudanças expressivas puderam ser verificadas, especialmente aquelas relacionadas com a participação democrática.

Neste sentido, a autonomia das escolas passou a ser considerada um valor instrumental que pretende melhorar o serviço público de educação, evidenciando que uma maior autonomia corresponderá a uma maior responsabilização, num viés de “gestão da qualidade total” (Afonso, 2010, p.21), nascida das empresas e transposta para as organizações públicas, fomentando os mecanismos de controlo e vigilância sobre os atores educativos (Afonso, 2010). A prestação de contas estruturar-se-á através da participação de intervenientes e da comunidade no órgão de direção estratégica e na escolha do diretor, além dos dispositivos de avaliação externa e de auto-avaliação. O cumprimento destas condições tornaria possível avançar com o reforço da autonomia das escolas (DL n.º 75/2008). Evidencia-se, portanto, a pressão supranacional, nomeadamente a nível europeu, que se faz sentir na conceção de políticas educativas em Portugal, mesmo num contexto governativo com a presença do Partido Socialista, nesta altura.

Entre as mudanças mais significativas com este DL estão a substituição da Assembleia de Escola pelo Conselho Geral, que passou a ser o órgão responsável pela gestão estratégica e de regulação da organização escolar. Entretanto, Lima et al. (2017) atentam para a ideia de que o Conselho Geral “tende a ser visto como um órgão de representação da comunidade educativa” (p.229) e que embora fiscalize e legitime o Diretor, afasta-se do exercício das funções estratégicas de forma mais autónoma. No atual modelo, o Conselho Geral perde poderes de decisão alargados, reduzindo-o a um grupo de representantes com poderes consultivos, o que pode minorizar os aspetos mais democráticos da escola (Lima et al., 2017).

Com este regime, o órgão de gestão torna-se unipessoal e ao diretor são conferidos maior liberdade de decisão e maior poder de intervenção no funcionamento da escola (Formosinho et al., 2010). Apesar do Diretor não ter direito a voto no Conselho Geral, mantém-se como protagonista também neste órgão por, muitas vezes, definir a sua agenda de reunião/trabalho, e até mesmo, por influenciar os debates que decorrem no seu interior (Lima et al., 2017).

Por outro lado, ao criar o cargo de presidente do Conselho Geral, o DL n.º 75/2008 criou uma autoridade duplicada na escola, obrigando à realização do trabalho integrado de administração e de gestão, em que o órgão de administração e gestão (Diretor) elabora os instrumentos de autonomia, enquanto o órgão de direção estratégica (Conselho Geral), responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, aprova os tais instrumentos. O Conselho Geral

também se torna o responsável pela eleição do Diretor, através de um procedimento concursal (Formosinho & Machado, 2013).

A administração e gestão das escolas parece depender de uma articulação bem-sucedida entre estes dois órgãos, o que poderá não constituir a realidade de muitas escolas. Efetivamente, de acordo com uma pesquisa realizada por Lima et al. (2017), embora o Conselho Geral aparente ter uma relação boa, cooperativa e solidária com o Diretor, o seu “poder efetivo” (Lima et al., 2017, p.231), no contexto da organização, parece ser limitado, devido ao despreparo dos seus membros, pela interferência e poder do ME e também pela centralidade do diretor na organização escolar (Lima et al., 2017).

O forte protagonismo do Diretor leva-o a ser compreendido como capaz de garantir, de forma solitária, a qualidade da educação, e submete-o a uma dupla dependência na prestação de contas (tutela e Conselho Geral), o que acresce à sua responsabilização pelos resultados, afastando-o dos assuntos educativos e pedagógicos, para “se render a fórmulas tecnicistas” (Lima & Torres, 2020, p.768). Concordando com esta ideia, já referia Barroso (2011) que, ao se considerar a figura do diretor como uma alegoria mítica, por ser apresentado como um ser completo e preparado para as mudanças, reduz-se a administração a rituais gerencialistas, e, aparentemente, elimina do discurso político a gestão democrática da escola pública.

O cenário que se configurou em redor do DL n.º 75/2008 aponta para uma evidente manutenção da centralidade e para o intenso controlo da tutela sobre a autonomia das ações praticadas pelas escolas, revelando uma certa (re)centralização, que afinal, parece nunca ter deixado de existir (Lima & Torres, 2020).

Os dias de hoje

O mais recente normativo, o DL n.º 137/2012, de 2 de julho, que procede à segunda alteração do DL n.º 75/2008, tem vindo a regular a gestão das escolas/agrupamentos de escolas e em sua redação introdutória afirma que:

Mantêm-se os órgãos de administração e gestão, mas reforça-se a competência do conselho geral, atenta a sua legitimidade, enquanto órgão de representação dos agentes de ensino, dos pais e encarregados de educação e da comunidade local, designadamente de instituições [...] procede-se ao reajustamento do processo eleitoral do diretor, conferindo-lhe maior legitimidade através do reforço da exigência dos requisitos para o exercício da função e, [...] consagram-se mecanismos de responsabilização no exercício dos cargos de direção, de gestão e de gestão intermédia (DL n.º 137/2012).

Assim, o Conselho Geral, que por norma representa a democraticidade no interior da escola, tem as suas competências reforçadas, no que diz respeito a ser um órgão democrático e representativo da organização escolar, enquanto na figura do Diretor mantêm-se a centralidade e responsabilização pela eficiência e eficácia do serviço educativo oferecido, indo ao encontro dos pressupostos do paradigma da NGP (Oliveira, 2017).

O DL n.º 137/2012 também revisa as normas de garantia e da promoção do reforço e aprofundamento da autonomia e propõe uma maior flexibilização da organização pedagógica das escolas, por exemplo, através: da continuidade da celebração de contratos de autonomia; da diferenciação da oferta educativa; da transferência de competências na organização do currículo, na constituição de turmas e na gestão de recursos humanos, com o intuito de promover melhorias no sistema público de educação (DL n.º137/2012). Segundo Lima et al. (2017) esta pode ser considerada a terceira edição da gestão democrática da escola, tornando-se mais formalista e minimalista, caracterizada pela intenção de combater a ineficiência e ineficácia.

A atualização do normativo parece reforçar os atributos impostos pela NGP: a descentralização das responsabilidades; a responsabilização dos funcionários públicos diante da comunidade; as formas de controlo do trabalho que se realizam *à posteriori*, através das ferramentas de avaliação externa e de autoavaliação, objetivando aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, especialmente, o da educação pública (Barroso, 2011; Torres, 2023).

Nota-se que, quanto mais se sublinha a autonomia das escolas, tanto mais parece haver uma maior exigência de responsabilização das mesmas, perante os seus atos, assim como uma maior burocracia administrativa. No que se refere ao primeiro aspeto, enquadra-se no âmbito da adoção de um modelo de *accountability*, enquanto “processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização” (Afonso, 2010, p. 22), no contexto da NGP, atando a organização escolar e o diretor ao cumprimento de metas e objetivos mensuráveis no que diz respeito ao sucesso escolar e ao desempenho da organização (Afonso, 2018).

Relativamente à burocracia administrativa, refere Lima (2021) que, apesar da NGP conter uma promessa de desburocratização da administração pública, especialmente pela sua informatização, importante nos processos de uma gestão capaz de avaliar, executar orçamentos, gerir de forma centralizada, mas descentralizando estruturas e a tomada de decisões de cunho operacional, o que se observa é uma gestão mais relacionada com processos de desmaterialização (governança eletrónica), do que propriamente com processos desburocratizados (Lima, 2021). Assim, o controlo da tutela permanece apertado nas organizações escolares.

A atual realidade da gestão democrática nas escolas portuguesas: uma reflexão

Tendo-se feito uma pequena viagem pela construção cronológica dos normativos acerca da gestão e administração das escolas públicas em Portugal Continental e considerando que o modelo de administração do sistema educativo português se têm mostrado historicamente centralizado e burocrático (Neto-Mendes, 2014; Torres, 2023), percebe-se que as regras formais são um imperativo para o controlo e para a regulação, e a concentração de poderes que se acumula na gestão unipessoal do Diretor acabam por fortalecer esta centralidade.

Neste sentido, a autêntica direção estratégica continua a estar nos serviços do ME, tendo no Diretor o primeiro executor periférico das definições centrais. Ao se refletir sobre as concepções e práticas da gestão democrática da escola, sobre a democracia, sobre participação e sobre autonomia das escolas, deve-se considerar a complexa e hierarquizada relação entre três instâncias: o ME, o Conselho Geral e o Diretor (Lima et al., 2017).

Considerando a dificuldade de importação da legislação do topo para o contexto local das escolas/AE, sem que estas envolvam-se na sua elaboração, o normativo em vigor elege a figura do Diretor como a principal no contexto da organização escolar, assemelhando-o a um gestor de uma organização privada, hábil e capaz de fornecer boas e eficazes respostas e de promover uma educação de qualidade esperada pela tutela. Nele, concentram-se vários micropoderes, transformando-o em peça principal da organização escolar. Apesar da existência do Conselho Geral, este dificilmente constitui-se efetivamente um órgão de direção estratégica nas escolas/AE (Lima et al. 2017).

Ademais, o reforço que a NGP impõe sobre a forma de gerir os serviços públicos, clarificado na escolha do Diretor como representante máximo da organização escolar, implica uma regulação da democratização escolar através da racionalização, dos resultados e da digitalização (Torres, 2023). O processo de racionalização ganhou forma com estratégias e medidas de reorganização da rede escolar, onde a complexa organização escolar passou a conviver com uma estrutura de gestão única e concentrada no Diretor (Torres, 2023). Concordando com Lima et al. (2020), embora o Diretor tenha os seus poderes consolidados no interior da organização escolar, estes encontram-se mais debilitados no exterior.

Como um movimento de mudança das escolas/AE, a ideologia “lideracionista” parece emergir como prioritária, afastando-se de um modelo de liderança democrática, participativa e distribuída (Lima et al., 2020). Entretanto, torna-se necessário atentar para o facto de que uma liderança efetiva não se assegura apenas pelo cumprimento das normas, ou pela sua posição hierárquica na organização ou, ainda, pela capacidade de reprodução de práticas consideradas exemplares.

Neste sentido, afirma Bolívar (2020) que uma liderança unipessoal não será uma solução na governação das escolas, se antes não houver mudanças estruturais, processuais, decisórias e nas relações de poder. Isso porque a unipessoalidade pode vir a gerar isolamento, hierarquização e assimetrias (Lima et al. 2020).

Essa centralidade administrativa do Diretor nas escolas, pode não permitir o exercício autónomo dos seus atores, pois, como referiu Barroso (2004) “não há democracia sem autonomia” (p.74) e sem autonomia, a democracia permanece como uma ideologia.

A ênfase dada ao Diretor, pela constituição e funções que lhe são atribuídas pelos normativos e com um Conselho Geral enfraquecido politicamente, mesmo mantendo-se como ícone da democracia escolar, não parece deixar espaço para o que Torres (2023) denomina de cultura democrática. Com efeito, a perceção dos atores escolares (docentes, lideranças intermédias) é a de estarem restritos a uma simples representatividade e consultividade (Lima et al., 2020), sem espaço para as discussões políticas.

Ora, uma concepção democrática de organização deve estruturar-se no conceito de organização como prática da liberdade, com autonomia e autogovernação, acolhendo com-

portamentos decisórios, de possibilidade de decidir, para que se evitem nos seus integrantes comportamentos acríticos e passivos de mera observação (Carvalho, 2017). Na perspetiva desta autora, decidir “é o que dá expressão prática” (Carvalho, 2017, p. 196) às ideias de descentralização, autonomia e participação democrática. Como referiu Freire (1996, p.66), se “é decidindo que se aprende a decidir”, o atual panorama das escolas/AE portuguesas parece não deixar muito espaço para ações mais autonómicas e para atividades democráticas que consubstanciem o poder de decisão.

Muitas vezes, as reformas educacionais são propostas num viés de topo para a base, envolvendo pouco as escolas no processo decisor, com as decisões centralizadas na tutela. No sentido contrário às decisões impostas, as decisões repartidas necessitam de tempo, recursos, tensões, discordâncias e menos soluções ótimas. Porém, proporcionam mais responsabilidades, mostrando-se como um verdadeiro exercício de cidadania e único modo de nos constituirmos sujeitos democráticos (Carvalho, 2017).

Seria interessante questionar, como propõe Torres (2023) se: A escola poderia caracterizar-se como um espaço de aprendizagem da participação democrática, quando consideramos este cenário centralizador? Haverá espaço para a autonomia no interior das organizações escolares atualmente? A autonomia decretada pela tutela, de facto, encontra espaço na escola para ser exercida? (Torres, 2023). Dar respostas a essas questões pode permitir explorar o contraste entre o discurso normativo e a prática local da administração e gestão das escolas públicas em Portugal.

Tomando como verdade que a democratização escolar em Portugal está intimamente relacionada com as condições históricas, políticas e socioculturais que influenciaram os seus caminhos e definiram os seus parâmetros (Torres, 2023), a vivência democrática que as organizações escolares podem proporcionar constitui o alicerce para essa democratização se desenvolver.

A democracia tem sido objeto de acentuada erosão nas organizações escolares, não se constituindo como prioridade política e, portanto, apresentando-se como uma democracia mínima e de baixa participação (Lima et al., 2017). Nota-se que tem havido uma eleição prioritária de temas como qualidade, prestação de contas, gestão eficiente e racionalização, nas agendas da educação, que embora não sejam incompatíveis com a democratização, surgem num contexto onde o que mais se valoriza é o modelo racional empresarial. Parece, assim, haver uma substituição do discurso da democratização do governo das organizações escolares para o da modernização da sua gestão, através da racionalização e formalização da vida escolar, criando um ambiente competitivo construído de dentro para fora do sistema escolar (Lima et al., 2017). Questiona-se, portanto, se nos dias que correm, será ainda possível analisar as políticas educacionais com base no conceito do hibridismo?

No contexto atual da gestão democrática da escola uma democracia de características mais representativas parece incidir sobre as características participativas, o que pode contribuir para uma alienação dos seus atores educativos. A gestão democrática aparece fragilizada, observando-se uma autonomia da escola que ainda não é construída no seu interior, com uma certa menorização da importância do Conselho Geral e o reforço da centralidade do Diretor (Martins & Macedo, 2019).

Considerações Finais

Na comemoração dos 50 anos da conquista política democrática de Portugal, o contexto da gestão e administração das organizações escolares merece uma análise cuidadosa. Considerando que os princípios de igualdade e liberdade norteiam o conceito de democracia, é de se esperar que pela sua complexa estrutura, a escola quando compreendida como um micro-contexto de caráter político, possa e deva permitir formas para que o exercício democrático se desenvolva em seu interior.

Iniciou-se este estudo examinando o quadro político-normativo da administração e gestão das escolas públicas portuguesas a partir de 1974, tendo sido possível compreender o processo pelo qual os normativos conduziram à “gestão democrática” da escola. O modelo colegial que possibilitou a integração e a participação de múltiplos atores em algumas importantes decisões da vida escolar, foi substituído pelo modelo unipessoal de gestão, privilegiando a figura do Diretor enquanto expoente máximo da organização. Esta conceção parece atender aos apelos da NGP, de maneira a aumentar a eficiência na gestão dos serviços públicos. Ao enaltecer a imagem do Diretor como gestor, tende-se a reduzir a complexidade da escola a triviais dificuldades em sua gestão e administração (Lima & Sá, 2017), deixando pouco espaço para a democracia no seu interior, apesar do discurso político e da redação dos diversos DL contrariarem esta perspetiva.

Pelos muitos normativos que se tem criado ao longo destes 50 anos de democracia, e que neste trabalho convoca-se a título de exemplificação, na tentativa de garantir que a gestão e administração das escolas/AE sigam os parâmetros da democracia política conquistada e de se estabelecer a sua autonomia, pode-se depreender que a escola parece caminhar para um distanciamento de uma gestão mais participativa, circunscrita a uma gestão mais representativa e formatada para as conceções mais empresariais no modo de gerir, além de estar cada vez mais subordinada à tutela (especialmente pelos processos de prestação de contas do trabalho que realiza), contrariando o discurso de autonomia apregoado desde há muitos anos e constantemente reforçado nos decretos-leis, criados pela própria tutela.

Entende-se que, é provável que exista alguma inconsistência na gestão democrática das escolas, especialmente pelo papel pouco expressivo que o Conselho Geral tem vindo a desempenhar no contexto da organização escolar e pela ausência de efetivos processos de escolha e participação da comunidade escolar nas decisões mais importantes. O facto de haver pouco espaço para o desenvolvimento de uma cultura democrática desencadeia a dificuldade de se criar também uma cultura de autonomia das/para as escolas/AE (Torres, 2023), e, como tão bem refere Lima (2018b), a democracia apresenta uma dimensão educativa própria constituída no exercício de participar de forma ativa pelo diálogo e pelo debate, e se esse espaço não existir na organização educativa como parte integrante do seu processo educativo/governativo, dificilmente esta se constituirá como democrática e autónoma.

Financiamento

Trabalho financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto com a referência sob número 2023.00228.BD.

Referências

- Afonso, A. J. (1997). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. Um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995). *Revista Portuguesa de Educação*, 10(2), 103-137.
- Afonso, A. J. (2010). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *RBPAE*, 26(1), 13-30.
- Afonso, A. J. (2018). O diretor enquanto gestor e as diferentes pressões e dilemas na prestação de contas na escola pública. *Roteiro*. Ed. Especial. 327-334.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso, *O estudo da Escola*. Porto Editora.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação e Sociedades*, 24(82), 63-92.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*. 17(2), 49-83.
- Barroso, J. (2011). Direção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. In A. Neto-Mendes, J.A. Costa & A. Ventura (Orgs.), *A Emergência do diretor da escola: Questões políticas e organizacionais* (1ª ed., pp.11-22). Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo. A regulação vitruviana. In L. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas: Democracia, controlo e performatividade* (pp.23-40). Edições Húmus.
- Bolívar, A. (2020). Gestão e liderança escolar: o que nos diz a investigação à escala global? In I. Cabral & J. M. Alves (Orgs.), *Gestão escolar e melhoria das escolas: o que nos diz a investigação* (pp. 17-32). Fundação Manuel Leão.
- Cabral Neto, A. (1997). Democracia: velhas e novas controvérsias. *Estudos de Psicologia*. 2(2), 287-312. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200005>
- Carvalho, M. J. (2017). Democracia em crise na escola pública portuguesa? In L. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas: Democracia, controlo e performatividade* (pp.195-212). Edições Húmus.
- Costa, J. A. (2004). Construção de projetos educativos nas escolas: traços de um percurso debilmente articulados. *Revista Portuguesa de Educação*. 17(2), 85-114.
- CRSE (1988). *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*. ME. Lisboa.
- Eurydice (2007). *Autonomia das Escolas na Europa: políticas e medidas*. ME. Lisboa.
- Ferreira, H. (2007). *Teoria política, educação e participação dos professores: a administração da educação primária entre 1926 e 1995*. EDUCA.
- Formosinho, J. (2010). Autonomia das Escolas em Portugal – 1987-2007. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, A. S., J. Machado & H., Ferreira. *Autonomia da Escola Pública em Portugal* (pp.43-56). Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2010). Escola, autonomia e avaliação- O primeiro ano de governação por contrato. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, A. S., J. Machado & H., Ferreira. *Autonomia da Escola Pública em Portugal* (pp. 121-146). Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Fernandes, A., Machado, J. & Ferreira, H. (2010). *A autonomia da escola pública em Portugal*. Fundação Manuel Leão.

- Formosinho, J. & Machado, J. (2013). A regulação da Educação em Portugal: do Estado Novo à Democracia. *Temas e Problemas*. 12 e 13, 27-40.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da Autonomia – Saberes Necessários à Prática Educativa*. (25ª ed.). Paz e Terra.
- Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras*. 19, 227-253.
- Lima, L. (2018a). Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. *Revista Portuguesa De Educação*, 31(Especial), 75–91. <https://doi.org/10.21814/rpe.15077>
- Lima, L. (2018b). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, 34(68), 15-28. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57479>
- Lima, L. (2020). Autonomia e flexibilidade curricular: quando as escolas são desafiadas pelo governo. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional, Especial*, 172-192.
- Lima, L. (2021). Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. *Educação e Sociedade*. 42, 1-16.
- Lima, L. & Sá, V. (2017). Sobre o governo das escolas. In L. Lima & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas*. (1ª ed., pp.7-22). Edições Húmus.
- Lima, L., Sá, V. & Silva, G. (2017). O que é a democracia na “gestão democrática das escolas”? In L. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas: Democracia, controlo e performatividade* (pp.213-258). Edições Húmus.
- Lima, L. & Torres, L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, 4(237), 748-774.
- Lima, L. C., Sá, V. & Torres, L. L. (2020). Diretor, direção, equipa de direção e outras ambiguidades. In L. C. Lima, V. Sá, L. L. Torres (Orgs.), *Diretores escolares em ação* (pp. 7-17). Fundação Manuel Leão.
- Martins, M. F. S. & Macedo, A. P. M. (2019). O diretor o novo modelo de gestão da escola pública portuguesa e as (des)continuidades democráticas: políticas e práticas. In G. B. Picaglie & A. C. Oliveira (Orgs.), *Conhecimentos e Saberes da Psicopedagogia Clínica e Institucional* (pp. 224-237). Atena Editora. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/83628/1/o-diretor-no-novo-modelo-de-gestao-da-escola-publica-portuguesa-e-as-descontinuidades-democraticas-politicas-e-praticas.pdf>
- Neto-Mendes, A. (2014). Municípios e políticas educativas locais: entre as competências prescritas pelo centro e as competências autónomas. In T. Estrela (Org.), *Educação, Economia e Território: o papel da educação no desenvolvimento*. (pp. 50-59). AFIRSE.
- Oliveira, D. A. (2017). O governo das escolas e a nova gestão pública. In L. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas* (pp. 261-86). Edições Húmus.
- Silva, S. & Fraga, N. (2022). O regime de autonomia e administração das escolas: do plano das intenções declaradas ao plano das ações. O caso da Região Autónoma da Madeira. *Revista Lusófona de Educação*, 55, 109-125. doi: 10.24140/issn.1645-7250.rle55.07
- Teodoro, A. & Aníbal, G. (2008). A educação em tempos de globalização: modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Ibero Americana de Educação*, 48. <https://rieoei.org/historico/documentos/rie48a03.htm>
- Torres, L. (2023). Organização escolar e democracia: A temporalidade nos processos de consolidação democrática. In Conselho Nacional de Educação, Estado da Educação 2021 (pp. 390-399). Lisboa: Conselho Nacional da Educação (CNE).

Viseu, S. (2017). Gerencialismo, escola pública e desigualdades em educação- Reflexões de académica e dilemas de mãe. In L. Lima, & V. Sá (Orgs.), *O Governo das Escolas: Democracia, controlo e performatividade* (pp.135-150). Edições Húmus.

Legislação

Decreto-Lei n.º 221/74, direção dos estabelecimentos de ensino confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril.

Decreto-Lei n.º 735-A/74, regula os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos.

Decreto-Lei n.º 769-A/76, regulamentação da gestão das escolas.

Decreto-Lei n.º 43/89, regime jurídico da autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.

Decreto-Lei n.º 172/91, regime jurídico de direção, administração e gestão escolar.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação.

Decreto-Lei n.º 75/2008, regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação.

Decreto-Lei n.º 137/2012, segunda alteração do DL n.º 75/2008, aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação.

Lei n.º 5/73, bases da Reforma do Sistema Educativo.

Lei n.º 46/86, consagra a Lei de Bases do Sistema Educativo.