

O regime de autonomia e administração das escolas: do plano das intenções declaradas ao plano das ações. O caso da Região Autónoma da Madeira

Sofia Silva & Nuno Fraga

Resumo:

O estudo das políticas de educação está sujeito a dois planos de análise: o das intenções declaradas ao nível das políticas educativas patentes nos normativos legais e documentos oficiais e o das decisões/práticas. Neste artigo procuramos compreender, por um lado, o enquadramento jurídico-normativo do regime de autonomia e administração das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário da rede pública da Região Autónoma da Madeira (RAM) e, por outro, analisar o nível das ações e das práticas. Procedemos a um estudo exploratório, de natureza qualitativa, assente numa abordagem descritiva e interpretativa, centrado num estudo de caso único - a dimensão normativa do regime de autonomia e administração das escolas na RAM. Utiliza-se como técnica de recolha de dados a análise documental e como técnicas de análise e tratamento dos dados a análise de conteúdo e a triangulação dos normativos legais. Ao nível das intenções declaradas, preconiza-se, desde a década de 80, a descentralização das políticas educativas e maiores níveis de autonomia das escolas, de forma a construir a sua autonomia a partir da comunidade onde estão inseridas. Não obstante o discurso descentralizador e autonómico, não se verifica uma alteração significativa quer das políticas da administração central, quer das práticas das próprias escolas, assistindo-se a uma mera execução periférica das decisões definidas pelo poder central.

Palavras-chave:

descentralização; autonomia decretada; autonomia construída; ultraperiferia.

The regime of autonomy and administration of schools: from the level of declared intentions to the level of actions. The case of the Autonomous Region of Madeira.

Abstract: The study of education policies is subject to two levels of analysis: that of declared intentions at the level of educational policies that are evident in legal regulations and official documents, and that of decisions/practices. In this article we seek to understand, on the one hand, the legal-normative framework of the autonomy and administration regime of schools in the 2nd and 3rd cycles of basic and secondary education in the public network of the Autonomous Region of Madeira (RAM) and, on the other hand, another, to analyze the level of actions and practices. We carried out an exploratory study, of a qualitative nature, based on a descriptive and interpretive approach, centered on a single case study - the normative dimension of the regime of autonomy and administration of schools in RAM. Document analysis is used as a data collection technique and as a data analysis and processing technique, content analysis and the triangulation of legal regulations are used. In terms of declared intentions, since the 1980^s, the decentralization of educational policies and greater levels of autonomy for schools have been advocated, in order to build their autonomy from the community in which they operate. Notwithstanding the decentralizing and autonomous discourse, there is no significant change either in the policies of the central administration or in the practices of the schools themselves, witnessing a mere peripheral execution of the decisions defined by the central power.

Keywords: decentralization; decreed autonomy; built autonomy; outermost.

Le régime d'autonomie et d'administration des écoles: du niveau des intentions déclarées au niveau des actions. Le cas de la Région Autonome de Madère.

Résumé: L'étude des politiques éducatives est soumise à deux niveaux d'analyse : celui des intentions déclarées au niveau des politiques éducatives qui se manifestent dans les réglementations légales et les documents officiels, et celui des décisions/pratiques. Dans cet article, nous cherchons à comprendre, d'une part, le cadre juridique et normatif du régime d'autonomie et d'administration des écoles des 2^e et 3^e cycles de l'enseignement élémentaire et secondaire du réseau public de la Région Autonome de Madère (RAM) et, d'autre part, à analyser le niveau des actions et des pratiques. Nous avons mené une étude exploratoire, de nature qualitative, basée sur une approche descriptive et interprétative, centrée sur une seule étude de cas - la dimension normative du régime d'autonomie et d'administration des écoles de la RAM. La technique de collecte de données utilisée est l'analyse documentaire et la méthode d'analyse et de traitement est l'analyse de contenu et la triangulation des réglementations légales. Au niveau des intentions déclarées, depuis les années 1980, la décentralisation des politiques éducatives et une plus grande autonomie des établissements scolaires ont été recommandées, afin que les écoles construisent leur autonomie en fonction de la communauté dans laquelle elles s'insèrent. Malgré le discours de décentralisation et autonomiste, on n'observe aucun changement significatif des politiques de l'administration centrale et des pratiques des écoles elles-mêmes, et on assiste à une simple exécution périphérique des décisions définies par le pouvoir central.

Mots-clés: décentralisation; autonomie décrétée; autonomie construite; ultrapériphérique.

El régimen de autonomía y administración de las escuelas: del nivel de intenciones declaradas al nivel de acciones. El caso de la Región Autónoma de Madeira.

Resumen: El estudio de las políticas educativas está sujeto a dos niveles de análisis: el de las intenciones declaradas a nivel de políticas educativas que se manifiestan en las normas legales y documentos oficiales, y el de las decisiones/prácticas. En este artículo buscamos comprender, por un lado, el marco jurídico-normativo del régimen de autonomía y administración de las escuelas del 2^o y 3^o ciclo de educación básica y media en la red pública de la Región Autónoma de Madeira (RAM) y, por otro lado, otro, analizar el nivel de acciones y prácticas. Realizamos un estudio exploratorio, de carácter cualitativo, basado en un enfoque descriptivo e interpretativo, centrado en un estudio de caso único - la dimensión normativa del régimen de autonomía y administración de las escuelas en la RAM. Se utiliza como técnica de recolección de datos el análisis de documentos y como técnica de análisis y procesamiento de datos se utiliza el análisis de contenido y la triangulación de normas legales. En cuanto a las intenciones declaradas, desde la década de 1980 se propugna la descentralización de las políticas educativas y mayores niveles de autonomía de las escuelas, con el fin de construir su autonomía desde la comunidad en la que operan. No obstante, el discurso descentralizador y autonómico, no hay un cambio significativo ni en las políticas de la administración central ni en las prácticas de las propias escuelas, asistiendo a una mera ejecución periférica de las decisiones definidas por el poder central.

Palabras clave: descentralización; autonomía decretada; autonomía construida; más exterior.

Introdução

Em diferentes países da OCDE, parece existir uma aparente “convergência transnacional” (Barroso, 2017, p. 26) acerca das vantagens da descentralização e da autonomia no funcionamento do serviço público de educação.

Sousa Fernandes (2005) distingue centralização, descentralização e autonomia. A centralização significa que a responsabilidade e o poder de decisão se concentram no Estado, cabendo às restantes estruturas administrativas, nas quais se incluem as escolas, a função de executar as diretrizes e ordens emanadas do poder central. A descentralização caracteriza-se por uma transferência de atribuições e competências a organizações administrativas independentes, através do reconhecimento de uma identidade própria e de interesses comuns de uma determinada coletividade, a quem é atribuída a gestão desses interesses por órgãos eleitos pelos membros da coletividade. A autonomia, por sua vez, distingue-se da descentralização na medida em que envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências, mas também a capacidade de ação por parte dos titulares dessa distribuição. No caso da autonomia escolar, refere-se ao “sistema de autogoverno ou de autogestão” de que as escolas dispõem e que lhes confere um grau significativo de iniciativa educativa, pedagógica e administrativa (Sousa Fernandes, 2005, p. 60).

O estudo das políticas de educação está sujeito a dois planos de análise: o das intenções declaradas em normativos legais, documentos oficiais e/ou discursos políticos e o das decisões / práticas, ou seja, aquilo que realmente se faz (D’Hainaut, 1980). De forma a avaliar a declaração de intenções torna-se necessário analisar os normativos legais. A operacionalização dessas intenções está subordinada às condições criadas para este efeito. A avaliação, por sua vez, faculta dados referentes à consecução das intenções e surge sob a forma de relatórios de monitorização e/ou acompanhamento, a partir de indicadores selecionados no plano das intenções (Sousa, 2009).

1. O plano das intenções declaradas

Desde os finais da década de 70 do século XX, com a crise do modelo de administração escolar centralizada e hierarquizada que encarava a escola como um serviço periférico do Estado, tem-se assistido a uma alteração significativa do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação, no sentido de transferir poderes do nível nacional e regional para o nível local (Barroso, 1996). A partir dos anos 80, a descentralização tornou-se um marco governativo na maior parte dos países, no intuito de reduzir a burocracia estatal e de aproximar o centro de decisão do local de aplicação das mesmas (Barroso, 2017).

Nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP), datada de 2 de abril de 1976, na redação que lhe foi dada pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de setembro; 1/89, de 8 de julho; 1/92, de 25 de novembro; 1/97, de 20 de setembro; 1/2001, de 12 de dezembro; 1/2004, de 24 de julho e 1/2005, de 12 de agosto, está plasmado que “(...) a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes” (artigo 267.º, ponto 2). A descentralização e a desconcentração constituem, portanto, princípios constitucionais relativos à estrutura organizativa da Administração Pública.

Relativamente à desconcentração administrativa pretende-se uma deslocação de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, ou seja, que as tarefas da Administração Central deixem de pertencer à administração direta do Estado e sejam atribuídas a outras entidades dotadas de personalidade jurídica.

No que se refere à descentralização, o objetivo é concretizar a transferência de funções do Estado para as administrações autónomas de carácter territorial, corporativo ou institucional, bem como a criação de entidades públicas de âmbito nacional ou local que deverão desempenhar tarefas da Administração Central.

Sobre a relevância do local colocamos à reflexão as grandes finalidades da territorialização elencadas por Barroso (2005, p141):

- Contextualizar e localizar as políticas e a acção educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações.
- Conciliar interesses públicos (...) e interesses privados (...).
- Fazer com que a definição e execução das políticas educativas, a opção dos actores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação.
- Passar de uma relação de autoridade baseada no controlo “vertical”, monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e “horizontalização” dos controlos (centrais e locais).

Todavia, para lá da construção local da política educativa importa não desvirtuar ou desvalorizar a assunção dos pressupostos da globalização em educação, na medida em que, e tal como situa Giddens (2007), estamos claramente perante um projeto de desenvolvimento local, diga-se globalização, situado no prolongamento do sistema mundial. Assim, e de acordo com Teodoro (2003, p.28), “como todos os fenómenos globais, a escola dos nossos dias tem uma raiz local, tratando-se de um modelo construído no contexto europeu, (...) progressivamente, universalizado à medida que se foi procedendo à integração dos diferentes espaços na economia mundo capitalista”.

O que se verifica é que a globalização tende a construir-se a partir de uma estratégia de liberalização e de um conjunto de postulados da teoria neoclássica do capital humano associados às vantagens competitivas, corolário de um aumento da qualificação da mão-de-obra face aos apelos emergentes de uma maior, eficaz e eficiente produção.

No caso da Região Autónoma da Madeira, e segundo o seu Estatuto Político-Administrativo - Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto e pela Lei n.º 12/2000, de 21 de junho - a RAM é uma pessoa coletiva territorial, dotada de personalidade jurídica de direito público (artigo 2.º) e com autonomia política, administrativa, financeira, económica e fiscal (artigo 5.º).

No artigo 40.º, definem-se as matérias que constituem interesse específico, para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da RAM, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da CRP, verificando-se que a educação pré-escolar, o ensino básico, o ensino secundário, o ensino superior e a educação especial estão previstos na alínea o).

De acordo com o Decreto-Lei n.º 364/79, de 4 de setembro, que enumera as competências da RAM em matéria de educação, em termos dos princípios gerais de gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino, o Governo da RAM tem que ser ouvido para que o Ministério da Educação possa legislar sobre esta matéria, sem prejuízo da reserva de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 2.º, ponto 1, alínea e).

Para além disso, os órgãos de Governo próprio da Região, nomeadamente a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional, possuem competências no domínio da orientação pedagógica (artigo 6.º) e na área da gestão dos estabelecimentos oficiais de educação e ensino da RAM (artigo 7.º).

Em 1986, foi publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, e pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto - que constitui o diploma estruturante do sistema educativo português para todos os níveis e graus de escolaridade. Entre os seus princípios estruturantes, inclui-se o de “Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (artigo 3.º).

No artigo 46.º, ponto 2, da LBSE prevê-se que:

O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade, mediante adequados graus de participação dos profes-

sores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.

Em Portugal é da competência do Ministério da Educação coordenar a política educativa e, conseqüentemente, assegurar o funcionamento do sistema educativo português. A administração da educação, por sua vez, é exercida por serviços centrais, regionais e locais do Ministério da Educação, bem como pelos estabelecimentos de educação e de ensino, em conformidade com os seus níveis de decisão e as competências atribuídas por lei. Na Região Autónoma da Madeira, a administração da educação é assegurada pela Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia, órgão do Governo Regional dotado de competências específicas.

Importa ainda salientar que a educação/ensino, enquanto umas das tarefas fundamentais do Estado, assente na alínea f) do artigo 9.º da CRP, não pode ser programada pelo Estado “segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”, garantindo-se “a liberdade de aprender e ensinar” (artigo 43.º da CRP, pontos 1 e 2).

Atendendo a esta liberdade de aprender e ensinar e ao facto de que “o Estado promove a democratização da educação (...)” e que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” (artigos 73.º e 74.º da CRP), com o aumento da escolaridade obrigatória e a expansão da escola de massas (entre 1970 e 1986), o sistema educativo português promoveu o ensino massificado e simultâneo de alunos, agrupados pela idade cronológica, em turmas homogêneas e dominados por um “currículo uniforme pronto-a-vestir de tamanho único” (Formosinho, 2007), definido e controlado pelo Estado. Formosinho *et al* (2000, p.103) asseguram que as escolas viveram durante esse período em “gestão de sobrevivência”.

Tendo em conta a realidade escolar caracterizada pela heterogeneidade docente, discente e contextual, tem-se verificado, desde a década de 80, uma dificuldade crescente da escola em responder adequadamente às novas exigências da sociedade, pelo que o acréscimo de preocupações educativas e organizacionais originou a reivindicação de maiores níveis de autonomia. A administração central decidiu então atribuir maior poder de decisão às escolas, sendo que o reconhecimento desta autonomia se traduz “num conjunto de competências (...) que os órgãos próprios de gestão da escola têm para decidirem sobre matérias relevantes ligadas à definição de objectivos, às modalidades de organização, à programação de actividades e aplicação de recursos.” (Barroso, 1996, p. 18). A autonomia surge assim associada ao reforço das competências da gestão escolar, à redefinição do perfil dos líderes escolares, à

participação e envolvimento dos alunos e respetivas famílias e sociedade local na vida escolar (Barroso, 2017).

À semelhança do que é preconizado pela CRP, em termos da descentralização que se pretende para o Governo e para as Regiões Autónomas ao nível do discurso jurídico-normativo, tentou-se que a escola fosse palco de decisões, instituindo-se a transferência de poder do órgão central - Ministério da Educação - para as escolas, de forma a que as decisões fossem delegadas no seio da própria instituição escolar, uma vez que “os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas” (artigo 77.º da CRP). Não obstante, esta autonomia resulta da confluência de lógicas e interesses distintos, pelo que é sempre relativa e condicionada pelos poderes da Tutela, ou seja, exerce-se num contexto de interdependência, não devendo confundir-se com independência (Barroso, 1996).

Em Portugal, este impulso à autonomia das escolas (pedagógica, cultural, administrativa e financeira) foi consagrado pelo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, vulgarmente conhecido pelo “decreto da autonomia” (Barroso, 1996, p. 19), que estabeleceu o regime de autonomia dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.

A autonomia da escola concretiza-se pela elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações da comunidade em que se insere.

A autonomia da escola exerce-se através de competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos e programas de actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira. (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro)

Não obstante este discurso formal-legal, e uma vez que a Administração Pública Portuguesa é tradicionalmente centralista, a descentralização nunca foi posta em prática pelo poder central neste novo regime de administração escolar, assistindo-se apenas à mera desconcentração de serviços por parte do Ministério da Educação.

Partindo do pressuposto de que a escola, enquanto centro das políticas educativas, tem de construir a sua autonomia a partir da comunidade onde está inserida, dos seus problemas e potencialidades, devendo contar, para este efeito, com uma nova atitude da administração central, regional e local, uma das principais medidas da

política educativa do Ministério da Educação traduziu-se na publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, posteriormente alterado, de forma pontual, pela Lei n.º 24/99 de 22 de maio, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Com a aprovação deste diploma tentou-se cumprir com o estabelecido na LBSE, garantindo a democraticidade dos órgãos e o equilíbrio da representatividade da comunidade educativa (Formosinho et al, 2000).

Os aspetos fundamentais deste novo regime baseavam-se no princípio de que cada escola devia construir a própria identidade organizacional e a sua autonomia, definindo a sua estrutura num regulamento interno próprio, na premência da constituição de órgãos de participação social na arquitetura organizacional e na atribuição das funções de gestão de topo a docentes eleitos, embora não já exclusivamente pelos seus pares. Aspirava-se, portanto, à transferência de poderes para as escolas, de forma a impulsionar uma política educativa descentralizada e autónoma, na qual “(...) terão uma palavra a dizer organizações e órgãos locais não dependentes da administração central e do Estado, autónomas administrativa e financeiramente com competências próprias e representando os interesses locais.” (Formosinho *et al*, 2000, p. 54).

Esta autonomia desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa da escola através de um processo faseado em que lhe são conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos, fruto de uma negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal. A autonomia assenta na transferência de competências e poderes da administração educativa central e regional para a escola, no intuito de alargar a sua capacidade de decisão. O papel da administração educativa, por sua vez, passa a ser o de apoio e regulação desse processo, através do desenvolvimento de ações que possibilitem às escolas desempenhar de forma competente as novas funções. Neste sentido, compete à escola adotar uma atitude proativa na construção do seu processo de autonomia. Assiste-se à passagem de uma autonomia “decretada/imposta” pela Administração, para uma autonomia “construída” pelas escolas segundo as regras da Administração, isto é, segundo uma espécie de autonomia “pronto-a-vestir” (Formosinho et al, 2000). Por outras palavras, as escolas já não podem alegar que não têm autonomia ou que a que têm foi apenas “decretada” pela Administração, uma vez que os órgãos de administração de cada escola possuem competências e responsabilidades próprias. “Descentralização e autonomia (por oposição a centralização e controlo) transformam-se, assim, nos dois principais referenciais das mudanças em educação” (Barroso, 2017, p. 25).

Em 2008, o Governo Português identificou a necessidade de rever o regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas, no sentido do reforçar, por um lado, a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e, por outro, de promover lideranças escolares fortes e eficazes.

Com base nestes pressupostos, e revogando o Decreto-Lei n.º 115-A/98, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, posteriormente republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, que estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

2. Opções metodológicas

Este estudo exploratório assume-se de natureza qualitativa, assente numa abordagem descritiva e interpretativa, centrado em um estudo de caso único (Flick, 2009; Fortin, 2009; Stake, 2007; Yin, 2005) - a dimensão normativa do regime de autonomia e administração das escolas na RAM.

De forma a concretizar o objetivo do estudo, utiliza-se como técnica de recolha de dados a análise documental e como técnicas de análise e tratamento dos dados a análise de conteúdo (Bardin, 1995) e a triangulação do discurso jurídico-normativo patente no enquadramento jurídico-normativo do regime de autonomia e administração das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário da rede pública da RAM com o nível das ações e das práticas.

3. O regime de autonomia e administração das escolas na Região Autónoma da Madeira

No caso da Região Autónoma da Madeira, o regime de autonomia e administração das escolas básicas integradas e dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário da rede pública da RAM, foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, com alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho.

À semelhança da legislação nacional, o modelo de administração das escolas preconizado para a RAM assenta em cinco princípios fundamentais:

- a) Democraticidade, através da participação de todos os intervenientes no processo educativo, de modo adequado às características específicas de educação e dos vários níveis de ensino;
- b) Primado de critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa;
- c) Responsabilização da administração educativa e dos diversos intervenientes no processo educativo;
- d) Estabilidade e eficiência da gestão escolar, garantindo a existência de mecanismos de comunicação e informação;

e) Transparência dos atos de administração e gestão. (artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M)

Através desta autonomia decretada, tenta-se promover uma cultura de colaboração e de participação de toda a comunidade educativa na melhoria e inovação da escola. Apela-se, portanto, a uma responsabilidade coletiva, flexível e adaptativa por parte de todos os intervenientes no processo educativo. Este processo de colaboração deve culminar com a elaboração dos três instrumentos que as escolas dispõem para a efetivação do processo de autonomia, a saber: Projeto Educativo de Escola (PEE), Regulamento Interno (RI) e Plano Anual de Escola (PAE) (artigo 3.º, ponto 2).

O PEE é um documento pedagógico que define as linhas orientadoras da ação educativa da escola, os valores, as metas e as estratégias que irá prosseguir, tendo como alvo o cumprimento da sua função educativa e atendendo aos interesses, particularidades e especificidades do contexto escolar (artigo 3.º, ponto 2, alínea a). Ao ser elaborado para um horizonte temporal de 4 anos - projeto a longo prazo - o PEE tem a necessidade de ser desdobrado, no intuito de se projetar a médio prazo os objetivos a serem cumpridos. Assim surge o PAE, um instrumento estratégico que deve executar o PEE, definir formas de organização e gestão dos recursos e que vem consubstanciar tudo aquilo que a escola vai fazer no período de um ano, englobando-se todas as atividades que irão ser promovidas (artigo 3.º, ponto 2, alínea c). Por sua vez, o RI deve definir o regime de funcionamento da escola, dos seus órgãos de gestão e administração, bem como das estruturas de gestão intermédia e dos serviços. De igual modo, deve consagrar os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar. Este é um documento fundamental, mas evolutivo em função das necessidades e da experiência de cada escola (artigo 3.º, ponto 2, alínea b).

Quanto à direção, administração e gestão das escolas, tal como previsto pela LBSE, e segundo o diploma em análise, passam a estar assentes num conjunto de órgãos de topo que se interligam e completam, nomeadamente: o Conselho da Comunidade Educativa (CCE), o Conselho Executivo (CE) ou o Diretor, o Conselho Pedagógico (CP) e o Conselho Administrativo (CA) (artigo 5.º).

O CCE é o órgão de participação e representação da comunidade educativa que assume a responsabilidade pela orientação da atividade e definição da política da escola. Este órgão salvaguarda a participação dos representantes dos docentes (máximo 50%), da educação especial (um por modalidade), das famílias (mínimo 10%), dos alunos (reservado ao ensino secundário e trabalhadores-estudantes do ensino básico recorrente), do pessoal não docente (mínimo 10%) e da autarquia local, com possibilidades de alargamento, a representantes da área da saúde, social, cultural, artística, científica, ambiental e económica, desde que se mostrem relevantes para o PEE, num total máximo de 20 elementos. É da competência exclusiva deste Conselho a aprovação do PEE que, ao ser elaborado por uma equipa designada pelo Conselho Executivo

e após parecer do Conselho Pedagógico, necessita ser aprovado no Conselho da Comunidade Educativa (artigos 6.º a 12.º).

O CE ou Diretor é um órgão colegial a quem compete a administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira, de acordo com o PEE, assumindo as competências de definir o funcionamento da escola, elaborar o PEE e a proposta de Regulamento Interno, bem como elaborar e aprovar o Plano Anual de Escola, ouvidos os Conselhos da Comunidade Educativa e Pedagógico (artigos 13.º a 20.º).

O CP é “o órgão de coordenação e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente.” (artigo 21.º). Neste Conselho deve ser assegurada a participação dos representantes das várias estruturas intermédias de índole pedagógica, em particular, o coordenador de departamento curricular, o orientador pedagógico, o coordenador de ciclo e, havendo, o coordenador de curso do ensino recorrente, num máximo de 20 elementos. Enquanto principal órgão responsável pela definição das políticas pedagógicas da escola, cabe ao Conselho Pedagógico dar parecer sobre o PEE, o RI e o PAE; elaborar e aprovar o plano de formação do pessoal docente e não docente e, entre outras, propor a criação de áreas disciplinares de conteúdo regional e local (artigos 22.º a 25.º).

Em relação ao CA, é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola, sendo composto pelo Diretor ou Presidente da Direção Executiva (que preside), pelo Chefe de Repartição ou equivalente e por um dos adjuntos ou vice-presidentes. Ao CA compete, entre outras funções, aprovar o projeto de orçamento anual da escola (artigos 26.º a 30.º).

A legislação em vigor pressupõe também a criação de estruturas de gestão intermédia de cariz pedagógico e técnico-pedagógico no intuito de colaborar com o CP e com o CE no processo de acompanhamento do percurso escolar dos alunos com vista à qualidade educativa. Desta forma, a articulação curricular nas escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário é garantida por Departamentos Curriculares que, sob a orientação de coordenadores e de delegados de disciplina, dirigem as atividades pedagógicas (artigos 35.º a 41.º). A organização, acompanhamento e avaliação destas atividades é da responsabilidade do Conselho de Turma, que elabora um plano de trabalho baseado nas estratégias de diferenciação pedagógica e de adequação curricular e que é coordenado pelo Diretor de Turma.

Segundo o disposto no artigo 62.º, as escolas estão sujeitas à avaliação de uma comissão que, por despacho do Secretário Regional de Educação, procede “à avaliação dos resultados da aplicação do regime de autonomia, administração e gestão das escolas”.

4. O plano das ações

Em termos jurídico-normativos, o quadro de autonomia, administração e gestão das escolas está legalmente instituído em Portugal. Segundo Lima (2006), não obstante o discurso descentralizador e autonómico, este quadro legal insiste em pequenas modificações sem proceder a uma mudança de fundo no sistema de gestão e administração da educação, isto é, sem alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, adiando-se assim, uma vez mais, uma efetiva política de descentralização.

Parece existir a ilusão de que a alteração de um determinado “modelo de gestão” se faz apenas pela via da revisão do ordenamento jurídico anterior, incidindo no decreto-lei e portarias específicas sobre a matéria, deixando inalterada a orgânica do ministério e o funcionamento dos seus serviços centrais, regionais e locais, bem como toda a restante legislação relativa ao currículo, à gestão pedagógica e didáctica, à avaliação dos alunos, etc., como se estas matérias, nucleares, não tivessem incidência directa no tipo de governação das escolas e na amplitude dos respectivos poderes de decisão. (Lima, 2006, p. 40)

Devolve-se assim à escola a centralidade em termos de estudo, mas reconhece-se também a sua complexidade, bem como a heterogeneidade e a diversidade que a compõem, “mesmo quando as orientações político-normativas e certas perspectivas teóricas se encarregam de as inviabilizar ou diluir” (Lima, 2008, p. 8). A escola é então encarada, na linha de Lima (2008), como uma organização complexa intencionalmente construída, que conjuga uma série de atores escolares e de processos organizacionais que oscilam entre fenómenos de liderança e de jogos de poderes, de interesses e objetivos instituídos. A escola não pode ser então perspectivada como “um universo fechado e isolado do contexto macrossocial”, nem como um “locus de reprodução normativa” (p. 8), destituído de autonomia e de estratégia.

Esta noção de escola como organização complexa dá origem a diferentes representações, a que Costa (1996) designa de imagens organizacionais da escola, isto é, seis modos distintos de perspetivar a organização escolar, nomeadamente: “escola como empresa”, “escola como burocracia”, “escola como democracia”, “escola como arena política”, “escola como anarquia” e “escola como cultura” (p. 14).

Para além do entendimento acerca da complexidade da organização escolar, importa ainda relembrar o facto de que normativos legais, por si só não transformam as escolas. As pessoas, os seus sentimentos e expectativas é que são o cerne das organizações educativas e assumem especial importância no processo de construção da autonomia. Para tal, é imprescindível criar as condições, os recursos e os mecanismos,

capazes de suscitar uma vontade coletiva que permita reconhecer e utilizar essa autonomia em benefício das respostas educativas da escola e, conseqüentemente, das aprendizagens dos alunos (Formosinho et al, 2000).

Nesta linha de pensamento, Barroso (1996) introduz os conceitos de “autonomia decretada” e de “autonomia construída”, defendendo que a autonomia não se decreta, constrói-se, pelo que mais importante do que regulamentar a autonomia, é criar as condições para que ela seja “construída” em cada escola, “de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino” (p. 20). Apenas devolvendo protagonismo aos atores locais será possível contrariar as lógicas racionalizadoras-centralizadoras e impulsionar credibilidade e legitimidade políticas junto das atuais periferias escolares. “A autonomia das escolas não constitui, portanto, um fim em si mesma, mas um meio de a escola realizar em melhores condições as suas finalidades que são (...) a formação das crianças e jovens que frequentam as nossas escolas.” (Barroso, 1996, p. 21).

Sousa Fernandes (2005), por sua vez, refere uma tensão constante entre a autonomia decretada e a autonomia construída. Por outras palavras, a autonomia decretada assemelha-se ao processo de descentralização, entendido como a transferência de poderes e competências do poder central para as estruturas inferiores, enquanto que a autonomia construída é a apropriação dessas competências, isto é, a capacidade de os agentes educativos assumirem os novos poderes que conquistaram à administração central.

A este lento, mas gradual movimento referente à autonomia das escolas em Portugal, não correspondeu, de um modo geral, uma alteração significativa quer das políticas da administração central, quer das práticas das próprias escolas, assistindo-se a uma mera execução periférica das decisões definidas pelo poder central (Lima, 2008). Na verdade, diversos autores (Barroso, 2017; Lima, 2006, 2008; Sousa Fernandes, 2005) remetem a autonomia decretada para um estatuto frequentemente retórico, revelador de um discurso e de práticas apenas compatíveis com a recentralização de poderes.

Em Portugal, (...) e no caso das políticas educativas, a fragmentação do poder do Estado não se fez de maneira uniforme e assistimos, nas últimas décadas, a uma sobreposição de medidas, aparentemente contraditórias, visando, por um lado, o reforço do controlo estatal, legislativo, avaliativo ou digital. (Barroso, 2017, p. 37)

Embora reconhecida na lei, a autonomia é, por vezes, mera ilusão, já que algumas escolas simplesmente não a querem assumir, preferindo ficar na retaguarda dos

serviços do Ministério da Educação. A este respeito, Barroso (1996) levanta duas questões essenciais “quais as razões por que umas [escolas] querem e outras não querem essa autonomia?” e será que “o governo e a sua administração querem, de facto, a autonomia das escolas?”.

Para que as escolas operacionalizem efetivamente a sua autonomia, devem também assumir-se como escolas curricularmente inteligentes (Leite, 2003).

uma instituição que não depende exclusivamente de uma gestão que lhe é exterior, porque nela ocorrem processos de tomada de decisão participados pelo colectivo escolar e onde, simultaneamente, ocorrem processos de comunicação real que envolvem professores e alunos e, através deles, a comunidade na estruturação do ensino e na construção da aprendizagem (Leite, 2003, p. 125).

De forma a cumprir este desiderato, e numa lógica de territorialização da ação educativa, as escolas devem atender e respeitar os contextos socioeconómicos, políticos e culturais onde estão inseridas no sentido de envolver os professores em torno de um projeto comum, assente num trabalho colaborativo que efetive a gestão e articulação curricular e a implementação de estratégias pedagógicas diferenciadas que promovam aprendizagens significativas por parte de todos os alunos.

Neste sentido, e no intuito de reforçar a autonomia pedagógica e organizacional conquistada pelos estabelecimentos de educação e ensino da RAM, foi publicado o Decreto Legislativo Regional n.º 11/2020/M, de 29 de julho (no qual foram adaptados os regimes constantes do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, alterado pela Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro, e do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho).

Esta adaptação surge com o propósito de integrar “o que, a nível nacional, é considerado importante e imprescindível para todos”, mas simultaneamente adequar os conhecimentos e as competências dos alunos às realidades, vivências e necessidades dos contextos regional e local. Pretende-se, desta forma, valorizar a identidade e a cultura regional, bem como estimular as potencialidades de cada comunidade local, numa Região que “assume intencionalmente a diversidade e a contextualização como referentes de todo o trabalho educativo”, promovendo o envolvimento ativo dos alunos, famílias e restante comunidade (Preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 11/2020/M, de 29 de julho).

Os professores devem ser encarados como decisores cuja ação exige um considerável grau de autonomia sobre os objetivos, o currículo, os métodos pedagógicos, a avaliação das aprendizagens, entre outros. A autoridade destes profissionais exige margens de liberdade e capacidade para decidir autonomamente - individual e coletivamente - e assumir as respetivas responsabilidades, de forma a contribuir, em última instância, para a autonomia dos educandos (Lima, 2006). Barroso (2017) acredita que

é necessária uma ação conjunta e articulada de “poderes locais fortes”, “escolas fortes”, “professores profissionais e militantes”, “cidadãos participativos” e um “Estado regulador, vigilante e interveniente” (p. 35), que não se demita da sua responsabilidade de assegurar a equidade e a justiça social (Lima & Sá, 2017).

A educação para a democracia e a cidadania só parece realizável através de acções educativas e de práticas pedagógicas democráticas, no quadro das quais a autonomia, individual e colectiva, de professores e de alunos, se revela um elemento decisivo. Uma pedagogia da autonomia e da responsabilidade, contudo, não é praticável à margem de escolas dotadas dos graus de autonomia indispensáveis ao exercício daquela prática pedagógica, ou seja, a constituição de sujeitos pedagógicos autónomos exige uma escola mais democrática e mais autónoma, em direcção ao seu autogoverno (Lima, 2006, p. 56)

Apesar da expressão “gestão democrática das escolas” ter sido banida da maioria dos discursos políticos, normativos e pedagógicos (Lima et al, 2017), importa lembrar que a evolução da administração e gestão das escolas depende de forma significativa, mais do que das intenções expressas pela administração central, da postura e posicionamento que os diversos parceiros educativos (professores, encarregados de educação, autarquias e representantes de interesses locais, entre outros) venham a demonstrar neste processo, “aliada a uma vontade forte de quotidianamente renovar o compromisso assumido com uma agenda de tipo descentralizador e autónómico” (Formosinho *et al*, 2000, p. 55).

Face a esta erosão da gestão democrática das escolas assiste-se à assunção do território como espaço privilegiado para o exercício efetivo de práticas autónomas ao nível organizacional, curricular e pedagógico que coloquem no centro da produção e da mobilização do conhecimento, as escolas e os seus agentes (Fraga, Pereira & Cosme, 2020).

Considerações Finais

A gestão e administração das escolas em Portugal, incluindo a Região Autónoma da Madeira, tem sido realizada em contextos centralizados, embora associados a conceções de descentralização como “controlo remoto” e de autonomia como “delegação política” (Lima, 2008, p. 11). Formosinho *et al* (2000) estão convictos de que se verifica, efetivamente, uma diminuição do controlo, mas não uma alteração significativa do tipo de controlo e do modo de relacionamento do poder central com as escolas e vão mais além ao afirmar que “nem a Administração da Educação já parece capaz de governar eficazmente as escolas nem estas ainda parecem capazes de concretizar uma

gestão significativamente mais autónoma, dentro da autonomia relativa que as escolas terão sempre”. (Formosinho *et al*, 2000, p. 105).

Nestes cenários, é imprescindível admitir que a ação educativa e o ato de ensinar implicam tomar decisões, correr riscos, assumir responsabilidades, por parte dos professores, que não apenas de caráter técnico. Para a democratização das escolas, impõe-se a participação de sujeitos conscientes, livres e responsáveis pelo processo democrático de tomada de decisões, mas igualmente se deve reivindicar a assunção dos territórios, as suas idiossincrasias e os processos locais de territorialização das políticas públicas de educação, sobremaneira quando pensados à luz da periferia e da ultraperiferia territorial, numa lógica de implicação como assinalada por Barroso (2005).

Referências

- Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Barroso, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Ministério da Educação.
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo. A regulação vitruviana. In L. Lima & V. Sá (Orgs.) (2017). *O Governo das escolas. Democracia, controlo e performatividade*. Edições Húmus.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Carvalho, M. J. Cardoso de (2022). A colonização da Escola pela racionalidade instrumental. *Revista Lusófona de Educação*, 54, 35-48 35. doi: 10.24140/issn.1645-7250.rle54.02
- Costa, J. A. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Coleção Perspectivas Actuais em Educação. Edições ASA.
- D'Hainaut, L. (1980). *Educação: dos fins aos objectivos*. Almedina.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (J. E. Costa, Trad.). Artmed.
- Formosinho, J., Ferreira, F. & Machado, J. (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Edições ASA.
- Fortin, M. F. (2009). *O processo de investigação. Da concepção à realização* (N. Salgueiro, Trad.). Lusociência.
- Fraga, N.; Pereira, G., & Cosme, A. (2020). Lideranças em contextos de autonomia e flexibilidade curricular. Uma narrativa no campo da administração educacional. *8th International Congress of Educational Sciences and Development*. 28-30 de outubro de 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.22112.10241>
- Giddens, A. (2007). *A Europa na era global*. Editorial Presença.
- Leite, C. (2003). *Para uma Escola Curricularmente Inteligente*. Edições ASA.

- Lima, L. & Sá, V. (Orgs.) (2017). *O governo das escolas. Democracia, controlo e performatividade*. Edições Húmus.
- Lima, L. (2006). Administração da educação e autonomia das escolas. In L. Lima, J. A. Pacheco, M. Esteves, & R. Canário. *A Educação em Portugal (1986-2006) Alguns contributos de investigação*. (pp. 5-66). Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. <https://bit.ly/3HAGHXz>
- Lima, L. (2008). *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. Cortez Editora.
- Sousa Fernandes, A. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia (pp. 53-75). In J. Formosinho, A. Sousa Fernandes, J. Machado & F. Ferreira (2005). *Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. ASA.
- Sousa, J. M. (2009). O direito à educação: entre o discurso e a prática. In L. Rodrigues & P. Brazão (Orgs.) *Políticas educativas: discursos e práticas* (pp. 103-118). CIE-UMa. <https://bit.ly/3GxOHY7>
- Stake, R. (2007). *A arte da investigação com estudos de caso*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Edições Afrontamento.
- Yin, R. (2005). *Estudo de caso: planeamento e métodos*. Bookman.

Sofia Silva

Centro de Investigação em Educação
Universidade da Madeira
E-mail: sofia.silva@staff.uma.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4649-307X>

Nuno Fraga

Universidade da Madeira
E-mail: nfraga@staff.uma.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3382-6357>

Correspondência

Nuno Fraga
Universidade da Madeira
Departamento de Ciências da Educação
Campus Universitário da Penteada
9020-105 Funchal - Portugal

Data de submissão: Dezembro 2021

Data de avaliação: Fevereiro 2022

Data de publicação: Maio 2022