

# A AUTONOMIA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL. QUADRO DE DESENVOLVIMENTO E INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS

*Autonomy and schools in Portugal. Toward an international  
development*

**Dr. João Henrique de Carvalho Dias Grancho**

E-mail: [jgrancho@gmail.com](mailto:jgrancho@gmail.com)

(Presidente Associação Nacional de Professores. Portugal)

**RESUMEN:** Nas duas últimas décadas século XX, num conjunto alargado de países, nos debates que têm lugar sobre as políticas educativas, um tópico frequente é a influência que as instâncias internacionais exercem no sentido da convergência das políticas e dos modos de organização e de regulação da educação. Portugal, identificando-se também com esse contexto internacional e integrando-o, tem vindo a promover políticas que acolhem os referenciais desse contexto, adoptando, nomeadamente, modelos de gestão que se sustentam em lógicas de descentralização e de reforço da autonomia das escolas. Correntes ideológicas diversas têm estado presentes em todas as fases do processo designado Reforço da Autonomia das Escolas, que se arrasta há já vinte anos. Os discursos e as práticas que visam promover a racionalização dos recursos, a promoção da eficácia e da eficiência da educação, a prestação de contas, ganham especial evidência, por força da pressão exercida pelos resultados pouco satisfatórios obtidos pelo país nos relatórios e estudos comparativos internacionais. Conferir mais poder e maior capacidade de decisão às escolas –mais autonomia– mantém-se como objectivo da acção governativa. A avaliação e a prestação de contas, nesse contexto, constituem-se, então, simultaneamente, em factores e instrumentos das opções de política educativa.

**Palabras clave:** Educação, Autonomia, Descentralização, Regulação, Avaliação.

**ABSTRACT:** Since the last two decades of the twentieth century, in a wide range of countries, In debates concerning education policies, a topic of frequent approach is the influence that international institutions engage towards convergence of policies and types of organization and regulation of education. Portugal, identifying also with this international context and integrating it, has promoted policies that embrace the

benchmarks of that context, in particular by adopting models of management which are sustained in logics of decentralization and of reinforcement of the autonomy of schools. Several ideological streams have been present at all stages of the process called Strengthening the Autonomy of Schools, which drag for almost twenty years. Speeches and practices to promote the rationalization of resources, promoting the effectiveness and efficiency of education, as well as the accountability, gain special evidence, under pressure from unsatisfactory results achieved by the country in international comparative studies and reports. Give more power and greater capacity for decision –more autonomy– in schools remains the aim of the government action. Evaluation and accountability, in that context, are, then, simultaneously, factors and instruments of policy options and condition for more autonomy to schools.

**Key words:** Education, Autonomy, Decentralization, Regulation, Evaluation.

Fecha de recepción: 7-VI-2008

Fecha de aceptación: 20-VI-2008

## Introdução

Em Portugal, as políticas educativas das últimas décadas têm vindo a eleger a autonomia das escolas, num quadro de descentralização da educação, como objectivo estratégico primacial. A autonomia ocupou, assim, um lugar central nas reformas da administração da educação, administração essa que, apesar de tudo, se concretiza, ainda, no quadro de um sistema centralizado e excessivamente regulamentado. Na verdade, particularmente nos últimos vinte anos, «nenhum outro conceito emergiu com semelhante centralidade nos discursos políticos, normativos e académicos» (Lima, 2006, p. 6), mas a que se associa uma prática marcada por ambiguidades e contradições em que «a aplicação dos normativos legais que «propõem» a autonomia das escolas faz realçar contradições entre as escolas e a administração» (Sarmiento, 1999, p. 9), e é geradora de um sistemático estado de dúvida quanto ao reconhecimento, pelos governos, da sua efectiva importância e até necessidade, enquanto instrumento potenciador duma educação que se pretende cada vez mais qualificada e qualificadora das pessoas e da sociedade em geral.

Os sucessivos diplomas legais de referência da autonomia das escolas, correspondendo a iniciativas políticas que potenciam as escolas como o centro das políticas educativas e a quem é conferida a possibilidade de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, contêm, no entanto, mecanismos que permitem à administração o controle absoluto do processo e do ritmo do seu desenvolvimento. A realidade da sua aplicação tem vindo a confirmá-lo, porquanto facilmente se constata-

tam alguns avanços, mas também muitos recuos, em matéria de desenvolvimento da descentralização da administração educativa e do reconhecimento da autonomia das escolas (Roque, 1999).

De todo o modo, acolhido o princípio político e estratégico de reforçar a autonomia das escolas, o poder central não tem deixado de afirmar o propósito de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, assumindo a escola como lugar central de gestão e a comunidade local como um parceiro essencial na tomada de decisão. O paradigma da gestão directa centralizada na administração central parece assim dar lugar a uma «lógica mais horizontal de controlo social, o que implica o fomento da participação social e da prestação de contas» (Afonso, 2007, p. 224). É neste contexto que a prestação de contas e a avaliação ganham especial ênfase na acção política, constituindo-se simultaneamente como factores e instrumentos estratégicos para a melhoria da qualidade do ensino, mas, também, condição de reforço da autonomia das escolas. Ora esta centralidade da avaliação é sustentada e justificada com recurso às tendências que marcam a generalidade dos países europeus –descentralização de meios e definição de patamares de resultados nacionais– sendo a prestação de contas «apresentada como o contraponto necessário à substituição da gestão directa e centralizada dos sistemas públicos pela regulação, independentemente do grau de efectiva descentralização e de real autonomia» Azevedo (2007, p. 18).

Podemos afirmar com segurança que estamos hoje, em Portugal, perante uma *praxis* governativa, no domínio da educação que, por um lado, acolhe e inspira-se em correntes ideológicas internacionais que tendem para o «esvaziamento do estado» (Dale, 2005, pp. 53-54) e, por outro lado surge instrumentalmente sustentada internamente na «necessidade de justificar perante os contribuintes os resultados alcançados pelas escolas» (Afonso, 1999, p.66) fazendo ressaltar dessa forma uma orientação no sentido da descentralização e uma correlação entre avaliação e responsabilização (prestação de contas). Esta orientação suscitada por orientações e instrumentos comparativos internacionais conduz a uma efectiva alteração dos modos de regulação da educação, em que o «recurso ao estrangeiro funciona, prioritariamente, como um elemento de legitimação de opções assumidas no plano nacional» (Teodoro, 2005, p. 162).

## I. Alteração dos modos de regulação da educação e quadros de referência internacional, indutores da descentralização e da autonomia

Em Portugal, é evidente a tendência crescente para a alteração dos modos de regulação da educação e os argumentos vão desde as questões

orçamentais, ao alívio da máquina administrativa central, a procura de uma maior eficiência e qualidade da educação, redistribuição de poder político e o incremento da inovação. Como bem refere Barroso (2003b, pp. 19-20) «as medidas políticas e administrativas vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir até esses poderes públicos por entidades privadas».

Ora este caminho comum a muitos países, e que Portugal assume também como seu, não se deve exclusivamente a uma vontade intencional do Estado de aliviar a sua máquina administrativa, mas também a pressões de vária ordem, nomeadamente as exercidas por grupos ideológicos mais conformes à lógica de mercado e pelos pais.

Essa evolução situa-se claramente na linha de pensamento de Belfield & Levin (2004, pp. 31-37) que identificaram, com interessante acuidade, três tipos de pressões: «pressão do lado da procura», justificada pelo desejo dos pais de proporcionarem aos filhos uma educação que a seu ver as escolas públicas não proporcionam; «pressão do lado da oferta», justificada pela insuficiência de meios financeiros e/ou declínio da qualidade levando os pais a procurar uma alternativa; e «pressões gerais», que decorrem, nomeadamente, da lógica cada vez mais presente de liberalização dos mercados, levando os governos à procura de outros modelos mais eficientes e mais flexíveis.

Todo o quadro descrito tem estado marcadamente presente na definição das políticas educativas dos estados, nomeadamente em Portugal.

Por outro lado e ainda nesta linha, Lessard & Tardif (2001) identificam na actualidade um movimento generalizado de reestruturação do ensino que envolve alguns países e que se caracteriza pela descentralização de decisões e pela introdução de uma participação intensiva dos pais e da comunidade, numa lógica de gestão em parceria, responsabilização pelas decisões, profissionalização do ensino e prescrição de um programa nacional comum, centrado sobre os saberes de base.

Situação essa que nos remete para uma alteração do modo de regulação da educação que se demarca claramente da regulação institucional.

Deste modo, a «regulação institucional» definida por Maroy & Dupriez (2000, cit. por Barroso, 2003a, p. 64) como «o conjunto de acções decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade» cede lugar ao conceito de desregulação, querendo significar uma ruptura com os modelos tradicionais de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação.

É neste contexto de mudança de paradigma que no plano internacional tem vindo a acentuar-se a importância conferida à descentralização da educação e à autonomia das escolas.

Note-se que instâncias de grande relevo como o Banco Mundial, a UNESCO, a OCDE e a União Europeia têm vindo a elaborar estudos comparativos, a emitir recomendações e a desenvolver projectos muito centrados na descentralização da educação e que em larga medida traduzem orientações que evidenciam influências doutrinárias neoliberais, ainda que não deixem de relevar o papel do Estado. No Relatório Delors (Delors et al, 1997), assume-se inequivocamente a defesa da descentralização dos sistemas educativos e o reforço da autonomia das escolas. Na abordagem que faz às oportunidades oferecidas pela inovação e descentralização, refere que «A Comissão é, pois, favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efectiva dos agentes locais.» (idem, p. 149) Esta posição inequívoca de transferência de responsabilidades para o nível regional e local, vem suportada em argumentos que relevam, entre outros, a necessidade de associar os diferentes actores à tomada de decisão, o estímulo que representa para o incremento da inovação, a construção de projectos de escola visando formular e alcançar objectivos que permitam a melhoria da vida das instituições escolares e a qualidade de ensino. Contudo, é também referido que «a experiência internacional demonstra que, nos casos em que a descentralização foi bem sucedida, esta se deu sempre a partir duma administração central bem estabelecida» (ibidem), sendo por isso necessária uma regulação conjunta da educação entre o nível central e o local. Esta necessidade de regulação conjunta, defende-se ainda, decorrerá das responsabilidades que o Estado detém para com a sociedade civil e do facto de que a educação não pode ser exclusivamente regulada pelo mercado.

É certo que o Relatório Delors não faz a apologia da exclusividade da responsabilidade do Estado em educação. A esse propósito refere-se que «a Comissão pensa que é não só legítimo como desejável mobilizar os recursos financeiros privados a fim de limitar a pressão exercida sobre o Orçamento dos Estados» (Delors et al, 1997, p. 157). De entre as várias formas de financiamento privado apontados destacam-se a participação das famílias e dos estudantes nos custos da educação, envolvimento de empresas e assunção de responsabilidades pelas comunidades locais na construção e manutenção das escolas.

Estas orientações ganharam ainda maior propriedade e dimensão aquando da aprovação da Estratégia de Lisboa na reunião do Conselho Europeu em 23 e 24 de Março, em Lisboa. Aí a União atribuiu-se um novo objectivo estratégico para a década 2000-2010 que consistiu em tornar-se na economia base-

ada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, face às enormes mudanças resultante da globalização e dos desafios de uma nova economia baseada no conhecimento. Esta orientação estratégica tem ditado a adopção de políticas que privilegiam as lógicas concorrências e de mercado, em todos os países da União.

É já sob a orientação desse quadro estratégico que em Fevereiro de 2002, os Ministros responsáveis pela educação adoptaram o *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa* (Comissão Europeia, 2002).

No âmbito desse Programa, a Comissão procedendo à análise global da questão do investimento na educação e na formação, prestou uma atenção especial aos aspectos relativos à investigação, à aprendizagem ao longo da vida e à Estratégia Europeia de Emprego no quadro da contribuição da educação para os elementos principais da estratégia de Lisboa, tais como o crescimento sustentável, a competitividade, a inovação, a criação de mais empregos, a inclusão social e a cidadania activa e as políticas regionais. Neste contexto, realçou a necessidade de utilizar os recursos existentes de um modo mais eficaz e deu nota da sua preocupação em relação às elevadas taxas de insucesso escolar, de abandono escolar e de desemprego de licenciados, duração excessiva dos estudos e baixos níveis de rendimento escolar. Como forma de ultrapassar estes problemas, a Comissão das Comunidades Europeias (2003, p. 3) insistiu «na necessidade de uma *gestão eficaz* dos recursos (através da descentralização da educação, de abordagens de parceria (...))» norteada pela ideia que «existe uma relação positiva entre a descentralização da educação (que implica, contrariamente à simples desconcentração da administração central, a possibilidade de alterar e adaptar os programas curriculares, os métodos e a gestão) e os níveis atingidos pelos estudantes. Esta relação tornou-se mais evidente com a divulgação dos resultados dos inquéritos TIMSS e PISA» (Idem, p. 22).

O alcance destas orientações estruturantes do quadro comunitário europeu, aqui sumariamente referenciadas, é facilmente perceptível no contexto português, particularmente nas políticas e nas práticas de descentralização da educação.

Já num âmbito mais abrangente é de referir o papel de relevo que o Banco Mundial tem assumido a este nível. A apologia da descentralização em educação sustentada pelo Banco Mundial traduz-se no desenvolvimento de projectos e de material de suporte às iniciativas de desenvolvimento neste campo. De entre os vários materiais de suporte destacamos uma ferramenta poderosa ao serviço do processo de descentralização da educação designada Decentralization and School-Based Management (SBM) Resource Kit. Este instrumento

orientador para a implementação da descentralização da educação assenta num trabalho desenvolvido com vários países, extrapolando orientações e fornecendo recomendações importantes não só para a implementação como para a avaliação e monitorização da descentralização.

Resulta evidente que as políticas educativas tendem a reflectir a influência que é exercida à escala global através dos mais variados processos e das mais distintas instâncias internacionais, não parecendo, assim, mais legítimo falar em sistemas educativos exclusivamente nacionais.

Neste plano de abordagem, Barroso (2003b), referindo a realização de estudos comparativos sobre os modos de regulação estatal, no domínio da educação, identifica, com base nas análises realizadas em diferentes realidades nacionais, três modelos de regulação, que têm especial reflexo no plano da descentralização e da autonomia das escolas, que denomina: «efeito de contaminação», «efeito de hibridismo» e «efeito mosaico» (Idem, pp. 24-25).

O modelo denominado efeito de contaminação será aquele em que alguns países tendem a adoptar, nos seus sistemas educativos, soluções aplicadas noutras realidades nacionais. Como exemplo, países latino-americanos que evidenciam a influência dos organismos internacionais pertencentes à ONU, concretamente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na condução de programas educacionais nesses países e que acabam por recomendar o mesmo modelo para distintas realidades nacionais.

O modelo denominado efeito de hibridismo «resulta da sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e acção políticas, o que reforça o seu carácter ambíguo e compósito» (Barroso, 2003b, pp. 24-25). Este hibridismo manifesta-se «nas relações entre países» e «na utilização, no mesmo país, de modos de regulação procedentes de modelos distintos» (Idem, p. 30).

O terceiro modelo que Barroso refere é o efeito mosaico, que «resulta do processo de construção dessas mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares e que, na maior parte das vezes, resultam de medidas avulsas de derrogação das normas vigentes, visando a situações, públicos ou clientelas específicas» (Idem, p. 25).

Nessa perspectiva parece-nos importante, também, a referência a um recente estudo designado Reguleducnetwork (Maroy, 2004), cujo principal objecto foi o de perceber e comparar a evolução dos modos de regulação da educação em cinco países –Reino Unido, Bélgica (francófona), França, Hungria e Portugal– e as suas implicações na produção de desigualdades sociais. O relatório final referindo que na Europa estão a ser estabelecidos novos modos de regulação da educação, por força dos constrangimentos sociais, políticos e económicos, apresenta, entre outras, as seguintes conclusões (Idem, p. 4)

- There is a rise in the autonomy local schools have. (...)
- There is a tendency in each country to search for a balance between centralization and decentralization. This is expressed in the existence of trends towards centralization in decentralized countries (Belgium) and trends towards decentralization in centralized countries (in France, Portugal and Hungary). (...).
- There is a varying rise in the use of external evaluation. (...).
- Parental choice is being increasingly promoted and legitimized to varying degrees. Usually, this means the promotion/advancement of a «quasi market» system or devices facilitating mechanisms for more open administrative enrolment.
- There has also been an increase in the use of policies promoting the diversification of provision. At the same time, a common core curriculum is introduced (affecting specific basic subjects or skills, especially those aimed at 11 to 14 year olds).
- For teachers, there is a loss of professional autonomy, individually and/or collectively.

Com este invocação quase exaustiva de diferenciados planos de referência pretendeu-se evidenciar que a descentralização e a autonomia, caminhando a par, estão na ordem do dia das políticas educativas de vários países e que são motivo de grande investimento e incentivo por parte de organizações que detêm um enorme poder de influência e intervenção. O declínio da regulação institucional também é nota dominante. Parecem emergir ao nível global novas formas de regular a educação sustentadas em perspectivas descentralizadoras, de devolução de poder ao local e de incentivo de lógicas de quase-mercado educativo, que decorrem de uma «globalização «de cima» que parece enquadrar-se numa lógica de «privatização e desregulação selectiva do Estado» (Torres, 2005, p. 94).

Sem qualquer dúvida Portugal é um dos países europeus que mais tem acolhido as influências de correntes internacionais, na sua incessante e quase obsessiva procura de um modelo educativo eficaz, sacrificando nesse processo todo o manancial de conhecimento construído no plano interno.

## II. A Avaliação e o reforço da autonomia

Esta breve incursão pelo quadro de referência da regulação, associada à descentralização e à autonomia, conduz-nos também à questão da recente centralidade da avaliação no contexto educativo português.

Há efectivamente, hoje, a emergência de um novo paradigma no campo do controlo e da regulação dos sistemas educativos e que se traduz na pro-



gressiva substituição da «verificação da conformidade pela avaliação ou meta-avaliação, por se entender que esta é a forma mais útil e eficaz de regular e controlar os sistemas escolares» (Azevedo, 2007, p. 22).

Segundo o Ministério da Educação, do ponto de vista da avaliação externa, o que se visa é que as escolas se organizem de modo a disporem de elementos de informação e de indicadores que demonstrem a pertinência e adequação do seu projecto e da sua acção, assim como a qualidade dos seus resultados. Sendo que o questionamento e a análise desses elementos visam ainda reforçar a confiança do Estado e dos cidadãos quanto ao uso dos recursos e à qualidade do serviço educativo.

Parece então claro que na estratégia do Ministério da Educação a influência das correntes internacionais orientadas para a eficácia, para a prestação de contas como contraponto à descentralização tem um peso significativo, como aliás reconhece a Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, ao assumir que «há a somar um contexto internacional com o qual Portugal se identifica e no qual se projecta, e que obriga naturalmente à adopção dos referenciais internacionais por parte da administração e das escolas» (Rodrigues, 2007, p. 177). A Ministra confirma também que «a questão da avaliação das escolas, tal como a avaliação do desempenho dos professores, é uma matéria com destaque no programa do governo» (...) e «a urgência com que se impõe não se esgota no interior das fronteiras do sistema educativo, mas estende-se a toda a sociedade portuguesa» (Idem, p. 175).

Esta orientação tem sido alvo de críticas, não tanto no que tem a ver com a importância da avaliação, mas mais com os critérios de fixação do que se pretende avaliar, com os processos envolvidos e com a distribuição da responsabilidade dos resultados pelos vários actores, nomeadamente a administração central «porque o que se avalia, quando se avalia o que acontece nas escolas, não é só a actividade das escolas, avalia-se a actividade de toda a administração da educação» (Afonso, CNE 2007, p. 227). Há essencialmente uma grande preocupação quanto ao que a avaliação não deve ser. Como bem refere Lafond (1999, pp. 13-15) «a avaliação não pode reduzir-se a um simples controlo de legalidade, ao controlo do respeito pela regulamentação» como também «(...) não pode reduzir-se à simples apreciação dos resultados obtidos pela escola», antes devendo ser «colegial», «participativa» e «construtiva». Colegial no sentido em que é fruto de uma equipa e não de uma única pessoa; participativa, porque nela devem participar os avaliados e, por último, construtiva pois (...) não deve ter em vista o benefício exclusivo de quem manda fazer – a maior parte das vezes a autoridade administrativa – mas sobretudo o benefício do estabelecimento avaliado.

É certo que a avaliação, no quadro do desenvolvimento da autonomia desempenha um papel importante. É até do interesse das próprias instituições que sejam elas as iniciadoras do processo de avaliação do seu funcionamento, que controlem o grau de consecução dos seus objectivos, que estabeleçam prioridades e metas de desenvolvimento, ajudando-as na fixação de prioridades e na realização do seu projecto educativo. Contudo, é necessário ter presente que o desenvolvimento de um processo de avaliação externa imposto de maneira hierárquica comporta riscos, e «tem uma escassa potencialidade transformadora. Em primeiro lugar, porque gera resistência; em segundo, porque não implica os protagonistas; em terceiro, porque habitua a que as decisões de mudança provenham de agentes externos» (Guerra, 2002, p. 275). Apesar disso, essa será a orientação estratégica a seguir pelo Ministério da Educação do XVII Governo Constitucional.

O que referimos não deve ser entendido como a apologia do afastamento da administração da regulação do processo. O reforço da autonomia das escolas exige que se mantenha o papel regulador do Estado para que a autonomia da escola e a territorialização das políticas educativas não permitam uma pulverização do sistema de ensino, pondo em causa a coerência nacional, a equidade do sistema de ensino público e o seu funcionamento democrático (Barroso, 1996).

Esta abordagem remete-nos então para a necessidade de procurar perscrutar os possíveis sentidos do reforço da autonomia das escolas que presidem a esta opção tão centrada na avaliação.

Para responder a essa questão parece-nos elucidativo o trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas constituído com a missão de elaborar recomendações (Ministério da Educação, 2007) sobre o processo de transferência de competências e a celebração de contratos de autonomia.

Partindo do entendimento que a escola autónoma é a que presta um serviço público de qualidade a que se associa a prestação de contas, definiu, em jeito de recomendação, um quadro de transferência de competências, de acordo com três níveis de profundidade explicitado da seguinte forma:

O nível base de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver por todas as unidades organizacionais escolares.

O nível 1 corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares do nível base que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa, e que se candidatem ao exercício dessa autonomia.

O nível 2 corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares que garantam padrões de qualida-

de comprovada por avaliação interna e externa e ainda especialização profissional bastante para a auto-responsabilização e automonitorização.

Os níveis 1 e 2 não são sequenciais. No programa de desenvolvimento da autonomia podem ser contratualizadas competências de nível 1 e de nível 2 que resultem da avaliação realizada.

Em cada um destes três níveis de profundidade, a autonomia das escolas abrange as seguintes áreas: organização pedagógica; organização curricular; recursos humanos; acção social escolar; gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

A efectiva operacionalização deste modelo está a revelar os reais propósitos que a ele presidem, ou seja, como defendeu Maria de Lurdes Rodrigues, Ministra da Educação, em declarações a um órgão de comunicação social (*Jornal de Notícias*, 2007) «a função do Ministério da Educação será sobretudo a de controlar, avaliar e acompanhar as escolas, cuja responsabilidade caberá cada vez mais às autarquias e outros agentes de educação, assegurando que elas cumprem a sua função com crescente qualidade».

Perante esta forma de enquadrar o reforço da autonomia das escolas, afirmada por avanços e recuos, em que o poder central não abdica de uma forte presença regulamentadora, terá cada vez mais sentido afirmar com Lima (2006, p. 34) que «a administração educativa deverá ser objecto de uma intervenção específica por parte do poder político que vise ultrapassar as dificuldades e os constrangimentos detectados em termos de democratização e de descentralização...».

## Conclusão

Os desafios que a escola enfrenta hoje em Portugal, à semelhança de tantos outros países, não se compadecem com alinhamentos outros que não sejam os que visem o reforço da qualidade do serviço público da educação e, com ele, o reconhecimento da importância que a escola ocupa no plano do desenvolvimento cultural, social e económico do país. Por isso, parece-nos que os caminhos a trilhar deverão ser outros, assentes no restabelecimento da comunicação entre o centro e o local, num clima de liberdade, em que a oposição e o distanciamento cedem o lugar à cooperação institucional.

Tal desiderato só será alcançável se consubstanciado num processo de devolução de competências, firmada, eventualmente, numa Lei de Autonomia do Ensino não superior, que confira real autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas, não podendo isso, porém, significar uma desresponsabilização do Estado central, que deve manter e reforçar os mecanismos de regulação, por oposição à cultura de regulamentação centralizada.

Concomitantemente, deverá promover-se a regionalização da educação, justificada pela necessidade de maior proximidade às realidades concretas das escolas, desfazendo assim toda a intrincada malha de relações assentes em procedimentos burocráticos.

Naturalmente, a prestação de contas surgirá como contraponto necessário à substituição da gestão directa e centralizada pela regulação, devendo as escolas assumir a auto-avaliação e a avaliação externa como componente necessária ao seu desenvolvimento como instituições, como um sistema de pilotagem mais capaz de gerir a sua autonomia num quadro de uma administração descentralizada. Uma avaliação que incida equilibradamente sobre os processos e sobre os produtos, que promova a participação da comunidade educativa e que se afirme como um verdadeiro instrumento de melhoria.

No entanto, a avaliação não pode ser entendida como apenas necessária às escolas. Impõe-se, também, e por maioria de razão, a introdução de uma cultura de avaliação das próprias políticas educativas, porquanto não é possível pretender-se que a qualidade da educação é independente da própria qualidade das políticas que a enformam.

Poderemos ainda afirmar que o adiamento da autonomia das escolas é essencialmente determinado por uma reconhecida desconexão entre discurso político e práticas, em que a fixação de objectivos e a sua prossecução é marcada por descontinuidades injustificáveis. O desafio essencial prende-se, então, com a necessária reconfiguração do papel do Estado. Reconhecida a falência da administração centralizada e burocrática, impõe-se agora uma lógica mais horizontal e de controlo social, que determina um reforço da participação social e da prestação de contas.

Por fim, sabemos que os imperativos da globalização ditam um mundo concorrencial, orientado para a eficácia e para eficiência, para a qualidade dos serviços prestados, para os resultados, em que a avaliação e a prestação de contas integram a liberdade e a responsabilidade na e da acção. No entanto, esses argumentos não podem continuar a servir de pretexto para que o poder político encare a autonomia das escolas numa base de desconfiança, pondo em causa a sua capacidade para desenvolverem autonomamente os seus projectos educativos, introduzindo sucessivas regulamentações, alterando a coerência dos percursos e provocando descontinuidades, e com isso gerar climas de incerteza e de desmotivação de vontades para construir escolas verdadeiramente autónomas.

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, A. J. (1999). *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho.
- AFONSO, N. (2007). A avaliação das escolas no quadro de uma política de mudança da administração da educação. In *Avaliação das escolas: modelos e processos*. (pp. 223-228). Lisboa: CNE.
- AZEVEDO, J. M. (2007). Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. In Conselho Nacional de Educação. *Avaliação das escolas: modelos e processos*. (pp. 13-99). Lisboa: CNE.
- BARROSO, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- (2003a). Organização e Regulação dos Ensinos Básico e Secundário em Portugal: Sentidos de uma Evolução. In *Educação e Sociedade*, Vol. 24, nº 82, (pp. 63-92). Retirado em 20 de Setembro de 2008  
[<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a04v24n82.pdf>]
- BARROSO, J. (Org.) (2003b). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 19-48). Porto: Asa.
- BELFIELD, C. R. & LEVIN, H. (2004). *A privatização da educação: causas e implicações*. Porto: ASA.
- DALE, R. (2005). A Globalização e a reavaliação da Governação Educacional. Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. A. Torres (Orgs.) *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o século XXI*. (pp. 53-69). Porto: Afrontamento
- DELORS, J. et al (1997). *Educação um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da comissão internacional sobre educação para o século XXI*. 3ª Ed. Porto: Asa.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003). Comunicação da Comissão: *Investir eficazmente na educação e na formação: um imperativo para a Europa* Bruxelas, 10.01.2003. COM (2002) 779 final.
- Comissão Europeia (2002). *Educação e Formação na Europa: sistemas diferentes, objectivos comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- GUERRA, M. A. SANTOS (2002). *Entre bastidores: o lado oculto da organização escolar*. Porto: Asa.
- Papel do Ministério será avaliar qualidade das escolas*. (15 de Dezembro de 2007). Jornal de Notícias.  
[[http://www.jn.sapo.pt/2007/12/15/nacional/papel\\_ministerio\\_sera\\_avaliar\\_qualid.html](http://www.jn.sapo.pt/2007/12/15/nacional/papel_ministerio_sera_avaliar_qualid.html)]
- LAFOND, M. A. C. (1999). A avaliação dos estabelecimentos de ensino: novas práticas, novos desafios para as escolas e para a administração. In Lafond, M.A.C. et al. *Autonomia: gestão e avaliação das escolas*. (pp. 9-24). Porto: ASA.

- LESSARD, C., TARDIF, M., (2001). Les transformations actuelles de l'enseignement: trois scénarios possibles dans l'évolution de la profession enseignante (versão electrónica). *Education et francophonie : revue scientifique virtuelle*, v. XXIX, nº 1. Retirado a 25 de Maio de 2007, de [<http://www.acelf.ca/c/revue/index.php>]
- Lima, *et al* (2006). Administração da Educação e autonomia das escolas. In Conselho Nacional de Educação. *A Educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*. Retirado em 24 de Setembro de 2008 de [[http://www.debatereducacao.pt/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=163](http://www.debatereducacao.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=163)]
- MAROY, C. (2004). *Regulation and Inequalities in European Education Systems*. Final report f the research project «Reguleducnetwork»: Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison. Louvain: Université Catholique de Louvain.
- Ministério da Educação (2007). *Contratos de desenvolvimento e autonomia para 24 escolas*. Retirado em 16 de Setembro de 2008 de <http://www.min-edu.pt/np3/52.html>
- RODRIGUES, M. L. (2007). A avaliação ao serviço da melhoria das escolas e dos resultados dos alunos. In Conselho Nacional de Educação. *Avaliação das escolas: modelos e processos*. (pp. 175-180). Lisboa: CNE.
- ROQUE, H. (1999). Objecto, âmbito e elementos constituintes de um contrato de autonomia. In Afonso et al. *Que fazer com os contratos de autonomia*. Porto: Asa.
- SARMENTO, M. J. (Org.). (1999). *Autonomia da escola: políticas e práticas*. Porto: Asa.
- TEODORO, A. (2005). Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades. In A. Teodoro & C. A. Torres (Orgs.) *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o século XXI*. (pp. 159- 174). Porto: Afrontamento
- TORRES, C. A. (2005). Os mundos distorcidos de Ivan Illich e Paulo Freire. In A. Teodoro & C. A. Torres (Orgs.) *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o século XXI*. (pp. 83-100). Porto: Afrontamento.