



A autonomia da escola concretiza-se no seu projecto educativo. O projecto educativo da escola não pode ser concebido apenas em relação com a ideia de soberania e fechamento autárcico, mas sobretudo com a ideia de interdependência, de abertura e de interacção com entidades produtoras de iniciativas e projectos de carácter educativo e pedagógico – associações pedagógicas, centros de formação contínua, instituições de ensino superior, centros de investigação, entre outros.

Esta concepção de autonomia pressupõe contratos de autonomia que incluem as escolas, a administração da educação e outras entidades que se queiram associar a este contrato – municípios, associações locais, associações científicas e pedagógicas, centros de formação contínua, instituições de ensino superior. Os contratos de autonomia constituem instrumentos para o desenvolvimento das escolas e do serviço público de educação.

No processo de preparação pelas escolas do projecto de desenvolvimento a contratualizar com o Ministério da Educação foi notória a diversidade de níveis de autonomização da gestão escolar e de capacitação dos seus actores para formularem metas de desenvolvimento, operacionalizarem os seus objectivos e determinarem a avaliação da sua consecução. De igual modo, foi notório o quadro excessivamente regulador da administração das escolas portuguesas.



AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

João Formosinho
António Sousa Fernandes
Joaquim Machado
Henrique Ferreira

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

Esta importante obra permite-nos interrogar (...) se bastará acreditarmos na importância do reforço da participação de um amplo leque de actores sociais na “vida” das escolas, na janela de oportunidade que constitui a abertura da escola à comunidade, nas virtualidades da descentralização do poder de decisão e da territorialização das políticas educativas, se bastará acreditarmos na escola enquanto “construção social” e legislar em conformidade, para que as políticas e as práticas político-administrativas passem a ser outras e caminhar claramente no sentido da autonomia e responsabilidade desejadas.

Joaquim Azevedo

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL



João Formosinho

É professor catedrático da Universidade do Minho e preside ao Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua de Professores. Tem publicações nas áreas de formação de professores, administração educacional, currículo e educação básica.



António Sousa Fernandes

É professor associado jubilado da Universidade do Minho e professor convidado da Universidade Católica Portuguesa. Tem publicações nas áreas da administração educacional e das políticas educativas, designadamente sobre o papel dos municípios da educação.



Joaquim Machado

Colabora com a Universidade do Minho e a Universidade Católica Portuguesa em cursos de mestrado e doutoramento. Tem publicações nas áreas da pedagogia e da organização escolar, da formação e supervisão de professores, da utopia e das políticas educativas.



Henrique Ferreira

É professor adjunto da Escola de Educação do Instituto Politécnico de Bragança. Tem estudado as questões da participação e da organização do Sistema Educativo. O seu principal contributo encontra-se em Teoria Política, Educação e Participação dos Professores (Educa, 2007).

ISBN 978-999-8151-19-3 C.812



9 789898 151193

VI. OS (DES)CAMINHOS DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS

JOÃO FORMOSINHO
ANTÓNIO SOUSA FERNANDES
HENRIQUE FERREIRA
JOAQUIM MACHADO

1. A construção do conceito de autonomia

Reflectir sobre autonomia, nos alvares do Século XXI, é relembrar um desejo, uma aspiração individual e colectiva mas evocar um equívoco na construção de um conceito que as aspirações à liberdade fizeram equivaler à outorga e posse legal e formal de um determinado poder e de uma determinada liberdade de acção, secundarizando as práticas autonómicas que, essas sim, constituem o exercício da autonomia como evidências e realizações da capacidade de iniciativa, criação e organização de actores e membros concretos num contexto também concreto de acção.

Aquele equívoco, consistindo em tomar o poder e a liberdade formais pelos seus efeitos, mascara a emancipação, individual, grupal, organizacional, ou colectiva, a partir da acção instituinte, num contexto concreto de acção. Por isso, a autonomia não resulta apenas da outorga formal e legal de um poder e de uma liberdade mas também do uso que cada indivíduo, cada grupo, cada organização ou cada colectividade faz desse poder e dessa liberdade.

Utilizando as palavras de João Barroso (1996), a autonomia não é decretada mas sim construída. Por isso, não pode ser transferida, outorgada ou devolvida mas sim reconhecida como capacidade para a organização e para a responsabilização social. No entanto, estas palavras carecem de explicitação porque ninguém pode construir autonomia fora de um contexto. E este é o conjunto de factores, de forças e de fraquezas, de oportunidades e de constrangimentos que permitirão aos actores organizacionais ou sociais construir a sua autonomia.

Elaboraremos uma primeira aproximação ao conceito de autonomia apresentando-o como o modo como cada indivíduo, cada grupo, cada organização, cada colectividade usa o poder e a liberdade para realizar os seus objectivos e levar por diante os seus valores e interesses e ainda os daqueles que tem a seu cargo, construindo estratégias de acção, de avaliação e de regulação próprias e adquirindo uma identidade educativa e social também própria.

Em geral, o poder e a liberdade outorgados podem ser mais ou menos amplos ou mais ou menos restritivos. Correlatamente, também em geral, as margens para a construção de autonomia serão mais ou menos amplas ou mais ou menos restritivas. No entanto, poderes e liberdades limitados podem ser contexto de acção concreta para grandes iniciativas autonómicas e poderes e liberdades amplos podem ser contexto de acção concreta para pequenas iniciativas autonómicas ou mesmo para a ausência destas iniciativas. Isto porque não é o contexto de acção concreta que gera a autonomia mas sim a capacidade dos actores para, mesmo em contextos adversos, a construírem.

Nestes termos, propomos a recolocação do conceito de autonomia no contexto da tradição da filosofia moderna de Emmanuel Kant e da sociologia contemporânea de Max Weber: a autonomia como acção e não a autonomia como estado que se possa ter ou naturalizar. Na estrutura do Estado Contemporâneo, as organizações e os seus actores têm apenas um contexto de acção concreta, constituído pelo poder e pela liberdade que as entidades responsáveis lhes outorgaram. Porém, esses poder e liberdade não constituem um estado mas tão só uma possibilidade de acção.

Argumentar-se-á então que, perante um poder e uma liberdade limitados, as margens para a acção autonómica são também limitadas. A resposta é sim, regra geral, mas não necessariamente sempre, porque há actores que transformam circunstâncias adversas em factores de novas oportunidades, o que evidencia a grande capacidade destes actores para o uso da autonomia. E, também, há actores que não evidenciam capacidade nenhuma para o uso de amplos poderes e amplas liberdades outorgados.

O conceito de autonomia tem pois dois elementos, ambos constituintes do contexto concreto de acção: 1) um, de natureza formal-legal e institucional, constituído pelo conjunto de poderes e de liberdades

outorgados pelo poder instituinte, ao qual poderemos chamar, na linguagem político-administrativa, poderes e liberdades, na feliz expressão de Norberto Bobbio⁴ e na linguagem do Direito Administrativo, atribuições e competências; 2) outro, inerente à sociologia da acção, expressão dinâmica do desenvolvimento da autonomia, constituído pelo conjunto de factores humanos, estratégicos, sociais, culturais, financeiros, socio-cognitivos, etc. e outros, que se constituem no interior do quadro institucional como o processo e os resultados da acção dos indivíduos, grupos, organizações e colectividades no uso daqueles poderes e liberdades.

Neste trabalho, vamos tentar concretizar, nos seus aspectos essenciais, o percurso histórico da construção do conceito de autonomia. Veremos que o conceito de autonomia é originário das comunidades, corporações, burgos e comunas medievais e que só por analogia e extensão político-administrativa pode ser estendido das corporações profissionais e das colectividades de população e território à organização político-administrativa da administração pública e à administração das organizações em geral. No entanto, veremos que: 1) é por acção do romantismo e do liberalismo democrático, no Século XIX; 2) é por acção das críticas à organização burocrática, ao longo da primeira metade do Século XX, no plano organizacional; 3) é também por reivindicação dos movimentos participativos da democracia, nos alvares da segunda metade do Século XX, que o conceito de autonomia se vem aplicando às organizações da administração pública e às organizações em geral.

⁴ Tomamos o conceito de «liberdades» tal como ele foi teorizado por John Stuart Mill e por Norberto Bobbio. Para estes autores, e na tradição liberal, a autonomia não é o poder delegado por outrem mas os direitos inalienáveis adquiridos e contratualizados pelos indivíduos, muito antes de qualquer delegação de poderes. Veja-se o que diz John S. MILL (1990:79): «Uma sociedade – qualquer que seja a forma do seu governo – só é livre se respeitar globalmente estas liberdades; e nenhuma o é completamente se elas não estiverem estabelecidas absolutamente e sem reservas. (...) A humanidade lucrará mais em deixar cada homem viver como bem lhe pareça a ele próprio do que a constrangê-lo a viver como ela entenda». E Norberto BOBBIO (1989: 13) apresenta o conceito como «faculdades e poderes que serão chamados nos séculos posteriores «direitos do homem» e que «são reconhecidos com o nome de «liberdade» (*libertates, franchises, freedom*), ou seja, de esferas individuais de acção e possessão de bens, protegidas face ao poder do rei.»

Por isso, analisamos como é que esta ideia primordial se transfere para os planos da organização político-administrativa; como ela foi dando origem a contextos concretos de acção política, organizacional e administrativa, ou seja, como ela se constitui nos planos político-administrativo, político-organizacional e organizacional, propondo de seguida uma classificação político-organizacional do exercício da autonomia que, obviamente não passa de um tipo-ideal que, na realidade, é difícil de encontrar no seu estado puro, nas diferentes actualizações organizacionais. Daí que terminaremos chamando a atenção para o facto de que as diferentes categorias classificatórias inventariadas podem ter: 1) diferentes intensidades de realização; 2) realização parcial em apenas alguns domínios de acção das organizações; 3) ou mesmo realizações mitigadas por intrusão dos poderes superiores na regulamentação do exercício dos poderes e liberdades conferidos aos agentes da organização ou do serviço.

2. A evocação de uma ideia primordial

Desde sempre o homem e as comunidades aspiraram à liberdade e o bom uso da autonomia equivaleu à boa realização da liberdade. Mas a liberdade individual e comunitária foi ficando condicionada à medida que as comunidades foram crescendo e tiveram de constituir regras para a convivência pacífica de todos os seus membros.

A história dos últimos mil e duzentos anos, desde o Império Carolíngio, será a história da lenta passagem de uma poliarquia de pequenas comunidades e corporações, que se autogovernavam em regime de *autos-nómos* (palavra grega composta que significa lei feita por si próprias) para comunidades cada vez mais alargadas, que se concretizaram nos ducados e nos condados feudais da Alta Idade Média, para, com os alvares da Idade Moderna, darem origem às experiências de aglutinação em estados-comunidade que, sob a influência dos poderes eclesiásticos e papais e como reacção contra as guerrilhas políticas, de interesses e religiosas, se transformaram em experiências de administração mais ou menos absolutistas, ensaiadas por toda a Europa, a par da lenta construção do Estado-Nação.

A partir do início da constituição do Estado Moderno – que podemos fazer datar de 1576 (Ferreira, 2007:66) as orientações teóricas para a organização do Estado e da Administração Pública vão polarizar-se em torno do binómio concentração de poderes no Príncipe ou Rei *versus* interdependência de poderes dos grupos sociais, comunitários e profissionais.

A perspectiva da concentração de poderes vai de Jean Bodin, com o *Les Six Livres de la République* (1576), em França, a Thomas Hobbes, com a obra *Leviathan* (1650), em Inglaterra. A perspectiva da interdependência de poderes dos grupos sociais, comunitários e profissionais vai de Johannes Althussius, com o seu *Politica Methodice Digesta* (1603), na Alemanha, a John Lock, com o seu *Treatise on Civil Government* (1690).

A primeira perspectiva deu origem aos absolutismos e aos autoritarismos; a segunda ao liberalismo e à democracia liberal.

Do ponto de vista da primeira perspectiva, a partir de Thomas Hobbes, deixa de fazer sentido falar de autonomia no sentido de autarcia medieval. Em contrapartida, as lutas civis e religiosas, na Alemanha e na Inglaterra, vão no sentido da concertação de poderes: federalismo comunitarista, na Alemanha, e contratualização de poderes e da governação, na Inglaterra. Assim, em França, em 1650, estava constituído o Estado Absolutista (que só vigorou na Inglaterra entre 1648 e 1684). Neste país, a partir de 1684, inicia-se o período do liberalismo comunitarista e aristocrático; e, na Alemanha, consolidam-se, ao longo de toda a primeira metade do Século XVII, as autonomias, burgos e corporações medievais na perspectiva da unificação contratualizada e “subsidiarista” das comunidades e dos estados regionais.

Assim, a partir daqui, a história dos estados de influência francesa e a dos de influência germânica e inglesa seguirá rumos diferentes. Os primeiros implementarão o absolutismo, com a usurpação da autonomia e da autarcia originária das comunidades e corporações medievais pelo Estado. Os segundos entricheirar-se-ão na defesa dos poderes e liberdades originários. Esta luta será reabilitada nos países de influência francesa, pelo romantismo e pelo liberalismo democrático mas o resultado já constituirá uma vitória a crédito do Estado Central.

Nos países de influência francesa, e mesmo na Inglaterra dos Stwarts (1648-1684), e a partir de 1650, o Estado Moderno está constituído e só

ele será a única entidade autónoma e autárquica. Nada existirá ou sem o seu reconhecimento ou sem a sua devolução dos poderes confiscados às poliarquias medievais, mesmo os poderes e as liberdades dos burgos, das corporações e das comunas.

O movimento romântico da segunda metade do Século XVIII, representado na luta pelo comunitarismo medieval (em Portugal, por Alexandre Herculano), e a constituição do ideário comunitarista e associativista liberal, este bem espelhado nas obras de Benjamin Constant (1800-1820) e de Alexis de Tocqueville (1835-1850), são exemplos das lutas, teóricas e físicas contra o Estado usurpador das autonomias originárias. Estado usurpador que, agora, tinha a seu crédito, a legitimidade da democratização pós 1776, a partir dos Estados Unidos da América, mas com orientações diferentes na França e na Alemanha das seguidas pela Inglaterra e pelos EUA.

Com efeito, em França, tratou-se de substituir o Rei pelo Povo mas este Povo, através dos seus representantes, foi concebido como o herdeiro legítimo de todos os poderes formais e discricionários do Rei, como assinalaram Benjamin Constant e Nogueira de Brito (2000: 6). E, na Alemanha, o iluminismo é aproveitado para dar forma definitiva ao Estado Nação, sob a batuta teórica de Hegel, no seu *Introdução à Filosofia do Direito*, construindo-se um Estado que unificou federadamente «os particulares» para lhes dar forma unificada num «universal sintetizado». Ao contrário de muitas interpretações, não se tratou, na Alemanha, de uma agenda absolutista mas sim de uma agenda de unificação do Estado, num liberalismo corporativista, (que muito influenciou o nosso Estado Novo), mantendo as suas diversidades internas.

Em vários países da Europa (Suíça, Alemanha, Grã-Bretanha e Itália anterior à unificação garibaldiana), o comunitarismo e as autonomias medievais ainda prevaleceram com bastantes poderes e liberdades, vindo a ser o suporte para a constituição de estados federados (Alemanha e Suíça) e de estados regionalizados (Grã-Bretanha e Itália, a que se juntaram nos alvares do último quartel do Século XX, a França e a Espanha).

Nos países de influência francesa, o conceito de autonomia deixou, a partir de meados do Século XVII, de ter legitimidade instituinte como princípio organizador primeiro das entidades de grau inferior ao Estado

Democrático, ficando reservado para poderes e liberdades específicos que os monarcas tiveram de manter nas atribuições e competências de entidades de origem medieval, ou seja, para pequenas parcelas de poder e de liberdade com que eles negociaram o seu poder de domínio face a burgos, comunidades e corporações.

3. A transformação da autonomia originária num processo político-administrativo

Em qualquer dos casos, do processo histórico anteriormente referido, ficaram estabelecidos os contornos dos fundamentos de uma agenda para a reivindicação e aprofundamento dos conceitos de autonomia e de descentralização.

À autonomia ficou ligado o reconhecimento de poderes e de liberdades comunitários, originários de uma população e de um território. À descentralização ficaram para sempre ligadas áreas de intervenção social e funções de administração especializada que o Estado foi transferindo através de devolução de poderes para entidades de grau inferior com conhecimento científico e técnico especializado.

A partir deste quadro, o uso da palavra e do conceito de autonomia no âmbito da administração pública estatal fica reservado às regiões autónomas, aos municípios e às entidades de administração paroquial (freguesias), na qualidade de entidades de população e território, enquanto a palavra e o conceito de descentralização fica reservado para a devolução de poderes no quadro da democratização, da agilização, da flexibilização e da busca de eficiência económica e de eficácia social das administrações públicas.

Este movimento para a democratização da administração pública ganhará um novo impulso com o reforço da construção do estado social, a partir da ideologia do Estado-Providência, promovido pelo Chanceler Bismarck e pelo Imperador Napoleão III, nos finais do Século XIX, e da ideologia keynesiana, subsequente à grande crise económica dos anos 20-40 do Século XX, crise condutora aliás à II Guerra Mundial. A necessidade de prover a sociedade de serviços públicos e sociais acabou por

conduzir ao gigantismo das administrações públicas, implicando a paralisação das burocracias administrativas e impondo a multiplicação de centros de decisão.

Mais do que de descentralizar, tratava-se de agilizar e flexibilizar as administrações públicas mantendo sobre elas a supervisão do Estado. Este primeiro movimento foi por isso muito mais de desconcentração do que de descentralização, operando ou por via originária (Lei e Decreto-Lei) ou por via derivada (delegação pessoal de poderes). Enquanto a via originária garante ao serviço desconcentrado estabilidade das atribuições e competências dos seus órgãos, a via derivada é alterável a todo o tempo pela entidade delegante.

Se a desconcentração se revelou um processo fácil de realizar porque facilitada pelos agentes dos poderes instituidores na medida em que viam nela um processo de preservação parcial do poder, a descentralização passou então a ser o objectivo de comunidades e organizações porque garantia a posse de atribuições e competências em definitivo e a possibilidade de realização de actos administrativos vários, em exclusivo e em definitivo, sem interferência, a não ser de controlo legal, dos poderes instituidores. Além disso, o ente descentralizado passava a ser, *ipso facto*, uma entidade distinta (e separada, quando não independente) da entidade instituidora, o que era visto como uma certa margem de independência e de liberdade. Enquanto a entidade desconcentrada permanecia no interior da pessoa colectiva instituinte.

Desfeito assim, pelo gigantismo do Estado Moderno e do Estado Contemporâneo, o arquétipo inicial constitutivo do conceito de autonomia como autarcia, autogoverno e autocontrolo, numa comunidade de população e de território, resta aos actores das organizações e serviços da Administração Pública a evocação de uma ideia primordial na constituição da sociedade e reutilizá-la como paradigma para a obtenção de novos poderes e de novas liberdades.

Mesmo não podendo, no quadro constitucional europeu, falar-se, com propriedade, de autonomia fora das comunidades de população e território, é a este arquétipo que as pessoas recorrem como ideia organizadora do sonho de liberdade na acção social e na acção organizacional, confundindo a outorga ou transferência de poderes e de liberdades, na

forma de atribuições e de competências, próprias do Direito Administrativo, com a realização e posse efectivas da autonomia.

Nessa reivindicação de mais autonomia, as pessoas aspiram à consagração da descentralização da Administração Pública ou ao seu aprofundamento, como é o caso das autonomias já consagradas através das regiões autónomas, dos municípios e das freguesias. Rejeita-se a desconcentração por manter o cordão umbilical ao Estado, mantendo os serviços no interior da pessoa colectiva Estado e sob sua supervisão directa. Reivindica-se a descentralização, porque só ela liberta deste cordão umbilical garantindo uma nova entidade, distinta e separada do Estado, e actos administrativos só revogáveis pelos tribunais.

Mas a autonomia comporta dois elementos indissociáveis um do outro: 1) a transferência ou devolução dos poderes e das liberdades usurpados e concentrados pelo e no Estado, para novas entidades distintas e separadas ou independentes dele; 2) a acção política e organizacional decorrente deste quadro de acção concreta para desenvolver as capacidades de emancipação, de liberdade e de responsabilidade social.

Pelo que a autonomia se realiza neste duplo movimento de transferência e devolução de poderes e de criação e potenciação do quadro daí resultante pelos actores organizacionais em termos do seu próprio desenvolvimento organizacional, pessoal, profissional, social e ético.

E, por paradoxal que pareça, pode haver entidades legalmente descentralizadas ou com autonomia legal, sem autonomia real porque incapazes de prosseguirem uma acção autonómica em conformidade; e pode haver entidades meramente desconcentradas ou mesmo sob a direcção directa do Estado (centralizadas) com grande autonomia real porque os seus actores e membros são capazes de transformar constrangimentos em liberdades, limitações em poderes, regras concretas em espaços de liberdade.

A autonomia desloca-se então do quadro político instituinte para o quadro político da sociologia da acção social e organizacional em que são as capacidades dos actores que determinam a emancipação e iniciativa dos mesmos. Dir-se-á que a autonomia se transforma então num problema de competência técnica e científica, de vontade, de criatividade e de capacidade de auto-responsabilização social, independente do quadro legal em que os actores estejam inseridos.

Ainda assim, valerá a pena analisar as condições político-administrativas constituintes do primeiro elemento da autonomia, a devolução de poderes, o que faremos na secção seguinte.

4. A construção político-administrativa da outorga da possibilidade do exercício da autonomia

Vimos que o primeiro elemento da autonomia é a transferência de poderes e de liberdades para uma instituição criada pelo Estado, seja como distinta e como separada dele (descentralização) seja como parte integrante supervisionada por ele (desconcentração). Este primeiro elemento não existe nos serviços centralizados, integrados no Estado e dirigidos por ele. Porém, a capacidade social de autonomia pode existir por parte dos actores sociais e organizacionais.

A partir de agora, passamos a analisar a concretização político-administrativa da outorga da possibilidade do exercício da autonomia, desde as Regiões Autónomas até às entidades desconcentradas. Temos por referenciais teóricos H. Ferreira (2007: 312-330); Gomes Canotilho, 1999; Freitas do Amaral (1999:693-712), Marcelo Rebelo de Sousa (1999: 223-225), Vital Moreira (1997: 142-169); João Caupers (1994: 229-282).

A transferência dos poderes e liberdades pode operar-se por um ou por mais que um de três processos:

- por descentralização político-territorial,
- por descentralização técnico-funcional e
- por desconcentração originária.

A descentralização político-territorial aplica-se às entidades de população e território (Regiões Autónomas, Municípios, Freguesias e possíveis Regiões Administrativas de Portugal Continental, estas ainda não criadas).

A descentralização político-territorial opera por descentralização político-legislativa (Regiões Autónomas) e por descentralização político-administrativa (Municípios e Freguesias).

O exercício da descentralização político-legislativa, potenciador de uma autonomia político-legislativa, já outorgado às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, consiste na possibilidade de formular as suas próprias políticas e objectivos e em adaptar as leis de quarta ordem (os Decretos-Lei) às realidades regionais, não tendo que adaptar nem obedecer aos regulamentos (a partir de Decreto-Regulamentar) nacionais. No entanto, a autonomia construída pelos agentes destas regiões foi mais longe, instituindo a prática de adaptar também as leis de segunda e de terceira ordem (respectivamente, leis-quadro ou leis orgânicas ou leis de bases e leis ordinárias). O único controlo que o Estado exerce sobre estas entidades é a supervisão da aplicação da Constituição e o controlo do cumprimento das leis e regulamentos emanados das próprias Regiões. O quadro jurídico instituinte destas entidades de população e território não define mais que áreas de actuação. No caso das Regiões Autónomas, dizemos que elas são *quasi* pan-sociais na medida em que só não intervêm na Defesa Nacional e na Justiça.

O exercício da descentralização político-administrativa foi outorgado aos municípios e às freguesias. A autonomia política significa a possibilidade de estabelecer os seus próprios objectivos. A autonomia administrativa significa a possibilidade de aprovar os seus próprios regulamentos, taxas, tarifas e emolumentos e ainda a possibilidade de produzir actos e decisões definitivos, só recorríveis para os tribunais. O único controlo que o Estado exerce sobre estas entidades é a supervisão da aplicação das leis e regulamentos. Também para elas só são definidas áreas de actuação mas, com excepção das Regiões Autónomas, aproximadamente pan-sociais, e dos municípios, que são poli-sociais por intervirem em várias áreas sociais, as restantes entidades da administração pública são uni-sociais uma vez que exercem as suas atribuições e competências numa só área social (transporte, educação, saúde, finanças, etc.).

A Constituição da República Portuguesa limitou o exercício da autonomia política às entidades de população e território, no respeito pela tradição do comunitarismo medieval e liberal. Porém, não foi essa a linha seguida pelos últimos três governos outorgando algumas áreas de autonomia política a algumas entidades descentralizadas técnico-funcional-

mente, as quais, antes, não podiam formular nem as suas políticas nem os seus objectivos.

A descentralização administrativa e técnico-funcional consiste na criação, pelo Estado, de novas entidades separadas dele e erigidas em pessoas colectivas de direito público ou de direito privado (este, no caso das empresas públicas) para o cumprimento do serviço público do projecto de sociedade, numa área de actuação social da administração pública (saúde, educação, transportes, comunicações, etc.), na qual a entidade é especializada científica e tecnicamente.

Cinco factores são determinantes para que esta descentralização administrativa e técnico-funcional possa desenvolver-se.

O primeiro tem a ver com a impossibilidade de a administração geral do Estado cumprir a função social da organização ou serviço a criar e as competências a outorgar-lhe por ausência de estruturas operacionais e de especialização científica, técnica e funcional na pessoa colectiva Estado. Ou ainda com a avaliação de que as atribuições e competências serão mais bem executadas por uma pessoa colectiva distinta do Estado e especializada científica e tecnicamente.

O segundo tem a ver com a natureza das atribuições e das competências, isto é, se são de natureza especializada ou não e, sendo-o, se exigem saberes científicos e técnicos específicos.

O terceiro tem a ver com a existência de uma corporação profissional especializada na área social e respectivas atribuições e competências.

O quarto tem a ver com o gigantismo e disfuncionamento da administração geral do Estado caso ele decidisse cumprir aquela área social e respectivas competências.

E o quinto tem a ver com a existência de garantias de regulação e de controlo da acção das instituições a criar, com vista à garantia de igualdade social de oportunidades de acesso e de uso dos bens e serviços e de equidade social.

Realizados estes cinco pressupostos, o Estado poderá então criar entidades especializadas (técnica e cientificamente) numa área de actuação social da Administração Pública e atribuir-lhe funções de organização ou política, administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em toda a extensão do processo organizacional, ou meramente de organização

administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em graus de extensão e profundidade variados.

As funções de organização política, administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em toda a extensão do processo organizacional (descentralização político-técnico-funcional) são atribuídas a algumas empresas públicas (Caixa Geral de Depósitos, CTT, TAP, ANA, CP, EP, PT, GALP, etc.), a algumas fundações públicas, às universidades e às ordens profissionais mais autónomas.

As outras funções de organização administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em graus variados (descentralização administrativa técnico-funcional) são atribuídas às restantes empresas públicas e aos institutos públicos, entre estes os Institutos Politécnicos.

As empresas públicas, os institutos públicos, as fundações públicas e as associações públicas constituem as entidades da Administração Indirecta do Estado, assim chamada por já não ser o Estado, directamente, a organizar e prestar os serviços. Estas entidades são separadas do Estado mas não independentes dele enquanto as Regiões Autónomas, Municípios, Freguesias, associações empresariais e cooperativas com serviço público contratualizado o são.

Alguns autores contrapõem que só a descentralização político-territorial é uma descentralização perfeita, proporcionadora do exercício mais amplo de autonomia. Isto porque na definição de descentralização perfeita está a possibilidade de a direcção da entidade ser da exclusiva responsabilidade dos seus membros, assim como a gestão e o controlo da acção política e organizacional. De facto, na Administração Pública, e por um critério de descentralização perfeita, só as universidades, os institutos politécnicos, a gestão médica hospitalar, as ordens profissionais seriam entidades político-técnico-cientificamente descentralizadas já que a maior parte dos dirigentes das empresas e institutos públicos são designados pelos governos. A verdade é que, apesar disso, algumas empresas públicas detêm autonomia relativa na definição de políticas e objectivos estratégicos.

A descentralização político-técnico-funcional e a descentralização administrativo-técnico-funcional exigem, como vimos, a criação de uma entidade distinta do Estado, na forma de pessoa colectiva, com poderes

para eleger os seus órgãos de direcção, de gestão e de controlo. Essa entidade fica separada do Estado, com possibilidades variáveis de exercício da autonomia, conforme os poderes e liberdades que lhe foram transferidos, de entre: exercício da autonomia política; exercício da autonomia administrativa; exercício da autonomia financeira; exercício da autonomia patrimonial; exercício da autonomia técnica e científica.

Existe uma diferença substantiva entre descentralização político-técnico-funcional e descentralização administrativo-técnico-funcional. Nesta, os responsáveis não definem nem políticas nem objectivos. Uns e outros estão estabelecidos pelo Estado no documento instituinte da organização. O Estado exerce também um poder de supervisão de mérito, isto é, pode intervir quando as entidades estejam a desviar-se dos fins para que foram criadas. O Estado exerce ainda um poder disciplinar indirecto, actuando sobre os relatórios das inspecções.

Diferentemente da descentralização, a desconcentração não exige a criação de uma pessoa colectiva distinta do Estado. Opera conferindo a um serviço do Estado, por exemplo às escolas e agrupamentos de escolas o estatuto de serviço desconcentrado, ou por via originária (caso dos serviços referidos e das Direcções Regionais de Educação, apesar de estas terem sido criadas como serviços da administração central na periferia⁵) ou por via derivada (caso das escolas e agrupamentos, em várias áreas, das coordenações educativas e de comissões e grupos de trabalho).

⁵ Em 2006, e pela primeira vez desde a sua criação, as Direcções Gerais de Educação foram consideradas pelo XVII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27/10 (Estrutura Orgânica do Ministério da Educação), entidades da administração central na periferia. Com efeito, está escrito no n.º 2 do art.º 4.º que «Integram ainda a administração directa do Estado, no âmbito do ME, os seguintes serviços periféricos: a) A Direcção Regional de Educação do Norte; b) A Direcção Regional de Educação do Centro; c) A Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo; d) A Direcção Regional de Educação do Alentejo; e) A Direcção Regional de Educação do Algarve. E, para que dúvidas não houvesse, o articulado do art.º 16.º, n.º 2, esclarece-as: «Art.º 16.º - Direcções Regionais de Educação: 1—As direcções regionais de educação, abreviadamente designadas por DRE, têm por missão desempenhar, no âmbito das circunscrições territoriais respectivas, funções de administração periférica relativas às atribuições do ME e dos seus serviços centrais, assegurando a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas e o apoio e informação aos utentes do sistema educativo, cabendo-lhes ainda assegurar a articulação com as autarquias locais no exercício das atribuições destas na área do sistema educativo, bem como assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente da prossecução da sua missão.».

A desconcentração por via originária equivale, para efeitos administrativos, a uma descentralização administrativo-técnico-funcional. É instituída por Decreto-Lei, estabelecendo as atribuições (área e domínios de actuação), as competências (deveres a desempenhar), os órgãos a instituir no interior do serviço e respectivas atribuições e competências. O serviço é equiparado a pessoa colectiva de direito público. A maior parte das vezes, como no caso das escolas e agrupamentos, o serviço desconcentrado realiza, internamente, uma desconcentração em cascata, com diversos órgãos a terem atribuições e competências exclusivas, resultando a missão da escola da articulação desses diversos órgãos intervenientes e não de um mando hierárquico a partir de cima, razão pela qual se diz que tanto os ex-Conselhos Directivos e Executivos como os actuais Directores não são mais do que órgãos de subsidiariedade no provimento do funcionamento daqueles órgãos e, ao mesmo tempo, órgãos de supervisão da sua acção, bem como das dos membros das escolas/agrupamentos, se individualmente considerados.

Em abono destas afirmações, o poder disciplinar acrescentado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008 ao Director, é ainda residual porque o poder de aplicar penas mais significativas ficou com a entidade hierarquicamente superior.

Também na desconcentração originária, a intervenção do Estado resulta de uma supervisão do mérito da acção e de uma tutela legal pela vigilância do cumprimento da lei e dos regulamentos. Nem o Estado nem alguém em seu nome pode substituir-se aos agentes e órgãos escolares. Estes detêm as suas atribuições e competências em exclusivo e o que podem é, por persuasão ou por vício de forma, ter de reformular as suas deliberações.

Esta descrição gerará certamente muitas interrogações sobre a sua adequação à escola/agrupamento mas o que se passa é que há algumas áreas de actuação destes serviços que são desconcentrados por via originária e algumas outras que ainda não são desconcentradas nem por via originária nem por via derivada.

As escolas são assim um caleidoscópio de atribuições e de competências que se entrelaçam umas nas outras, facilitando-se umas vezes e complicando-se outras porque, para o exercício de certas competências

desconcentradas por via originária, tem de se recorrer a meios desconcentrados por via derivada e a processos ainda centralizados na respectiva Direcção Regional de Educação ou num serviço central do Ministério da Educação.

A desconcentração derivada ocorre por delegação de competências. Ela só pode ser feita se houver uma lei habilitante ao abrigo da qual se possa executar, e que deve ser referida na introdução à delegação. Também deve ser especificado o período de duração da delegação porque, em princípio, só dura para o período de exercício de um delegante e de um delegado.

Pela desconcentração derivada, a entidade delegada fica com a possibilidade do exercício em plenitude dos poderes e liberdades delegados, mas a entidade delegante pode, a todo o tempo, retirar e/ou avocar a delegação. Não pode, porém, revogar ou modificar os actos praticados pela entidade delegada enquanto ela tiver as competências delegadas, porque o poder não pode estar em duas pessoas ou em dois órgãos ao mesmo tempo. E, mesmo depois de ter sido retirada a delegação, não podem ser revogados ou modificados os actos que já produziram efeitos ou que sejam constitutivos de direitos, embora o Código do Procedimento Administrativo introduza aqui maior especificidade.

Para terminar esta secção, diremos, em síntese, que, com a Constituição de Abril de 1976 e revisões subsequentes, a Administração Pública Portuguesa pode ser constituída por:

- instituições estatais;
- Administração Directa do Estado, como as escolas e agrupamentos;
- Administração Indirecta do Estado, como as empresas públicas e os institutos públicos, as fundações públicas e as associações públicas;
- instituições não-estatais;
- entidades político-territoriais como as regiões autónomas, os municípios e as freguesias;
- associações profissionais;
- associações ou cooperativas empresariais de propriedade privada, com serviço público contratualizado,

- associações empresariais de propriedade privada participadas minoritariamente pelo Estado e com ou sem «golden-share» do Estado.

O conjunto das estruturas da Administração Directa do Estado designa-se por serviços e adopta a designação da circunscrição territorial administrativa que servem (serviço central, serviço regional, serviço distrital, serviço intermunicipal, serviço municipal, serviço local). Não são serviços de população e território embora sirvam directamente parte da população de um território, razão pela qual João Formosinho (1989) propôs a substituição do conceito de Escola Serviço Local do Estado por Escola Comunidade Educativa. Porém, a proposta não ganhou total carta de alforria, porque o controlo social da educação não é feito pela comunidade local, antes ficando o Estado com a responsabilidade de garantir a igualdade dos indivíduos e cidadãos perante os serviços de educação, os quais, numa sociedade completamente aberta, tenderiam para a diferenciação e para a desigualdade, tanto entre si como entre os públicos que lhes acederiam.

Nestes serviços vamos encontrar, portanto, experiências de desconcentração originária (Direcções Regionais de Educação, Escolas e Agrupamentos de Escolas), de alguma desconcentração derivada nos Directores das mesmas e de centralização (Serviços de Administração Escolar e Serviços Técnicos).

5. O quadro organizacional resultante da outorga da possibilidade do exercício da autonomia

O inventário das possibilidades jurídicas de outorga do exercício da descentralização e da desconcentração, potencialmente gerador de autonomia, não nos indica nem a quantidade nem a qualidade desse exercício enquanto possibilidade de acção social e organizacional. Seja enquanto outorga seja enquanto acção dos actores, poderemos falar de autonomia desde a realização de 0,01% a 100% da autonomia possível. Reconheçamos facilmente que, no Século XXI, só fará sentido falar de autonomia

num contexto de acção concreta porque, em abstracto, já nenhum país é autónomo, muito menos uma qualquer sub-organização intranacional.

Daí que a classificação das possibilidades de exercício da autonomia – uma vez que a classificação do exercício é do domínio da observação das práticas de autonomia – exige, pelo menos, critérios e indicadores, sendo desejável que eles sejam operacionalizados numa escala. Por ora, prescindiremos da escala mas é impossível prescindir dos critérios e dos indicadores.

Movendo-nos no domínio organizacional, é mister inventariar critérios e indicadores que sejam de natureza organizacional.

As teorias neoclássicas da administração e da gestão, pela sua simplicidade, fornecem-nos uma chave da leitura das funções administrativas, desde a direcção à execução, passando pela gestão.

Distinguiremos nas funções político-administrativas de cada organização três grupos distintos de poderes e de liberdades. Tais grupos são: 1) a possibilidade do exercício da direcção política, possibilidade que está a montante daquele ciclo de gestão; 2) a possibilidade do exercício da gestão; 3) as liberdades ou formas possíveis de execução e de supervisão da acção.

Associados a cada um destes **três grupos de poderes** estão **três grupos de liberdades**, conforme o quadro I, que segue.

QUADRO I – Grupos de poderes e de liberdades no âmbito da outorga da possibilidade do exercício da autonomia

Grupos de poderes	Liberdades para o exercício da autonomia
Possibilidade de exercício da direcção ou do poder político-organizacional	Formulação de finalidades, de objectivos gerais, de objectivos específicos e de orientações estratégicas em cada programa de cada um dos domínios de intervenção da organização.

Possibilidade de exercício do ciclo inteiro da gestão ou ciclo organizacional	Elaboração de programas de acção (planeamento) em cada domínio de acção; Organização e previsão dos meios humanos e materiais e dos processos tangíveis e intangíveis necessários à execução e/ou readaptação dos programas; Supervisão (acompanhamento da execução dos programas para informação sobre as necessidades de alteração ou formação de pessoal; Avaliação e controlo da qualidade, com nova informação para recomeço do ciclo com as mudanças necessárias nos programas.
Possibilidade de execução dos programas de acção adequando-os aos contextos e às pessoas em concreto. Possibilidade de supervisão da acção executora e dos actores com vista à melhoria	Execução flexível e adaptativa dos programas de acção <i>versus</i> execução em conformidade com as normas e instruções. Supervisão e acompanhamento da acção e dos actores com vista à melhoria da acção e da formação dos actores.

De acordo com o Quadro I, a nível organizacional, podemos classificar as organizações em 10 níveis quanto às possibilidades do exercício da autonomia:

1. organizações com poder político-organizacional: possibilidade de, em todos os seus domínios de acção: 1) formular a política e a orientação estratégica, isto é com possibilidade de direcção político-organizacional; 2) exercício de todas as funções do ciclo da gestão; 3) e de realização da execução flexível e da sua supervisão;
2. organizações com poder político-organizacional parcial: possibilidade de, em alguns ou algum dos seus domínios de acção: 1) formular a política e a orientação estratégica, isto é com possibilidade de direcção político-organizacional; 2) exercício de todas as funções do ciclo da gestão; 3) e de realização da execução flexível e sua supervisão;
3. organizações com poder de gestão: em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação política e de orientação

- estratégica, mas com possibilidade de realização total do ciclo da gestão e de realização da execução flexível e da sua supervisão;
4. organizações com poder parcial de gestão: estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica mas, em algum ou alguns dos seus domínios de acção, têm possibilidade de realização total do ciclo da gestão e de realização da execução flexível e da sua supervisão;
 5. organizações com poder de gestão limitado: estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica em todos os seus domínios de acção, e também sem possibilidade de realização completa do ciclo da gestão, podendo exercer apenas uma ou mais que uma fase deste mas não a sua totalidade, podendo ainda realizar a execução flexível e a sua supervisão;
 6. organizações com possibilidade de execução flexível: em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica, sem possibilidade de realização de qualquer parcela do ciclo da gestão mas com possibilidade de execução flexível e de supervisão dela;
 7. organizações com possibilidade de execução flexível parcial: em algum ou alguns mas não em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica, sem possibilidade de realização de qualquer parcela do ciclo da gestão mas com possibilidade de execução flexível e de supervisão dela;
 8. organizações sem possibilidade de execução flexível mas que arriscam a infidelidade normativa e a acção estratégica: em todos os seus domínios de acção, arriscam uma execução flexível e de supervisão dela;
 9. organizações sem possibilidade de execução flexível mas que arriscam parcialmente a infidelidade normativa e a acção estratégica: em alguns dos seus domínios de acção, arriscam uma execução flexível e de supervisão dela;
 10. organizações sem possibilidade de execução flexível: em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação

política e de orientação estratégica, sem possibilidade de realização de qualquer parcela do ciclo da gestão e sem possibilidade de execução flexível, mas antes aceitam uma execução em conformidade com as normas, regulamentos e procedimentos rígidos.

Face ao que fica dito, podemos relacionar os poderes e as liberdades outorgáveis por via político-administrativa com os níveis da acção organizacional, o que fazemos no Quadro II, que segue.

QUADRO II – Poderes e liberdades outorgáveis por via político-administrativa com os níveis da acção organizacional

Poderes e liberdades outorgáveis por via político-administrativa	Níveis da acção organizacional
Descentralização político-técnico-funcional	Liberdade político-organizacional, organizacional e de execução.
Descentralização administrativo-técnico-funcional	Liberdade de acção organizacional e de execução.
Desconcentração originária técnico-funcional	Liberdade de acção organizacional, que pode ser limitada a determinados domínios, e liberdade de execução, que também pode ser limitada. Acção estratégica (Crozier e Friedberg, 1977, e infidelidades normativas (Lima, 1998 e 2003) podem aumentar o poder e os domínios da acção.
Desconcentração derivada	Liberdade de acção organizacional parcelar e condicionada, e liberdade de execução, que também pode ser limitada. Acção estratégica e infidelidades normativas podem aumentar o poder e os domínios da acção.
Centralização flexível	Liberdade de execução flexível. Acção estratégica e infidelidades normativas podem aumentar o poder e os domínios da acção.
Centralização normativa e procedimental	Execução em conformidade. Acção estratégica e infidelidades normativas podem aumentar o poder e os domínios da acção e realizar outros objectivos.

6. Uma classificação político-administrativo-organizacional do exercício da autonomia

O cruzamento dos poderes e liberdades outorgáveis por via político-administrativa e por via organizacional permite-nos inventariar uma classificação do exercício da autonomia, desde um grau máximo a um grau mínimo de autonomia. Tomaremos o caso Português. A autonomia de grau máximo engloba todas as subsequentes e assim sucessivamente. Desenvolvemos esses oito graus no Quadro III, que segue, relacionando formas de autonomia, instituições delas possidentes e características principais de cada forma e grau de autonomia. Obviamente, em rigor, já nem os Estados-Nação são autónomos, vinculados que estão aos tratados mais ou menos federalizadores supranacionais (quando não continentais) e aos tratados intercontinentais, quando não mundiais, como é o caso dos princípios e valores universais da ONU e dos seus sectores.

QUADRO III – Formas de autonomia, instituições delas possidentes e características principais da autonomia

Formas de autonomia	Instituições	Características da Autonomia
Autonomia Constitucional	Estado-Comunidade	Elaboração do Projecto de Sociedade através da Constituição e das Leis-Quadro e das Leis de Bases.
Autonomia Legislativa	Estado e Regiões Autónomas	Elaboração dos instrumentos legais orientadores da acção político-administrativa.
Autonomia política e político-organizacional	Estado, Regiões Autónomas, Municípios, Freguesias, algumas Entidades descentralizadas e desconcentradas político-técnico-funcionalmente	Formulação das políticas, de orientações estratégicas e de objectivos próprios. A escola não poderá, formalmente, exercer estes poderes. Poderá ocupar os espaços de ambiguidades formais e ter acesso a algumas franjas de acção político-estratégica, não preenchidas pelas atribuições dos órgãos nacionais.

<p>Autonomia Administrativa e organizacional</p>	<p>Todas as anteriores, as entidades descentralizadas técnico-funcionalmente e, em princípio, também as desconcentradas técnico-funcionalmente, no todo ou em parte</p>	<p>Poder e liberdade regulamentar; poder e liberdade de desenvolver todo o ciclo organizacional e da execução flexível; poder de praticar actos definitivos. Começando o ciclo organizativo no planeamento, as escolas poderão cumpri-lo integralmente apenas em alguns domínios curriculares e pedagógicos, tais como: Projecto Curricular de Escola, Projecto Curricular de Turma, organização da educação especial e dos apoios educativos, orientação escolar e educacional, componente curricular de escola, métodos pedagógicos e de avaliação.</p>
<p>Autonomia técnico-funcional ou poder de perícia (No caso das escolas, autonomia científica, curricular e pedagógica)</p>	<p>Todas as anteriores, no todo ou em parte, mesmo se com algumas limitações na desconcentração técnico-funcional</p>	<p>Poder e liberdade de decidir técnica e cientificamente sobre as questões do seu nível de administração, de gestão e de execução. No caso das escolas, isto englobaria a gestão do currículo nacional e a formulação do currículo local. Quanto ao primeiro, as escolas, sem autonomia política, não poderão nem elaborar os objectivos gerais nem os conteúdos do currículo nacional. Quanto ao segundo, as escolas poderão exercer esta liberdade.</p>
<p>Autonomia financeira</p>	<p>Todas as anteriores, no todo ou em parte, mesmo se com limitações, sobretudo na desconcentração técnico-funcional originária e na desconcentração derivada</p>	<p>Possibilidade de se autogerir financeiramente, em graus de autonomia variada e crescente, desde o mínimo de ter orçamento próprio garantido por outrem, poder de arrecadar receitas e processar despesas, sem autorização superior, até poder gerar o seu próprio dinheiro. Os níveis na realização desta autonomia serão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o primeiro, o acima referido; - o segundo, o de gerar receitas próprias, de poder cobrar algumas taxas criadas por outrem e de poder transferir receitas entre rubricas (caso das Escolas/ Agrupamentos); - o terceiro, o de poder criar rubricas próprias, taxas e tarifas (Adm. Regional e Municipal e empresas públicas e alguns institutos públicos); - o quarto, o de garantir o seu próprio financiamento (Estado).

Autonomia patrimonial	Todas as anteriores, descentralizadas	Propriedade do património imóvel e móvel. A escola está, portanto, fora desta possibilidade.
Autonomia de execução flexível e da sua adequação aos clientes e usuários	Todas as anteriores, descentralizadas e desconcentradas e ainda as centralizadas com menção expressa para o efeito	Possibilidade de adequar os objectivos específicos, os tempos, os espaços, os modos e os recursos, conforme as necessidades dos clientes e dos usuários. A escola tem esta possibilidade em alguns poucos destes indicadores.

7. O engenho do Senhor X: Limitações burocrático-organizacionais à autonomia instituinte

Não só as diferentes categorias de autonomia e de organizações referidas anteriormente se «juridicizam» em níveis de intensidade variada conforme as limitações que o Poder Político e as entidades delegantes entendem introduzir aos poderes e liberdades de «tipo-ideal» inventariados como também os poderes e liberdades assim estabelecidos acabam por ser limitados por: 1) organização burocrático-compartmentalizada por áreas e domínios de actuação; 2) uma concepção regulamentadora do exercício da acção.

7.1. A limitação da autonomia pela divisionalização da construção da burocracia organizacional

No que respeita ao primeiro ponto e, de facto, as organizações apresentam-se divididas em áreas e domínios de acção mais ou menos estanques, de difícil coordenação entre si, como pioneiramente analisaram Lawrence e Lorsh (1969) e Henri Mintzberg (1990 e 1993) consolidou, com tendência para a competição, quando não sobreposição de umas em relação às outras. No caso das escolas, é exemplo o apelo imensas vezes repetido da necessidade de prevalência dos aspectos curriculares e pedagógicos sobre os aspectos administrativos sem que os resultados se tenham alterado significativamente nos últimos vinte anos.

Nesta linha, a introdução de um gestor financeiro nas escolas, já várias vezes enunciada nos últimos vinte anos como objectivo a concretizar, não deixaria de ser o golpe de misericórdia nos objectivos primeiros da escola

e uma fonte de conflitualidade. Para além da sua injustificação social pois as escolas têm, em média, 125.000 euros para gerirem em despesas correntes e de investimento, sendo as despesas de pessoal estabelecidas e garantidas centralmente. O que será necessário é dar formação aos Directores e ao pessoal técnico na área financeira.

Reforça-se assim a ideia de uma única cabeça ou órgão de coordenação de todas as áreas e domínios de acção das escolas/agrupamentos, órgão que garanta, ao mesmo tempo, a coordenação dos objectivos e interesses, no sentido de que as finalidades essenciais das escolas/agrupamentos se cumpram.

7.2. A limitação da possibilidade da realização da autonomia pela regulamentação do seu exercício

No que respeita ao segundo ponto, e na prática, para quem dirige ou já dirigiu organizações, o maior obstáculo ao exercício dos seus poderes e liberdades legais-formais é a regulamentação desse exercício por parte das entidades supervisoras e coordenadoras que, quase sempre, acabam por se tornar, por um processo de anestesia e astenia dos supervisados/coordenados, superiores hierárquicos que afunilam cada vez mais a liberdade de acção dos actores de «baixo», com regulamentos mais específicos e mais detalhados, num «decreto», inconscientemente interiorizado como de menoridade cívica, técnica e organizacional e ainda de sentimento de incapacidade, por parte de quem recebe as ordens⁶.

Este processo é tanto mais grave quanto, a maior parte das vezes, tais coordenadores/supervisores não têm sequer tais poderes, mas assumem-nos porque a realidade, «cá em baixo», não se passa a seu preceito e porque a emancipação que a autonomia pode proporcionar implica trabalho, responsabilidade e risco que nem sempre os reivindicantes da autonomia estão dispostos a suportar. Estes acabam por legitimar a intrusão daqueles, privando também os trabalhadores da autonomia de um grande espaço de liberdade.

E eis aqui, portanto, uma boa razão para que a autonomia só deva ser reconhecida a quem tenha demonstrado trabalho, responsabilidade,

⁶ Ver a este respeito o excelente livro de João Lopes e Rutherford sobre a *Regulação dos Comportamentos em Sala de aula*, Almedina, Coimbra, 1994. Ver ainda João Lopes (2003).

respeito pelo ideário do serviço público, criatividade e vontade de inovar.

Mas a questão da limitação do exercício da autonomia pela sua regulamentação levanta a discussão sobre as possibilidades da ultrapassagem da organização burocrática. Esta prevê, regulamenta e delimita os procedimentos da acção e tenta conformar o comportamento dos actores a estes condicionamentos. O desafio é encontrar formas alternativas de organização.

7.3. É possível uma organização mais participativa e mais geradora de autonomia

Na literatura organizacional são já muitos os adjectivos para classificar uma organização superadora da burocracia – desde organização *post-burocrática*, organização *adhocrática*, organização flexível, anarquia organizada, organização do terceiro tipo, organização participativa, organização inteligente, organização adaptativa – mas poucas as propostas concretas para uma organização alternativa que, na sua operacionalização e instrumentação, acaba por ter sempre uma forte componente burocrática.

De qualquer forma, é possível contrapor à organização burocrática, caracterizada pela busca da racionalidade causa-efeito e sequência entre objectivos, meios, processos, funções e responsabilidades estanques, produtos e comportamentos *standard*, estabelecidos antecipadamente como se o processo fosse completamente previsível, controlável e com resultados iguais aos previstos, através de regulamentos de execução, uma outra organização que dê mais liberdade aos decisores e aos actores no processo organizativo e os controle pelos processos e pelos resultados.

Os últimos trinta anos assistiram à emergência do conceito de regulação como reacção contra a perda de eficácia da burocracia, por um lado; contra a ausência de eficiência e de eficácia das propostas alternativas à burocracia, por outro; e como processo de fazer intervir diferentes actores, parceiros nas decisões no contexto das novas organizações marcadas por uma relação estreita com os clientes e com o mercado (Barroso, 2003, 2005 e 2006) para harmonizar artificialmente os interesses, na feliz expressão de David Hume (1740-1993), repetida exaustivamente por Herbert Spencer (1880-1981).

A regulação apresenta-se portanto como um processo de substituição da decisão a partir de cima, da burocracia, pela decisão em concertação mas, na sua operacionalização, exige, também, um adequado nível de formalização e de burocratização, que pode ser flexível mas não deixará nunca de ser algo burocrático, até porque a burocracia também é uma forma de regulação, embora a mais rígida forma, através do controlo antecipado.

A regulação pressupõe o controlo das organizações pelos valores em prática, pelos processos, pelos resultados e pela satisfação dos clientes e dos usuários/utilizadores e pelo mercado em geral, propondo uma organização com alguma liberdade de acção política e organizacional para poder fazer os ajustamentos necessários.

A oposição entre burocracia e organização flexível, regulação ou auto-regulação, com propostas também opostas de exercício da autonomia (não-autonomia ou acção estratégica ou infidelidade normativa na burocracia) e de exercício do controlo permite-nos regressar à crítica à regulamentação do exercício dos poderes e liberdades como forma da sua usurpação aos «actores de baixo».

Com efeito, se alguém quer promover o exercício da responsabilidade, da autonomia, da democracia e da participação, não pode substituir-se à discussão necessária da concretização das condições do exercício desses valores nem que seja necessário contratualizar a transferência dos poderes-liberdades com interessados responsáveis e com resultados/competências já demonstrados.

Pelo que o exercício da autonomia implica liberdade, um quadro organizacional adequado à forma de autonomia a contratualizar, os meios tangíveis e intangíveis necessários e o controlo dos valores, processos e resultados alcançados mas nunca a regulamentação antecipada dos processos, dos meios e dos comportamentos.

Se, de facto, se persegue o reforço da autonomia das escolas, objectivo inúmeras vezes enunciado pelos poderes político-administrativos mas que as evidências empíricas de realização só confirmam muito parcialmente, é necessário estabelecer às escolas objectivos e meios, dar-lhes liberdade de acção e responsabilizá-las pelos resultados e pelos processos realizados e alcançados.

Isto não significa que o exercício da autonomia possa estabelecer, ele próprio, os valores a prosseguir pela organização, no nosso caso a Escola. Essa questão é das mais importantes a discutir, antes de se proceder a qualquer análise das possibilidades da realização da autonomia na Escola Pública Estatal ou da Escola enquanto Projecto de Sociedade (Formosinho, 2005). No entanto, esta análise fica para nova oportunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, João. *O Estudo da Autonomia da Escola: Da Autonomia Decretada à Autonomia Construída*. In BARROSO, João (Organizador, 1996). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora. Pp. 167-189
- BARROSO, João (Organizador, 1996). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora
- BARROSO, João (Organiz., 2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: Edições ASA
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta
- BARROSO, João (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. Lisboa: Educa – Unidade de Investigação e Desenvolvimento de Ciências da Educação
- BOBBIO, Norberto (1989). *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. Tradução de José F, Fernandez Santillán a partir das 1ª e 2ª edições em Italiano, 1985 e 1986, Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, Milán, Franco Ángeli Libri, s,r,l
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (1999). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. Terceira Edição, revista e actualizada
- CAUPERS, João (1993). *A Administração Periférica do Estado*. Lisboa: Aequitas/Editorial Notícias
- CROZIER, Michel e FRIEDBERG, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de l'Action Collective*, Editions du Seuil, Paris.
- FERREIRA, Henrique (2007). *Teoria Política, Educação e Participação dos Professores*. Lisboa: Editora EDUCA
- FORMOSINHO, João (1989a). De Serviço de Estado a Comunidade Educativa - Uma Nova Conceção para A Escola Portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 1 (1989), pp.53-86, Braga, Instituto de Educação
- FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando Ilídio e MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto. ASA
- FRANCISCO de SOUSA, António (1995): *Fundamentos Históricos de Direito Administrativo*. Lisboa: Edições i – Editores
- FREITAS do AMARAL (1999). *Curso de Direito Administrativo – Vol I*. Coimbra: Livraria Almedina

- HEGEL, G. W. Friederick (1976). *Princípios de Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães Editores
- HUME David (1993). *Traité de la Nature Humaine*. Paris: Garnier-Flammarion. Original, de 1740
- LAWRENCE, Paul R. e Jay W. LORSCH (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action*. Massachussets: Londres : Addisison-Wesley Publishing Company
- LIMA, Licínio C. (1998): *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal*, 2ª Edição, revista e aumentada. Braga: Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia – Centro de Estudos em Educação e Psicologia
- LIMA, Licínio C. (2003). *A Escola Como Organização Educativa*. S. Paulo: Cortez Editora
- LOPES, João e RUTHERFORD, Robert (1994). *Regulação dos Comportamentos em Sala de aula*. Coimbra: Almedina
- LOPES, João (2003). *Problemas de Comportamento, Problemas de Aprendizagem e Problemas de «Ensinagem»*. Coimbra: Quarteto Editora
- MILL, John Stuart (1990): *De la Liberté*. Paris: Éditions Galimard. Original, Traduzido do Inglês para Francês por Laurence Lenglet. Prefácio de Pierre Bouretz. Original, 1859, *On the Liberty*.
- MINTZBERG, Henry (1990). *Le Management – Voyage au Centre des Organisations*. Paris : Les Éditions d'Organisation. Original inglês, 1989, *Mintzberg on Management. Inside our Stange World of Organisation*, New York, The Free Press. Tradução francesa por Jean-Michel BEHAR
- MINTZBERG, Henry (1993). *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. Original americano: *The structuring of Organisations: a synthesis of the Research*, 1981, Prentice-Hall
- MOREIRA, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora
- NOGUEIRA de BRITO, Miguel (2000): *A Constituição Constituinte – Ensaio Sobre o Poder da Revisão*. Coimbra, Coimbra Editora
- REBELO de SOUSA, Marcelo (1999): *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa: Editora Lex
- SPENCER, H. (1981). *The Man versus the State*. Indianapolis: Liberty Classics. Original: 1880