

## **DIREÇÕES ATUAIS DA AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DAS ESCOLAS EM PORTUGAL: APONTAMENTOS FREIREANOS**

**HENRIQUE MANUEL PEREIRA RAMALHO**

Doutor em Educação, na Especialidade de Organização e Administração Escolar (Universidade do Minho, Portugal) Professor Adjunto de Nomeação Definitiva do Departamento de Psicologia e Ciências da Educação-Escola Superior de educação, do Instituto Politécnico de Viseu (Portugal)

E-mail: [hpramalho@esev.ipv.pt](mailto:hpramalho@esev.ipv.pt)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5512-1278>

### **RESUMO**

Este ensaio tece considerações e relações, mais ou menos dissonantes, estabelecidas entre o pensamento fundamental freireano e o atual regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas portuguesas. O objetivo central é contribuir para ressituar as transformações ocorridas na gestão escolar em Portugal, procurando (re)interpretá-las com recurso à teoria educacional de Paulo Freire. Temos em confrontação um texto e respetivas narrativa e racionalidade de pendor oficial, com efeitos prescritivos de um modelo de organização e gestão escolar, e as propostas freireanas sobre a administração da educação. Porquanto, desenvolvemos o nosso ensaio em torno da metodologia do círculo hermenêutico aplicada ao estudo da administração e gestão escolares. Em termos conclusivos asseveramos a tendência para o regime de autonomia e administração das escolas se mostrar refém da ideologia da despoliticização da administração pública, subjungando os processos de participação escolar à política de resultados.

**Palavras-chave:** Regulação e Governança; Administração e Gestão Escolares; Teoria Educacional de Paulo Freire.

### **CURRENT DIRECTIONS OF AUTONOMY, ADMINISTRATION AND MANAGEMENT OF SCHOOLS IN PORTUGAL: FREIREAN NOTES**

#### **ABSTRACT**

This essay weaves considerations and relations, more or less dissonant, established between Freire's fundamental thought and the current regime of autonomy, administration and management of of portuguese public schools. The main objective is to contribute to reinstate the transformations that have occurred in school management in Portugal, seeking to (re) interpret them using the educational theory of Paulo Freire. We have in confrontation a text and respective narrative and rationality with an official slant, with prescriptive effects of a model of organization and school management, and Freire's proposals on the administration of education. Therefore, we developed our essay around the methodology of the hermeneutic circle applied to the study of school administration and management. In conclusive terms, we affirm the tendency for the school's autonomy and administration regime to be held hostage to the ideology of depoliticization of public administration, subjecting the processes of school participation to the policy of results.

**Keywords:** Regulation and Governance; School Administration and Management; Educational Theory of Paulo Freire.

## DIRECCIONES ACTUALES DE AUTONOMÍA, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE ESCUELAS EN PORTUGAL: NOTAS FREIREANAS

### RESUMEN

Este ensayo teje consideraciones y relaciones, más o menos disonantes, que se establecen entre el pensamiento fundamental de Freire y el actual régimen de autonomía, administración y gestión de las escuelas públicas portuguesas. El objetivo principal es contribuir a restablecer las transformaciones ocurridas en la gestión escolar en Portugal, buscando (re) interpretarlas utilizando la teoría educativa de Paulo Freire. Tenemos en confrontación un texto y respectiva narrativa y racionalidad de carácter oficial, con efectos prescriptivos de un modelo de organización y gestión escolar, y las propuestas de Freire sobre la administración de la educación. Por ello, desarrollamos nuestro ensayo en torno a la metodología del círculo hermenéutico aplicada al estudio de la administración y gestión escolar. En términos contundentes, afirmamos la tendencia a que el régimen de autonomía y administración de la escuela sea rehén de la ideología de despolitización de la administración pública, sometiendo los procesos de participación escolar a la política de resultados.

**Palabras clave:** Regulación y Gobernanza; Administración y Gestión Escolar; Teoría de la educación de Paulo Freire.

### INTRODUÇÃO: UMA PRÉ-COMPREENSÃO SEMÂNTICA DA REGULAÇÃO E GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO E SUA LIGAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS

Tratando-se este ensaio de uma perspetivação da forma como o pensamento freireano pode subsidiar uma leitura crítica do regime de autonomia, administração e gestão da escola pública portuguesa (PORTUGAL, 2008a), cremos ser muito relevante dirimir as noções de regulação e governança adjudicadas àquele regime. Ensaíamos uma hermenêutica de confrontação concetual das definições sistémicas, com o objetivo de consolidar um modelo analítico logicamente articulado entre si. Do ponto de vista procedimental, adotamos a metodologia do círculo hermenêutico, assim concetualizado:

O que se tenta estabelecer é uma certa leitura de textos ou de expressões e as bases a que se recorre para essa leitura só podem ser outras leituras. O círculo também pode ser formulado mediante as relações entre a parte e o todo: tentamos estabelecer a leitura do texto como um todo e para isso recorreremos a leituras de suas expressões parciais; mas como estamos lidando com significado e com atribuição de sentido, em que as expressões fazem ou não sentido apenas em relação a outras, a leitura das expressões parciais depende da leitura das outras e, em última análise, da leitura do todo. (TAYLOR, 1971, p. 18).



Avançamos, assim, para a pré-compreensão dos conceitos de regulação e de governança com base em diversas referências textuais, circunstanciando-nos no seguinte posicionamento hermenêutico:

A pessoa que tenta compreender um texto está sempre projetando. Ela projeta um significado para o texto como um todo tão logo algum significado inicial emergja no texto. O significado inicial só emerge porque a pessoa lê o texto com expectativas particulares em relação a um certo significado. A elaboração dessa projeção, que é constantemente revisada conforme o que emerge ao se penetrar no significado, é a compreensão do texto (GADAMER, 2003, p. 267).

Ainda que advertidos para o facto de se tratar de conceitos de difícil precisão, dada a sua diversidade e complexidade semânticas, destacam-se pela sua parte comum em associarem-se a manifestações de poder, controlo, dominação, comando, previsibilidade e regularidade, de entre outras incursões semânticas congêneres. Mais precisamente, sobre a regulação, podemos fazê-la corresponder a

Diferentes arranjos institucionais, definidos, promovidos ou autorizados pelo Estado, tais como as regras e leis, o poder e as competências delegadas a autoridades locais, às hierarquias dos estabelecimentos escolares ou às organizações profissionais, os dispositivos de controle e de avaliação, mas também os dispositivos de coordenação pelo jogo do mercado, do quase mercado, constituem então os modos de regulação do sistema. Eles contribuem para coordenar e orientar a ação dos estabelecimentos, dos profissionais, das famílias na distribuição de recursos e interdições. (MAROY, 2005, p. 1).

A ideia de regulação surge conectada a quatro categorias alternativas: "... homeostase (biologia), de controle (mecânica), a ideia de poder e dominação (ciências políticas), autorregulação (economia)" (OLIVEIRA, 2014, p. 1199), em que "O próprio termo é moderno e os dicionários aceitam-no, ainda, com prudência, buscando suas origens no século XV onde ele expressava, muito mais, a ideia de dominação" (LEMOIGNE, 1988, p. 6). Numa tentativa de precisar um pouco mais o seu sentido, Isaura Reis (2013, p. 104) concretiza a sua ideia assim:

O termo regulação, nos dicionários, significa o ato ou o efeito de regular, entendendo-se por regular, designadamente, o encaminhar segundo a regra, sujeitar a regras, moderar. Porém, no vocabulário científico, consoante uma dada área do saber, regulação pode traduzir conceitos diferentes. Segundo Boyer (1990), a primeira aceção remete para as ciências físicas, biologia e teoria dos sistemas, significando o modo

como se ajusta a ação. Na segunda, o conceito é entendido como intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas. Na terceira, regulação é compreendida como a “conjugação de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas económicas e as formas sociais vigentes” (ibidem: 46). (...) em estudos político-económicos desenvolvidos em França, no seio da teoria da regulação, o conceito de regulação tem um significado mais distintivo, remetendo para a ideia de uma trama de coordenação específica que põe em coerência elementos contraditórios.

Coerentemente, o predomínio da conceção relativa a sistemas e processos de controlo e à conseqüente ação reguladora mostra-se substancialmente conectado à ideia de governança, fazendo evoluir as teorias francesas da regulação desde o seu embrião (as teorias do Estado), para um outro plano: as teorias do mercado (AGLIETTA, 2000). Assim, a ideia de governança composta na linha de análise que nos importa, na sua essência epistemológica, apresenta-se com um hibridismo semântico estabelecido entre a economia, a sociologia e as ciências políticas, estando conectada às questões normativas, às regras sociais, sobretudo explícitas, de onde sobressaem os papéis subsidiários e/ou alternativos do Estado e do mercado e a forma como se intersejam como entidades reguladoras, servindo de mote para a discussão clássica sobre a necessidade (ou não) de haver um controlo do mercado pelo Estado (OLIVEIRA, 2014; D’HOMBRES, 2007), como suscitavam as primeiras incursões da escola francesa da regulação (ver, sobretudo, AGLIETTA, 2000). Além disso, e em linha com a sua matriz ideológica mais afeta a um mercantilismo global, a ideia de regulação tenderá a emergir como recurso tecnológico dos modelos de governança (económica e social) emergentes, enquanto artefacto técnico com a função de regular a ação social, muito sustentada nas incursões constitucionalistas e neoconstitucionalistas (FERRAJOLI, 2003) do século XX, como sejam as ideias de restrição e de disciplinamento da ação social, normas de conduta, meios de coação e penalização, onde imperam as ideias de controlo, vigilância de regularidades e de punição de irregularidades do comportamento humano. Como tal,

[...] os modelos de governança participam no processo de regulação dos sistemas educativos, enquanto “modelos teóricos e normativos” que incluem “normas e valores e são instrumentos de interpretação da realidade e guias para a ação” (Maroy, 2004: 35). Esta linha de raciocínio parece decorrer da ideia de que, na atualidade, o Estado tende a assumir um papel «regulador», abrindo espaço a mecanismos de governança que, segundo Stoker (1998: 20-21), se caracterizam pela intervenção de agências e atores que não pertencem necessariamente à



esfera governativa. E isto porque o Estado, no seu novo papel, usando novos instrumentos e técnicas de coordenação e controlo, lida com situações em que as suas responsabilidades económicas e sociais são menos claras, em termos de atribuições, e mais interdependentes, abrindo campo à intervenção de redes de atores autónomos. (REIS, 2013, p. 113).

Por sua vez, propriamente, a ideia de governança aparenta ter origem funcional nas lides das agendas economicistas daquele ímpeto regulatório, nos termos seguintes:

Foi Ronald Coase que, num artigo intitulado “The nature of the firm”, em 1937, se refere pela primeira vez ao termo *governance*, a propósito dos dispositivos adotados pelas empresas para reduzir os custos de transação, resultantes da coordenação económica. Mas é em 1975 que este conceito se formaliza com o trabalho do economista americano Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. (...). Com efeito, o significado de governança não é sinónimo de governabilidade nem tem como objeto de estudo a arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político. O seu significado é simultaneamente mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais. O termo *regulação*, nos dicionários, significa o ato ou o efeito. (REIS, 2013, p. 104).

De todo o modo, o arquétipo da governança surge sob a configuração de um vade-mecum da agenda do Banco Mundial, ao que corresponde uma espécie de manual de instruções sobre a forma como o poder deve ser exercido na administração dos recursos e equipamentos sociais e económicos, respeitando à capacidade das entidades governantes e administrativas de planear, regulamentar, controlar e cumprir as suas funções sociais. Dito de outra forma, a expressão *governance* decorre dos cânones do Banco Mundial, “(...) tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). Não obstante, as teorias da reforma do Estado esclarecidas resvalam para uma tendência muito atual: a privatização do Estado, traduzidas na diluição das fronteiras entre público e privado ou em uma espécie de corporativismo estatal, que procura articular os interesses privados com as funções do Estado, com a propensão para o segundo se subordinar aos interesses do primeiro. Algo que, aliás, corresponde às mais recentes mudanças associadas às relações entre as funções do Estado com as diferentes esferas sociais, desde uma perspetiva local, regional, nacional, até à escala supranacional. E isso, independentemente de decorrer de esforços advindos da ação do ator, seja de esforços centrados nas instituições (MAYNTZ, 2009), consolidando-se, dessa forma, “(...) um padrão

fragmentado de intercâmbio com o Estado em busca da garantia de benefícios particulares” (DINIZ, n.d., p. 40), ao que equivale dizer que chegou-se a uma fase em que o Estado dispõe-se a partilhar o seu poder de governar as diferentes esferas sociais com o mercado.

Uma dessas esferas sociais em que esta evolução das relações estabelecidas entre Estado e mercado tem sido mais notória é a educação, sendo transformada numa espécie de plataforma abrangente suscitadora da intenção, por parte do mercado, em apropriar-se dos sistemas públicos de educação, seja pela simples liberalização, seja pela sua privatização (GIDDENS, 2000). A propósito, a Teoria do Regime Internacional ganha especial preponderância sobre as lógicas locais, regionais e nacionais (RITTBERGER, 1993), com incidências muito concretas ao nível da educação comparada sinalizadas por Marcelo Parreira do Amaral (2010). Ou seja, no que reporta à esfera da educação, a governança diz respeito às mudanças das agendas culturais e ideológicas de escala supranacional, no que concerne à forma de pensar, planejar e organizar os serviços públicos de educação, com a entrada (premeditada) de novos atores educacionais a jogo (AMOS, 2010). Acresce a isto o facto de os propósitos da chamada educação comparada estarem a mudar de rumo, precisamente com a intencionalidade de que

[...] os indicadores de políticas educativas da OCDE servem, não só para comparações dos sistemas educativos, mas também para formatar as agendas políticas e prioridades educativas dos Estados, contribuindo essencialmente para uma homogeneização cultural. Isto torna-se especialmente evidente nos documentos designados “Analysis” em que são apontadas recomendações de ação para os países, baseadas nos indicadores educativos. Tal acontece porque, de acordo com os autores, entre as elites políticas e burocráticas prevalece um consenso epistemológico de um novo paradigma de política baseada em números. (LEMOS, 2014, p. 52).

Com efeito, o enviesamento da teoria da educação comparada (FERREIRA, 2008; NÓVOA, 2018) ganha aqui especial preponderância, pois deixa de se focar na mera comparação e eventuais relações de troca, ainda assim, tolerante para com a diferença de sistemas, para se passar a desenvolver em prol de relações produtivas de serviços educativos, exibindo um novo tipo de relações de política educativa de escala internacional entre Estados: de importadores versus exportadores de políticas educacionais, de credores versus devedores, de produtores versus reprodutores, embasadas na ambição de se instituir uma governança da educação sem governo (ainda que com centro de comando definido), de feição multilateral (MUNDY, 1998; JONES



& COLEMAN, 2005) e multirrelacional (JONES; COLEMAN, 2005), rumo a uma governança verdadeiramente global da educação. Daqui sobressai o papel decisivo das instâncias supranacionais na modelação das políticas educativas, como disso são exemplo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Comissão Europeia (CE). A título de exemplo, veja-se, primeiro, a conceção da ideia de governança do Banco Mundial, assente nas premissas da administração gerencial dos sistemas educativos, almejando a qualidade, a redução dos gastos do erário público, a elevação dos índices de produtividade, a otimização dos indicadores de performance e rendibilidade, e a institucionalização de processos de accountability:

Los programas del Banco alentarán a los gobiernos a dar más prioridad a la educación y a la reforma de la educación, en particular a medida que la reforma económica se establece como un proceso permanente. En los proyectos se tendrán más en cuenta los resultados y su relación con los insumos, utilizando explícitamente los análisis de costo-beneficio, los métodos participatorios, las evaluaciones del aprendizaje y la vigilancia y la evaluación mejoradas. [...] Se fomentará la gestión flexible de los recursos educacionales, junto con una evaluación nacional y sistemas de exámenes nacionales para proporcionar incentivos. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 17).

Num segundo exemplo, veja-se como a posição oficial da União Europeia é particularmente elucidativa, com o documento de trabalho Repensar a Educação - Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos (COMISSÃO EUROPEIA, 2012), cujo discurso se apresenta especialmente incisivo na necessidade de “(...) centrar esforços no desenvolvimento de competências transversais [...] em particular as competências empresariais (...)” (COMISSÃO EUROPEIA, 2012, pp. 3-4), asseverando que

A Europa só conseguirá retomar a via do crescimento através de uma melhor produtividade e de uma mão-de-obra altamente qualificada, desideratos que dependem obrigatoriamente de uma reforma dos sistemas de educação e de formação. [Recorrendo a] plataformas de diálogo a nível da UE, como sejam o método aberto de coordenação no domínio da educação e da formação, o processo de Bolonha para o ensino superior e o processo de Copenhaga para o EFP. (COMISSÃO EUROPEIA, 2012, p. 21).

Eis, que a planificação técnico instrumental da agenda europeia para a educação emerge sob a forma de Educação Aberta (EA) ou Recursos Educativos Abertos (REA),

ao instituir uma concepção de qualidade e eficácia educativas assentes “(...) numa combinação de diferentes materiais didáticos. Nesta ótica, o acesso alargado aos REA (com o desenvolvimento da sua utilização) deve ser acompanhado de normas claras de qualidade e de mecanismos para avaliar e validar aptidões e competências adquiridas através deste meio” (COMISSÃO EUROPEIA, 2012, p. 12). Neste caso, a ideia de governança e a sua forma política e ideológica apropriam-se de um sentido ultra instrumental da pedagogia, em que os coletivos sociais passam a ser arrebanhados por uma tecnologia bucólica de governo da educação, simbolizando uma espécie de reinvenção da grande invenção que foi a administração da coisa pública, agora, de matriz neoliberal, rumo ao paradigma da pedagogia tecnicista, de base behaviorista:

A partir do pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advogou a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional. De modo semelhante ao que ocorreu no trabalho fabril, pretendeu-se a objetivação do trabalho pedagógico. Buscou-se, então, com base em justificativas teóricas derivadas da corrente filosófico-psicológica do behaviorismo, planejar a educação de modo a dotá-la de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem pôr em risco sua eficiência. Se na pedagogia tradicional a iniciativa cabia ao educador e se na pedagogia nova a iniciativa deslocou-se para o educando, na pedagogia tecnicista o elemento principal passou a ser a organização racional dos meios, ocupando o educador e o educando posição secundária. A organização do processo converteu-se na garantia da eficiência, compensando e corrigindo as deficiências do educador e maximizando os efeitos de sua intervenção. (SAVIANI, 2013, p.382).

Ante a velha trilogia de Estado, escola e pedagogia (AMOS, 2010), eis que emerge um novo e poderoso ator educacional: o mercado mostra-se mais interessado do que nunca como entidade processadora de produtores, também, com alcance ao nível da neoliberalização da coisa pública, sob a forma da New Public Management (LESSARD, 2002). A isto deverá, também, corresponder a introdução de importantes alterações ao nível da concepção organizacional de escola, imprimindose-lhe um novo núcleo tecnológico (AMOS, 2010), agora caldeado à medida das expectativas dos múltiplos ambientes externos (famílias, empresas, etc.). A velha e exclusiva conformidade da escola com o seu ambiente interno deixou de fazer sentido. Ou seja, governar a escola de dentro para dentro é um modelo de administração ultrapassado, dando lugar a posições híbridas entre o governar de dentro para fora e, eventualmente, de fora para dentro. Tudo em prol da institucionalização do paradigma da escola eficaz, numa clara



apologia à “grandeza industrial e (...) grandeza mercantil” (DIONÍSIO, 2010, p. 310). Um dos sinais mais importantes daquela mudança surge com as teorias da school effectiveness (DIONÍSIO, 2010), legitimadas pela retórica dos rankings escolares (MELO, 2007), entretanto convertida em fluxogramas de procedimentos normalizados a partir dos manuais de gestão e garantia de qualidade e dos referenciais centralistas da avaliação externa e interna, aos quais as escolas e seus atores aderem com relativa naturalidade e, até, com elevado sentido de compromisso e devoção. Eis a governança educacional, emergida das alegações construídas em prol da eficácia das escolas, do controlo comunitário, dos processos de accountability, assembleias e conselhos gerais transbordantes de atores externos à escola, um novo e reforçado protagonismo dos pais e a emergência de líderes especialmente vocacionados para serem fortes na inoculação de um modelo de governança que satisfaça as expectativas da sociedade. Ao mesmo tempo, são promovidas lógicas de liderança para se apresentarem numa condição de subordinação ante aquelas expectativas externas, muito próximas de um líder naturalmente responsivo perante as exigências de diferentes grupos de pseudoclientes.

Uma governança apresentada como um dos mais importantes cânones da governança de feição neoliberal, em que os diferentes subsistemas de avaliação educacional (relativos a alunos, professores e escolas) são operados como mecanismos de extração de informações de controlo, prestação de contas, responsabilização material e simbólica e, ainda, com um alinhamento meritocrático do exercício profissional dos atores escolares, tal como é exposto nos seguintes termos:

Una mayor autonomía de la escuela reconoce la importancia de la rendición de cuentas (accountability) cuyo objeto es entregar información que permita a la comunidad, a la autoridad y a la sociedad en general saber si el establecimiento está cumpliendo con las metas y funciones acordadas. El sistema de rendición de cuentas se asocia al mejoramiento en el desempeño de los alumnos no sólo porque faculta a actores extra-escuela – desde padres has instancias centrales de planificación y evaluación – para exigir una oferta pertinente y de calidad, sino porque también introduce en la escuela rutinas de compromiso y monitoreo, que imponen mayor sentido de responsabilidad por el funcionamiento y los resultados. Un compromiso con la rendición de cuentas requiere incentivos. En general, las remuneraciones o la promoción de los maestros no están condicionadas a su desempeño en la sala de clase, precisamente porque este desempeño no es evaluado ni monitoreado. Es importante ligar la rendición de cuentas a sistemas meritocráticos de premios y sanciones al personal docente y a los directivos de las escuelas. (CEPAL/UNESCO, 2004, p. 71)

A propósito desse sentido utilitário (no sentido econométrico), a autonomia plasmada no atual regime de administração e gestão das escolas reforça, curiosamente, esse seu lado utilitário ao ser agregada às funções técnico gestonárias das escolas, precisamente cometidas à função de diretor (PORTUGAL, 2008a). Para tal, esse sentido de autonomia é consolidado em instrumentos de gestão escolar, com repercussões ao nível da prestação de contas, cuja iniciativa pertence ao diretor (ainda que devam ser submetidos à apreciação do conselho geral), como sejam: o orçamento, a conta de gerência, as propostas de alterações ao regulamento interno, as propostas de planos anual e plurianual de atividades, o relatório anual de atividades, a aprovação do plano de formação e as propostas de celebração de contratos de autonomia.

Eis o super-gestor escolar, depositário de uma tecnoestrutura de longo alcance, garantindo-lhe o estatuto de *deus ex machina* (sugerindo a ação de um deus de dentro da máquina para fora), com o estatuto de ser onnipotente, onnisciente e ominipresente (art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril), com efeitos ao nível do reforço da “centralidade periférica do diretor”, em que “A concentração de poderes no diretor e a sua centralidade na vida escolar é correlativa com a sua periferização face à administração central” (TORRES; SÁ; LIMA, 2020, pp. 284, 287). Insere-se, assim, a figura do diretor escolar na “encruzilhada de formas de accountability múltipla” (AFONSO, 2018, p. 330), precisamente porque lhe é cometida a responsabilidade de responder a um conjunto de “... diferentes públicos e parceiros interessados nos resultados da educação, representa um dos maiores desafios que as escolas – e os seus diretores, em particular, – estão a enfrentar” (BARZANÒ, 2009, p. 28), sendo

[...] muito provável que os diretores das escolas públicas, enquanto gestores públicos, tenham uma constante preocupação (quando não obsessão) em atender às regulamentações legais, às exigências hierárquicas e às demandas sociais relativas aos processos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (três pilares fundamentais da accountability) e se confrontem, em razão disso, com dilemas e tensões decorrentes das diversas pressões e expectativas, internas e externas, advindas de uma pluralidade de atores (individuais e coletivos). (AFONSO, 2018, p. 330).

A propósito, o autor confirma, ainda, que

[...] se considerarmos a realidade portuguesa, os diretores da escola pública (gestores) não podem deixar de prestar contas e de justificar (em circunstâncias e com prioridades diversas) as suas ações e opções, desde logo, ao ministério da tutela, inspeção da educação, tribunal de contas, autarquias e outros órgãos e departamentos da administração



pública, bem como, de forma mais imediata, aos diferentes membros da comunidade educativa, nomeadamente aos seus representantes no Conselho Geral (com destaque para os professores, pais/encarregados de educação e aos próprios alunos). E, ainda, numa acepção mais ampla, a outros stakeholders, nos quais podem ser incluídos os partidos políticos, os sindicatos, os media e outras entidades com quem se estabelecem parcerias e protocolos de colaboração (câmaras municipais, comissões de proteção de crianças e jovens, empresas, igrejas, ONGs, associações profissionais ou de outra natureza, instituições privadas de solidariedade social, etc.) e, mais recentemente, fundações privadas filantrópicas (sobretudo as que se assumem como think tanks para a educação e que financiam projetos nessa área). (AFONSO, 2018, p. 330).

Em grande medida, as pretensas reformas do sistema educativo português têm passado pela intenção de mexer na configuração do sistema educativo, no respetivo aparelho administrativo e no(s) modelo(s) de organização e gestão das escolas, tendo como denominador comum o exercício do poder de quem e para quê governar a escola pública portuguesa, no seguinte sentido: “Há entre nós um gosto de mandar, de submeter os outros a ordens e determinações de tal modo incontido que, enfeixando nas mãos 5 centímetros de poder, o portador deste poder tende a transformá-lo em 10 metros de arbítrio” (FREIRE, 2001, p. 201). A ideia de poder, comportando, mais ou menos intensamente, o substrato da autonomia e da participação dos atores, foi, desde o início, esboçada pela arquitetura legislativa referente aos sucessivos regimes de autonomia, administração e gestão das escolas, adjudicando-se-lhe a configuração de um “fenómeno, efeito e facto de poder” (FRIEDBERG, 1993, p. 255), no sentido de atribuir mais poder a uns atores, em detrimento de outros. Uma ideia de poder, francamente, associada à institucionalização da livre escolha articulada com as correntes da parentocracia e da meritocracia escolares (SAUNDERS, 1996; YOUNG, 2008), à normalização da disciplina e da inoculação dos dogmas da qualidade, da eficiência e eficácia escolares, legitimados pelo fenómeno dos rankings escolares e pela emergência de lideranças escolares mais aprestas à nomeação e designação e menos cometidas aos processos participativos de eleição (ESTÊVÃO, 2006; RAMALHO, 2019). Em última análise, trata-se de uma perspetivação do sistema educativo plasmada na ideia de uma

[...] administração aliada aos interesses do capital [que] deixa de manter um compromisso com a transformação e com a superação do sistema social de dominação e exploração. Quando o “Seu chamado conteúdo ‘geral’ e ‘universal’ não passa de uma forma ideologizada de apresentar a administração como uma prática neutra e inofensiva, escamoteando seu carácter de instrumento de controle e exploração na

organização do trabalho alheio, em benefício dos interesses do capital” (Fortuna, 2000, p. 16-17) então, admite-se que a administração escolar se encontra colonizada pela mesma racionalidade da administração empresarial. Esta colonização teórica assenta na ideia de que a administração empresarial se baseia em pressupostos universais, válidos para qualquer organização, independentemente da natureza dos seus objetivos. (CARVALHO, 2013, p. 216).

Eis que nos vemos no momento de dar o mote para passarmos à discussão do seguinte tópico do nosso ensaio, vincando, a propósito das anteriores incursões, a grande contradição da evolução dos sistemas de administração educacional: de uma conceção cultural, política e participativa para uma conceção de feição econométrica e tecnocrata. Com efeito, vemo-nos numa circunstância social em que

[...] a ideologia democrática burguesa liberal capitalista, na era da globalização, acarretou uma descaracterização ontológica e epistemológica do campo da educação: nos moldes tayloristas, regida pela lógica do mercantilismo económico, dirigida por organismos internacionais, aplicada cada vez mais pelas novas tecnologias, a educação é usada com fim utilitarista, tornou-se uma mercadoria, um serviço atendendo às demandas sociais e aos clientes, formando mão de obra para o mercado. (FREITAS, 2012, p. 17).

Assim, a educação (contemplada no respetivo processo de regulação e governança), numa alusão bourdieusiana (BOURDIEU, 1983), é o campo onde se opera esta contradição entre pressupostos e princípios em oposição: de um lado temos a versão mais política, filosófica e cultural, alusiva aos valores éticos, morais, humanos e democráticos, conectados à solidariedade, igualdade, justiça e fraternidade sociais. Do outro, deparamo-nos com valores de feição mercantilista, como sejam o individualismo, a competição, a competitividade, a diferenciação meritocrática e a produtividade máxima, atingindo o seu auge com as tradições behavioristas e as suas máquinas de ensinar. Uma contradição que podemos sintetizar da seguinte forma: administração escolar emancipatória e autónoma versus administração escolar efficientista e produtivista.

## **OS RUMOS ATUAIS DA ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR EM PORTUGAL**

Quando antes nos debruçamos (Ramalho, 2019) sobre as figuras principais do atual regime de autonomia, administração e gestão das escolas portuguesas, concretizamos, de entre várias, duas ideias fundamentais: “o diretor gerencialista:



guardião da meritocracia escolar” e “o conselho geral: fórum de accountability comunitário”. Sobre o sentido dado a essas incursões, e em coerência com os nossos anteriores argumentos, diríamos que tal representa o âmago da racionalidade autonômica, administrativa e gerencial instituída pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril (PORTUGAL, 2008a). Ou seja, de alguma forma, e ante a necessidade de proceder a uma confrontação hermenêutica entre a racionalidade inerente ao regime de administração das escolas em vigor e a concepção freireana de administração presente na sua teoria educacional, retomamos, primeiro, alguns daqueles argumentos, especialmente focalizados na função de diretor e nas atribuições funcionais cometidas ao conselho geral.

Relativamente ao diretor, somos convocados para a discussão da influência do gerencialismo no exercício da função do diretor e a forma como essa influência tem operado ao nível da (re)configuração organizacional da escola, precisamente na perspectiva de “(...) dividir o trabalho; racionalizar o processo e desqualificar o trabalhador, transposto para a realidade escolar, seria o responsável pelas mazelas do ensino e de sua gestão, bem como pelo ‘engessamento’ da escola” (MACHADO, 2008, p. 50). Emerge, aqui, uma fusão entre o interesse por uma esfera pública de carneira – a educação – e o gerencialismo de feição privada, fazendo-a, eventualmente, resvalar desde um interesse social mais amplo para uma circunstância em que as políticas públicas educacionais passam a ser uma espécie de propriedade reorganizada em função de pré-requisitos privados-empresariais (CHAVES; ZWICK, 2016). Afere-se, aqui, a uma transformação importante, a que, a propósito, a função de diretor de escola parece corresponder de forma plena: a redefinição do sentido dado à ideia de interesse público, quando essa ideia se mostra convergente com os principais dogmas do neoliberalismo. Primeiro que tudo, será importante assumir a racionalidade com que a ideologia neoliberal se tem vindo a afirmar perante as suas investidas sobre a captura das políticas públicas de educação, observando-se, a propósito que se trata de:

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas (...). Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez

criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício. (HARVEY, 2014, p. 12).

A articulação do atual regime de administração escolar com aquela agenda é imediata, na medida em suscita, mais do que uma reforma de efetiva descentralização e autonomia das escolas, uma reforma gerencial especialmente focalizada na figura cimeira e estratégica do diretor, claramente absorvida por nuances e critérios de gestão empresarial, rumo a um dos mais signatários preceitos associados aos mais recentes planos de regulação e governança das políticas públicas de educação (BARROSO, 2006): a eficácia das organizações escolares, numa clara aproximação aos modelos gerenciais das empresas (LIMA, 2018), ao que equivale falar de Estado eficiente, estruturalmente, com menor aptidão de regulação sobre o mercado, num claro interesse em instituir a ideia de Estado gerencial (NEWMAN; CLARKE, 2012). A tudo isto corresponde a emergência, a partir da década de oitenta do século XX, do gerencialismo como subideologia do neoliberalismo, que permitiu uma interferência decisiva do setor privado nas políticas públicas de educação. Para compreender, mais profundamente, essa interferência devemos, antes de tudo, perspetivar o gerencialismo como

[...] uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do quê deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo enfocam liderança, estratégia, qualidade e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial. (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 359).

Não obstante a matriz gerencialista poder apresentar-se com várias versões, destacam-se as correntes de gestão neotayloristas e as resultantes do pragmatismo racional que articula os meios sociais com os fins económicos, estas últimas desaguadas no que hoje se conhece como novo gerencialismo (NEWMAN; CLARKE, 2012). Ainda que a primeira se mostre francamente subsidiária da segunda, cremos que a versão do pragmatismo econométrico tende a prevalecer no quadro da agenda da regulação e da



governança que antes discutimos, por ser “(...) mais centrada nas pessoas e orientada para qualidade e excelência; aqui os programas de mudança de cultura procuram deixar a força de trabalho livre para inovar e aperfeiçoar os serviços e para introduzir organizações mais centradas no cliente e olhando para fora” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 361). A tradução mais fiel dessa interferência do setor privado nas políticas públicas de educação foi a transformação das escolas, e de tudo que representa a sua ação organizada, em instâncias de gestão reestruturadas à imagem da empresa privada, segundo os critérios da eficiência, eficácia, da ação performativa, do desempenho dos trabalhadores escolares submetidos a fluxogramas de procedimentos arranjados e instituídos por políticas e práticas de gestão da qualidade e, inclusivamente, exigindo-se à escolas e seus diretores (e ademais órgãos e atores) que adotassem o espírito da competitividade interna e externa, exigindo que se “(...) tornassem semelhantes a negócios e este ethos era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358).

Então, o diretor escolar emerge no atual regime de administração escolar como um agente amplamente celebrado e enaltecido: “(...) gestor-corno-herói sendo articulado no novo gerencialismo, particularmente naquelas novas concepções de gestor como líder e formatador da cultura corporativa, inspirando a infinita busca de qualidade e excelência” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358). Blindado pela subideologia do gerencialismo, o diretor de escola configura, na sua forma mais radical, o processo de legitimação do acesso e exercício do poder de gerir as escolas segundo aqueles princípios, ainda que numa condição de elevada centralidade subordinada à administração central (TORRES; SÁ; LIMA, 2020). Na agenda desta nova gestão estão inerentes pressupostos muito fortes da relevância estratégica da própria gestão de recursos humanos. Em primeiro lugar, porque o próprio diretor é um produto dessa gestão e, em segundo, porque hoje, de uma forma muito mais preponderante, ele emerge como o detentor exclusivo das principais funções de gestão de recursos humanos (formação, afetação e avaliação), ocorrendo-nos, por exemplo, a faculdade de proceder à livre nomeação e destituição de gestores intermédios da escola, oportunidade de perpetuar a ocupação da cadeira do poder, a obrigação de responder perante um colégio mais restrito que no passado, apresentando-se com especial permeabilidade aos processos de avaliação e de accountability de origem externa, via o próprio conselho

geral, com a prerrogativa de aprovar os planos de formação contínua, contando, ainda, com a sua substancial ascendência sobre os processos de avaliação organizacional (interna e externa) e do desempenho de docentes, alunos e não docentes.

Face a este cenário de governança escolar, entre a opção mais flagrante de importar gestores da esfera privada para as escolas e a opção de converter os gestores públicos já sedeados nas escolas, a segunda mostrou-se menos problemática e, visivelmente, mais eficaz (PORTUGAL, 2008a). Com efeito, o instrumento legislativo emerge como utensílio para criar as condições ideais para que os velhos gestores da casa fossem rápida e eficientemente convertidos às liturgias gerencialistas, precisamente no encaço da ideia “do poder transformacional de gestão, e de gestores como indivíduos heroicos, que podiam transformar organizações consideradas em falência, formava um recurso muito significativo para os governos que buscavam reconfigurar estados de bem-estar e serviços públicos” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 361). E, com efeito, razões temos para falarmos de uma gestão amplamente focalizada na pessoa do diretor e não tanto à dimensão estrutural da organização escolar, concebendo, inclusivamente, a figura do diretor repleta de uma carga simbólica e cultural alinhada com o discurso gerencial que

[...] institui uma nova linguagem para promover a mudança na cultura da escola. Embasada na ideologia técnico-burocrática, incorporando o léxico da reengenharia, o discurso participativo da transformação, do empreendedorismo, do cidadão pró-ativo. Fala da mudança orientada pelo planejamento estratégico, pela missão e pelas metas. Busca transformar o servidor burocrático num líder dinâmico, tenta provocar transformações na subjetividade dos educadores. Evoca imagens futuristas, tenta criar um gestor motivador, visionário. O gerencialismo tende a modificar a natureza da linguagem que os profissionais usam para discutir a mudança. Esse discurso influencia não só a linguagem, mas também a prática. Afeta a forma de ser professor e diretor de escola. (SHIROMA; CAMPOS 2006, p. 225).

Nessa linguagem, sobressaem os termos autonomia e avaliação como artefactos discursivos com um poderoso efeito de tecnocratização da função de diretor. Estando especialmente sensível à pressão da performatividade (CARVALHO, 2020), por um lado, transforma-o num novo vigilante e guardião da eficiência e eficácia organizacionais da escola pública, segundo o pressuposto de atuar na base de uma alegada maior



[...] autonomia por parte do trabalhador e o controle dos resultados ao invés do processo. Outra mudança trazida pelas ideias gerencialistas para o âmbito educacional é a ênfase dada à avaliação, o que acarreta uma nova forma de controle por parte do Estado: ao invés de controlar/avaliar o processo, o gerencialismo foca o resultado. Na educação, tal pressuposto se traduziu, principalmente, em avaliações escolares. (LIMA; GANDIN, 2012, p. 81).

Por outro lado, insere-o, definitivamente, na agenda da school-based management, sendo esta a expressão da ideia-chave de reestruturar a ação escolar no sentido de permitir

[...] que pessoas diretamente envolvidas com atividades de ensino (diretores, professores, pais) sejam os principais responsáveis pela decisão sobre como os recursos educacionais das escolas podem ser empregados. O objetivo pretendido seria o de favorecer maior flexibilidade, eficiência e eficácia na alocação de recursos. As escolas mantem dependência das autoridades públicas com relação a diversos aspectos organizacionais como currículo, seleção de profissionais etc. Mas são adotadas medidas destinadas a aumentar a participação da comunidade escolar no gerenciamento dos recursos disponíveis e/ou na captação de recursos próprios. (DUARTE, 2005, p. 836).

A alusão à “pele tecnocrata” e ao “engodo tecnocrata” (MASCARENHAS, 2013, p. 27) em que o diretor escolar se vê enjaulado reveste-se, contudo, de um poderosíssimo efeito sedutor: reposiciona-o na estrutura organizacional, sendo isso compatível com a ideia de ocupar uma posição preponderante na elite do poder no interior da escola.

No que concerne ao conselho geral, trata-se de um órgão que consolida aquele “engodo tecnocrata” em detrimento dos argumentos da participação e da autonomia mais progressistas. Ou seja, as lógicas da autonomia e participação são tecnocraticamente reduzidas aos propósitos da school accountability sedimentados na ideia de prestação de contas e recorrendo a um discurso normativo balizado por procedimentos de avaliação externa, desempenho, metas, resultados e qualidade relativos à ação de alunos, professores e trabalhadores não docentes (PORTUGAL, 2008a). Sendo o colégio do conselho geral composto por, pelo menos, 50% de membros oriundos de contextos não escolares, clarifica-se, aqui, a perspetivação deste órgão como um fórum de accountability comunitária (RAMALHO, 2019), remetendo os representantes escolares à circunstância de uma relativa submissão às demandas e expectativas vindas do exterior, na exata medida em que

[...] fica claramente exposto que a efetiva participação da comunidade local, não apenas dos pais e encarregados de educação, mas, no fundo, de todas as forças e sinergias do meio, constitui doravante o campo alargado de atuação das práticas de poder referentes à escola. Cabe à escola e, portanto, aos que nela trabalham, enquadrar-se positivamente no meio em que está inserida. (CAETANO, 2018, p. 6).

Portanto, a ideia de autonomia mantém-se refém de um clientelismo emergente, ainda que sob a capa de um efeito de democratização traduzido pela integração no colégio restrito do conselho geral de “novos” atores, mas que, em rigor, é reduzida à ideia de escola autónoma “... dentro das margens dos gostos dos consumidores” (GIMENO SACRISTRÁN, 2001, p. 61) aí representados. Enfim, uma autonomia autogerida a partir de dentro, mas monitorizada a partir de expectativas externas, com recurso, por exemplo, à tecnologia do contrato, sendo “... celebrado na sequência de procedimentos de autoavaliação e avaliação externa” (PORTUGAL, 2008a, p. 2344). Algo que continua a assumir-se como a mais importante prerrogativa do regime de autonomia, administração e gestão das escolas em Portugal:

O aprofundamento da autonomia das escolas decorrerá, em grande medida, através da celebração de contratos de autonomia (...). Toda esta trajetória de aprofundamento da autonomia das escolas é realizada em estreita conexão com processos de avaliação orientados para a melhoria da qualidade do serviço público de educação, pelo que se reforça a valorização de uma cultura de autoavaliação e de avaliação externa (...). (PORTUGAL, 2012, p. 3341).

Esta perspetivação, seja do diretor, seja do conselho geral, remete-nos para uma especial sensibilidade de ambos os órgãos a pressões externas à escola, retomando, aqui, a ideia do novo núcleo tecnológico escolar (AMOS, 2010), definido, como já antes dissemos, à medida das expectativas dos múltiplos ambientes externos (famílias, empresas, etc.). O resultado tenderá, paradoxalmente, a refletir-se num logro dos processos participativos, autonómicos e, conseqüentemente, de democratização da escola pública portuguesa (RAMALHO, 2019; TORRES, SÁ; LIMA, 2020). Algo que acarreta conseqüências ao nível do uso dado à ideia de participação nos processos de decisão, enquanto critério fundamental para balizar um maior ou menor incremento da democraticidade da constituição e do funcionamento, mais ou menos democrático, do conselho geral enquanto órgão de direção por excelência. A este respeito, Licínio Lima é particularmente elucidativo, alegando, por um lado, que

O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões representa o âmago



da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas na perspectiva do seu autogoverno. É mesmo essa dimensão político-participativa decisória que confere sentido e substância às anteriores dimensões de eleição e de colegialidade democráticas. (LIMA, 2014, p. 1072-1073),

e, por outro, que

O reforço do poder dos gestores, assessores e outros técnicos, em prejuízo da influência dos profissionais, educadores e professores, bem como da comunidade e da diversidade das suas organizações e dos seus interesses, em geral substituídos pela intervenção de representantes restritos dos interessados, tem contribuído para conceções mínimas de democracia no governo das escolas, para o reforço das estruturas de gestão de tipo vertical e para a concentração de poderes no líder formal. (LIMA, 2020, p. 181).

E, com efeito, o artefacto isolado da gestão, no plano geral da regulação e da governança escolar “se constituí em instrumento que, como tal, pode articular-se tanto com a conservação do status quo quanto com a transformação social, dependendo dos objetivos aos quais ela é posta a servir” (PARO, 2010, p. 185).

## **CONCLUSÃO: PROCESSANDO O PASING<sup>1</sup> EM TORNO DE APONTAMENTOS FREIREANOS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM PORTUGAL**

As relações que aqui procuramos compreender entre o pensamento educacional freireano e o governo das escolas centram-se em contemplanções tecidas acerca do atual regime da autonomia, administração e gestão e o modo como resulta ao nível da institucionalização do modelo standard de governação das escolas públicas portuguesas. Portanto, questionamo-nos sobre o estádio em que se encontra o compromisso da governação democrática da escola pública portuguesa, referenciado a partir do regime de administração em vigor e, simultaneamente, tendo como referente a agenda freireana sobre os sentidos e significados de um governo democrático das escolas. Com tal

---

<sup>1</sup>Atendendo ao seu espectro de interpretabilidade e análise, no dizer de Chrysostomos Mantzavinos (2014, p. 63), “... parsing é o processo que transforma as palavras na expressão em uma representação mental com o significado combinado das palavras.”, em que as incursões “... semânticas e sintáticas são integradas para obter a compreensão de um enunciado ou de um texto”, resultando no que Pinker (1994, p. 227) considera ser a compreensão, enquanto processo que exige a “... a integração de fragmentos obtidos a uma sentença em uma vasta base de dados mental. Para que isso funcione, os falantes não podem simplesmente lançar um fato após o outro na cabeça do ouvinte. O conhecimento não é uma lista de fatos especificados em uma coluna, mas uma organização em uma rede complexa. Quando uma série de fatos são apresentados de maneira sucessiva, como em um diálogo ou texto, a linguagem precisa ser estruturada de tal maneira que o ouvinte possa inserir cada fato no quadro existente.”

propósito, mobilizamos alguns conceitos freireanos, dada a sua centralidade face a esta discussão: politicidade, democracia, participação, dialogicidade e comunicação. De um modo geral, a concepção freireana de administração e gestão educacionais pode ser sintetizada na sua ideia de politicidade, enquanto “qualidade que tem a prática educativa de ser política, de não poder ser neutra” (FREIRE, 1996, p. 36), recusando, enquanto pressuposto hermenêutico, a neutralidade das opções inerentes tanto à planificação como ao ato de educar:

para que a educação fosse neutra, era preciso que não houvesse discordância nenhuma entre as pessoas com relação aos modos de vida individual e social, com relação ao estilo político a ser posto em prática, aos valores a serem encarnados. Era preciso que não houvesse, em nosso caso, por exemplo, nenhuma divergência em face da fome e da miséria no Brasil e no mundo; era necessário que toda a população nacional aceitasse mesmo que elas, miséria e fome, aqui e fora daqui, são uma fatalidade do fim do século. (FREIRE, 1996, p. 57).

A isto, o autor (2000, p. 27) acrescenta que “... a educação que, não podendo jamais ser neutra, tanto pode estar a serviço da decisão, da transformação do mundo, da inserção crítica nele, quanto a serviço da imobilização, da permanência possível das estruturas injustas, da acomodação dos seres humanos à realidade tida como intocável.”

Ainda que, no âmbito normativo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o legislador arrole um compósito de ingredientes que podem ser encontrados em sistemas sociais e organizacionais tipicamente politizados, como eleição, participação, autonomia, representação, etc., a verdade é que entra em importantes contradições quanto à sua efetiva realização, seja em extensão, seja em profundidade. Vejamos o caso da eleição: quando o legislador se refere à “eleição democrática de representantes da comunidade educativa” (PORTUGAL, 2008a, p. 2343) ao conselho geral, dessa eleição, contempla, apenas os atores internos à escola. Os restantes elementos da referida comunidade local, ainda que referenciados como representantes, são designados, indicados ou cooptados (PORTUGAL, 2008a), desvirtuando o pressuposto de que qualquer representante em regimes típicos de uma efetiva democracia representativa deverá ser eleito pelos seus representados. Além disso, o processo de formalização do exercício de cargo de diretor, finalizado por um procedimento a que o legislador se refere como eleição, é antecedido por um processo de recrutamento e por um subsequente procedimento concursal (PORTUGAL, 2008b; PORTUGAL, 2009; PORTUGAL, 2012), que decorre da avaliação curricular, da apreciação de um projeto



de intervenção escolar e, ainda, do resultado da entrevista dos candidatos a concurso. Tal procedimento mostra-se especialmente focalizado no mérito dos candidatos, com a tradução desse enfoque na realização, por parte de uma comissão especializada do conselho geral, de relatórios de avaliação (PORTUGAL, 2012). Na verdade, após este procedimento concursal, o que vai a processo de eleição, ao que, realmente, corresponde uma seleção disfarçada de eleição, é um relatório de candidato produzido por um grupo reduzido extraído de um colégio eleitoral, já de si, diminuído, sobre o qual esse mesmo colégio se pronuncia em formato de eleição. Assiste, ainda, a prerrogativa de o diretor em funções poder ser reconduzido, por mais um mandato, sem ter que recorrer a procedimentos seletivos/concursais/eletivos, mediante deliberação por maioria absoluta do conselho geral (PORTUGAL, 2012).

Numa outra vertente, ainda que subsequente, sendo o cargo de diretor unipessoal, este tem a capacidade de nomear uma equipa de assessoria composta por um subdiretor e adjuntos, podendo proceder à sua exoneração de forma fundamentada, ainda que unilateralmente. Ou seja, no fim, a formalização da função do cargo de diretor, de subdiretor e adjuntos pouco o nada têm a ver com procedimentos democráticos que envolvam atuações típicas de eleição política dos representantes pelos representados. Antes, porém, estamos perante a configuração de um diretor escolar que incorre na prerrogativa da autorrepresentação (TORRES; SÁ; LIMA, 2020). Transparece, aqui, uma especial predisposição de o legislador ter incidido numa racionalização das estruturas de administração e gestão escolar na base de um racional híbrido pensado entre a necessidade de legitimar as suas opções sobre o regime de administração educacional com recurso a ingredientes que salvassem a face política e democrática desse regime e uma vertente mais tecnicista e gestionária emprestada das teorias de gestão de recursos humanos, voltando ao velho dogma taylorista: em busca do Homem certo para o lugar certo.

É, aliás, com grande preponderância que os paradigmas socioculturais de feição industrial, racional e tecnológico (BERTRAND; VALOIS, 1994), sendo portos seguros dos modelos de regulação e governança a que antes nos referimos, se apropriam da educação e das escolas, anexando-as como artefactos culturais neutros. Ainda que o conceito de neutralidade seja relativamente equívoco, o certo é que aquelas lógicas de regulação e governança ferem, grandemente, a liberdade em relação aos valores (do termo alemão *wertfreiheit*), apelando e, até, seduzindo os atores pelas vantagens da neutralidade axiológica, criticamente mobilizada por Max Weber (1968). Ou seja,

procura-se fazer com que os conceitos de educação, escola, avaliação, autonomia, participação, colegialidade, eleição, etc. passem a ser operacionalizados com recurso a uma suposta imparcialidade axiológica intrínseca ao Sistema, ou, pelo menos, segundo uma plataforma axiológica suficientemente fechada, estreita e consensual, para ancorar a educação e a organização, administração e gestão das escolas a um padrão cultural avaliativo (TEIXEIRA; IWAMOTO, 2013), a uma unificação moral ou a uma unanimidade de ordem convencional entre os atores educativos. Eis uma das mais importantes antinomias a que Paulo Freire se refere:

Me parece fundamental, neste exercício, deixar claro, desde o início, que não pode existir uma prática educativa neutra, descomprometida, apolítica. A diretividade da prática educativa que a faz transbordar sempre de si mesma e perseguir um certo fim, um sonho, uma utopia, não permite sua neutralidade. A impossibilidade de ser neutra não tem nada que ver com a arbitrária imposição que faz o educador autoritário a “seus” educandos de suas opções. É por isso que o problema real que se nos coloca não é o de insistir numa teimosia sem sucesso – a de afirmar a neutralidade impossível da educação, mas, reconhecendo sua politicidade, lutar pela postura ético-democrática de acordo com a qual educadoras e educadores, podendo e devendo afirmar-se em seus sonhos, que são políticos. (FREIRE, 2001. p. 21).

A consequência mais imediata da agenda neutral para a administração e gestão das escolas remete-se para a compreensão da autonomia, operada na perspectiva de que o ator surge “descapitado da palavra” (FREIRE, 1987, p. 13), a que corresponde “a teoria da ação antidialógica” (p. 85), surgindo muito mais associada a prerrogativas autogestionárias em linha com as agendas da accountability escolar (regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades, o orçamento, o relatório anual de atividades, a conta de gerência, o contrato de autonomia e o relatório de autoavaliação), sendo, assim, entendida como

[...] mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação. É necessário, por conseguinte, criar as condições para que isso se possa verificar, conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas. (PORTUGAL, 2008a, p. 2342).

Um plano normativo em que a “extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de autoavaliação e de avaliação externa” (PORTUGAL, 2008a, p. 2344).



Uma segunda e mais estrutural consequência reporta-se à democracia escolar, tronando-a refém dos dogmas racionalistas da qualidade, da eficácia e da eficiência organizacionais da escola. Ou seja, per se, em Paulo Freire, a ideia de administrar mantém-se demasiado íntima da ideia de democracia e da sua realização alinhada com a articulação plena entre os discursos e a prática e a essencialidade dada à possibilidade da alternância do acesso e uso do poder de dirigir a educação:

[...] administração de nenhuma rede de ensino público como de nenhuma escola privada aceita arriscar-se em aventuras que se enquadrem na linha de uma educação popular nos termos aqui definida. Não há, por exemplo, como esperar, em tais circunstâncias, uma democracia da escola a não ser no que contradiz a prática. Ou no que explicita uma compreensão “sui generis” de democracia – uma democracia sem povo ou uma escola democrática em que, porém, só o diretor(a) manda, por isso só el(e/a) tem voz. (...). Há ainda um outro no debate deste tema que ser considerado. O da de 23ias23em23ia23es de 23ias23em23ia de governo que a democracia 23ias23em. (FREIRE, 2001. P. 50).

Aqui, Paulo Freire convoca e critica a ideia de poder governativo da educação de feição científico tecnocrata que contém, em si, um ideário de pensamento único acerca da educação, sendo, 23ias, especialmente sensível à crença

[...] no poder da propaganda ideológica, na força dos slogans. Ao fazê-lo, porém, afirma sua capacidade de saber e promove a sua verdade à verdade única, forjada fora do corpo “incoerente” do senso comum. Qualquer concessão a este saber significa resvalar para o populismo anti-rigoroso. Por isso mesmo, o autoritarismo de esquerda vira messiânico. Sua verdade forjada fora da experiência popular e independente dela, deve mover-se de seu sítio próprio e caminhar até o corpo das classes populares “incultas” para efetuar sua “salvação”. As classes populares, assim, não têm por que ser chamadas ao diálogo para o qual são, por natureza, incompetentes. Têm apenas que ouvir e docilmente seguir as palavras de ordem dos técnica e cientificamente competentes. (FREIRE, 2001. p. 50).

Eis que um dos principais substratos da democracia freireana se destaca na sua configuração de ação e pensamento político e dialógico, com claras interferências ao nível da atribuição e uso do poder de governar a educação, enquanto face da escola mais ambicionada pela teoria educacional freireana. Além disso, será necessário subsidiar o uso do poder no processo de administração e gestão das escolas com as ideias de controlo social, sendo esse controlo perspectivado como um conjunto, mais ou menos heterogéneo, de recursos materiais e simbólicos disponíveis na sociedade para garantir

que os atores se comportam de acordo com as regras instituídas. Portanto, falar de poder de e para administrar e gerir as escolas trata, antes de tudo, de arquitetar um sistema de regras que, de alguma forma, garanta a regulação e o governo das escolas em feição com uma agenda de controlo social da escola (BARROSO, 2006). Neste momento, diremos que a ideia de poder se cruza com a ideia de governo, democracia e eleição:

Voltemos a considerar a possibilidade da alternância de poder. Eleito um governo de corte democrático, é possível rever, refazer medidas que aprimorem o processo de democratização da escola pública. É possível o empenho de ir tentando começar ou aprofundar o esforço de, tornando a escola pública menos má, fazê-la popular também. Foi a esse empenho que eu chamei durante o tempo em que fui Secretário da Educação na Administração de Luiza Erundina de “mudança da cara da escola”. (FREIRE, 2001. p. 51).

A ideia de poder é aqui apresentada, na concepção freireana, não como um utensílio de gestão das escolas, mas como um devir político que visa o aprofundamento da possibilidade de o ator poder ser mais, ir além do que o mando tecnocêntrico decretou. Neste caso, o apelo de Paulo Freire ao combate político é evidente:

Esta vocação para o ser mais que não se realiza na inexistência de ter, na indignação, demanda liberdade, possibilidade de decisão, de escolha, de autonomia. Para que os seres humanos se movam no tempo e no espaço no cumprimento de sua vocação, na realização de seu destino, obviamente não no sentido comum da palavra, como algo a que se está fadado, como sina inexorável, é preciso que se envolvam permanentemente no domínio político, refazendo sempre as estruturas sociais, econômicas, em que se dão as relações de poder e se geram as ideologias. A vocação para o ser mais, enquanto expressão da natureza humana fazendo-se na História, precisa de condições concretas sem as quais a vocação se distorce. (FREIRE, 2001. p. 8).

Concomitantemente, o substrato cultural e ideológico aqui inerente assume-se como uma importante e recorrente prerrogativa do exercício da governação educacional, independentemente da sua direcionalidade ser ora mais conservadora e autoritária, ora mais sintonizada com um ideário mais progressista, adivinhando-se que a postura dialógica dos atores encerra um apelo à união da diversidade cultural da escola:

As ideologias, não importa se discriminatórias ou de resistência, se encarnam em formas especiais de conduta social ou individual que variam de tempo espaço a tempo espaço. Se expressam na linguagem – na sintaxe e na semântica –, nas formas concretas de atuar, de escolher, de valorar, de andar, de vestir, de até dizer olá, na rua. Suas relações são dialéticas. Os níveis destas relações, seus conteúdos, sua maior dose de poder revelado no ar de superioridade, de distância, de frieza - com que os poderosos tratam os carentes de poder; o maior ou menor nível de acomodação ou de rebelião com que respondem os



dominados, tudo isso é fundamental no sentido de superação das ideologias discriminatórias, de modo a que possamos viver a Utopia: não mais discriminação, não mais rebelião ou adaptação, mas Unidade na Diversidade. (FREIRE, 2001. p. 18).

Tudo isto, convoca-nos para um dos problemas centrais do acesso, alcance e uso do poder e da influência na democraticidade escolar: o autoritarismo dirigista com que, subtilmente, se reveste a administração e gestão das escolas em Portugal:

Ao director é confiada a gestão administrativa, financeira e pedagógica, assumindo, para o efeito, a presidência do conselho pedagógico. Exercendo também competências no domínio da gestão pedagógica, sem as quais estaria sempre diminuído nas suas funções, entende -se que o director deve ser recrutado de entre docentes do ensino público ou particular e cooperativo qualificados para o exercício das funções, seja pela formação ou pela experiência na administração e gestão escolar. No sentido de reforçar a liderança da escola e de conferir maior eficácia, mas também mais responsabilidade ao director, é -lhe conferido o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica. (PORTUGAL, 2008a, p. 2342).

Deparamo-nos, assim, subsidiados na nossa análise por Paulo Freire, ante o dilema recorrente sobre as reais possibilidades de ser consolidado um modelo democrático de administração e gestão da escola pública, concretizando, em si, uma teoria democrática da educação, necessariamente alternativa, de oposição a uma democracia minimalista instituída pelo atual regime de autonomia, administração e gestão das escolas. Na verdade, no espectro normativo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril (PORTUGAL, 2008a), o legislador recorre apenas três vezes ao valor semântico explícito de “democracia”, referindo-se-lhe com a intenção de associar e fazer depender o “espírito e a prática democráticos” da operacionalização de uma dissonante autonomia das escolas, reforçando essa associação frágil com o pressuposto de “Assegurar o pleno respeito pelas regras democráticas e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática de representantes da comunidade educativa” (PORTUGAL, 2008a, p. 2343). O problema é assim colocado por Licínio Lima (2018, p. 16), em torno de duas perspectivas antagónicas:

A primeira, por exemplo, partindo da tese de que a gestão democrática das escolas, por se encontrar legalmente assegurada, encontra-se também empiricamente concretizada, com maiores ou menores graus de realização em cada contexto escolar concreto. (...). A segunda, assumindo que a interrogação inicial não faz qualquer sentido, dado

que, mais do que de um problema de dificuldade de democratização, se deveria partir da tese da impossibilidade, uma vez que a gestão democrática estaria associada a um ideal normativo impraticável e inapropriado em termos de eficiência e de eficácia, de competitividade e de qualidade. Nesse caso, a gestão democrática das escolas seria considerada uma irracionalidade em termos de uma gestão moderna, profissional e altamente exigente, incompatível com a falta de competência técnica da liderança e com formas de participação dos não especialistas em gestão.

Inevitavelmente, todas as anteriores incursões movem-nos em torno de um outro conceito freireano chave: a participação, associando-a à vocação de proferir a palavra, de interferir dialogicamente nos processos de administração e gestão escolares, enfim, à possibilidade de mobilização política, interessada e crítica a operar no seio dos processos decisórios. A propósito, o regime de autonomia, administração e gestão das escolas a que nos referimos incorre, explícita e invariavelmente, no uso do termo participação, ao longo de vinte e sete ocorrências, para fazer notar, apenas, o direito de assento no conselho geral, dos diversos atores da comunidade educativa (internos e externos), sem diferenciar o facto de essa faculdade de participação decorrer de processos eletivos ou de processos de mera indicação, designação ou cooptação dos representantes. Ou seja, a participação e a ideia de representação reportam-se, quase em exclusivo, ao colégio do conselho geral e ao conselho pedagógico em que tendem a prevalecer processos de indicação, designação e cooptação dos membros, em detrimento dos processos de eleição efetiva. Ao que o pensamento freireano se opõe nos seguintes termos:

Como, por exemplo, esperar de uma administração de manifesta opção elitista, autoritária, que considere na sua política educacional a autonomia das escolas? Em nome da chamada pós-modernidade liberal? Que considere a participação real dos e das que fazem a escola, dos zeladores e cozinheiras às diretoras, passando pelos alunos, pelas famílias e até pelos vizinhos da escola. na medida em que esta vá se tornando uma casa da princípios gerais da administração escolar comunidade? Como esperar de uma administração autoritária, numa secretaria qualquer que governe através de colegiados, experimentando os sabores e os dissabores da aventura democrática? (FREIRE, 1997, p. 18).

Algo que o autor consolida em termos de prática de administração e gestão educacional enquanto processo dialógico, mais propriamente:

Este direito à pronúncia do mundo envolve a organização como locus de produção de discursos, de regras, de orientações e acções, em direção à autonomia e à substantividade democrática; é por isso



incompatível com atitudes dogmáticas e com práticas elitistas e autoritárias, mesmo de quem, na escola, no sindicato ou na comunidade, “julgando-se dono da verdade revolucionária”, transforma as classes populares em mera incidência de suas palavras de ordem (Freire, 1997a, p. 116), “ao estilo tipicamente bancário, de enchimento da consciência vazia do outro...”. (LIMA, 2000, p. 37).

Neste encaço, a educação e a escola pública surgem como recurso de ponta da nova gestão pública e respetivos propósitos de regulação e governança, em linha com o que Paulo Freire designou por “ideologia da despolitização da administração pública, embutida na chamada 'política de resultados'” (FREIRE, 2000, p. 24). Algo que fez evoluir a ideia de participação, também, para um pendor instrumental e tecnicista e, paradoxalmente, apolítico, aproximando-a e/ou reestruturando-a em linha com “as concepções de participação típicas da Escola das Relações Humanas e das teorias tradicionais da Gestão de Recursos Humanos” (LIMA, n.d., p. 91). Tal ocorre numa clara alusão aos modelos neotecnocratas (FREITAS, 2012) aplicados à reorganização do trabalho escolar, denunciando-se a “... disputa pelo campo da organização do trabalho pedagógico da escola, feita em vigor por estas teorias requentadas, pode ser vista a olho nu no interior das escolas” (FREITAS, 2014, p. 1087), resultando em procedimentos de responsabilização, standardização de desempenhos e performances sob a égide de abordagens tipicamente comportamentalistas, que podem assim ser entendidas:

O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards”, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. Denominamos esta formulação “neotecnocrata”. (FREITAS, 2012, p. 383).

Tudo isto parece ocorrer segundo um procedimento tecnocrático e heterónimo de extensão, tal como Paulo Freire (1983) argumenta – extensão educativa, com semântica contrária à comunicação educativa. Ou seja, a extensão como mecanismo de transmissão, conteúdo escolhido pela entidade que estende, postura messiânica, de superioridade por parte de quem estende e de inferioridade de quem recebe e, ainda, como invasão cultural que encerra uma visão do mundo dos que operam com a ação de estender (FREIRE, 2000). Eis a pedra de toque de uma administração e gestão escolares organizadas e planeadas como extensão, em que os artefactos de autonomia e participação, nas suas novas variantes semânticas consolidadas no Decreto-Lei n.º

75/2008, de 22 de abril (PORTUGAL, 2008a), emergem dotadas de mecanismos tecnicoburocráticos de feição antidialógica da ação administrativa das escolas, em que o tecnocrata invasor, estrategicamente ressituated em posição de líder,

(...) reduz os homens do espaço invadido a meros objetivos de sua ação. As relações entre invasor e invadidos, que são relações autoritárias, situam seus pólos em posições antagônicas. O primeiro atua, os segundos têm a ilusão de que atuam na atuação do primeiro; êste diz a palavra, os segundos, proibidos de dizer a sua, escutam a palavra do primeiro. O invasor pensa, na melhor das hipóteses, sobre os segundos, jamais com êles; êstes são “pensados” por aquêles. O invasor prescreve; os invadidos são pacientes da prescrição. Para que a invasão cultural seja efetiva e o invasor cultural logre seus objetivos, faz-se necessário que esta ação seja auxiliada por outras que, servindo a ela, são distintas dimensões da teoria antidialógica. Assim é que toda invasão cultural pressupõe a conquista, a manipulação e o messianismo de quem invade. Sendo a invasão cultural um ato em si mesmo de conquista, necessita de mais conquista para manter-se. A propaganda, os slogans, os “depósitos”, os mitos, são instrumentos usados pelo invasor para lograr seus objetivos: persuadir os invadidos de que devem ser objetos de sua ação, de que devem ser prêsas dóceis de sua conquista. (FREIRE, 1983, pp. 26-27).

E, na ligação da comunicação autêntica, democrática (ou a falta dela) com a ação de governar as escolas, Paulo Freire é claro: “Não há autogoverno sem dialogação” (FREIRE, 1967, p. 77), cedendo terreno a uma administração e gestão educativas do tipo bancário, desprovidas de qualquer possibilidade problematizadora das suas práticas, das suas decisões, das suas opções, tipicamente tecnicistas, instrumentais em cujo conteúdo (estruturas, regras, referenciais e procedimentos) resulta de um processo claramente antidialógico ou de dialogicidade mínima

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. O diretor enquanto gestor e as diferentes pressões e dilemas da prestação de contas na escola pública. **Roteiro**, Joaçaba, Edição Especial, p. 327-344, dez. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3519/351964739013/html/index.html>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- AGLIETTA, M. **A Theory of Capitalist Regulatio**: the US experience. London: Verso,
- AMARAL, M. Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 039-054, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v36nspe/v36nspea04.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2021.
- AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científicosociais proeminentes na educação comparada. **Educ. Pesqui.**, S. Paulo, v. 36, n.º especial, p. 1-12, abr. 2010. Disponível em:



[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022010000400003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022010000400003). Acesso em: 8 de março 2021.

BANCO MUNDIAL, 1996, **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1996. Disponível em:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BARROSO, J. (Org.). **Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Atores**. Lisboa: Educa, 2006.

BARZANÒ, G. **Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade**: as experiências de Inglaterra, Itália e Portugal. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão, 2009.

BERTRAND, Y.; VALOIS, P. **Paradigmas educacionais**: escola e sociedades. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

CAETANO, P. Em torno da hermenêutica da escola: anatomia de uma política em mutação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, e184044, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/ep/v44/1517-9702-ep-44-e184044.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

CARVALHO, M. A Administração Escolar: racionalidade ou racionalidades? **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 25, p. 213-229, abr. 2013.

CARVALHO, M. Decreto-Lei n.º 75/2008 para que vos quero? O caso do Agrupamento de Escolas António Sérgio. In: LIMA, L.; SÁ, V.; TORRES, L. (Org.). **Diretores Escolares em Ação**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2020. p. 235-281.

CEPAL/UNESCO. **Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. San Juan, Puerto Rico: CEPAL/UNESCO, 2004. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13065/S046463\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13065/S046463_es.pdf?sequence=1). Acesso em: 8 março 2021.

CHAVES, R.; ZWICK, E. Interesse Público e Gerencialismo: sobre algumas contradições do estado neoliberal. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2016, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais. 2016, p. 1-17. Disponível em: <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/242-250-1-PB.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões**:

Repensar a Educação - Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos. Estrasburgo: Comissão Europeia, 2012. Disponível em:

[file:///C:/Users/asus/Downloads/COM\\_2012\\_669\\_PT\\_ACTE\\_f.pdf](file:///C:/Users/asus/Downloads/COM_2012_669_PT_ACTE_f.pdf). Acesso em: 9 mar. 2021.

D'HOMBRES, E. Régulation par qui? Régulation de quoi? **Raisons politiques**, Paris, n. 28, p. 127-151, out. 2007.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Dados: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, v. 45, n. 98, p. 29-48, (n.d.). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a03n45.pdf> 9 março 2021. Acesso em: 9 mar. 2021.

DIONÍSIO, B. O paradigma da escola eficaz entre a crítica e a apropriação social. Sociologia: **Revista do Departamento de Sociologia da FLUP**, Porto, v. xx, p. 305-316, 2010. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8802.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

DUARTE, M. Regulação sistêmica e política de financiamento da Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.

ESTÊVÃO, C. Abordagens sociológicas outras da escola como organização. In: LIMA, L. (Ed.). **Compreender a Escola**. Perspetivas de Análise Organizacional. Porto: Edições Asa, 2006. p. 249-286.

FERRAJOLI, L. **Pasado y futuro del Estado de Derecho em Neoconstitucionalismo(s)**. Ed. de Miguel Carbonell. Madri: Ed. Trotta, 2003.

FERREIRA, A. O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 124-138, maio/ago. 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/2764-Texto%20do%20artigo-9806-1-10-20080314.pdf>. Acesso em: 9 mar 2021

FRIEDBERG, E. **O poder e a Regra**. Dinâmicas da Acção Organizada. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

FREIRE, P. **Educação como Prática de Liberdade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, S.A., 1967.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Professora Sim, Tia Não**. Cartas a Quem Ousa Ensinar. São Paulo: Olho d' Água, 1997 (1. ed. 1993).

FREIRE, P. **Pedagogia da Indignação**. Cartas Pedagógicas e Outros Escritos. 4. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2000.



FREIRE, P. **Política e Educação**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAS, L. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FREITAS, L. Os Reformadores Empresariais da Educação e a Disputa pelo Controle do Processo Pedagógico na Escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out./dez., 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/Os\\_reformadores\\_empresariais\\_da\\_educacao\\_e\\_a\\_dispu.p df](file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/Os_reformadores_empresariais_da_educacao_e_a_dispu.pdf). Acesso em: 11 mar. 2021.

GADAMER, H-G. On the Circle of Understanding. In: CONNOLLY, J. M. & KEUTNER, T. (Org.). **Hermeneutics versus science?** Three german views. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2003. p. 68-78. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/ewebb/R528/Gadamer.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.

GIDDENS, A. **Sociologia**. 2. Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

GIMENO SACRISTÁN, J. Os novos liberais e os velhos conservadores perante a educação. A ordem neoliberal nas escolas. In: PACHECO, J. (Org.). **Políticas Educativas**. O Neoliberalismo em Educação. Porto: Porto Editora, 2001. p. 47-66.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

JONES, P.; COLEMAN, D. **The United Nations and education: multilateralism, development and globalisation**. London: Routledge Falmer, 2005.

LEMOIGNE, J. L. Régulation des reseaux et reseaux de régulation. **Cahier/Groupe Réseaux**, Paris, n. 11, p. 1-17, jun. 1988.

LEMOS, V. **A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal**. 2014. 319 f. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal, 2014.

LESSARD, C. A Universidade e a Formação Profissional dos Docentes: novos questionamentos. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 201-227, jan./abr. 2002.

LIMA, L. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2000. Disponível em:

[http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4350/2/FPF\\_PTPF\\_01\\_0963.pdf](http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4350/2/FPF_PTPF_01_0963.pdf). Acesso em: 11 mar. 2021.

LIMA, L. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez., 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01067.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

- LIMA, L. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-15.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- LIMA, L. Autonomia e flexibilidade curricular: quando as escolas são desafiadas pelo governo. **Revista portuguesa de Investigação Educacional**, Porto, n. especial, p. 172-192, 2020. Disponível em: <http://www.uceditora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/Porto/RPIE%20e%20special%202020.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- LIMA, L. **Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola**: organização, participação e autonomia, (n.d.). Disponível em: [http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4350/2/FPF\\_PTPF\\_01\\_0963.pdf](http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4350/2/FPF_PTPF_01_0963.pdf). Acesso em: 28 fev. 2021.
- LIMA, I. & GANDIN, L. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, 69-84, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/3398/2809>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- MAROY, C. Vers une régulation pós-burocrática des systèmes d'enseignement en Europe? **Les Cahiers de Recherche en Education et Formation**, n. 49, p. 1-30, 2005.
- MAYNTZ, R. **Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung**, Frankfurt: Campus, 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/209544/1/mpifg-bd62.pdf>. Acesso em: 8 março 2021.
- MUNDY, K. Educational multilateralism and world (dis)order. **Comparative Education Review**, Chicago, v. 42, n. 4, p. 448-478, nov. 1998. Disponível em: <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/32094/1/Mundy-Educationmultilateralism.pdf>. Acesso em: 8 março 2021.
- MELO, M. **Reflexos da Reflexividade Mediatizada**: os professores do ensino secundário e os rankings escolares. 2007. 471 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2007.
- MACHADO, L. M. Quem embala a escola? Considerações sobre a administração da unidade escolar. In: MACHADO, L. M.; MAIA, G. Z. A. (Org.) **Administração e supervisão escolar**: questões para o novo milênio. Marília: M3T Tecnologia e Educação, 2008. p. 96-105. Disponível em: [https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65503/1/u1\\_d27\\_v2\\_texto\\_seminario01.pdf](https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65503/1/u1_d27_v2_texto_seminario01.pdf). Acesso em: 27 fev. 2021.
- MASCARENHAS, C. **O Ideólogo com Pele de Tecnocrata**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Políticas Públicas) - Escola de Ciências Sociais e Humanas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2013.
- NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educ. Real**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.



NÓVOA, A. Ilusões e desilusões da Educação comparada: Política e conhecimento. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 51, p. 13-31, 2018. Disponível em: [https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/ESC51\\_Antonio.pdf](https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/ESC51_Antonio.pdf). Acesso em: 28 fev. 2021

OLIVEIRA, R. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v23n4/0104-1290-sausoc-23-4-1198.pdf>. Acesso em: 8 de março 2021.

PARO, V. (2010). **Administração Escolar**: introdução crítica. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril**. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Lisboa: Assembleia da República, 2008a.

PORTUGAL. **Portaria n.º 604/2008, de 9 de julho**. Define as regras a observar no procedimento concursal prévio à eleição do diretor, nos termos do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Lisboa: Assembleia da República, 2008b.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro**. Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. Lisboa: Assembleia da República, 2009.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho**. Procede à segunda alteração do DecretoLei n.º 75/2008, de 22 de abril. Lisboa: Assembleia da República, 2012.

REIS, I. Governança e Regulação da Educação. Perspetivas e conceitos. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 39, p. 101-118, jan. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/07.IsauraReis.pdf>. Acesso em: 8 março 2021

RAMALHO, H. A anatomia do regime de administração, gestão e autonomia organizacional da escola publica portuguesa: a institucionalização do gerencialismo educacional ou o auge de uma tecnocracia disfarçada? In: Pinhal, J. et al. (Org.). **A investigação, a formação, as políticas e as práticas em educação – 30 anos de AFIRSE em Portugal**. Lisboa: AFIRSE Portugal e Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2019, p. 1200-1214. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1vG6It-ij\\_wiKbITggO29BpK6cgbyzcD7/view](https://drive.google.com/file/d/1vG6It-ij_wiKbITggO29BpK6cgbyzcD7/view). Acesso em: 27 fev. 2021.

RITTBERGER, V. (Ed.). **Regime theory and international relations**. Oxford: Clarendon Press, 1993.

TORRES, L.; SÁ, V.; LIMA, L. Conclusão: concentração de poderes, autonomia operacional, erosão democrática. In: LIMA, L.; SÁ, V.; TORRES, L. (Org.). **Diretores Escolares em Ação**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2020. p. 283-298.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2013.

SAUNDERS, P. Unequal But Fair? **A Study of Class Barriers in Britain. Choice in Welfare.** Civitas: London, 1996.

SHIROMA, E.; CAMPOS, R. La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: Feldfeber M.; OLIVEIRA, D. (Org.). **Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?** Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2006. p. 221-237.

TAYLOR, C. Interpretation and the Sciences of Man. **The Review of Metaphysics**, v. 25, n. 1, p. 3– 51, 1971. Disponível em:  
[https://static1.squarespace.com/static/55c3972ee4b0632d3480491b/t/56eb3ad537013b8180b9159c/1458256600062/Taylor\\_InterpretationandtheSciencesofMan.pdf](https://static1.squarespace.com/static/55c3972ee4b0632d3480491b/t/56eb3ad537013b8180b9159c/1458256600062/Taylor_InterpretationandtheSciencesofMan.pdf). Acesso em: 11 fev. 2021.

TEIXEIRA, M.; IWAMOTO, H. Padrões Culturais Avaliativos: uma análise à luz da taxonomia de Fink (2012). **Cadernos de Gestão Social**, v. 4, n. 2, p. 199-214, jul./dez. 2013. Disponível em:  
[https://periodicos.ufba.br/index.php/cgs/article/viewFile/31596/pdf\\_58](https://periodicos.ufba.br/index.php/cgs/article/viewFile/31596/pdf_58). Acesso em: 8 mar. 2021.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações.** Berlim: Dunker & Humblot (tradução brasileira), 1968.

YOUNG, M. **The Rise of the Meritocracy.** London: Thames and Hudson, 2008.

**Recebido em:** 06/04/2021

**Aceito em:** 17/10/2021