



Modelo de gestão da educação pública básica em Portugal: fundamentação democrática e participativa, mas também debilidades e críticas

*Model of public basic education management in Portugal: democratic and
participatory foundations, but also weaknesses and critiques*

Guilherme Rego da Silva¹
Universidade do Minho, Portugal.

Resumo

Este texto caracteriza o atual modelo de organização e gestão da educação pública básica em Portugal, tendo como referencial a teoria do campo da Administração Educacional, e apresenta os debates a que tem dado origem, as debilidades que evidencia e as críticas a que tem sido sujeito. São apresentadas as normas fundamentais que, entre 1998 e 2019, constituíram o atual modelo o qual, na sua fundamentação, pode ser caracterizado como democrático e participativo, mas apresenta algumas debilidades e pontos problemáticos, que o diferenciam do modelo anterior que se estruturou após a revolução democrática de 1974 e vigorou até 1998. O atual modelo, construído com base nos princípios da democracia, da participação, da inclusão, da descentralização e da autonomia da escola, tem sido objeto de diferentes críticas de académicos, de sindicatos, de diretores escolares, de professores e educadores em geral e de representantes de pais e encarregados de educação e que focalizam não tanto os seus fundamentos teóricos, políticos e pedagógicos, mas mais a realidade da sua prática administrativa. Seguindo uma metodologia de natureza documental, o texto começa por analisar os documentos normativos que entre 1998 e 2019 foram estruturando o atual modelo e depois apresenta diferentes linhas de crítica publicadas que relacionam o modelo com debilidades e fragilidades reconhecidas e identificadas. Da análise apresentada, é possível concluir que o modelo necessita de adaptações para reduzir problemas persistentes, como a sobreposição de competências entre a escola e a administração central e municipal, a debilidade da autonomia da escola e dos professores.

Palavras-chave: organização; gestão; educação; básica; Portugal.

Abstract

This text characterizes the current model of organization and management of public basic education in Portugal, drawing on the theoretical framework of the field of

¹ Doutor em Educação na área de conhecimento de Organização e Administração Escolar. Instituto de Educação da Universidade do Minho. Centro de Investigação em Educação (CIEd) <https://orcid.org/0000-0002-2035-2391>. E-mail: grs@ie.uminho.pt.



Educational Administration. It presents the debates generated by this model, its main weaknesses, and the critiques it has been subject to. The study identifies the fundamental normative frameworks that, between 1998 and 2019, shaped the current model, which, in its rationale, may be described as democratic and participatory. However, it also reveals certain shortcomings and problematic aspects that distinguish it from the previous model established after the democratic revolution of 1974 and in force until 1998. Although grounded in principles of democracy, participation, inclusion, decentralization, and school autonomy, the current model has been the target of various criticisms from academics, trade unions, school principals, teachers and educators, as well as representatives of parents and guardians. These critiques focus less on its theoretical, political, and pedagogical foundations and more on the realities of its administrative practice. Using a documentary research methodology, the paper analyses the normative documents that structured the model between 1998 and 2019 and discusses published critical perspectives that associate it with identified weaknesses. The analysis concludes that the model requires adaptations to address persistent problems, such as overlapping responsibilities among schools and central and municipal administrations, and the limited autonomy of schools and teachers.

Keywords: organization; management; basic; education; Portugal.

INTRODUÇÃO

Apresenta-se a situação da educação básica em Portugal logo depois de finalizado o primeiro quartel do Século XXI, com o objetivo de situar o debate em torno das potencialidades e das fragilidades do atual modelo de organização e gestão da educação pública básica, com referência aos conceitos e construção teórica da Administração Educacional enquanto área académica de estudos e investigação, para poder identificar os principais problemas e pontos de tensão do modelo, que depois permitam conceber estratégias para atenuar as principais dificuldades.

O sistema de educação pública que temos hoje resulta de uma evolução em três etapas. A primeira etapa refere-se às décadas anteriores ao 25 de Abril de 1974, que se caracterizaram por um sistema de educação pública centralizado, com escolas geridas burocraticamente pelos professores como funcionários do Estado, no quadro de um regime autoritário de tipo nacionalista. A segunda etapa, de 1974 a 1998, correspondeu a um modelo de gestão democrática das escolas, ainda centralizado, mas praticando já a desconcentração, com a existência de órgãos administrativos regionais como delegados do governo central. Nesta fase, as escolas continuaram a ser geridas fundamentalmente pelos professores, mas constituídos em órgãos

coletivos eleitos, havendo já uma participação de representantes dos alunos e dos trabalhadores não docentes nesses órgãos, ainda que limitada. A terceira etapa, a partir de 1998, corresponde ao modelo atualmente em vigor. Este modelo é baseado em novos fundamentos, que apresentaremos agora sumariamente, para os desenvolver mais adiante, na terceira secção, depois de caracterizar os pressupostos metodológicos da construção deste texto. Os fundamentos do modelo atual definem-se pelos seguintes princípios de base: autonomia da escola, democraticidade, inclusão alargada e educação compensatória, participação alargada da comunidade educativa na gestão escolar, responsabilização do município pela garantia das condições locais para o funcionamento da educação básica e secundária pública, responsabilização da gestão escolar perante o Ministério da Educação² e a comunidade educativa, avaliação e monitorização dos processos de gestão e dos resultados escolares.

Depois desta introdução, apresentamos a metodologia de trabalho que serve de suporte a este texto, em seguida acompanharemos as etapas da construção e estruturação do atual modelo de gestão da educação básica. Depois o debate em torno das debilidades e contradições do modelo, e algumas considerações finais.

METODOLOGIA

É utilizada uma metodologia qualitativa clássica, assente em fontes documentais escritas. Para explicar o processo de estruturação do atual modelo de gestão da educação básica, recorre-se à legislação fundamental, complementando com outra informação oficial publicada, incluindo alguns dados estatísticos. Os normativos legais são apresentados por ordem cronológica, destacando o seu papel na criação e consolidação das normas fundamentais e dos órgãos de gestão. A legislação portuguesa do período em apreço é facilmente acessível no Diário da República Eletrónico (Portugal, 2026), sítio internet oficial da legislação portuguesa. Em seguida apresentam-se as fragilidades do modelo e as críticas a que tem sido

² Ministério da Educação é a designação corrente usada em Portugal. O nome oficial costuma ser alterado a cada mudança de Governo. No Governo atual designa-se como Ministério da Educação, Ciência e Inovação.

sujeito, com base em textos publicados por especialistas académicos, informações divulgadas pelo Ministério da Educação, por sindicatos, por órgãos representativos dos diretores escolares e também por declarações publicadas na imprensa periódica. Além disso, vem à memória a frase tão citada de Bogdan e Biklen (1994, p. 47-48), quando dizem que na investigação qualitativa o investigador é o instrumento principal e que “os materiais registados mecanicamente são revistos na sua totalidade pelo investigador, sendo o entendimento que este tem deles o instrumento-chave da análise”. Nesta situação em particular, o entendimento que o autor tem sobre os materiais em análise é auxiliado por algumas décadas dedicadas ao estudo, pesquisa e ensino da temática, além de um percurso profissional iniciado no ensino básico, sendo ainda relevante o conhecimento pessoal de vários dos protagonistas do debate o que, em metodologias qualitativas, deverá ser visto como um fator que pode reforçar a exposição e análise.

CARATERIZAÇÃO GERAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM PORTUGAL

Em Portugal o ensino básico é constituído por 9 anos de escolaridade: os primeiros 4 anos constituem o 1.º Ciclo do ensino básico; os dois anos seguintes o 2.º Ciclo do ensino básico e o 3.º Ciclo do ensino básico corresponde ao 7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade. O conceito de educação básica inclui os 9 anos do ensino básico e também o período anterior à entrada no ensino básico, que se designa como educação pré-escolar, e decorre em estabelecimentos de educação pré-escolar, tradicionalmente designados como jardins de infância.

Obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico

O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito. A escolaridade obrigatória, que tem início aos 6 anos, ultrapassou os limites do ensino básico e já abarca todo o ensino secundário, desde que a lei (Portugal, 2009) estendeu a escolaridade obrigatória até à data em que os estudantes atingem a maioridade, aos 18 anos. A educação pré-escolar, não sendo obrigatória, é considerada universal pela legislação, no sentido em que o Estado se atribui a responsabilidade de garantir a disponibilização

de estabelecimentos de educação pré-escolar para os interessados, e para idades cada vez mais baixas. Mais recentemente, a lei (Portugal, 2025) veio estabelecer a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 3 anos de idade. Esta ambição de universalização, procura garantir uma igualdade de oportunidades de acesso através do alargamento da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e da atribuição de subsídios às famílias com dificuldades económicas, para garantir a frequência aos seus educandos.

Inclusão educativa

Há diferentes mecanismos de apoio à inclusão e de educação compensatória. O Ministério da Educação dá apoio especial às escolas inseridas em contextos mais carenciados, no âmbito do programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Também há apoio direto aos estudantes e suas famílias no âmbito da Ação Social Escolar. Para os estudantes com necessidade de medidas de educação compensatória as escolas definem meios de apoio pedagógico acrescido, o que inclui os estudantes que frequentam aulas de Português Língua Não Materna, e estudantes com deficiência que têm apoio ao nível do Ensino Especial. Relativamente aos estudantes com deficiência, a sua integração nos estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do ensino básico e secundário, dos setores público e privado, foi legalmente determinada (Portugal, 2008a), dando-lhes prioridade na matrícula, e com continuidade no atual Regime Jurídico da Educação Inclusiva (Portugal, 2018).

O público e o privado na educação básica

O sistema educativo em Portugal inclui um subsistema público e um subsistema privado, tanto ao nível da educação básica como do ensino secundário e superior. A expansão da rede de jardins de infância, que ocorreu nas últimas décadas, fez-se com forte apoio no privado e no municipal, por isso é ao nível pré-escolar que a rede privada tem mais expressão, atingindo valores próximos da metade da rede educativa. Pelo contrário, o 1.º ciclo do ensino básico, tem uma tradição que assenta na obrigatoriedade da escola pública estatal e na universalização desse ciclo desde a

primeira metade do século XX, aí e nos ciclos seguintes, a rede privada não tem uma expressão tão significativa. Foi possível obter o número de inscritos na rede pública e na rede privada, no ano letivo de 2023/2024 (o ano letivo começa em setembro e termina em junho do ano seguinte), segundo dados oficiais do Ministério da Educação (DGEEC, 2025, p. 14): na educação pré-escolar 147.000 inscritos no ensino público e 122.480 no ensino privado, e no ensino básico (do 1.º ao 9.º ano de escolaridade) 831.812 inscritos no ensino público e 122.980 no ensino privado.

A CONSTRUÇÃO DO ATUAL MODELO DE GESTÃO

Os agrupamentos de escolas e a autonomia (1998)

Em 1998 saiu o decreto (Portugal, 1998) que instituiu o “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos³ agrupamentos”. Este novo modelo traz duas inovações que tiveram impacto na gestão escolar: a autonomia e os agrupamentos. O Ministério da Educação passa a considerar que as escolas têm uma autonomia que assenta nos seus órgãos democráticos de gestão e na elaboração dos seus documentos de orientação estratégica: projeto educativo, regulamento interno e plano de atividades. Para além disso, a escola pode passar a um nível mais elevado de autonomia celebrando contrato de autonomia com o Ministério da Educação, pelo qual lhe podem ser atribuídas novas responsabilidades, acompanhadas de recursos acrescidos (humanos, financeiros...). Em sequência deste decreto, as escolas foram forçadas a associar-se em agrupamentos de escolas como uma mesma unidade de gestão, com os órgãos de gestão localizados numa das escolas (escola-sede). As escolas agrupadas deveriam estar situadas no mesmo concelho (município), podendo cada concelho ter vários agrupamentos de escolas. Como na generalidade as escolas recusaram o processo de agrupamento, normativos posteriores vieram a tornar esse processo compulsivo e acelerado. Só ficaram isentas do processo de agrupamento

³ Nos textos transcritos respeita-se a redação exata do original, incluindo a ortografia.

compulsivo as escolas com determinadas características⁴, as quais só seriam agrupadas por sua iniciativa, e isso explica o número atualmente existente de escolas não agrupadas. As escolas tentaram agrupar-se com escolas do mesmo ciclo de ensino (agrupamentos horizontais) mas depois foi forçada a fusão dos agrupamentos horizontais, criando-se os agrupamentos verticais, vulgarmente designados como mega agrupamentos (pré-escolar, ensino básico, e também ensino secundário em muitos casos). Assim, o modelo mais comum passou a ser o de agrupamento de escolas todas com uma gestão comum, a qual exerce funções a partir de uma escola-sede do agrupamento, mantendo-se uma pequena minoria de escolas não agrupadas. Em resultado deste processo, nas escolas do ensino público, a gestão da educação básica faz-se agora de forma integrada com a inserção da escola básica e dos jardins de infância nos agrupamentos. Relativamente ao número de agrupamentos e de escolas não agrupadas, da consulta da fonte de informação oficial (DGEEC, 2025, p. 85) sabemos que no ano letivo de 2023/2024 estavam agrupadas 4369 escolas em 713 agrupamentos, o que dá uma média de 6,1 escolas por agrupamento, e existiam 92 escolas não agrupadas, e que o número de escolas estava a diminuir lentamente ao longo dos dez anos anteriores, mas mantendo aproximadamente o mesmo número de agrupamentos e de escolas não agrupadas.

O decreto (Portugal, 1998) trouxe duas inovações que causaram impacto, a autonomia e os agrupamentos, uma terceira inovação teve um impacto quase nulo: o diretor. O decreto permitiu que os agrupamentos e as escolas não agrupadas escolhessem se queriam ser geridas por um órgão unipessoal (diretor) ou por um órgão colegial (conselho executivo), que designava um presidente do conselho executivo. Quase todas as escolas escolheram o órgão colegial⁵, que era o modelo de base da gestão democrática desde o 25 de Abril de 1974 (antes de 1974 a direção das escolas era unipessoal). Que o Ministério da Educação preferia o órgão unipessoal, isso ficou bem claro em 2008, quando o novo modelo legislado (Portugal,

⁴ “2 — Regime de exceção: 2.1 — Depende da sua iniciativa a integração em agrupamento das seguintes escolas: a) Integradas nos territórios educativos de intervenção prioritária; b) Profissionais públicas; c) De ensino artístico; d) Cujo projeto educativo preveja a prestação de serviços educativos permanentes em estabelecimentos prisionais; e) Com contrato de autonomia”. (Portugal, 2012, art. 2).

⁵ Esta estimativa baseia-se em informações não sistemáticas. Não é conhecido nenhum documento oficial que dê informação do número de agrupamentos e escolas não agrupadas que escolheram o diretor ou o conselho executivo.

2008b) o tornou obrigatório e já não facultativo.

O diretor e o Conselho Geral (2008)

O novo modelo (Portugal, 2008b) consagra a gestão unipessoal do agrupamento centrada na figura de um diretor⁶, que nomeia um subdiretor e um a três adjuntos (conforme o número de alunos, etc.), em regime de delegação de competências (pode exonerar, avocar funções, etc.). O preâmbulo do decreto é bastante eloquente quanto aos seus objetivos e quanto ao perfil do diretor que agora institui: “reforçar a liderança da escola” e “conferir maior eficácia”, “a prestação de contas”, “A esse primeiro responsável poderão assim ser assacadas as responsabilidades”. Neste modelo, cada escola tem um professor que é coordenador de estabelecimento, que também é nomeado pelo diretor, apenas a escola-sede não tem coordenador. O coordenador é o único cargo administrativo que individualiza a escola, mas o coordenador não tem assento por inerência de funções em nenhum dos órgãos coletivos de administração do agrupamento: Conselho Geral, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo. A sua ligação com as estruturas administrativas faz-se através do diretor, de quem é delegado. Representa o diretor na escola e representa a escola perante o diretor.

A segunda novidade mais importante deste decreto foi a criação do Conselho Geral, órgão de “direção estratégica do agrupamento” e representativo da comunidade educativa. Nesse conselho, composto por número ímpar de representantes, não superior a 21, “tem de estar salvaguardada a participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local.” (Portugal, 2008b, art. 12). O diretor participa no Conselho Geral sem direito a voto. O Conselho Geral abre concurso para o cargo de diretor e escolhe um dos candidatos, depois fiscaliza a sua ação, cabendo-lhe analisar e aprovar os documentos estratégicos do agrupamento. Faz a avaliação de desempenho do diretor e pode demiti-lo no final do ano letivo.

⁶ A designação de diretor, na forma masculina gramatical, não significa que não há diretoras. Ainda que sem acesso a estatísticas oficiais para o conjunto dos graus de ensino, as estimativas apontam para uma percentagem de diretoras a rondar os 47% (Silva; Sá, 2017, p. 72).

O Conselho Municipal de Educação (2019)

O município com o seu órgão administrativo, a Câmara Municipal, vem adquirindo competências crescentes na gestão do sistema de educação pública básica, com grande incremento de responsabilidades em 2019 com a lei de transferência de competências do governo central para os municípios no domínio da educação (Portugal, 2019). Para simplificar um pouco podemos dizer que o município nesta fase apenas não é responsável pelos professores e pelo currículo nacional, a partir daí é responsável pelos funcionários não docentes, pela ação social escolar, a escola e tempo inteiro (atividades educativas fora do horário letivo), pelos transportes escolares, construção e manutenção dos edifícios escolares, pelas refeições nas cantinas, o alojamento de estudantes, etc. Este processo crescente designa-se muitas vezes como movimento de municipalização da educação.

Para apoio ao exercício de todas estas competências, a mesma lei instituiu o Conselho Municipal de Educação, órgão de gestão municipal presidido pelo presidente de Câmara e que tem a participação alargada da comunidade, incluindo na sua composição outros cargos de direção municipal, os diretores de escolas e agrupamentos, representante do Ministério da Educação, representantes do ensino superior, do ensino privado, dos pais, dos estudantes, dos serviços de saúde, das forças de segurança, etc. O referido organismo elabora e aprova a carta educativa, que faz uma cartografia das escolas do concelho e assinala a sua situação: em funcionamento, em obras, em construção. A este organismo é também atribuída a competência de participar na negociação e execução dos contratos de autonomia, entrando assim como terceiro contraente nestes contratos que antes de 2019 eram celebrados apenas entre a escola e o Ministério da Educação.

DEBATE SOBRE O ATUAL MODELO DE GESTÃO: DEBILIDADES E CRÍTICAS

Críticas aos agrupamentos e à autonomia da escola

João Barroso, autor ligado à temática da autonomia da escola, escreveu o estudo preparatório (Barroso, 1997) que antecedeu o correntemente designado como

“decreto da autonomia” (Portugal, 1998), e também coordenou o estudo da aplicação do modelo de gestão previsto nesse decreto (Barroso, 2001), publicou depois um texto (Barroso, 2004) ao mesmo tempo realista e idealista, onde a autonomia da escola é considerada uma ficção (face às realidade do terreno) mas, ainda assim, uma ficção necessária, por não haver ideal alternativo. É importante ter presente que o próprio legislador, no preâmbulo do decreto que instituiu o diretor (Portugal, 2008b), manifesta consciência da debilidade das propostas de alargamento da autonomia da escola quando vistas do ponto de vista das suas concretizações efetivas, declarando-as como realidade retórica:

A necessidade de reforçar a autonomia das escolas tem sido reclamada por todos os sectores de opinião. A esta retórica, porém, não têm correspondido propostas substantivas, nomeadamente no que se refere à identificação das competências da administração educativa que devem ser transferidas para as escolas. (Portugal, 2008b preâmbulo).

Licínio Lima é outro académico que tem dirigido críticas ao movimento de autonomia da escola, a partir de dois pontos de vista convergentes. Por um lado, propondo-nos ver a autonomia dos agrupamentos e das escolas não agrupadas como constituindo na realidade, não um processo de descentralização, mas sim um processo de reforço do modelo centralizado, por desconcentração, através da delegação de competências (Lima, 2004). Aliás, já em 1986, João Formosinho tinha lançado esta chamada de atenção:

Como a descentralização representa uma perda de poder dos altos funcionários centrais eles terão interesse em regionalizar o menos possível e maximizar a importância do pouco que concederam. Daí que possam ter a tentação de vender desconcentração chamando-lhe descentralização. (Formosinho, 1986, p. 65).

Lima, por outro lado, ao caracterizar as últimas décadas como correspondendo ao desenvolvimento de uma hiperburocracia na gestão escolar através de plataformas de controle eletrónico, está a implicar que a escola em vez de aumentar a sua autonomia, está a ver a sua autonomia ser reduzida, perante o reforço do controle central por meios adicionais de avaliação e de informatização da prestação de contas

(Lima, 2021). De facto, ainda antes de a autonomia da escola ter sido instituída formalmente em Portugal em 1998, em 1993 a nível internacional já se sabia quanto de fictício podia haver numa autonomia formal enquadrada no modelo administrativo da Nova Gestão Pública (Smyth, 1993).

Críticas ao gestor unipessoal, o diretor escolar

Licínio Lima tem assumido uma posição destacada na crítica à criação do cargo de diretor e à forma como ele centraliza o poder, revelando ao mesmo tempo uma efetiva debilidade (2011). O autor elucida este aparente paradoxo ao mostrar como o diretor concentrou poderes dentro do agrupamento ou escola não agrupada, um poder unipessoal interno que exerce também como presidente do conselho pedagógico e do conselho administrativo, mas a sua posição está debilitada perante o exterior, porque se encontra na dependência do Conselho Geral (onde está representada a comunidade educativa) e também do Ministério da Educação.

No processo de candidatura ao cargo de diretor, o candidato deve apresentar um “projeto de intervenção na escola” (Portugal, 2008b, art. 22), ora verifica-se que os diretores atribuem ao seu projeto de intervenção uma grande centralidade estratégica e tendem a subordinar a ele o projeto educativo do agrupamento ou escola não agrupada (Lima; Sá; Silva, 2020) e, como o projeto educativo é considerado pelo legislador como um documento de afirmação da autonomia da escola, cabe perguntar se a centralização de poder na figura unipessoal do diretor não é mais um fator a enfraquecer a autonomia institucional da escola.

Em conclusão, Torres, Sá e Lima (2020) criticam à figura do diretor a concentração de poderes, de que resulta um enfraquecimento da democraticidade da governação escolar. Criticam uma figura que tem uma autonomia operacional, de executante de instruções, um administrador técnico, figura central na escola, mas subordinado e periférico no sistema educativo.

Críticas à municipalização

Maria João de Carvalho (2012) escreveu sobre o processo de eleição do diretor,

baseando-se em entrevistas a professores de um agrupamento. Lembremo-nos que o diretor é eleito no Conselho Geral depois de apresentar documentação de candidatura. É um concurso-eleição que decorre no órgão de participação comunitária do agrupamento. Nas entrevistas ficava claro o descontentamento com o facto de o diretor não ser eleito exclusivamente e diretamente pelos professores. Mas, o que na altura chamou mais a atenção, foi a ideia de que o cargo de diretor estava a ser politizado e de que o poder municipal estava a ganhar um ascendente no processo de eleição do diretor, estando este a ser atraído para as lógicas da política partidária no âmbito do município:

A participação indireta, em termos de democraticidade, na escolha do diretor, pelo que ele representa, é motivo de grande descontentamento por parte dos docentes do agrupamento por não fortalecer o pleno exercício democrático. Na verdade, como fomos percebendo, quer a partir das entrevistas e de conversas informais mantidas com professores detentores e não detentores de cargos, aos candidatos associa-se imediatamente uma “cor política”, situação bem distinta daquela que acontecia no passado. E porque a votação é feita pelo Conselho Geral parece não ser difícil anteciper o vencedor de onde se veio a concluir, na entrevista realizada a um docente que havia sido candidato ao cargo de diretor, que a oposição não passa de um mero exercício democrático. Ao risco da autarquia conseguir, de acordo com os entrevistados, manipular algumas vontades também acresce o fato de outros considerarem que só os pares deveriam eleger os seus pares. (Carvalho, 2012, p. 259).

Numa primeira análise houve alguma resistência a essa interpretação, mas depois foram surgindo novos indícios, e a ideia foi-se impondo...

Jorge Martins (2022, p. 73), atribui esta ascendência do município sobre o diretor, à composição e funcionamento do Conselho Geral e que vai para lá do ato da eleição: o diretor participa nas reuniões sem direito a voto, a soma dos representantes dos professores e dos funcionários não docentes não pode ser mais de 50% da composição do órgão, além disso os funcionários não docentes são funcionários municipais e os pais dependem do município para todos os serviços de ação social escolar, isso coloca o diretor na necessidade de procurar um parceiro estável e “esses parceiros estratégicos só podem ser as câmaras”, porque são as câmaras municipais que controlam os recursos e os órgãos de decisão onde esses recursos são atribuídos. Neste mesmo texto, Martins (2022), coloca o processo de municipalização

no contexto da crise do Estado Social em Portugal, das políticas neoliberais e de privatização⁷, e do Estado avaliador, e considera que o processo de municipalização cria uma nova realidade na relação entre o poder central e o poder autárquico, que pode configurar uma recentralização do poder, ou seja, o inverso do processo de descentralização que é anunciado. Ao falar das novas tendências na relação entre o poder central e o poder local, anuncia que:

Uma dessas tendências emergentes é a visão de um novo centralismo do Estado e o reforço da recentralização das políticas públicas de educação em desfavor da desconcentração e da descentralização que ao longo de 35 anos cautelosamente o Estado vinha executando. (Martins, 2022, p. 78).

O paradoxo aparente onde, da transferência de competências para o nível municipal pode resultar um processo de recentralização, explica-se porque o município ao assumir novas responsabilidades fica mais dependente da atribuição de recursos a partir do orçamento do Estado, e das normas exaradas na extensa e detalhada produção legislativa às quais também está obrigado, vendo-se assim sujeito ao poder avaliador e inspetivo do Estado central.

Outros problemas e debilidades em debate

Se vamos falar de outras debilidades e pontos de tensão, o mais natural é começar pelo problema mais debatido nos últimos anos: a falta de professores. Esta situação começou a sentir-se mais cedo nas áreas urbanas e turísticas com inflação mais elevada no custo do alojamento, o que dificulta a instalação de professores de outras áreas; e nas áreas disciplinares onde é menor a formação de docentes, como matemática e informática. Mas o problema tende a generalizar-se a todo o território e a todas as especialidades docentes e a agravar-se, por causa da elevada idade da classe docente, mas também devido à dificuldade de atrair os jovens para a profissão.

À dificuldade crescente do trabalho a realizar, por via da indisciplina escolar, aumento de alunos com necessidades educativas especiais que exigem um trabalho

⁷ Serviços à responsabilidade das câmaras, como cantinas, transportes, e outros, podem ser prestados por empresas do setor privado.

intensivo e especializado, estudantes com insuficiente domínio da língua portuguesa, intervenção dos pais na vida escolar nem sempre de forma construtiva, há ainda a acrescentar a centralização do poder dentro da organização escolar, a avaliação do desempenho que intensifica conflitos entre professores avaliados e avaliadores (Moreira; Silva, 2016), resultando num ambiente de relatório permanente e avaliação contínua da escola e dos professores, agravado pelo envelhecimento do corpo docente que foi exponenciado pela elevação da idade à aposentação, que já se aproxima dos 67 anos. Daqui resulta um ambiente de trabalho que já foi caracterizado como “os terrores da performatividade” (Ball, 2002) e que estará a contribuir para afastar os jovens da profissão, sem esquecer outros fatores como: um processo de candidatura de professores muito complexo e mal apoiado, a entrada na profissão através de um estágio não remunerado. Daqui resulta que agora há falta de professores no ensino básico, mas também no ensino secundário e no ensino superior, e que, ao longo dos últimos anos, cada vez há mais alunos sem professor a uma ou mais disciplinas. Os números são disputados entre o governo e sindicatos dos professores etc. Não existem estatísticas oficiais⁸. Em notícia publicada a 10/02/2026 o sítio internet da CNN Portugal informa que o número de alunos sem professor no ensino básico e secundário aumentou 28,4% em relação ao ano anterior e que já são mais de 158 mil (CNN Portugal, 2026), isto segundo estimativas de dois sindicatos de professores (FNE e Fenprof).

Outro sintoma de que a coordenação do sistema apresenta áreas de alguma indefinição, é a aparente concorrência entre projetos educativos. O projeto educativo, que foi inicialmente visto como base de afirmação da autonomia coletiva da escola (Barroso, 1992) e que veio a sofrer mais tarde a concorrência do projeto de intervenção do diretor (Portugal, 2008b), documento individual que este apresenta na documentação de candidatura ao cargo, encontra-se agora sob a alçada do projeto educativo municipal, documento que se apresenta como capaz de enquadrar e, de

⁸ No sítio internet do jornal Expresso, com data de 25/07/2025, noticiam-se afirmações do Ministro da Educação: “Em resposta aos deputados dos vários grupos parlamentares, Fernando Alexandre sublinhou, ao longo da audição, que as conclusões da auditora KPMG permitiram perceber que, nos últimos anos, os serviços do Ministério da Educação têm feito uma contabilização imprecisa do impacto da falta de professores. **‘Temos 212 aplicações informáticas e nenhuma delas cumpre a função de contabilizar o número de alunos sem aulas’**, relatou o governante, que descreveu uma ‘máquina burocrática pesada’ e desorganizada.” (Expresso, 2025).

alguma forma subordinar, os projetos educativos dos agrupamentos e escolas não agrupadas do município. Mesmo sendo certo que os três projetos educativos são documentos fundamentalmente simbólicos, a complexidade que envolve a sua coexistência não pode deixar de significar a realidade de um sistema que ainda não encontrou o seu equilíbrio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de apresentar o atual modelo de gestão da educação básica e o modo como ele evoluiu a partir das formas que o antecederam, e de ter sinalizado as ambiguidades que o caracterizam e as críticas que lhe são dirigidas, pretendemos agora, brevemente e em jeito de conclusão, lançar algumas ideias finais para uma síntese da temática e explorar algumas pistas que nos permitam lançar um olhar prospetivo sobre o modo como o modelo pode vir a evoluir.

Não se perspetivam alterações rápidas e substanciais para os tempos mais próximos. O sistema parece seguir agora uma evolução com ajustes mais modestos, para fazer face a problemas que resultam da conjugação de diferentes circunstâncias e que não poderão ser ignorados, mas sem que se perspetivem tendências de mudança que venham a alterar substancialmente o modelo atualmente em vigor o qual, pela sua diversidade e fundamentação em diferentes estruturas sociais, mostra capacidade de ajuste e adaptação.

Não se espera uma progressão significativa ao nível das tendências que estruturam o atual sistema de gestão da educação básica. O movimento de municipalização, mostra dificuldade em avançar por esgotamento das capacidades, recursos e interesses dos municípios. O mesmo deverá ocorrer com o processo de autonomia da escola, até porque o processo de transferência de competências se fez efetivamente para o município e não para a escola. Também não poderá ser alargada a escolaridade obrigatória, mas não se pode excluir uma expansão do sistema informático do controle de gestão, agora reforçado pela inteligência artificial o que, se vier a acontecer, será evidência de um mau aproveitamento das diferentes possibilidades que a tecnologia coloca ao nosso dispor.

Por outro lado, há alterações que terão de ocorrer, até forçadas por

circunstâncias como a falta de professores que mostra sinais de agravamento, e pode vir a resultar na contratação de pessoas sem a formação adequada. Este processo podia ser contrariado, criando melhores condições para o acesso à profissão, até voltando às condições que existiram nas duas últimas décadas do século passado, e que permitiram superar a crise de falta de professores que resultou da democratização e universalização do acesso após o 25 de Abril de 1974. Nessa época o estágio era uma atividade profissional remunerada, havendo atribuição de turmas ao professor estagiário, o que lhe permitia ter um ano de serviço completo no final do estágio, seguindo-se o acesso à profissão como processo normal de continuidade. Também havia a nível local gabinetes de apoio que auxiliavam no processo de candidatura a lugares docentes, mas foram encerrados pela dita descentralização. Mas mesmo isso pode já não ser agora suficiente, numa profissão a viver uma crise de atratividade por via da perda de autonomia da profissão docente numa escola sujeita a múltiplas instâncias de pressão e controle, sobre a qual recaem expectativas exageradas⁹, com tendência para atribuição do fracasso ao professor em tudo o que diz respeito à aprendizagem dos alunos, ao seu comportamento, e às múltiplas métrica de avaliação do ensino. A débil progressão da autonomia da escola ou agrupamento de escolas, a perceção de concentração de poderes nos diretores e de perda de autonomia profissional dos professores, e ainda a tendência para a sobreposição de poderes e responsabilidades entre a escola/agrupamento e a administração central e municipal, são alguns dos sintomas de fragilidade para os quais se procurou chamar a atenção neste texto e que devem ser examinados com cuidado por todos os envolvidos na gestão do sistema e particularmente os decisores políticos.

Como vimos ao longo deste texto, um modelo educativo baseado em boas ideias e ideias corretas, princípios democráticos, participativos, descentralizadores e de inclusão, só por si não garante a ausência de debilidades, contradições e críticas. Uma boa ideia e uma ideia necessária, como a autonomia da escola, pode ser útil para esconder outra menos boa e menos necessária, como a recentralização administrativa. Um projeto educativo pode ser uma boa ideia, mas, e se tivermos não

⁹ Basil Bernstein (1982) e Licínio Lima (2010), são dois autores que pediram contenção na tendência de criar expectativas exageradas sobre a educação, de que sempre resultam exigências pouco razoáveis a recaírem sobre a escola e os educadores.

um, mas sim três projetos educativos, cada um deles a reclamar a primazia sobre os outros? A autonomia da escola é uma ideia necessária, mas, e se for prometida a autonomia da escola e depois as competências forem transmitidas do Estado central para os municípios, em que ponto fica a autonomia da escola? Ela aumenta ou diminui? E terminamos assim este texto, com estas questões de problematização, como exemplo de outras questões que se podem colocar e que sempre evidenciam a complexidade da realidade administrativa no campo da educação.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BARROSO, João. Fazer da escola um projecto. *In: Inovação e projecto educativo de escola*. Lisboa: Educa, 1992. p. 17–55.

BARROSO, João. **Autonomia e gestão das escolas. Estudo prévio realizado de acordo com o despacho n.º 130/ ME/96**. Lisboa: Ministério da Educação, 1997.

BARROSO, João. **Relatório da primeira fase do Programa de Avaliação Externa**. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Centro de Estudos da Escola, 2001.

BARROSO, João. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 17, n. 2, p. 49-83, 2004.

BERNSTEIN, Basil. A educação não pode compensar a sociedade. *In: GRÁCIO, Sérgio; STOER, Stephen (Orgs.). Sociologia da Educação - II (A construção social das práticas educativas)*. Lisboa: Livros Horizonte, 1982. p. 19-31.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em Educação: uma introdução às teorias e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

CARVALHO, Maria João de. Quando não participar não é uma opção: a eleição do diretor da escola pública portuguesa. *In: III CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. Gestión pedagógica y política educativa. Desafíos para la mejora de la formación y profesionalización de los educadores*. Zaragoza: FEAEED-ANPAE-FPAE, 2012. p. 254-261.

CNN PORTUGAL. **Aumenta o número de alunos sem professores: já são mais de 158 mil**. Disponível em: <<https://cnnportugal.iol.pt/falta-de-professores/escolas/aumenta-o-numero-de-alunos-sem-professores-ja-sao-mais-de-158-mil/20260210/698b3ad9d34e0ec52ec3618c>>. Acesso em: 10 mar. 2026.

DGEEC. **Educação em números. Portugal 2025**. Lisboa: DGEEC – Direção-Geral de estatísticas da Educação e Ciência, 2025.

EXPRESSO. **Governo garante que apurará com rigor número de alunos sem aulas no próximo ano**. Disponível em: <<https://expresso.pt/educacao/2025-07-25-governo-garante-que-apurara-com-rigor-numero-de-alunos-sem-aulas-no-proximo-ano-5bd27bc8>>. Acesso em: 11 mar. 2026.

FORMOSINHO, João. A regionalização do sistema de ensino. **Cadernos Municipais**, v. 38/39, p. 63-67, 1986.

LIMA, Licínio C. O Agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 17, n. 2, p. 7-47, 2004.

LIMA, Licínio C. A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “Sociedade da Aprendizagem”. **Revista Lusófona de Educação**, v. 15, p. 41-54, 2010.

LIMA, Licínio C. Diretor de Escola: subordinação e poder. *In*: NETO-MENDES, António; COSTA, Jorge Adelino; VENTURA, Alexandre (Orgs.). **A emergência do Diretor da Escola: questões políticas e organizacionais**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2011. p. 47-63.

LIMA, Licínio C. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação & Sociedade**, v. 42, p. e249276, 2021.

LIMA, Licínio C.; SÁ, Virgínio; SILVA, Guilherme Rego. A centralidade do(a) diretor(a) e as suas representações sobre o governo das escolas. *In*: LIMA, Licínio C.; SÁ, Virgínio; TORRES, Leonor L. (Orgs.). **Diretores escolares em ação**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2020. p. 19-69.

MARTINS, Jorge. **A descentralização e a administração autárquica da educação. Contributos críticos para um balanço e perspetivas**. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 2022.

MOREIRA, Maria do Carmo Martins; SILVA, Manuel António Ferreira da. A avaliação do desempenho docente em Portugal: análise crítica às suas principais consequências políticas e profissionais. **Revista Pedagógica**, v. 18, n. 38, p. 15-29, 22 nov. 2016.

PORTUGAL. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. **Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio de 1998**. 4 maio 1998.

PORTUGAL. Define os apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário dos sectores público, particular e cooperativo. **Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro**. 7 jan. 2008 a.

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

PORTUGAL. Regime da escolaridade obrigatória. **Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto**. 27 ago. 2009.

PORTUGAL. Clarifica os critérios para a constituição dos agrupamentos de escolas. **Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de abril**. 26 abr. 2012.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. Estabelece o Regime Jurídico da Educação Inclusiva. **Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho**. 16 jul. 2018.

PORTUGAL. Transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. **Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro**. 30 jan. 2019.

PORTUGAL. Estabelece a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 3 anos de idade. **Lei n.º 22/2025, de 4 de março**. 4 mar. 2025.

PORTUGAL. **Diário da República**. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/home>>. Acesso em: 21 fev. 2026.

SILVA, Guilherme Rego; SÁ, Virgínio Isidro Martins. O diretor escolar em Portugal: formação e perfil profissional. **Revista Espaço do Currículo**, v. 10, n. 1, 2017. p. 62-81.

SMYTH, John. **A socially critical view of the self-managing school**. 1. ed. London: Routledge, 1993.

TORRES, Leonor L.; SÁ, Virgínio; LIMA, Licínio C. Concentração de poderes, autonomia operacional, erosão democrática. *In*: LIMA, Licínio C.; SÁ, Virgínio; TORRES, Leonor L. (Orgs.). **Diretores escolares em ação**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2020. p. 283-298.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Financiamento Plurianual do CIEd - Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho (UID/01661/2025).