



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

BRAGA

AGRUPAMENTOS ESCOLARES

Autonomia das Escolas

Uma análise do funcionamento de um agrupamento do Norte de Portugal em contexto de autonomia

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de mestre em **Ciências da Educação - Administração e Organização Escolar**.

Carla Leonor Simões Dias da Costa

Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais

JULHO 2019



CATÓLICA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS

BRAGA

AGRUPAMENTOS ESCOLARES

Autonomia das Escolas

Uma análise do funcionamento de um agrupamento do Norte
de Portugal em contexto de autonomia

Dissertação de Mestrado apresentada à
Universidade Católica Portuguesa para
obtenção do grau de mestre em **Ciências da
Educação- Administração e Organização
Escolar.**

Carla Leonor Simões Dias da Costa

Sob a Orientação do Prof. Doutor **Carlos Alberto
Vilar Estevão**

AGRADECIMENTOS

A vida é feita de desafios, conquistas e muitas vezes de derrotas.

Foi um caminho longo com alguns percalços e pedras que foram surgindo ao longo deste processo de crescimento, mas acima de tudo a vontade, a coragem e o objetivo de querer fazer mais e melhor prevaleceu.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Estevão, pelo incentivo que me deu ao longo da minha jornada.

Aos meus pais e irmã Ana, porque acreditaram em mim e nunca me deixarem desistir, dando-me um apoio incondicional.

À minha avó Leonor, à minha avó Delfina e à minha tia Micas pois sei que de onde elas estão as deixei orgulhosas.

À professora Maria José e ao professor Julián por estarem presentes nesta viagem desafiadora da minha vida.

Para finalizar não poderia deixar de agradecer à minha amiga e companheira Vanessa.

RESUMO

Criar uma escola que responda às necessidades dos seus alunos sempre foi a ambição da educação escolar. Em resposta às mudanças da sociedade, a escola tem hoje como objetivos oferecer aos seus alunos um espaço onde poderão efetuar um percurso sequencial que os prepare a nível social e técnico para a vida ativa. Pretende-se que a escola seja um macrossistema integrado, no qual os seus atores participam na elaboração, implementação e avaliação do projeto educativo da escola. Este é da responsabilidade da escola e ela teria a autonomia pedagógica e de gestão de todo o processo educativo. Assim, foram criados os (mega) Agrupamentos, para concretizar a territorialização ou autonomia de gestão da escola.

Nesta linha de pensamento, o nosso estudo centra-se no conhecimento das opiniões de profissionais da área do ensino e, ainda, da Câmara Municipal de Guimarães face aos Agrupamentos Escolares e à autonomia das escolas. O seu objetivo geral pretende alcançar um aprofundamento sobre o grau de autonomia dos (mega) Agrupamentos, quer organizacional, quer da participação dos docentes acerca de se a autonomia das escolas que o constituem é reduzida ou nula.

Para dar resposta a estas questões de fundo foi realizado um estudo exploratório com a participação de 7 participantes, quatro docentes, dois membros do órgão de gestão escolar e um membro da gestão autárquica do Conselho de Guimarães, Distrito de Braga.

Os resultados obtidos com a investigação realçam, de uma forma global, que segundo as categorias definidas (Autonomia das Escolas, Modelos de Gestão, Participação dos Órgãos de Gestão e Participação dos Professores) os participantes que fazem parte, quer do corpo docente, quer dos órgãos de gestão escolar, afirmam existir diferenças claras, desde o ponto de vista das escolas com respeito à posição da autarquia. Desta forma existem uma série de problemas que deverão ser resolvidos para que o funcionamento dos (mega) Agrupamentos seja o esperado por todas as partes, mas também existem sugestões por parte da autarquia que devem ser tomadas em conta por parte dos órgãos de gestão escolar para permitir um melhor funcionamento e participação de todos os intervenientes no processo ensino-aprendizagem.

Por fim, os dados indicam-nos que nem todos os participantes chegaram a um consenso sobre o grau de autonomia do (mega) Agrupamento, com a grande maioria a referir que não existe uma verdadeira autonomia ao nível de gestão escolar.

Palavras-chave: (mega) agrupamentos, gestão escolar, autonomia das escolas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE TABELAS	v
ÍNDICE DE QUADROS	vi
INTRODUÇÃO	1
1. Justificação do Tema e Subtema	2
2. Problemas em estudo	3
3. Questões	3
4. Objetivos	4
5. Hipótese de Trabalho	4
CAPÍTULO I	
Estado e Regulação das Políticas Educativas	5
CAPÍTULO II	
Regulação das políticas educativas e a emergência do poder local	11
2.1. Regulação pós burocrática e Descentralização	11
2.2. O local como espaço multiregulador dos territórios educativos	14
CAPÍTULO III	
Autonomia Escolar e Qualidade da Educação	18
3.1. Conceito e Autonomia das Escolas e Participação Democrática	19
3.2. Exercício de Autonomia Escolar e Autonomia de Educação	20
3.3. Reordenamento da Rede Escolar, sua Modernização e Racionalização	21
CAPÍTULO IV	
Processo de Constituição dos Agrupamentos e (mega) Agrupamentos e Autonomia	23
4.1. Gestão e Administração dos (mega) Agrupamentos	24
4.2. Conselho Geral	25
4.2.1. Funcionamento e Competências do Conselho Geral	25
4.2.2. Participação dos Membros do Conselho Geral	26
4.2.3. Visibilidade do Conselho Geral	26

CAPITULO V

Modelos de Análise Organizacional dos (mega) Agrupamentos **28**

- 5.1. Modelo Burocrático 28
- 5.2. Modelo Político 29

DIMENSÃO EMPÍRICA

- 1. Fundamentação da Metodologia Adotada Qualitativa 31
- 2. Estudo de caso 31
- 3. Técnicas de recolha de dados 32
 - 3.1. Entrevista 32
- 4. Caracterização do (mega) Agrupamento do Distrito de Braga 35
 - 4.1. Componentes da comunidade educativa 36
 - 4.2. Órgãos da direção, administração e gestão do
(mega) Agrupamento do distrito de Braga 37
- 5. Descrição e Análise de dados 37
 - 5.1 Procedimento de análise dos dados 37
 - 5.2 Definição de categorias, subcategorias e indicadores 38
 - 5.3. Caracterização dos participantes 39
 - 5.4. Autonomia limitada 40
 - 5.5. Não autonomia 41
 - 5.6. Modelo burocrático 43
 - 5.7. Modelo político 46
 - 5.8. Transferência de competências 47
 - 5.9. Relacionamento com os intervenientes 48
 - 5.10. Dificuldades e estratégias adotadas 51
 - 5.11. Projeto educativo da escola 53
- 6. Discussão dos Resultados 55
- 7. Conclusões 63

BIBLIOGRAFIA **65**

- Legislação 68

ANEXOS **69**

- Anexo I** - Guião de Entrevista ao Diretor do (mega) Agrupamento. 70
- Anexo II** - Guião de entrevista à Coordenadora do Estabelecimento 71
- Anexo III** - Guião de entrevista ao Vereador do Pelouro de Educação 72
- Anexo IV** - Guião de entrevista aos Docentes 73

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1. Amostra	34
TABELA 2. Categorias, subcategorias e indicadores	38
TABELA 3. Distribuição dos participantes por tempo de serviço	40

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Distribuição dos participantes por género

39

INTRODUÇÃO

A escola tem como missão dotar os cidadãos dos conhecimentos e competências técnicas e pessoais que assegurem a sua integração na sociedade sendo capazes de explorarem todas as suas capacidades, de modo a proporcionar um contributo eficaz e efetivo na vida social, cultural e económica do país. Assim, estas devem ser estruturadas de modo eficaz e eficiente, para poderem cumprir cabalmente a sua missão educativa. Nesse sentido, pensamos haver necessidade de uma alteração do regime de autonomia, gestão e administração das escolas. Estas devem trabalhar em colaboração permanente com a comunidade e famílias nas dinâmicas escolares e estratégias essenciais no que diz respeito ao modelo de direção dos estabelecimentos escolares. Considera-se, igualmente, necessário haver uma liderança cooperativa entre todos os intervenientes da comunidade educativa, com o objetivo de obter o reforço da autonomia e capacidade de intervenção dos órgãos diretivos das escolas e resultar num modelo operacional de políticas educativas mais eficazes.

As alterações ao processo de ordenamento da rede educativa, especialmente no que diz respeito ao agrupamento de escolas, levam-nos a questionar os processos de operacionalização da autonomia da escola. Autonomia, essa que está enquadrada num vasto processo de alteração dos modos de regulação das políticas educativas tendo em vista permitir um serviço público nacional mais flexível, adequado e eficaz.

As escolas devem permitir uma participação equilibrada dos diversos interesses na prestação do serviço educativo em que o Estado é o garante e regulador do serviço público nacional de educação. Salienta-se, no entanto, a importância de colaboração e envolvimento de todos os intervenientes neste processo: professores, alunos e famílias e serviços da comunidade.

No entanto, surgem-nos dúvidas e incertezas quanto à coerência entre intenções e práticas. Assim, na sequência do Despacho nº 13313/2003, de 8 de Junho que aponta para uma “Lógica de verticalização” no processo de agrupamento de escolas em “unidades de gestão” reunindo escolas de diferentes níveis de ensino, contraria-se a possibilidade de criação de agrupamento de cariz vertical e horizontal, tal como previa o regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio). Apesar de favorecer um processo articulado e

sequencial dos alunos e resolver o isolamento de algumas escolas, defende que a construção de agrupamentos deve resultar de projetos pedagógicos comuns e das dinâmicas locais, com salvaguarda da identidade e denominação de cada escola. Assistimos, contudo, à criação de unidades organizacionais de grandes dimensões - (mega) Agrupamentos- cujos processos e modos de criação são por vezes questionáveis. Escudam-se por detrás da autonomia uma lógica de controlo centralizado e tecnocrático ao velho estilo de administração (Lima, 2003), pois no processo de constituição dos agrupamentos é evidente a lógica centralista da administração que procura regular as práticas socioeducativas das escolas.

O problema atual da gestão escolar centra-se na difícil implementação de boas formas de coordenação de ação pública não esquecendo o cariz democrático das organizações. Para uma boa coordenação e gestão escolar, o “diretor” de uma escola deve não só possuir competências no domínio de educação, pedagogia, gestão, capacidade de liderança e sentido de serviço público, como também garantir uma gestão participada dos intervenientes no processo educativo, privilegiando os interesses “ pais, professores, alunos, grupos sociais, interesses económicos...” de modo a obter um acordo ou compromisso quanto à organização e natureza do “ cariz ” educativo que a escola deve garantir aos seus alunos por esse motivo deve possuir competências no domínio de educação, pedagogia, gestão, capacidade de liderança e sentido de serviço público.

Atualmente, prevalece, ainda, uma lógica centralista na concretização da autonomia das escolas, especialmente no que se refere ao contrato de autonomia, à descentralização municipal, à reforma da administração central e à desconcentração do Ministério da Educação.

Em relação à autonomia, as escolas, continuam a depender das leis emanadas pelo Ministério da Educação. A Direção do Agrupamento tem unicamente o papel da sua implementação, pelo que o conceito de autonomia escolar seja ainda considerado um mito pelos diversos atores envolvidos no processo de educação.

1. Justificação do Tema e Subtema

A realização deste estudo prende-se com a dicotomia teoria práxis da constituição dos (mega) Agrupamentos e da sua cultura organizacional. Este tema este revela-se importante pela diferenciação dos modelos adotados e uma contínua e permanente reconstrução dos mesmos. Deste modo, tentaremos identificar as lógicas

subjacentes ao processo de construção de um agrupamento e da implementação do novo método de administração e gestão. Como no modelo educativo Português há uma significativa centralização administrativa, cada escola acaba por desenvolver um modelo diferenciado e contraditório ao processo de autonomia.

A globalização veio requerer rápidas transformações e reformulação de regras políticas, sociais e económicas. Ao nível educativo, estas reformulações consistiram na atribuição, mais teórica que prática, da atribuição de poderes a entidades localizadas. A este processo corresponde a descentralização de poderes ou a autonomia do setor educativo.

Assim, vislumbra-se uma nova arquitetura para a educação, a partir de critérios de eficácia e eficiência em consonância com os interesses do mercado, que alicerçam as várias ordens de mudança no sistema de ensino, pelo que aparecem os (mega) Agrupamentos, não para rentabilizar mas sim para economizar.

2. Problemas em estudo

O XV^o Governo Constitucional impulsionou o agrupamento de escolas com órgãos próprios de gestão localizados na escola sede de cada agrupamento. Na prática, continua a haver uma ausência significativa de modificações prevalecendo um processo hierárquico em que a lógica administrativa e a política local se sobrepõem em detrimento dos atores envolvidos no processo educativo.

Desta constatação, surge o problema a que pretendemos responder: Qual é o grau de autonomia dos agrupamentos escolares e em que medida as escolas que integram estes agrupamentos são afetadas na sua autonomia?

3. Questões

- Qual a margem de autonomia de que gozam os (mega) Agrupamentos?
- Até que ponto os (mega) Agrupamentos retiraram autonomia às escolas que os integram?
- Como funcionam as escolas com os (mega) Agrupamentos a nível de gestão escolar?
- Que efeito teve a criação dos (mega) Agrupamentos na comunidade escolar?
- Quais as opiniões e expectativas dos profissionais educativos a respeito da constituição dos (mega) Agrupamentos?
- Qual o modelo de gestão adotado pelos agrupamentos?

4. Objetivos

- Analisar o grau de autonomia dos (mega) Agrupamentos do ponto de vista organizacional e da participação dos docentes
- Avaliar se os (mega) Agrupamentos reduzem ou anulam a autonomia das escolas que o constituem.

5. Hipótese de Trabalho

- O grau de autonomia dos (mega) Agrupamentos é muito limitado face às imposições do Ministério da Educação.
- O funcionamento dos (mega) Agrupamentos reduz ou anula a autonomia das escolas que o constituem.

CAPÍTULO I

Estado e Regulação das Políticas Educativas

A reestruturação e reforma do estado resultou em medidas legislativas e políticas diversas que afetaram a educação e a administração pública em geral. Dentro destas medidas, destacam-se a livre escolha de escola pelos pais, a descentralização de poderes, a autonomia das escolas, a diversificação de oferta escolar, o reforço do procedimento de avaliação e prestação de contas. Estas medidas revelaram-se os pilares do novo conceito de gestão escolar.

Estes pilares são aplicados na educação, de modo a poder haver uma alteração dos na regulação do poder político do sistema escolar. Estas são, por vezes, aplicadas com recurso à oferta do mercado ou a entidades privadas.

Estas medidas podem obedecer a critérios técnicos como por exemplo a desburocratização, a modernização e o combate à ineficiência do estado e também a fatores de ordem política tais como projetos neoconservadores e neoliberais com o fim de libertar do controle do estado a sociedade civil e ainda recorrer a elementos de ordem cultural filosófica e pedagógica, com a participação da comunidade, adaptando o ensino às características específicas dos alunos.

Por regulação entende-se a forma como a ação social, mecânica ou biológica se ajusta a determinados fins. Esta traduz-se por normas e regras pré definidas e fixadas sobre forma de regulamentos. Estas possuem um valor por si mesmo, estando associadas ao controle de elementos autónomos, mas ao mesmo tempo independentes sendo vistas como essenciais para manter o equilíbrio de qualquer sistema social ou físico.

Estas regras estão associadas a processos de retração positiva ou negativa, que permitem ao sistema analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir ordens coerentes aos diversos órgãos executores e identificar as perturbações que possam existir.

A regulação está associada à intervenção do estado na condução das políticas públicas. O novo papel regulador do estado serve para pôr em evidência a modernização da administração pública em detrimento do controle burocrático das práticas tradicionais. Estas são e sempre foram usados pelo estado, pelo que a

regulação seria regida pela avaliação da eficácia e eficiência dos resultados e mais flexível na definição dos processos aplicados.

Piaget (1977) estabelece dois tipos de regulação, a conservadora e a transformadora. A conservadora tem por finalidade única o equilíbrio, a coerência, a reprodução do sistema. A transformadora tem a tripla função de entender como um sistema pode dar lugar a novas formas de organização, entender o modo como o processo de regulação origina o seu sucessor e entender qual a interdependência entre as diversas formas de regulação. Um processo complexo de reprodução e transformação assegura o desenvolvimento de um determinado sistema. Esse conjunto de mecanismos é que define a regulação como condição indispensável à manutenção da existência e coerência de um sistema. Este é composto, no seu interior, por vários dispositivos de regulação com finalidades distintas.

Segundo Mehel (1974), nos sistemas complexos verifica-se a existência de uma “ tripla regulação: pré-regulação, pós regulação centralizada e uma multiregulação a que se pode chamar co-regulação. Nos regimes políticos centralizados, privilegia-se a pré regulação estatal e os regimes burocráticos correspondem a uma hipertrofia da pré-regulação.

Na pós-regulação centralizada, há um certo controlo das regras e normas pelo poder central. Na multiregulação, as ações que mantêm o funcionamento do sistema educativo são determinadas por dispositivos reguladores que, muitas das vezes, se anulam entre si ou pelo menos tornam relativa a relação causal entre objetivos, princípios, processos e resultado.

Reynaud (1997 e 2003) identifica três processos de regulação de sistemas sociais: a regulação institucional ou normativa e de controlo executada, que é exercida pelo governo ou por uma hierarquia de uma organização. Este tipo de regulação exerce uma certa autoridade sobre os atores aos quais orientam as ações e interações. Uma outra é a regulação situacional ativa e autónoma, que define as regras que orientam o funcionamento do sistema e o seu reajustamento quando necessário. Uma terceira é a regulação conjunta, que tem como objetivo a produção de regras comuns entre a regulação de controlo e a regulação autónoma, promovendo, deste modo, o diálogo e a interação entre as duas anteriores.

A educação nos países com uma administração burocratizada e centralizada, a palavra regulação aparece associada ao debate sobre a reforma da administração e modernização do estado na educação. Noutro contexto, este termo aparece associado

por oposição a “desregularização” no qual a oposição regulação / desregulação pretende mostrar uma rutura com os modelos tradicionais da intervenção do estado na condução e coordenação do sistema público da educação. Havendo, neste último, uma substituição parcial por uma privada.

A regulação como modo de coordenação dos sistemas educativos é um processo que tem como funções: assegurar coerência, equilíbrio e transformação do sistema a que pertence e compreender a produção de regras, disjunções e constrangimentos, para orientação do funcionamento do sistema e adequado reajustamento das ações dos seus atores. Esta adequação efetua-se em função dessas normas, em função dos atores envolvidos nas posições estratégicas e em interesses como acontece com o sistema educativo. Não sendo este um processo único, previsível e automático, mas sim um processo que resulta preferentemente do cumprimento das regulações do que controle das regras aplicadas sobre os regulados.

Neste processo de regulação, o estado tem um papel essencial. No entanto, este papel não é único nem o mais decisivo nos resultados finais, uma vez que estes são imprecisos e sujeitos a múltiplas variáveis, por vezes contraditórias, por parte dos pais, professores, comunicação e outros agentes sociais. As regras, normas, e orientações oriundas do poder político influenciam a coordenação, transformação ou equilíbrio do funcionamento do sistema educativo mais do que as interações dos vários dispositivos reguladores.

Qualquer processo político, ideológico ou ético não conduz necessariamente a ajustamentos ou reajustamentos dos processos de regulação. As estratégias, os interesses e as lógicas de ação dos diversos grupos de atores em que existe a negociação a recomposição de objetivos e poderes e a confrontação é a condição que pode originar a ocorrência de tais reajustamentos.

A regulação do sistema educativo tem que ser vista como um sistema de regulações cujo funcionamento valoriza o papel importante e fundamental das estâncias de mediação. Estas têm o papel de mediar a comunicação entre instâncias formais e informais, de forma a superar os conflitos. O seu papel é decisivo para a dinâmica do sistema de regulação e confirmação de estruturas.

A não existência de consenso quanto às normas e princípios que devem orientar a transformação e orientação do funcionamento do sistema, confere uma grande fragilidade à direção que irá levar à necessidade de mudanças ou reformas.

Por outro lado, a competitividade nos processos de regulação dos sistemas educativos dificulta a sua coerência e equilíbrio pondo em causa o funcionamento de um ensino educativo nacional.

Para tentar ultrapassar esta situação, diversas medidas e projetos educativos foram apresentados, nomeadamente: a criação de subsistemas locais de ensino relativamente independentes, processo de autorregulação por pessoas em substituição da regulação das estruturas e processos, compromissos ou acordos sobre a natureza e finalidade do bem educativo, de tal modo que possa haver confluência dos diversos processos de regulação.

A conceção, reforma e reestruturação do estado e sua administração dá-nos uma visão profunda da transformação como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas.

Até a década de oitenta do século passado a regulação era caracterizada por um modelo burocrático profissional em que havia uma aliança entre professores e estado conjugando uma regulação profissional, cooperativa e pedagógica com uma administrativa, estatal e burocrática (Barroso, 2013).

Este compromisso entre “profissionalismo” e “burocracia” explica-nos como a regulação do sistema educativo em Portugal foi dominada até finais dos anos 80 por um modelo burocrático profissional. Este modelo traduzia-se num comprimento burocrático que perspetivava a racionalidade e no qual a administrativa da escola estava ao serviço do reforço político do poder vigente. O estado e profissionais educativos davam primazia à racionalidade pedagógica. Pode dizer-se que coexistiam, então, dois tipos de regulação: uma “regulação administração burocrática e administrativa” e uma “regulação profissional corporativa e pedagógica” (Barroso 1999 e 2000).

Atualmente, as políticas educativas organizam-se entre o “quase mercado” e “estado avaliador”, caracterizando-se por uma oposição entre o modelo burocrático – profissional e o modelo pós burocrático. Estes, por sua vez, vão impulsionar os modelos, a regulação e governação, convergindo parcialmente. No entanto, esta convergência não conduz as políticas totalmente idênticas, pois desenvolvem-se em contextos e proporções diferentes. A convergência de diversos fatores de desenvolvimento, tais como a globalização económica, o pós fordismo, a crise de legitimidade e racionalidade do estado providência, a emergência das políticas neoliberais fizeram com que os diferentes grupos sociais procurassem outros

percursos educativos para os seus filhos, com possibilidade de escolha da escola contaminando a externalização das políticas educativas nacionais (Afonso, 2003).

Estas transformações têm-se ocorrido em Portugal de modo menos radical e mais lentamente devido à importância da escola pública como referência e ao peso que administração central tem na estrutura do poder do próprio Estado. Não obstante, a evolução tem vindo a realizar-se com o objetivo de aumentar o poder decisão a nível local ou intermédio.

A política oficial privilegia a modernização da administração escolar sem detrimento da igualdade de oportunidades. Contudo, na maior parte das vezes, há um favorecimento da prestação dos serviços educativos numa lógica de mercado.

As políticas neoliberais criticam o centralismo e a burocracia pondo em dúvida a qualidade dos serviços públicos reclamando uma menor intervenção do estado e como solução a privatização do serviço educativo.

A redução da intervenção do estado operacionalizar-se-ia através de diversas reformas estruturais com dimensões e estruturas diferentes (como diversas políticas, meios de informação e peritos). Poem em causa serviço público e incentivam o mercado assente numa lógica subordinada à economia e valores, tais como a excelência, concorrência e gestão empresarial. Estas medidas afiguram-se como indispensáveis para dinamizar e modernizar o serviço público e educativo, tendendo para a sua privatização.

Deste modo, tentam criar mercados educativos, transferindo para os clientes a ideia do serviço público no qual existe uma substituição por bens diversos de pendor mercantilista. Este serviço público, distribuído como um bem comum e detentor de produtos de qualidade é, de facto, caracterizado por desigualdades de acesso e de natureza desigual, sobre a aparência de um mercado único.

O funcionamento da educação é dirigido às famílias, processando-se a privatização total ou parcial da gestão ou propriedade das escolas, tendo como objetivo primordial a articulação entre mercado da educação com o do emprego.

As regras de concorrência definidas pela eficácia, qualidade e excelência é que pautam a planificação das ideias neoliberais, deixam- de ser objeto das escolhas políticas definidas pelo estado.

A necessidade de preservar um estado forte mas com ação discreta mostramos ser necessário reduzir o peso do estado em certas áreas mas reforçá-lo noutras. Perante o insucesso do liberalismo e da tentativa de encontrar um equilíbrio entre o

estado e o mercado, não podemos ficar agarrados e prisioneiros a esta dicotomia dos dois modelos tornando-se necessário encontrar então novas modalidades de relação pública para haver uma responsabilidade coletiva em educação.

CAPÍTULO II

Regulação das políticas educativas e a emergência do poder local

O espaço local constitui uma referência das políticas educativas sendo crucial na criação de diversas iniciativas tais como a territorialização e desconcentração das políticas educativas, modernização administrativa, mobilização das estruturas comunitárias, autonomia dos estabelecimentos de ensino, criação de um mercado de ensino e privatização do ensino público de educação. É visto como um local de participação interdependente, aplicação e concorrência na preservação do estado no seu perfil e ação numa preceptiva unilateral através do incentivo à modernização e contextualização territorial.

O estado criou os sistemas públicos nacionais de ensino numa modalidade de processo designado por Estado Educador. Este modelo é fortemente centralizado, burocrático regulador e procura assegurar um ensino universal e homogêneo.

O “local” é visto sobretudo como lugar de aplicação cujos “desvios” devem ser rigorosamente controlados. No entanto, são toleradas algumas iniciativas “marginais” e “clandestinas”, no dizer de Barroso (2013: 12-13).

O Estado na Educação considerou necessário adotar uma “gestão pública”, introduzindo medidas de centralização e descentralização administrativas, novos modos de regulação tipo pós burocrático, num reforço de modernização e uma logica de privatização do ensino publico.

Segundo (Bem Ayel, 2009), a consagração do território como lugar de decisão e construção política ainda é teórica, mas a sua existência é essencial para a criação de uma “nova ordem educativa local”, envolvendo entidade privadas, públicas, associações, movimentos locais e suas influências.

2.1. Regulação pós burocrática e Descentralização

A descentralização pode ser definida como a transferência da responsabilidade da planificação, da gestão e do financiamento do governo central e suas agências para níveis mais baixos (descentralização territorial) ou para unidades de governo mais especializadas (descentralização funcional) (Rondinelli *et al.*, 1983)

No caso da descentralização educativa, ela pode corresponder a diferentes motivações pedagógicas e políticas: a democratização, que visa uma maior participação dos atores locais e escolares; o aumento da eficiência graças a uma melhor distribuição e utilização dos recursos existentes; a transferência dos custos para poderes locais e outros atores; a integração da escola com a comunidade; o desenvolvimento de comunidades profissionais entre os docentes; o melhoramento da qualidade, através de uma adaptação dos métodos de ensino ao contexto local; a redistribuição do poder a favor de determinados grupos; a atomização de conflitos para assegurar a governabilidade; etc. (Lauglo, 1995; Prawda, 1993; Weiler, 1990).

Independentemente do seu sentido conotativo, a descentralização é uma das preocupações de todos os programas governamentais, mas repercussões pouco significativas na prática. É um tema polémico que gera discursos contraditórios e é usado, quando conveniente, para reforçar a participação e democracia local e noutras situações para reforçar a promoção do mercado.

A defesa da descentralização tem como fator chave aproximar o lugar de decisão do local de aplicação, promover a participação dos utilizadores do serviço público na sua gestão, tendo em conta as especificidades locais, reduzir a burocracia do estado, desenvolver a inovação pedagógica e libertar a criatividade.

No entanto, esta convergência de objetivos ao nível de políticas realistas gera posições e modelos teóricos diversos. Os mais radicais defendem que a intervenção do estado deve ser mínima, passando para as autoridades locais e outros atores periféricos o desenvolvimento e implementação de modelos descentralizados. Segundo este modelo, haveria uma real transferência de competências, poderes de decisão e recursos. Por outro lado, existe um outro modelo de descentralização assente em políticas de retórica em que o estado conserva a sua centralidade e poder de decisão sobre a organização e centro do sistema público de ensino, transferindo somente algumas competências executórias para a periferia. Em suma: as vantagens da descentralização estão longe de ser tão amplas quanto prometem os seus defensores, conduzindo já a haver um aumento de desigualdades a nível da gestão escolar.

Um outro ponto que merece ser analisado é o da relação da descentralização e a importância do local. A descentralização associa-se à necessidade de ajustar a diminuição do papel do estado como prestador direto do serviço público, sem haver prejuízo da equidade da oferta educativa e de coesão nacional.

Esta redistribuição de funções entre o centro e a periferia põe em causa a própria dicotomia tradicional entre centralização e descentralização (Van Haecht,1998), dado que propicia uma amplitude e ritmos diversos, com uma emergência local pouco uniforme e com um fundo de políticas mistas que confinam os dois movimentos com áreas de domínios mistos.

Os novos modelos de regulação estão associados à emergência do local podendo ser designados por pós burocráticos. Estes modelos baseiam-se na legitimidade e racionalidade da lei como modelo burocrático. Na regulação pós burocrática, segundo Maroy (2006), a valorização dos resultados e a busca da eficácia são privilegiadas por comparação com as regras do direito. A racionalidade continua a ser valorizada mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental.

Em Portugal, coexistem a burocracia e a pós burocracia na aplicação e definição das políticas públicas da educação como é o caso da descentralização e da contratualização da autonomia das escolas (Hipólito, 2011 e Lopes, 2012). Há uma 'hibridez' como estratégia ganhadora para a sobrevivência do estado. Paradoxalmente, é também visível uma utilização de outros modelos de gestão e organização construídos com finalidade opostas: regulação pós burocrática e neo-burocrática em que esta tem como principal objetivo melhor o funcionamento burocrático da administração, face ao aumento da diversidade e complexidade do sistema.

A função da regulação neo-burocrática é melhorar o funcionamento burocrático da administração. Por vezes, as transformações na gestão e organização dos serviços de administração local regional e central não passam de uma mera cosmética ao serviço dos mesmos modelos de funcionamento e aos mesmos fins.

O principal objetivo da revolução pós burocrática é reformular o papel do estado na provisão, definição e controle das políticas educativas, reduzindo a ação da intervenção do estado com medidas de modo a favorecer o mercado educativo como, por exemplo, o reforço da autonomia das escolas e a descentralização de modo a garantir a liberdade as escolas e concorrência diminuindo o papel da administração central na provisão direta do processo educativo.

Estes modelos de regulação são caracterizados por um "conhecimento intensivo" e, como refere Barroso (2011: 92), "o conhecimento circula através da circulação dos actores e dos seus discursos, no quadro de diferentes relações de poder, em espaços formais e informais de acção pública, quer tenham acção política

direta (como o governo, parlamento, administração pública, os sindicatos entre outros), quer indirectos” como as universidades, as associações, os meios de comunicação social, eventos académicos, etc.)

Neste tipo de regulação, o conhecimento serve para legitimar um poder político com quebra de autoridade, vendo-se obrigado a negociar com os diversos atores as novas formas de governar. É, também, regulador, substituindo as formas de controlo burocrático por formas mais persuasivas, assentes mais em resultados do que em normas, como é próprio das formas da regulação pós-burocrática.

2.2. O local como espaço multirregulador dos territórios educativos

Nas políticas educativas, o processo de coordenação e produção não resultam da ação do governo e sua administração. É um processo complexo, que pode ser desenvolvido a partir de vários modelos: desconcentração e descentralização, interdependência das escolas cuja regulação privilegia o local como um espaço público multirregulador (Barroso 2005b e Barroso 2006b).

Segundo Pinhal, “Na territorialização o local assume-se como um quadro de realização contextualizada de políticas nacionais” e “outras vezes como quadro de produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (2012: 272).

As grandes finalidades da territorialização, segundo Barroso (2005b), consistem em:

- Contextualizar e localizar a ação educativa e as políticas, contrapondo a homogeneidade dos processos e normas à heterogeneidade das situações e formas;
- Conciliar interesses privados para satisfação dos alunos e suas famílias na procura de bem comum para o interesse educativo;
- Substituir uma lógica de submissão na execução e definição das políticas educativas por uma lógica de implicação,
- Substituir o controlo monopolista e hierárquico do estado por uma relação contratual negociada baseada na horizontalização e desmultiplicação dos controlos centrais e locais.

Se analisarmos criticamente os processos de territorialização das políticas administrativas, tais como, a descentralização administrativa, a concessão de uma maior autonomia às escolas, a contratualização local, entre outros, podemos suspeitar

das intenções dos agentes da administração central e do governo neste processo de devolução de competências a estâncias locais.

Em alguns casos, a “territorialização” é vista como uma forma de privatização da escola pública ou uma introdução de uma lógica de mercado no seu funcionamento. Noutros casos, é vista como a transferência para a periferia da gestão das centralizações que o centro não pode resolver ou ainda como uma manipulação do estado central que dinamiza localmente as políticas que já anteriormente tinha determinado.

No caso da ‘descentralização’ administrativas, tenta-se demonstrar que os processos de transferências de competências para as autarquias não é mais que um processo de “autolimitação” decidido e controlado pelo estado para perpetuar o seu poder. Substitui-se um controlo direto, com respeito por algumas normas e regulamentos, por um controlo remoto baseado nos resultados.

Estevão (2013) considera que os processos descentralizadores ou autonómicos (como a municipalização) se apresentam frequentemente como verdadeiras próteses estatais, uma vez que amiudadamente não passam de mecanismos de ocultação do poder real e imperial do Estado. Assim, podemos dizer que as políticas locais, onde estão incluídas as da educação, podem significar uma forma indireta de legitimar ou replicar as políticas centrais constituindo-se como mecanismo centralizador de reforço do poder do estado.

Analisando as medidas políticas educativas verifica-se que existe uma enorme distância entre a retórica da “territorialização”, que fomenta um maior envolvimento das comunidades e para as autarquias maior poder de decisão e recursos e a ação reguladora da administração central que caminha no sentido oposto.

A territorialização é a tomada do poder por uma determinada comunidade de diversos espaços sociais e não pode ser justificada como medida destinada a aliviar e modernizar a máquina do estado. Deste modo, a construção de “territórios educativos” não pode o resultado de uma política de ordenamento do território de cima para baixo com campo de ação limitado e fronteiras pré-definidas. Devendo, sim, resultar do esforço da negociação e discussão e contrato dos interesses individuais com os interesses comuns.

O local tem uma importância crescente na concretização e definição das políticas educativas. Como afirma Ferreira, as políticas sociais públicas, ditas territoriais e contratuais “têm vindo a fazer apelo à iniciativa local e ao trabalho em

rede e em pareceria quer no domínio e de gestão escolar, político e social. Para tal, tem tentado promover políticas de autonomia de gestão local da escola, projetos de luta contra a pobreza e a exclusão e iniciativas de desenvolvimento local. Nesse sentido o local parece ter-se tornado o horizonte privilegiado das políticas de ação socioeducativo» (2005: 21-22).

A construção de “sistemas educativos locais” é um contributo de conhecimento e desenvolvimento da dimensão das políticas educativas. Esses sistemas locais devem estar inseridos na política e sistema educativo nacional. Por sua vez, cada local tem condições, necessidades e recursos próprios, aspirações dos atores locais envolvidos distintas e dinâmicas regionais idiossincráticas.

Na definição e operacionalização das políticas educativas, a introdução de uma lógica territorial não pode ser o resultado de uma norma imposta pelo centro com a única intenção de redesenhar oferta dos serviços educativos como consagradas na “carta escolar”. Não pode, igualmente, resultar da tentativa de conseguir aparente ganhos de eficiência, densificando e massificando os recursos como acontece nos (mega) Agrupamentos.

Por isso, como princípios estruturantes da educação temos de recusar a definição de “territórios” uniformes e homogêneos decretados pela administração. É necessário:

- Implementar um processo participado, contratualizado e negociado;
- Respeitar a “pluralidade do local” e a diversidade dos centros de decisão;
- Ter uma visão alargada das formas e processos de territorialização;
- Evitar novos espaços de intervenção social e educativa, que podem pôr em causa a sua equidade e coerência nacional;
- Consagrar as funções de informação, avaliação e acompanhamento pela função reguladora da administração central.

A emergência do local é um processo complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais entre os diversos atores dentro e fora do estado e não um processo linear resultante da troca de competências e recursos entre centro e periferia, entre o local, regional e o nacional.

A ordem local, para ultrapassar os conflitos existentes, exige a introdução ao nível dos territórios e escolas uma “regulação sociocomunitária” (Barroso,1999). Esta possibilita a definição de compromissos públicos por referência a um bem comum”. Compromisso que requer um equilíbrio entre o Estado, os professores, os pais dos

alunos e comunidade em geral na regulação local da escola pública e na administração da educação.

Este tipo de regulação “sociocomunitária leva, necessariamente, a uma alteração dos perfis da administração pública, das políticas e a uma revitalização do poder local como espaço e estrutura privilegiada de intervenção local” (Barroso,2005a: 82).

A pluralidade de atores, espaços de atuação e complexidade de processos criam as possibilidades e as potencialidades de territorialização das políticas de educação. Estas permitirão ultrapassar a visão estreita da simples modernização educativa, que parece estar associada às medidas de descentralização, e acrescentar novos aspetos de regulação.

CAPITULO III

Autonomia Escolar e Qualidade da Educação

A escola busca progressivamente a sua autonomia, pelo que a comunidade escolar tenta livremente elaborar um projeto político pedagógico. Projeto, este que não pode ser encarado como um decreto, mas antes como uma medida descentralizada na qual a escola partilha o poder e tomada de decisões e passa a haver uma responsabilidade coletiva e individual buscando a excelência com equidade e fortalecendo-se com as práticas anti - autoritárias (Hora, 1994).

A autonomia pode apresentar-se sob quatro tipos (Hora, 1994):

- Autonomia administrativa, que possibilita ao conselho escolar tomar decisões através de projetos, planos e programas, de tal modo que possibilite a participação da comunidade escolar nas tomadas de decisões de forma democrática;
- Autonomia financeira (total ou parcial), em que a escola adequa os recursos financeiros existentes para a realização dos seus planos e projetos. No caso da autonomia financeira total, a escola administra todos os recursos que possui, enquanto que na autonomia financeira parcial, a escola só é responsável por parte dos recursos que lhe foram atribuídos, sendo os restantes da responsabilidade do órgão central;
- Autonomia jurídica, na qual é a própria escola que cria as normas escolares, baseando-se na legislação educacional, como a contratação de professores ou transferência de alunos;
- Autonomia pedagógica, em que é a própria escola que define as atividades pedagógicas curriculares, desenvolvendo o Projeto Político Pedagógico em que o ensino e a pesquisa são as condições necessárias para a eficácia da escola.

Quando na escola se põem de lado as práticas autoritárias e se prática uma gestão democrática, com uma postura de emancipação como método de decisão, melhora-se, de forma real, a qualidade do ensino assente num modelo eficaz de autonomia.

3.1. Conceito de Autonomia das Escolas e Participação Democrática

Na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14 de Outubro) faz-se referência à autonomia de gestão mas só em relação ao ensino superior, uma vez que só estes estabelecimentos começam a gozar de autonomia administrativa, financeira, científica e pedagógica.

No que concerne ao ensino básico e secundário, a gestão e administração escolares, devem ser efetuadas por órgãos próprios, assentes em princípios democráticos, representativos e de participação da comunidade e subordinando os critérios administrativos aos de natureza científica e pedagógica. Esta lei pretende uma elevada participação das populações, com níveis de decisão eficientes e adequados ao meio comunitário, assentes nos princípios da desconcentração, descentralização e diversificação de estruturas e ações educativas.

Tendo presente a lei de bases do sistema educativo, foi criado um grupo de trabalho dentro da Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Este tinha como objetivo o estudo da distribuição de competências entre administração local, regional, central e institucional (Fernandes 1987 e 1988). Os documentos preparatórios da comissão referem-se à autonomia, como modalidade de organização das escolas básicas e secundárias, de modo a executarem o seu projeto educativo (Lima, 1988). De entre outras propostas, emergiu o conceito de “comunidade educativa” (Formosinho 1983), que nasceu da necessidade de se criar uma escola pública, que fosse além de sua mera unidade de administração educativa.

A autonomia da escola implica uma causa política de participação democrática e de abertura à comunidade. Os seus diversos órgãos de gestão, direção e administração formulam, adaptam e implementam as políticas e estratégias de governação com abertura à comunidade. O papel dos professores como agentes neste processo carece ainda de definição.

O modelo burocrático é criticado pelos autores devido à prevalência de normas, instruções e diretivas, emanadas da administração central na vida pedagógica, financeira e administrativa da escola. Assim, o grupo de trabalho procurava definir uma outra escola, mais autónoma e participada, mas também com mais responsabilidades.

3.2. Exercício de Autonomia Escolar e Autonomia de Educação

O regime jurídico de autonomia das escolas oficiais do segundo e terceiro ciclos do ensino básico e do ensino secundário é estabelecido pelo Decreto-Lei 43/89, de 3 de fevereiro. Neste diploma, define-se como autonomia da escola “a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos intervenientes no processo educativo” (art.º 2º, n.º 2). Essa autonomia é exercida através de competências próprias, como a gestão de programas, currículos, atividades de complemento curricular, acompanhamento e orientação de aluno, gestão de espaços e tempos de atividade educativa, formação e gestão de pessoal docente e não docente, gestão de apoios educativos, equipamentos, instalações e gestão financeira e administrativa.

Este diploma tem um carácter orientador de transferência progressiva para as escolas de poderes e competências. Devem ser respeitadas as normas de carácter geral e fomentada a necessidade de autonomia de gestão escolar, da qual, segundo Formosinho (2007), aparecerem alguns tímidos exercícios de autonomia escolar.

O Decreto-Lei nº 172/91 prevê um modelo de gestão mais profissional e cria uma estrutura participativa da comunidade e dos pais, criando a assembleia geral que escolheria e nomearia o Diretor. Por sua vez, o artigo 6º do Lei 31/2002, de 20 de dezembro, cria um programa de incentivo à qualidade de escola com observatório de qualidade. As escolas passam a ser avaliadas na sua qualidade, através de indicadores, o contexto familiar dos alunos, recursos educativos, contexto escolar estimulante e resultados escolares. Este programa de autoavaliação retoma o conceito de qualidade inserido na política de democratização da educação. Consagra uma escola universal e com iguais oportunidades para todos os alunos, de tal modo que não se observe uma desigualdade de resultados.

O Despacho nº 4150/2011, de 4 de março cria um grupo de trabalho com a missão de apresentar uma proposta de modelo para o novo ciclo do Programa de Avaliação externa das escolas. Este grupo atuaria sobre orientação da Inspeção Geral da Educação.

O Decreto-Lei 26/2012, de 21 de fevereiro estabelece a avaliação do desempenho docente para Educadores de Infância, Professores do Ensino Básico e Secundário. A avaliação externa é centrada na observação das aulas e no acompanhamento da prática pedagógica e científica do docente. Para este efeito, é

constituída uma bolsa de avaliadores, fornecida pelos docentes de todos os grupos de recrutamento.

3.3. Reordenamento da Rede Escolar, sua Modernização e Racionalização

A qualidade da escola é caracterizada pela modernização e democratização na qual a escola democrática se junta à escola /vida ativa. A racionalização, eficácia, otimização, qualidade e controlo de qualidade (Lima, 1994) são o paradigma das organizações económicas e de economias de mercado que juntam os conceitos políticos de participação, descentralizada com projetos e comunidades burocráticas.

A modernização da educação é o lema da autonomia de escola opondo-se ao modelo burocrático centralizado exigindo flexibilização de procedimentos e transferência de poderes para a escola. Assim, as políticas educativas afirmam-se como uma agenda descentralizadora e autónoma ou como uma simples forma de aumentar a eficiência da escola, através da valorização de ação dos atores locais (Barroso,1996).

A política de reforço de autonomia das escolas está alicerçada na territorialização das políticas e participação da comunidade na governação da escola e na modernização e eficiência da gestão escolar.

O Decreto-Lei Nº 115-A/98, de 4 de maio estabelece o “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré- escolar, e dos ensinos básicos e secundários”. Define a autonomia como “ o poder reconhecido à escola de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (art.º 3º, n.º 1).

Este novo regime concilia as diversas posições sobre participação e autonomia das escolas. Inclui o modelo de administração das escolas públicas, representação de pais, da autarquia e interesses económicos sociais, culturais e artísticos da comunidade (art.º 8º, n.º 2). No entanto, não confere ao conselho de escola o poder de selecionar e nomear o gestor, contudo alarga o eleitorado aos professores, pessoal não docente, representantes dos alunos do ensino secundário, representante dos pais e encarregados de educação (art.º 19, n.º 1).

Este diploma incentiva a criação de “unidades organizacionais com uma dimensão humana razoável, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão capazes de decisão e assunção da autonomia” (Formosinho & Machado, 1988).Estas

unidades organizacionais podem integrar estabelecimentos de educação de um ou mais níveis contíguos, criando-se assim o agrupamento de escolas. Esta integração pretende:

- Favorecer um percurso sequencial e articulado aos alunos;
- Superar situações de isolamento;
- Reforçar a capacidade pedagógica das escolas;
- Aproveitar racionalmente os recursos existentes;
- Valorizar e engrandecer as experiências em curso.

Deste modo, pretende-se, reformular as cartas escolares concelhias e reordenar a rede escolar.

A modalidade de agrupamento que prevaleceu foi a vertical, viabilizada pela Administração Educativa através do Despacho nº 13313/2003, de 13 de Junho e cuja realização exigia a assinatura de “contratos de autonomia”.

Os agrupamentos, como modelo organizacional, são a sequência de transferência e alienação de competências e autonomias das subunidades para as novas superestruturas. Estes ficam na dependência da administração central desconcentrada que as controlam, através de ordens colegiais e com uma tendência em reproduzir as tendências uniformes de um sistema centralizado.

CAPÍTULO IV

Processo de Constituição dos Agrupamentos e (mega) Agrupamentos e Autonomia

O XV ° Governo Constitucional impulsionou o agrupamento de escolas com órgãos próprios de gestão localizados na escola sede de cada agrupamento. Não obstante, na prática, continua a haver uma ausência significativa de alterações de gestão. Prevalece um processo hierárquico em que a lógica administrativa e a política local se sobrepõem em detrimento dos atores envolvidos no processo. Os procedimentos e rotinas escolares continuam a depender da administração central. Assiste-se a um movimento híbrido e contraditório que inclui a autonomia e centralismo nas decisões locais e nacionais.

O reordenamento da rede educativa, no que respeita ao agrupamento de escolas, procura mediar posições de participação de toda a comunidade escolar, autarquias, incluindo grupos socioeconómicos, culturais e artísticos da comunidade. O Decreto-Lei nº 115-A/98, procurou superar situações de isolamento, reforçar a capacidade pedagógica e criar um processo sequencial do percurso escolar para os alunos. Por isso, foram criados os (mega) Agrupamentos.

No entanto, como contraponto, podemos citar a difícil gestão do processo educativo, gestão trabalhosa por parte da direção, o desaparecimento das relações de proximidade entre os órgãos de gestão e a comunidade educativa, a diminuição dos postos de trabalho, uma comunicação complexa e mais burocracia, o reforço de controlo e não de autonomia, o elevado número de pessoas envolvidas na estrutura, as deslocações dispendiosas, o desajustamento de ação e concentração de poderes, as diferenças metodológicas e dinâmicas e a subvalorização da gestão administrativa pedagógica.

Nos termos previstos do artigo sexto do Decreto-Lei nº 75/2008, o agrupamento de escolas é uma unidade organizacional dotada de órgãos próprios de administração e gestão. É constituído por estabelecimento de educação pré-escolar, escolas de um ou mais ciclos de ensino. Administrativamente, por sua iniciativa ou por proposta de agrupamento de escolas e escolas não agrupadas, nos termos do artigo sétimo do mesmo decreto de lei, podem constituir unidades administrativas de maior

dimensões por agregação das mesmas levando assim à constituição dos (mega) Agrupamentos.

João Barroso e Ana Almeida (2001), a respeito da criação dos (mega) Agrupamentos e do seu carácter político no processo de aplicação do Decreto de Lei nº115-A/98, concluem que a constituição dos agrupamentos serviu para as direções regionais exercerem uma ação pedagógica de influência junto das autarquias para aderirem aos objetivos do novo regime de gestão escolar e reforçar a sua capacidade estratégica na micropolítica autárquica.

Para Licínio Lima (2011: 16) “A compreensão da escola como organização educativa demanda de forma privilegiada, o concurso dos modelos organizacionais, analíticos/interpretativos”. No tocante ao funcionamento das organizações educacionais, pelas suas híbridas e múltiplas funções e ações, conforme (Lima 2011: 21), “não se pode liminarmente fazer corresponder uma determinada conceção a apenas a uma imagem ou metáfora e, como se compreende menos ainda a um modelo teórico de análise de um paradigma. Não é sequer possível limitar a interpretação das conceções organizacionais da escolas as metáforas organizacionais disponíveis na literatura, embora em termos de referencial teórico esse capital hermenêutico não deva desprezado.”.

A escola não será exclusivamente burocrática ou anárquica. Mas não sendo uma ou outra coisa poderá ser simultaneamente as duas (Lima, 1992: 157). Este autor refere que “A ordem burocrática de conexão e a ordem anárquica de desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser conjuntivo e disjuntivo. A escola não será exclusivamente burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou outra poderá ser simultaneamente as duas. A este fenómeno chamaremos modo de funcionamento dígito da escola como organização”.

4.1. Gestão e Administração dos (mega) Agrupamentos

Os (mega) Agrupamentos devem funcionar, como estipulado nos normativos, com determinados órgãos, que detêm competências específicas. Vamos abordar, ainda que brevemente, o conselho geral que emerge como o órgão de direção da escola.

4.2. Conselho Geral

A estrutura organizacional das escolas assenta num modelo elaborado e imposto para todo o território nacional pelo ministério da educação. É um produto normativo/cultural em que os agentes localizados nas escolas são os seus executantes.

A criação do conselho geral é uma tentativa de dar poderes à comunidade no sentido de esta ter algum poder representativo sobre a condução política e pedagógica da escola. Pode, deste modo, condicionar o poder do diretor que, por sua vez, tem por função distribuir o serviço aos docentes e não docentes e exerce o seu poder hierárquico sobre os diversos membros que compõe o conselho geral.

O grupo dos membros constituintes do conselho geral tem um número mínimo de constituintes e uma representação equilibrada sem a possibilidade de qualquer dos corpos ou grupos representados ter uma maioria de lugares. Deve respeitar as dinâmicas e especificidades locais e a autonomia da organização da escola.

Só num quadro de administração centralizada e na ausência de uma efetiva descentralização é que se poderá justificar a representação da autarquia local no conselho geral.

A escola deve ser gerida através de orientações racionais com o Conselho de Escola a atuar ao nível de gestão estratégica utilizando as informações fornecidas designadamente pelo diretor. Por sua vez, o diretor tem o dever de assegurar o envolvimento dos professores no processo de decisão, o que permite aumentar a qualidade da informação recebida, promove uma cultura escolar interativa e apoia as culturas política e objetivos da escola.

No que concerne aos gestores escolares, o seu papel é o de intermediários da administração central. São responsáveis pela orientação e implementação de medidas concretas a nível nacional e executores de forma eficaz e conveniente com legitimação junto dos atores escolares.

4.2.1. Funcionamento e Competências do Conselho Geral

O conselho geral é o órgão responsável pela organização e definição das linhas orientadoras da atividade da escola. É uma estrutura formal da organização escolar, um órgão de participação e representação da comunidade educativa, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 48º da Lei de Bases do Sistema Educativo.

Segundo Barroso, Almeida e Homem, pensamos que os elementos que compõem o conselho Geral de escola possuem uma imagem de que se trata de um órgão com grandes poderes, o que aponta para “uma diferença substancial entre a definição abstrata sobre o estatuto e funções deste órgão e a definição concreta que cada participante dá da assembleia a que pertence” (2001: 159).

As competências atribuídas ao conselho geral são compatíveis com os poderes e funções que este conselho deve ter na orientação geral da missão estratégica da escola e como primeira destinatária de um sistema interno de avaliação, análise da organização e dos seus resultados. No entanto, estas competências, nomeadamente as técnicas, são normalmente exercidas pelo diretor e conselho pedagógico.

No desenvolvimento das suas competências e atribuições, o conselho geral recorre a procedimentos ritualizados, que se refletem num conjunto de atos organizados, discutidos e aprovados com mais ou menos clareza sem que se crie uma inter-relação entre os documentos analisados, do que resulta uma atividade mais ou menos descontínua.

4.2.2. Participação dos Membros do Conselho Geral

De um modo geral, os representantes do pessoal não docente, à semelhança de outros elementos que compõe o conselho geral, não têm preparação e formação para uma intervenção ativa nos assuntos agendados. Têm, deste modo, uma participação passiva.

A representação dos pais e professores, de um modo geral, pode ser entendida em dois sentidos. Os pais têm constrangimento ou condicionamento sobre decisões relativas a docentes e, por outro lado, os professores têm consciência da existência de dinâmicas paralelas na organização escolar. Por esse motivo, as lógicas inerentes a este processo e práticas de participação podem ser no sentido de evitar confrontações e conflitos.

4.2.3. Visibilidade do Conselho Geral

Como órgão central de definição das políticas da escola, o conselho geral tem uma importância fundamental, associada às atribuições e competências consignadas nos normativos legais. No entanto, no plano organizacional é um órgão com influência e poderes limitados, condicionados pela falta de informação dos seus membros e pelo modo como os processos e questões são conduzidos.

Os mecanismos de comunicação com os restantes órgãos e elementos do agrupamento têm um carácter informal e esporádico, com um impacto visual exterior mínimo pois só na época de eleições e na fixação de convocatórias para as mesmas é que o conselho geral se faz notar.

O conselho de geral é um órgão, que do ponto de vista formal, cumpre o estipulado nos normativos legais, tais como as ordens de trabalho, as convocatórias e as atas. Em termos de funcionalidade, a sua ação é limitada, não produzindo o efeito para que foi criada, como espaço privilegiado de participação dos agentes educativos e como órgão fundamental para uma real autonomia da escola.

Para haver um reforço da autonomia das escolas têm de existir competências e meios próprios. Os órgãos de direção e gestão devem poder decidir sobre matérias relevantes ligadas à definição de objetivos, modalidades de organização, programação de atividades e gestão de recursos.

Todavia, não basta regulamentar a autonomia; é necessário criar condições para que esta seja construída em cada escola, de acordo com as especificidades locais e respeito pelos princípios e objetivos do sistema público nacional de ensino.

Em suma, numa perspetiva formal, o conselho de escola encontra-se associado à aprovação final de documentos relacionados com a dinâmica organizacional da escola.

Todavia, na prática, a sua influência e impacto não possuem um carácter decisivo, na medida em que este órgão normalmente não exerce as competências ao nível da produção e verificação real das políticas que aprovam.

CAPITULO V

Modelos de Análise Organizacional dos (mega) Agrupamentos

5.1. Modelo Burocrático

O modelo burocrático, como modelo analítico, tem dimensões que possibilitam a compreensão de alguns aspetos relacionados com o funcionamento e estruturação das organizações educativas.

Ouchi (1980: 8) assinala que “virtualmente cada teórico da organização baseia o seu trabalho, implícita ou explicitamente, no modelo Weberiano”. Teoricamente, destaca as questões da racionalidade e da dominação em que a problemática normativa se encontra enfeudada à eficiência.

O modelo burocrático pressupõe estabilidade, ordem, racionalização de processos e procedimentos funcionando harmonicamente com a finalidade de atingir as suas metas.

Este modelo garante a ordem, a perícia, a continuidade, a previsão e o rendimento; apresentando uma série de características, tais como: a legalidade, a hierarquia, a impessoalidade, a racionalidade e a especialização.

A teoria da burocracia desenvolvida por Weber (1964) destaca a racionalidade e a liderança como as questões mais coerentes e imprescindíveis para entendermos as organizações.

Segundo este autor, a organização é primordialmente um problema político, uma “forma de dominação legítima” e, porque assente em critérios racionais, concretiza a dominação legal. Porém, a Organização é também um instrumento e metas diferenciadas de interesses. Assim, a organização burocrática possui um conjunto determinado de dimensões que a distinguem e dão à burocracia, segundo M. Weber, uma superioridade técnica sobre outras formas ou modelos alternativos organizacionais.

A burocracia weberiana apresenta uma série de características distintas em que se destacam: a centralização da estrutura de autoridade, cadeias formais de comando entre os diferentes níveis hierárquicos, orientação por metas, um grau de formalização e complexidade acentuado, processos racionais e centralizados de tomada de decisão e de controlo e exercício profissionalizado de funções (Hall, 1978).

Deste modo, o modelo burocrático dá uma imagem pré-determinada, integrada e fechada das organizações (Firestone & Herriott, 1982). Estas organizações assentam numa grande previsibilidade do comportamento dos atores. Beneficiam de regras escritas que definem o comportamento aceitável e o planeamento prévio.

A burocracia concebida como modelo racional dotado de superioridade técnica e eficiência elevados faz com que muitos dos desenvolvimentos posteriores dessem origem a partissem organizações variadas e adaptáveis a distintos contextos operativos (García Hoz & Medina, 1986).

Lima (1992), considera que burocracia Weberiana se traduz em disfuncionalidade. No entanto, a nível político e sociológico, Lima não critica desfavoravelmente, o modelo burocrático de Weber.

5.2. Modelo Político

O modelo político é um complemento ao modelo burocrático, dando relevo a outros conceitos e outras problemáticas necessárias também para explicação das dinâmicas organizacionais (Morgan, 1986).

Como principais características deste modelo temos:

- O ênfase no conflito, na negociação e no dissenso;
- O realce das estratégias e procedimentos dos grupos, cuja tomada de decisão resulta de processos complexos de negociação.

Em qualquer organização há uma diversidade de interesses, que os seus atores perseguem de diversas formas, considerando que a política é uma das fontes de poder e que os conflitos são “normais” e constituem fatores significativos de promoção e mudança.

As organizações são ambíguas e sujeitas a interpretações políticas diversas nem sempre coincidentes, emergindo de processos de negociações, lutas e pactos. As tomadas de decisões são um processo complexo de negociações em que os atores mobilizam os seus recursos de poder, no sentido de concretizar os seus valores e metas em influência efetiva.

O modelo político, aplicado às organizações educativas, fá-las sobressair como arenas de luta e liberdade em que os processos de decisão são eminentemente políticos. A posição dos grupos ou coligações é favorável para predominar sobre a minoria.

Deste modo, segundo alguns autores, as organizações são definidas, fundamentalmente, como “sistemas políticos” (March,1991: 17), como “contextos sociais atravessados por relações de poder” (Afonso, 1991: 22), como “arenas políticas” que albergam uma variedade complexa de grupos e indivíduos.

Este modelo, considerado globalmente, apresenta características que, muitas vezes, não vão de encontro aos interesses da organização. Acentua demasiadamente o sentido estratégico dos atores, como se tudo fosse calculado e avaliado, ou então, acentua o peso “quase sufocante” de instâncias macroestruturais sobre as organizações (Estevão, 1998: 190).

DIMENSÃO EMPÍRICA

1. Fundamentação da Metodologia Adotada Qualitativa

A pesquisa empírica é o resultado da colheita de dados, a partir de fontes diretas que conhecem, vivenciam ou têm conhecimento sobre o tema, facto ou situação. Estas podem causar diferenciação na abordagem e entendimento dos mesmos, conduzindo a uma mudança, acréscimo ou alteração profunda e relevante. Não devem, contudo, distorcer ou alterar o critério adotado, mas sim transformá-lo e enriquecer-lhe em conhecimento de fácil compreensão resultante da observação e não da teoria.

No estudo que iremos efetuar, implantaremos uma metodologia analítica qualitativa. As razões desta escolha prendem-se com facto desta metodologia dar uma apreensão profunda de significados expressos nas falas, nos comportamentos, nos sentimentos e nas expressões interligados com os contextos e delimitados pela abordagem conceptual do pesquisador.

Neste trabalho, para uma melhor credibilização empírica da interpretação dos dados recolhidos sobre as organizações educativas iremos debruçar-nos sobre um determinado período temporal do agrupamento em análise. Recorreremos à entrevista como método de recolha de dados.

Da análise dos dados recolhidos, tentamos construir uma rede de significação com o conhecimento empírico e de credibilização e plausibilidade da sua interpretação.

2. Estudo de caso

O estudo de caso é importante, porque possui determinadas características mais ou menos evidenciadas em análises deste tipo:

- Tem um carácter qualitativo ou naturalístico, que visa a descoberta;
- Enfatiza a interpretação em contexto;
- Busca retratar a realidade de forma completa e profunda;
- Usa uma variedade de fontes de informação;
- Permite generalizações naturalísticas;
- Procura representar os diferentes, às vezes, conflitantes pontos de vistas presentes numa situação social;

- Utiliza uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa.

Estudaremos o funcionamento a nível social e de gestão de um (mega) Agrupamento do Distrito de Braga, que abrange um agrupamento de escolas e uma escola secundária, com um corpo docente de cento e dois professores e frequentado por dois mil quatrocentos e setenta alunos, desde a educação pré-escolar, primeiro ciclo, segundo ciclo e terceiro ciclos e secundário.

O nosso interesse no estudo do caso está mais focado nos processos que nos resultados, na descoberta mais do que na confirmação no contexto, mais que em qualquer variável isolada, na interpretação mais do que em hipóteses, na precisão e explicação das dimensões de análise mais do que em justificação e prova.

Vários autores, tais como Yin (1993 e 2005), Stake (1999), Rodrigues *et al.*, 1999, entre outros, abordam o estudo de caso como uma estratégia de investigação em que um caso pode ser:

- Algo bem definido ou concreto, como uma organização, um grupo ou um indivíduo;
- Algo menos definido ou definido, num plano mais abstrato, como decisões processos de implementação ou mudanças organizacionais.

O estudo caso parece herdar na sua essência as características de investigação qualitativa, em consenso com a posição dominante dos autores que abordam a metodologia do estudo caso. Assim, o estudo de caso guia-se, nas sucessivas etapas de recolha, análise dos métodos qualitativos, com a particularidade de que o propósito da investigação é o estudo intensivo de um ou poucos casos (Latorre *et al.*, 2003).

A vantagem do estudo de caso é a sua aplicabilidade a contextos da vida real e a situações humanas.

3. Técnicas de recolha de dados

3.1 Entrevista

Importância da entrevista

A pesquisa utilizando a entrevista é um instrumento de colheita de dados com um papel importante nas atividades científicas bem como nas diversas atividades humanas.

A relação entre o pesquisador, o entrevistador e o entrevistado tem um carácter de interação (Haguette, 1997).

Quando o entrevistador faz as adaptações necessárias, a entrevista pode ser estruturada, assemelhando-se a um questionário para atingir respostas uniformes, de modo a fazer comparações e quadros estatísticos com utilização de um esquema básico em que o entrevistador faz as adaptações necessárias ou então pode ser semiestruturada em que não há uma ordem rígida de questões e então na base dos seus conhecimentos e interações o entrevistado fala sobre o tema proposto (Lakatos & Marconi, 1996).

A vantagem da entrevista é permitir a captação da informação desejada, tratar de assuntos de natureza interior e pessoal, bem como de temas de carácter invisual e de natureza complexa. Este instrumento de recolha de dados permite aprofundar questões apresentadas por outras técnicas de recolha, como por exemplo questionários de natureza mais superficial permitindo esclarecimentos, correções e adaptações que dão mais eficácia às informações que desejáramos (Mansur & Viude, 2002; Marconi & Lakatos, 2007).

Procedimentos de recolha de dados

Para a realização do estudo, foram contactados a diretora do (mega) Agrupamento para solicitar a permissão para fazer as entrevistas junto dos professores e dos Órgãos de Gestão (Anexos I, II, IV, V, VI, VII). Foi, ainda, contactada a Vereadora da Cultura da Câmara Municipal de Guimarães (Anexo III). As entrevistas foram administradas a uma amostra não-probabilística, por conveniência, nomeadamente a proximidade geográfica. Depois de recolhidos os dados, foram analisados, através de uma Análise de Conteúdo.

Para a recolha de dados foram elaborados 4 guiões de inquérito por entrevista construídos para o efeito. A entrevista constituiu uma das técnicas mais usadas nas Ciências Sociais, sendo muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano (Fernandes & Almeida, 2001). Dado o carácter qualitativo do nosso estudo privilegiamos a entrevista semi-diretiva, pois, segundo Quivy e Campenhoudt (2003), permite uma verdadeira troca durante a qual o entrevistado exprime as suas perceções e opiniões acerca de um acontecimento ou de uma situação.

Para recolhermos a opinião dos elementos da amostra, elaborou-se um guião onde se incluíram as questões. Associada à entrevista e com o intuito de obter dados académicos e profissionais dos intervenientes no estudo, foram, também, incluídas

perguntas como a experiência profissional, género, grau académico e área de formação.

Definição da amostra

Tabela 1. Amostra.

Pessoa a entrevistar	Estabelecimento
Diretor	(mega) Agrupamento Escolas do Distrito de Braga
Coordenador	EB 2,3 do distrito de Braga
Vereador da Educação	Câmara Municipal de Guimarães
Docente 1	EB 2,3 do distrito de Braga
Docente 2	Secundária do distrito de Braga
Docente 3	Secundária do distrito de Braga
Docente 4	Secundária do distrito de Braga

A primeira pergunta dos inquéritos por entrevista permitiu a recolha do tempo de serviço, habilitações académicas e grau de ensino em 4 docentes e 2 membros dos órgãos de gestão escolar e no caso do órgão de gestão autárquica foram a segunda e terceira perguntas que ajudaram a fornecer a mesma informação.

Para avaliar a perceção entre os diferentes entrevistados foram desenvolvidas perguntas sobre a autonomia das escolas após a formação dos (mega) Agrupamentos.

Objetivos da entrevista:

- Recolher dados sobre o desenvolvimento e autonomia da escola Secundária do distrito de Braga pertencente ao concelho de Guimarães.
- Recolher informação que caracterize o desenvolvimento e a direção da escola Secundária do distrito de Braga.
- Recolher informação sobre o trabalho pedagógico e científico nessa escola Secundária do distrito de Braga.
- Recolher informação sobre o funcionamento e autonomia do (mega) agrupamento do distrito de Braga.

4. Caracterização do (mega) Agrupamento do Distrito de Braga

O (mega) agrupamento de escolas, situado na cidade sede do concelho de Guimarães, distrito de Braga, resulta da agregação ocorrida em 2013, numa Escola Secundária com um Agrupamento de Escolas do Ensino Básico do concelho de Guimarães, distrito de Braga, constituído por 3 escolas básicas, uma das quais com educação pré-escolar.

A escola Secundária é a escola sede, que integra uma unidade de apoio especializado para a multideficiência surdo cegueira congénita e um centro para a qualificação de ensino profissional, estando aí também instalado o centro de formação da Escola Secundária.

Existem, ainda, 3 escolas básicas que estão agregadas ao agrupamento do Ensino Básico do concelho de Guimarães, distrito de Braga e são:

- 1) Escola básica na freguesia de Azurém que possui 15 salas de aula, campo polidesportivo, cantina com cozinha anexa e biblioteca;
- 2) Escola básica na mesma freguesia de Azurém. É uma escola do “Plano Centenário” com quatro salas de aula, dois pequenos gabinetes e uma sala de convívio, funcionando a cantina num pré-fabricado anexo;
- 3) Escola básica na freguesia de Urgeses. É um edifício com dois pisos, que para além das salas de aula, possui um pavilhão gimnodesportivo, uma biblioteca, salas de convívio, espaços destinados aos serviços de administração escolar, refeitório, bar, uma reprografia / papelaria e gabinetes e espaços de trabalho diversos. Os seus 2470 alunos estão divididos em: 50 crianças na educação pré-escolar (dois grupos), 377 alunos no 1º ciclo (15 turmas), 141 no segundo ciclo (6 turmas), 279 no terceiro ciclo (12 turmas), 1222 nos cursos científico humanístico do ensino secundário (44 turmas); 313 nos cursos profissionais (13 turmas) e 87 nos cursos de formação e educação de adultos (EFA) no ensino secundário. Dos alunos matriculados 2,8% dos alunos não são de nacionalidade Portuguesa e 65% não beneficiam no âmbito da ação escolar de auxílios económicos.

No que respeita às tecnologias de comunicação e informação 71,9% dos alunos do ensino básico e 73% do ensino secundário possuem em casa computador com internet. Quanto às habilitações académicas dos pais e encarregados de educação verifica-se que no ensino básico 19,9% tem habilitações de nível superior e 22% possuem o ensino secundário. Exercem funções no agrupamento 205 docentes sendo 93% do quadro, grupo com experiência profissional significativa.

O pessoal não docente é constituído por 74 trabalhadores, na sua maioria com mais de 10 anos de serviço, estando distribuídos da seguinte forma: 57 assistentes operacionais, 2 encarregados operacionais, treze assistentes técnicos, um chefe de serviços de administração escolar, 1 técnico superior (psicólogo) e 8 profissionais para as atividades de enriquecimento curricular.

A estes trabalhadores juntam-se 2 elementos com funções no âmbito do programa emprego/inserção do INT, emprego e formação profissional.

4.1 Componentes da comunidade educativa

À comunidade educativa do (mega) Agrupamento é muito diversificada, desta forma, é importante saber quem são os diferentes intervenientes que permitem o normal funcionamento do (mega) Agrupamento. Os atores que formam a comunidade educativa são: alunos, jovens e adultos inscritos para a qualificação e ensino profissional do (mega) Agrupamento do distrito de Braga, pessoal docente, pessoal não docente (componentes técnicos, componentes operacionais), pais e encarregados de educação, membros do conselho geral, representantes das instituições com que o (mega) Agrupamento do distrito de Braga tem processos de colaboração, antigos alunos, dirigentes e professores das escolas que integram o (mega) Agrupamento do distrito de Braga, autarquias locais e os serviços de administração central e regional com intervenção na área da educação nos termos das respetivas responsabilidades e competências.

Princípios orientadores da direção, administração e gestão do (mega) Agrupamento do distrito de Braga

- Princípio de liberdade, igualdade de participação e de promoção do espírito das práticas democráticas, no pleno respeito pelas regras de democraticidade e de representatividade dos organismos de administração e gestão do (mega) Agrupamento do distrito de Braga, garantido pela eleição dos representantes da comunidade educativa.
- Princípio de transparência de responsabilidade e de prestação de contas Estado, a sociedade, as famílias ao conjunto da comunidade educativa e aos demais agentes ou intervenientes no processo educacional e social, no respeito mútuo dos respetivos espaços de autonomia organizacional.

4.2. Órgãos de direção, administração e gestão do (mega) Agrupamento do distrito de Braga

- **Conselho geral:** É o órgão de direção estratégica do (mega) Agrupamento do distrito de Braga, responsável pela definição das linhas orientadoras da sua atividade, assegurando a participação e representação da comunidade educativa, nos termos e para os efeitos da legislação em vigor.
- **Diretor:** É o órgão de administração e gestão do (mega) Agrupamento do distrito de Braga nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial.
- **Conselho pedagógico:** É o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa do (mega) Agrupamento do distrito de Braga nomeadamente nos domínios pedagógicos – didáticos, de orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e continuada do pessoal docente e não docente.
- **Coordenação do estabelecimento:** A coordenação de cada escola do (mega) Agrupamento do distrito de Braga, com exceção da escola sede, é assegurada por um coordenador do estabelecimento, designado pelo diretor de entre os professores em exercício de funções na escola, tendo um mandato de duração de quatro anos.
- **Conselho administrativo:** É o órgão deliberativo do (mega) Agrupamento do distrito de Braga em matéria de administração financeira, nos termos da legislação em vigor sendo constituído pelo diretor que preside, subdiretor e pelo chefe dos serviços de administração escolar, reunindo ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que convocado pelo presidente ou a requerimento de qualquer dos seus membros.

5. Descrição e Análise de Dados

5.1. Procedimento de análise dos dados

Com a finalidade de analisar e sistematizar a informação proveniente das entrevistas efetuadas aos intervenientes no estudo, recorreremos à *Grounded Theory* cujo intuito é gerar teoria que é construída com base na recolha e análise sistemática e rigorosa dos dados, assim como na orientação das investigações, através de um processo indutivo de produção do conhecimento (Fernandes & Almeida, 2001) Justifica-se esta abordagem pois queremos produzir conhecimento acerca da forma como os diferentes intervenientes percebem o funcionamento das escolas a partir da

criação dos (mega) Agrupamentos, existe ou não autonomia no processo de gestão escolar.

Realizadas as entrevistas, procedemos à transcrição das notas de forma a manter a máxima fidelidade relativamente ao discurso dos entrevistados. Constituído o *corpus* da análise, procedemos a uma leitura sincrética e prolongada de todas as entrevistas, avaliando as possibilidades de análise face aos objetivos de pesquisa. Os dados obtidos foram divididos em unidades relevantes e significativas para os objetivos selecionados no início do estudo. Procedemos depois, à transformação das unidades de registo em indicadores (Fernandes & Maia, 2001).

5.2 Definição de categorias, subcategorias e indicadores.

Os resultados obtidos foram analisados através da codificação dos dados das entrevistas, definindo categorias, subcategorias e indicadores:

Tabela 2. Categorias, subcategorias e indicadores.

Categorias	Subcategorias	Indicadores
Autonomia das Escolas	Autonomia limitada	<ul style="list-style-type: none"> - Desigualdade de oportunidades; - Relacionamento interescolar; - Dificuldade de gestão; - Dificuldade da autonomia do (mega) Agrupamento; - Perceções dos professores, unidades orgânicas muito grandes; - Subjugação de escolas; - Autonomia limitada a questões pedagógicas.
	Não autonomia	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de relacionamento interpessoal; - Não existência de autonomia na prática.
Modelos de Gestão	Modelo burocrático	<ul style="list-style-type: none"> - Centralização do poder - Hierarquia; - Intervenção do Estado; - Uniformização do (mega) Agrupamento.
	Modelo político	<ul style="list-style-type: none"> - Transferência de competências ao município; - Transferência de poderes à escola; - Gestão integrada; - Consenso entre docentes.
Participação dos Órgãos de Gestão	Transferência de competências	<ul style="list-style-type: none"> - Diferentes órgãos de gestão; - Agilização do cruzamento de informação.
	Relacionamento com os intervenientes	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de Intervenção; - Articulação individual com os diferentes intervenientes; - Papel da Associação de Pais; - Apoio da autarquia; - Reconhecimento dos diferentes papéis dos elementos da comunidade educativa; - Reuniões sistemáticas entre os diferentes

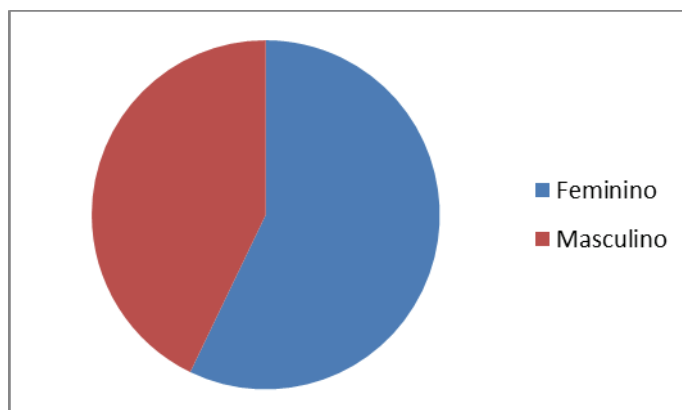
		<p>intervenientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Burocracia exagerada; - Falta de tempo para discutir novas estratégias e assuntos pedagógicos; - Existir legislação para resolução dos conflitos/problemas - Respeito pela identidade dos ciclos de ensino; - Melhoria das fragilidades do modelo de gestão; - Diferenças existentes nos diferentes níveis de ensino.
Participação dos Professores	Projeto educativo da escola	<ul style="list-style-type: none"> --Tipo de participação docente; - Participação limitada; - Não participação

5.3 Caracterização dos participantes

A caracterização dos participantes foi realizada com recurso à análise dos dados relativos aos entrevistados, recolhidos através das entrevistas construídas para o efeito pela autora do estudo (ver Anexos).

Na distribuição dos participantes pelo género, verifica-se a predominância do género feminino, com 4 indivíduos e 3 do género masculino (Gráfico 1).

Gráfico 1. Distribuição dos participantes por género.



Relativamente ao tempo de serviço dos participantes, verifica-se que uma parte significativa da amostra oscila entre os 10 e 20 anos de serviço e apenas 1 participante tem menos de 10 anos de serviço e 1 participante tem mais de 30 anos de serviço. Desta forma, a média do tempo de serviço dos participantes é de 16 anos (Tabela 1).

Tabela 3. Distribuição dos participantes por tempo de serviço.

Categoria	Número
1-10 anos	1
11-20 anos	5
21-30 anos	0
31-40 anos	1

A primeira pergunta dos inquéritos por entrevista permitiu a recolha do tempo de serviço, habilitações académicas e grau de ensino em 4 docentes e 2 membros dos órgãos de gestão escolar e na segunda e terceira perguntas a mesma informação do órgão de gestão autárquica.

Para avaliar a perceção entre os diferentes entrevistados foram desenvolvidas perguntas sobre a autonomia das escolas após a formação dos (mega) Agrupamentos.

Iremos, agora, analisar as intervenções dos diversos entrevistados, tendo presente a nossa tabela 2, relativa a categorias, subcategorias e indicadores.

5.4 Autonomia limitada

Em relação à desigualdade de oportunidades podemos verificar que os vários participantes entendem haver uma desajustada participação com a autonomia das escolas.

A Coordenadora da escola EB 2,3 refere:

“São ouvidas as partes, procura-se o seu enquadramento nos normativos legais/regulamentos e são tomadas as decisões que apresentem melhores probabilidades de sucesso na resolução dos problemas/eventuais conflitos.”.

Esta afirmação está diretamente relacionada com as diferentes escolas dos diferentes ciclos de ensino e os diferentes intervenientes que fazem parte do (mega) Agrupamento.

No caso do professor 1 este menciona:

“No que respeita à autonomia da escola, julgo que é possível, embora ainda se denotem dificuldades na implementação da mesma. Relativamente aos

(mega) Agrupamentos, torna-se um pouco mais difícil, mas ainda assim, possível. Mas são mudanças que levam o seu tempo e adaptação para acontecer na sua plenitude.”.

Esta afirmação, também, está diretamente relacionada com as percepções dos professores em relação a unidades orgânicas muito grandes, o que demonstra a falta de consolidação no processo da formação do (mega) Agrupamento como uma mais-valia para todas as partes.

Ainda refere:

“Julgo que com a formação dos (mega) Agrupamentos houve uma certa descaracterização da individualidade de cada escola, por outro lado também uniu as várias escolas o que permitiu uma saudável articulação e colaboração entre todas, o que pode ser uma mais-valia, no geral.”.

No entanto, chama a atenção para a subjugação das escolas que retirou a autonomia que tinham no momento da criação dos (mega) Agrupamentos, tendo também, o docente 2 afirmado:

“Obviamente, cada escola ‘menor’ ficou a ser gerida por uma ‘maior’ tendo sido subjugada à vontade do ‘mais forte’, até por uma certa imposição dos projetos educativos. Espera-se sempre que os diretores dos (mega) Agrupamentos não tenham a veleidade de permitir que as escolas sede asfixiem as escolas associadas, mas... o que se vê, muitas vezes, é uma gestão racional das escolas Sede e as restantes escolas um pouco botadas ao abandono. Penso que os (mega) Agrupamentos vieram introduzir dificuldades de gestão muito difíceis de resolver.”.

Esta afirmação relaciona um outro indicador que é o do relacionamento escolar que deverá existir entre os diferentes níveis de ensino.

A Diretora menciona:

“Um agrupamento promove o distanciamento entre pessoas, a tomada de decisão unilateral e uma gestão meramente administrativa.”.

O docente 4 disse:

“Penso que as escolas devem ter autonomia, mas limitada às suas estratégias e formas de intervenção pedagógica.”.

Pelas entrevistas realizadas, podemos concluir que houve necessidade de criar mega estruturas denominadas de (mega) Agrupamentos, devido ao mercado global e às exigências do mercado. Ao reagrupar as escolas, muitas sentem que perderam a sua identidade e a sua autonomia ficando reféns de um projeto educativo e da direção da escola sede. No que concerne a gestão do (mega) Agrupamento, esta é uma das dificuldades inerentes das megaestruturas e que só existe a nível pedagógico, visto que todas as tomadas de decisão dependerem do poder central.

5.5 Não autonomia

Acerca da falta de relacionamento interpessoal, os participantes manifestaram o seu desagrado com a criação dos (mega) Agrupamentos. As escolas agrupadas foram descaracterizadas, esquecidas ficando muitas ao abandono.

A Diretora do (mega) Agrupamento refere:

“Um agrupamento é uma agregação de escolas, com culturas diferentes, com público-alvo também muito diferente. É impossível estar e acompanhar da mesma forma em todos níveis de ensino.”

e ainda refere:

“Um agrupamento promove o distanciamento entre pessoas, a tomada de decisão unilateral e uma gestão meramente administrativa.”.

A Coordenadora da escola EB 2,3 concorda com a visão da Diretora e mencionou que é necessário um relacionamento interpessoal pelo que afirma:

“Há uma grande aposta na construção de uma identidade enquanto Agrupamento, respeitando-se contudo, as especificidades de cada estabelecimento e nível de ensino a ele associado.”.

No caso do docente 1 pensa que por um lado:

“Julgo que com a formação dos (mega) Agrupamentos houve uma certa descaracterização da individualidade de cada escola,...”

mas, também, acredita que:

“...por outro lado também uniu as várias escolas o que permitiu uma saudável articulação e colaboração entre todas, o que pode ser uma mais-valia, no geral.”.

Para o docente 2 a sua visão não é muito clara, afirmando:

“Obviamente, cada escola ‘menor’ ficou a ser gerida por uma ‘maior’ tendo sido subjugada à vontade do ‘mais forte’, até por uma certa imposição dos projetos educativos.”.

Em relação à não existência de autonomia na prática, o docente 2 refere o seguinte:

“Em relação à autonomia da escola, penso que só existe no papel, na prática é uma utopia. Quanto aos (mega) Agrupamentos foram criados numa perspetiva economicista e não acrescentam rigorosamente nada no que diz respeito a práticas ou a resultados.”.

O docente 3 concorda com a visão do docente 2 e afirma:

“Acho que é uma autonomia camuflada.”.

No caso da diretora a sua visão em relação a este ponto é o seguinte:

“A autonomia converte-se apenas numa forma criativa de cumprimentos das normas legais... infelizmente, não há autonomia!”.

Pelas respostas dadas pelos inquiridos, podemos concluir que apesar de se terem criado mega agrupamentos para desburocratizar o processo de gestão escolar, na prática os agrupamentos não tem uma verdadeira autonomia, o que desagrada a todo corpo docente e ao órgão de gestão da escola. Uma vez que a escola tem uma gestão eleita democraticamente e seria capaz de gerir todo o processo educativo sem necessidade de intervenção do poder central ou local não é coerente persistir num modelo burocrático e centralizado.

5.6. Modelo burocrático

Este modelo de gestão adotado na maioria das escolas é caracterizado em primeiro lugar por uma hierarquização perante a qual os diferentes participantes expressaram a sua opinião.

A visão da Diretora perante este indicador é o seguinte:

“O órgão diretivo por força legal é unipessoal, no entanto, acredito no trabalho de equipa e por isso mesmo, as tomadas de decisão são partilhadas pelos diferentes elementos: Conselho Pedagógico, estruturas intermédias de gestão pedagógica, como conselhos de diretores de turma e por grupos informais que se vão constituindo em múltiplas ocasiões.”.

No que respeita à centralização do poder e à intervenção do estado, os participantes referem que este é um ponto negativo visto impedirem a autonomia das escolas.

A Coordenador afirma que:

“As funções são organizadas e distribuídas pela Diretora/Equipa Diretiva, tendo em conta as necessidades da escola e o perfil dos seus elementos.”.

Também a Diretora afirma que:

“É uma relação hierárquica. As normas vem de cima (estruturas regionais ou nacionais) e cumpre-me obedecer às mesmas.”.

No caso da uniformização do (mega) Agrupamento podemos verificar que os diferentes participantes referem um trabalho baseado nos diferentes níveis de gestão levando a uma melhoria do trabalho em conjunto. A este respeito a Diretora afirmou que:

“As decisões são tomadas colegialmente, são sempre levadas ao conselho pedagógico, a regra geral é promover a consulta pública, envolvendo a comunidade: pais, os alunos, assistentes operacionais, assistentes técnicos, professores...”. Refere que “Com sacrifício do tempo pessoal bem como dos dias de férias. Recorrendo ao apoio das diferentes estruturas pedagógicas: diretores de turma, coordenadores de departamento, enfim, envolvendo todos na procura de soluções e corresponsabilizado todo o desenvolvimento dos processos.”.

Para a Coordenadora:

“Foram tempos de grandes mudanças pois fez-se muito trabalho no sentido de criar uma identidade enquanto novo Agrupamento, uniformização de práticas e simplificação de procedimentos/documentação.”.

Ainda existe entre os docentes alguma dificuldade em entender como o modelo de gestão funciona pelo que não conseguem dar uma opinião concreta sobre o funcionamento do modelo burocrático.

O docente 1 refere:

“Penso que na globalidade os professores estão satisfeitos com este modelo de gestão, apesar de no início se ter estranhado, principalmente no que concerne ao modo de trabalhar e de atuar, e que nem sempre foi consensual.”

O docente 3 mencionou que:

“Não há muita pressão em relação à burocracia que agora cada vez mais nos exigem (pelo menos comparativamente com o que ouço falar nas outras escolas), mas não somos muito tidos em conta nas decisões que são tomadas na escola, muitas vezes “perdemos tempo” a discutir assuntos nas reuniões de departamento para nas reuniões de Conselho Pedagógico se decidir de acordo com o que a Direção tinha já previamente estipulado.”

Contudo afirma que:

“A gestão tornou-se muito mais difícil, e menos específica e/ou adequada às necessidades diferentes de cada nível de ensino. Acho que não melhorou.

O docente 4 refere:

“Quanto ao currículo e gestão de corpo docente e outros, discordo e entendo que devem ser da responsabilidade da tutela.”

mesmo assim:

“Neste momento ainda será cedo para tecer considerações sobre este assunto. Parece-me que, os professores ainda estão a tentar entender este novo contexto que se lhes apresenta.”

Podemos, assim concluir que o modelo burocrático veio dificultar a gestão das escolas, devido às inúmeras reuniões entre os vários órgãos de gestão e atores educativos, a infundável burocracia e a falta de tempo para elaborar novas estratégias

para trabalhar com os alunos. Assim, a autonomia neste modelo não passa de uma utopia.

5.7. Modelo político

Este modelo de gestão surge devido à globalização e às grandes exigências decorrentes do mercado de trabalho atual. Nos dias de hoje o ensino é cada vez mais pautado pelo *ranking* das escolas, o que leva a que o processo ensino-aprendizagem se oriente para metas de chegada não tendo em conta os pontos de partida, nem a diferenciação biossocioeconômica onde a escola se insere. Pelo que a existência de modelos diversificados, político ou outro, devem sempre obedecer a uma escolha de tornar o processo de ensino um processo local onde as escolas e os municípios teriam a autonomia necessária para potenciar o processo ensino-aprendizagem nas escolas.

A este respeito a Diretora do (mega) Agrupamento refere:

“Não concordo com a transferência de competências, acredito numa escola autónoma, independente e com competências próprias a todos os níveis.”.

Por sua vez a Coordenadora da escola EB 2,3 mencionou:

“Não existe uma boa Escola sem uma boa liderança. Essa forma de liderança, tem, na minha opinião, de conseguir encontrar um equilíbrio entre ter convicções fortes e uma ideia clara de Escola e saber ouvir os vários atores educativos e criar uma identificação e entusiasmo em torno de objetivos comuns.”

A Vereadora da Educação menciona:

“... o modelo de gestão dos agrupamentos apresenta algumas fragilidades, nomeadamente no que reporta à inexistência de representantes de todos os ciclos, o que por vezes pode originar uma menor sensibilidade e menor atenção e conhecimento das realidades do pré-escolar e 1º ciclo. Entendo ainda que a direção do agrupamento devia ser reforçada, tem poucos recursos humanos e poucas horas para a gestão dos vários estabelecimentos de ensino e das várias realidades. Entendo ainda que deveriam ser reforçados os poderes das Direções, que são ainda muito limitados numa série de questões que careceriam de uma resposta mais interna e imediata.”,

no entanto, também refere:

“Naturalmente, que a estas questões não se pode obviar a necessidade de reforço orçamental do estado central ao exercício dos municípios neste âmbito.”

e afirma que:

“Na prática, acho que não tem poder o Agrupamento nem a estrutura regional do ME, o poder acaba por estar todo concentrado em Lisboa, sem capacidade de respostas às questões locais.”.

Ainda diz:

“Num cenário ideal, todo este processo seria assumido na lógica do sucesso, mas existem ainda vários ajustamentos a serem feitos pelos diferentes agentes educativos e governativos para que tal se possa efetivamente observar. ... no que respeita à conceção de autonomia e de modo esta deve efetivamente ser aplicada para produzir os efeitos que o próprio conceito acarreta, na transferência real de poderes para as escolas. Paralelamente é necessário ainda um trabalho interno de convencimento da própria escola a assumir a sua autonomia. A questão dos exames é ainda outro dos fatores que deve ser equacionado, bem como a avaliação interna e externa das escolas e os fatores que devem prevalecer nessas avaliações.”

Na minha opinião, o modelo político é um modelo caracterizado pelo, dissenso, pela negociação entre vários parceiros que compõe o conselho geral, a tomada do poder e a passagem de alguns poderes para os municípios, em prejuízo da própria escola.

5.8. Transferência de competências

Em relação aos indicadores dos diferentes órgãos de gestão e agilização do cruzamento da informação no processo, os representantes dos órgãos de gestão escolar e autárquica deram uma resposta completa e não para cada um desses indicadores. A Diretora afirma:

“Devemos partilhar as decisões mas não ficar refém de autarquia ou outros para decidir o projeto educativo para os nossos alunos. Há órgãos eleitos

democraticamente e tecnicamente competentes nas escolas para assumirem a tomada de decisão sobre todas as matérias. Haja vontade política e meios económicos para o fazerem!”

No que respeita à Coordenadora, ela faz referência:

“As reuniões de Departamento são um espaço privilegiada ou de apresentação de propostas, avaliação de propostas/documentos em fase de discussão, debate sobre decisões a tomar, questões estas que seguirão o seu caminho até ao Conselho Pedagógico, Conselho Geral... Também existem reuniões de Direção com os Delegados de Turma e reuniões de Direção com os Representantes dos Pais e Encarregados de Educação das diversas turmas.”. Também menciona ser importante que “São debatidas em Departamento, seguindo para Conselho Pedagógico. Finalmente, chega-se ao Conselho Geral.”.

A Vereadora da autarquia reafirma:

“Tal como referi anteriormente, o nosso modelo de funcionamento assenta muito nesta lógica participativa e de auscultação dos agentes educativos. Entendemos que um trabalho de proximidade e articulação produz efeitos muito significativos no alcançar dos objetivos de toda a comunidade escolar.”.

Tal como qualquer processo, existe uma grande distância entre a teoria e a prática. Na teoria preconiza-se um modelo de gestão do sistema educativo inovador, no qual os poderes locais e a escola adotariam um processo de ensino-aprendizagem adequado às idiossincrasias locais. Este modelo de autonomia permitiria às escolas adequar e gerir o processo educativo, para que os seus alunos tivessem maior sucesso escolar. Na prática isto não acontece. Para tal aponta-se como razão ser um processo longo, mas na realidade não há, de facto, descentralização de poderes suficiente para que a nível local se possa gerir este processo.

5.9. Relacionamento com os intervenientes:

As escolas não se fazem só com os órgãos de gestão mas sim com a colaboração de todas as partes que a integram. Em todos os processos de tomada de decisão as respostas dadas pelos diferentes entrevistados referem que deverão ser

ouvidos os diferentes intervenientes para que o processo seja o melhor e mais transparente possível.

A Diretora afirma:

“Todos devem ser intervenientes no dia-a-dia da escola: os alunos devem ser ativos no processo de ensino aprendizagem, os pais devem estar presentes e corresponsáveis pelo processo educativos, os professores idem... não há escola verdadeira sem alunos/famílias/professores em colaboração ativa.”

A Coordenadora vem a encontro das ideias da direção e refere que:

“... Também existem reuniões de Direção com os Delegados de Turma e reuniões de Direção com os Representantes dos Pais e Encarregados de Educação das diversas turmas.”,

também diz que:

“No contexto da atividade letiva são, obviamente, os professores e os alunos, contudo, na vida diária da escola os assistentes operacionais assumem uma enorme importância no acompanhamento dos alunos quer nos recreios, quer nos tempos em que permanecem na escola para além das aulas, o que, para alguns alunos representa um tempo significativo do seu dia. Assim, é crucial que os assistentes operacionais sejam assertivos e que colaborem na missão de Formação atribuída à Escola.”.

Ainda acrescenta que:

“As relações com os pais e encarregados de educação são cordiais e existe um consolidado trabalho de parceria entre diretores de turma e família, tendo em vista o objetivo comum de procurar o sucesso educativo dos alunos. O bom relacionamento da escola com a Associação de Pais é também uma mais-valia para todos, nomeadamente no apoio a algumas atividades, bem como na aquisição de materiais/equipamentos a colocar à disposição dos alunos.”.

No que respeita à autarquia a Vereadora menciona:

“A Câmara Municipal tem sido um parceiro de grande importância, nomeadamente, ao promover algumas visitas de estudo, no apoio a alguns

projetos promovidos por outras entidades e na aquisição/manutenção de equipamento ao serviço da Escola.”

e ainda refere:

“Os municípios, fruto da delegação de competências, assumem em matéria de educação, as questões que reportam ao assegurar do funcionamento das questões de refeitórios escolares, transporte, apoio social escolar, atividades de prolongamento de horário, manutenção de equipamentos e edifícios, Pessoal Não Docente, na totalidade do que concerne ao 1º ciclo de escolaridade, e de Pessoal Não Docente e manutenção de edifícios no 2º e 3º ciclos. Tem ainda a competência do desenvolvimento de projetos educativos que visem o complemento pedagógico ao trabalho desenvolvido pelas escolas, e que se coadunem com os objetivos plasmados no Projeto Educativo Municipal.”.

Não entanto, faz questão de chamar a atenção para o cuidado a ter com a forma como o relacionamento entre os intervenientes deverá ser feito, mencionando ainda:

“Não reforçaria em particular a intervenção ou contributo de elementos da comunidade educativa em separado. As escolas são precisamente isso, uma comunidade em que existem diferentes papéis e onde todos contribuem de forma diferenciada para o objetivo maior que é o de proporcionar a melhor educação aos nossos alunos, e na qual todos têm participação diária. Na verdade, esta diferenciação de funções é fundamental para que as escolas consigam cumprir o seu trabalho, independentemente do nível de responsabilidade na instituição. Não pode existir funcionamento por peças numa escola, porque é precisamente desta diversidade que toda a máquina consegue trabalhar. Uma interdependência de todos os atores.”.

A Vereadora da câmara menciona que além das outras partes já referidas anteriormente, não devemos esquecer que a autarquia tem um papel importante mencionando:

“Temos um órgão de monitorização, que é o Conselho Municipal de Educação, que integra não só as escolas, como representantes de outras entidades locais e das Associações de Pais. Realizamos reuniões

sistemáticas de discussão com diferentes elementos educativos, e promovemos ainda momentos de capacitação para os mesmos. Paralelamente, o conjunto de projetos educativos que o município tem em curso envolvem diferentes elementos educativos e públicos diferenciados, desde o pré-escolar ao Ensino Secundário”.

Em relação aos intervenientes no processo educativo da escola, acho importante que haja não só uma boa relação entre os membros de gestão como também com o meio envolvente, o município, os pais e os encarregados de educação. A escola atual gere o processo educativo com a participação de todos os seus intervenientes, construindo pontes com os encarregados de educação, incentivando-os a participar no processo educativo dos seus filhos, criando e recorrendo ao poder autárquico para o desenvolvimento de projetos e reconhecendo a todos os intervenientes a importância do seu papel para o funcionamento otimizado de uma escola cujo projeto educativo deve priorizar as idiossincrasias locais e tem de contar com a intervenção de todos os intervenientes criando uma escola com eles e para eles.

5.10. Dificuldades e estratégias adotadas

Em todas as estruturas que envolvem a interação de diferentes níveis de ensino com uma série de parceiros intra e extra escola há sempre a necessidade de ponderar quais as dificuldades que poderão surgir e definir estratégias para colmatar as dificuldades sentidas e encontradas.

Para a Diretora as dificuldades encontradas começam com a burocracia exagerada que está diretamente relacionada com:

“A imensidão de plataformas que temos de preencher diariamente.”.

Também refere uma falta de tempo para poder discutir novas estratégias e assuntos pedagógicos referindo:

“A falta de tempo para pensamento estratégico e para assuntos pedagógicos. A falta de tempo para estar nas diferentes escolas e conversar com alunos.”.

Já a Coordenadora refere que no que respeita às estratégias especificamente no que diz respeito pela identidade dos ciclos de ensino e as diferenças existentes nos diferentes níveis de ensino refere:

“Há uma grande aposta na construção de uma identidade enquanto Agrupamento, respeitando-se contudo, as especificidades de cada estabelecimento e nível de ensino a ele associado.”

A Vereadora encontrou uma série de dificuldades, para as poder solucionar acredita numa melhoria das fragilidades do modelo de gestão, começando com:

“...o modelo de gestão dos agrupamentos apresenta algumas fragilidades, nomeadamente no que reporta à inexistência de representantes de todos os ciclos, o que por vezes pode originar uma menor sensibilidade e menor atenção e conhecimento das realidades do pré-escolar e 1º ciclo. Entendo ainda que a direção do agrupamento devia ser reforçada, tem poucos recursos humanos e poucas horas para a gestão dos vários estabelecimentos de ensino e das várias realidades. Entendo ainda que deveriam ser reforçados os poderes das Direções, que são ainda muito limitados numa série de questões que careceriam de uma resposta mais interna e imediata.”,

e continua:

“Não obstante, e pela dimensão do território educativo em Guimarães, esta gestão não é fácil, uma vez que implica atentar sistematicamente a agrupamentos com características muito diversas: de realidades e contextos, de práticas, de estilos de liderança, de necessidades muito diferenciadas até mesmo dentro de cada agrupamento. É também neste desafio que assenta a minha forma de estar e trabalhar, no sentido de cumprir os desígnios municipais para a educação.”.

Como estratégia afirma que:

“A Educação é prioritária para quem pensa o território a longo prazo. Não se pode pensar a Educação sem ser no enquadramento de um trabalho em rede, em que todos os intervenientes locais sejam atores de educação territorial.”.

A participação dos professores dos diversos níveis de ensino passam a ser representadas em menor número no Conselho Geral, devido a isto existem ainda dúvidas por parte dos docentes que as dificuldades existentes e as estratégias adotadas sejam suficientes para abranger a resolução dos problemas dos diferentes níveis de ensino. Devido a isto o docente 2 considera que:

“Permitindo um certo fluxo de docentes entre as escolas que os constituem, vieram trazer alguma ansiedade/instabilidade no início de cada ano letivo (e algumas vezes até durante) a professores de determinados grupos disciplinares”,

acrescenta:

“Honestamente, não consigo responder a esta questão com precisão, no entanto, entendo que tudo está montado para que a participação dos docentes seja nula, que é o que me parece que acontece neste agrupamento.”.

Muitas vezes as estratégias e os métodos adotados são dificultados, quer pelo meio onde a escola se encontra inserida, por falta de comunicação entre os diversos órgãos, ou pelos intervenientes que compõem o (mega) Agrupamento. Constatamos pelas respostas dos nossos inquiridos que há vontade de participar e criar uma escola mais próxima da sua comunidade. No entanto, há falta de uma estruturação a nível de recursos humanos para que esta gestão do tempo permita a gestão da autonomia que o poder central atribui às escolas. De facto, não basta delegar poderes, é necessário criar os recursos para que estes possam ser operacionalizados. Constatamos que a falta de tempo e a burocracia são as barreiras principais para a operacionalização do novo modelo escolar descentralizado.

5.11. Projeto educativo da escola

No que respeita ao tipo de participação docente, podemos concluir que a maioria dos docentes entrevistados teve uma participação ativa na elaboração do projeto educativo da escola em alguma das fases de desenvolvimento. O docente 1 menciona que:

“Particpei na elaboração do mesmo, quer através do Departamento como ao nível do Conselho Geral, do qual faço parte.”,

acrescentou:

“Nesta escola foi uma participação ativa e discutida por todos.”.

O docente 2 diz que:

“Naturalmente, através do departamento de matemática.”.

O docente 4 refere:

“Sim, com as sugestões, que foram apresentadas pelos diferentes órgãos a que pertença.”.

Quer o docente 2, quer o docente 3 mencionam que existe uma participação limitada que está diretamente relacionada com a hierarquia entre os diferentes órgãos aos quais os professores pertencem mas não especificam o que acontece após o debate no Conselho Pedagógico para poder referir que tudo o que foi discutido está de acordo com o que foi previamente analisado pelos docentes dos diferentes níveis de ensino. Para o docente 2:

“Todos os departamentos são sempre chamados a participar na elaboração do projeto educativo levando depois, através do seu coordenador, as ideias para serem debatidas e analisadas pelo conselho pedagógico.”.

O docente 3 menciona:

“Discutimos o esboço do documento em reunião de Departamento antes de ser aprovado.”.

Uma escola funciona corretamente se o projeto educativo for adequado, mas para que isto possa funcionar deverá existir uma participação ativa dos diferentes intervenientes o que, por vezes, não se verifica totalmente.

Pudemos, assim, constatar que o projeto educativo é um documento orientador das escolas que deve estar adaptado à escola onde está inserido o que muitas vezes não acontece devido aos órgãos de gestão dos (mega) Agrupamentos que não conseguem abranger. No entanto, este é de facto elaborado de forma participada pelos diversos membros da comunidade educativa.

6. Discussão dos Resultados

Sintetizando a análise dos resultados, vamos procurar responder às questões enunciadas para este estudo, através da revisão da literatura efetuada.

Deste modo, para encontrar uma resposta à nossa primeira questão - Qual a margem de autonomia de que gozam os (mega) Agrupamentos?- delinearam-se algumas das perguntas que fizeram parte do guião da entrevista da nossa amostra. Assim, aos professores perguntamos o que pensavam da autonomia da escola e dos (mega) Agrupamentos (pergunta número 8); aos membros da gestão autárquica, perguntamos se consideravam que o agrupamento tem mais autonomia que o Ministério da Educação (pergunta número 7); ao membro da gestão escolar, a coordenadora de uma das escolas, perguntamos o que pensava que tem sido a autonomia do estabelecimento face ao diretor (pergunta número 16) e finalmente questionamos a diretora do (mega) Agrupamento, sobre as relações que existem entre o (mega) Agrupamento e as estruturas regionais e nacionais (pergunta número 14).

Tendo como base da discussão a revisão da literatura efetuada, podemos definir autonomia como a busca de uma gestão democrática, com uma postura de emancipação, como método de decisão para se melhorar, de forma real, a qualidade do ensino assente num modelo eficaz de autonomia. (Hora, 1994).

No contexto, português, essa busca remonta já há quase três décadas. Iniciando com o projeto de autonomia do ensino superior (Lei 46/86, de 14 de Outubro) e a criação de um grupo de trabalho dentro da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, tendo como objetivo o estudo da distribuição de competências entre administração local, regional, central e institucional (Fernandes, 1987 e 1988). Assim, foram criadas as bases do regime jurídico de autonomia das escolas oficiais do segundo e terceiro ciclos do ensino básico e do ensino secundário, estabelecido pelo Decreto-Lei 43/89, de 3 de fevereiro que define autonomia da escola como “a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos intervenientes no processo educativo” (art.º 2º, n.º 2).

Assim, pela análise de respostas, consideramos pertinente salientar que ao nível da autarquia se considera não haver uma autonomia real, nem a nível regional nem ao nível das escolas. Por um lado apontam-se como fatores da não existência de autonomia a permanência da centralização do poder a nível do Ministério da Educação. Por outro lado, considera-se necessária a transferência real de poderes

para as escolas. A única autonomia que se vem efetuando é a o nível da gestão pedagógica. No entanto, salienta-se que um dos fatores importantes é que a escola esteja preparada para receber essa autonomia.

No que concerne o conceito de autonomia e a sua realidade na prática, ao nível da escola, a diretora do agrupamento considera que na realidade não há autonomia, que as normas são estabelecidas pelo poder central e as escolas têm de as cumprir. Por outro lado, a coordenadora acredita nesta aposta de autonomia, mas há ainda muito a fazer. Ao nível dos professores, estes acreditam que a longo prazo se poderá alcançar um modelo de autonomia de gestão nas escolas, mas a realidade atual é uma utopia camuflada. Os (mega) Agrupamentos foram criados numa perspetiva economicista.

Assim, podemos concluir que passados trinta anos após o Decreto-Lei 43/89, de 3 de fevereiro, há ainda muito a fazer, mesmo se os tímidos exercícios de autonomia de gestão escolar, como apontava Formosinho (2007) tenham progredido e comecem a ser implementados a nível da gestão pedagógica.

Recordando que o processo de territorialização ou descentralização do poder central e subsequente autonomia das escolas, segundo Pinhal (2012), teria como objetivos ou pedra basilar contextualizar o processo educativo às idiossincrasias locais, de forma a dar uma resposta mais adequada às necessidades dos seus alunos. Este processo assentaria na implicação de todos os seus intervenientes, pelo que as escolas como hipónimos deste modelo de (mega) Agrupamento teriam uma certa autonomia de definição e gestão de todo o processo. De facto, o local e a sua heterogeneidade, como afirma Ferreira (2005), são muito importantes e tem havido um apelo, a nível regional para o trabalho em rede e em pareceria, quer no domínio pedagógico, quer de gestão escolar, político e social e tem-se tentado promover políticas de autonomia de gestão local da escola, recusando os modelos uniformes e homogéneos decretados pela administração.

No entanto, segundo Estevão (1998) não existe uma verdadeira descentralização, uma vez que os processos descentralizadores ou autonómicos (como a municipalização) se apresentam frequentemente como verdadeiras próteses estatais, que amiudadamente não passam de mecanismos de ocultação do poder real e imperial do Estado.

Assim, o termo descentralização é assumido de forma individual por cada órgão ou instituição implicada no processo. Da análise das respostas à nossa segunda questão (Até que ponto os (mega) Agrupamentos retiraram autonomia às escolas que os integram?) podemos constatar que a nível dos órgãos de gestão do (mega) Agrupamento, se defende que o processo deveria ser da inteira responsabilidade da escola, sem a intervenção do poder local, uma vez que a escola tem “órgãos eleitos democraticamente e tecnicamente competentes nas escolas para assumirem a tomada de decisão sobre todas as matérias, (pergunta 6 da Diretora). Acredita-se que a escola deve ser autónoma a todos os níveis e não ser “refém da autarquia ou outros” no que diz respeito às decisões do “projeto educativo para os nossos alunos”.

Acredita-se na mudança e que houve, de facto criação de uma identidade própria para cada agrupamento, segundo a coordenadora da escola EB 2/3 do mega agrupamento. No entanto, esta “mega” identidade descaracterizou a individualidade de cada escola, sendo contudo saudável a articulação e colaboração entre todos. Assim, segundo um dos professores (perguntas 9 e 10), existe de facto uma colaboração entre os membros e as escolas do (mega) Agrupamento. Esta posição revela-se como não unânime a nível dos professores, referindo-se que há uma hierarquia e “cada escola menor ficou a ser gerida por uma maior”. Há a imposição dos projetos educativos e as escolas “menores” são “botadas ao abandono”.

Assim, podemos concluir, que a autonomia das escolas está submetida ao poder das decisões tomadas a nível hierárquico e existe uma certa descrença da grande mudança que se efetuará através de uma descentralização do poder central a nível da educação.

A educação é um dos pilares da sociedade e como tal sempre foi alvo de preocupação a nível político. A escola atual, a sua composição e a sua gestão resulta numa busca para que esta responda à mudança da própria sociedade, que, ela também, tem vindo a sofrer mudanças cruciais tanto a nível da sua composição, como a nível das suas necessidades.

Para responder às necessidades dos seus alunos a escola necessitava de maior autonomia de gestão do processo educativo de forma a responder às necessidades locais. Assim, foi alvo da reestruturação e reforma do estado, que resultou em medidas legislativas e políticas diversas que afetaram a educação e a administração pública em geral.

A grande viragem no sistema educativo consistiu no movimento de descentralização do sistema central para um modelo de gestão educativa mais autónómico transferindo para as escolas o poder de gestão do processo de ensino.

A descentralização pode ser definida como a transferência da responsabilidade da planificação, da gestão e do financiamento do governo central e suas agências para níveis mais baixos (descentralização territorial) ou para unidades de governo mais especializadas (descentralização funcional) (Rondinelli *et al.*, 1983).

O caminho para a descentralização e autonomia tem sido longo e incerto, desde o seu início com o Decreto-Lei 46/86 até o Decreto-lei nº 75/2008 e a constituição do agrupamento de escolas numa unidade organizacional dotada de órgãos próprios de administração e gestão.

Estas macroestruturas exigem uma gestão articulada com todos os atores do processo educativo, um projeto educativo que envolva e implique a comunidade e os recursos locais, de forma a responder às necessidades idiossincráticas da região onde está localizada.

A estrutura organizacional destas macrounidades, ou (mega) Agrupamentos segue um modelo elaborado e imposto a todo o território nacional com um conselho geral que executa os normativos emanados pelo sistema centralizado.

A nível da gestão, pretende-se, com a descentralização e a autonomia das escolas, alcançar um modelo desburocratizado. Assim, ao modelo burocrático e as suas características de legalidade, hierarquia, impessoalidade, racionalidade e a especialização ou ainda a racionalidade, como defende Weber (1964), ou modelo de gestão fechado, pré-determinado e de grande previsibilidade dos seus atores, como referem Firestone e Herriott (1982) propõe-se o modelo político assente nos conceitos de negociação, no dissenso e tomadas de decisão como processos de negociação. No entanto, estas negociações estão implicitamente atravessadas por relações de poder, podendo, como sublinha (Afonso, 1991: 22), transformar-se em arenas políticas.

A estes pressupostos emanados da nossa revisão bibliográfica contrapusemos as respostas dos nossos inquiridos sobre a gestão escolar dos (mega) Agrupamentos (Como funcionam as escolas com os (mega) Agrupamentos a nível de gestão escolar?). Assim, constatamos que a nível da escola, a diretora do agrupamento acredita no trabalho de equipa, indo ao encontro do preconizado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 que estabelece que a escola como unidade organizacional é dotada de órgãos próprios de administração e gestão. A diretora acrescenta que as tomadas de

decisão são partilhadas pelos diferentes elementos, envolvendo o Conselho Pedagógico, estruturas intermédias de gestão pedagógica, como conselhos de diretores de turma e por grupos informais que se vão constituindo em múltiplas ocasiões. Esta gestão partilhada, ao nível da tomada de decisão, vai, igualmente ao encontro dos pilares de criação dos (mega) Agrupamentos como unidades que envolvem todos os seus atores como participantes ativos e não como meros executantes de normas e decisões uniformizadas e emanadas pelo poder central.

Por outro lado, e, como mencionamos anteriormente, o processo de mudança é longo, como nos afirmou a vereadora autárquica inquirida, “o modelo de gestão dos agrupamentos apresenta algumas fragilidades” nomeadamente no que respeita a “inexistência de representantes de todos os ciclos” que pode comprometer os interesses dos mesmos. Por outro lado, reconhece a necessidade de reforçar os recursos humanos, sobretudo a nível da direção do agrupamento, que tem pouco tempo para “a gestão dos vários estabelecimentos de ensino e das várias realidades” e para que possa dar respostas. Reconhece, ainda, a necessidade de se reforçar os poderes das “Direções, que são ainda muito limitados numa série de questões que careceriam de uma resposta mais interna e imediata”.

Por fim, constatamos que em relação a um dos objetivos da criação dos (mega) Agrupamentos e autonomia das escolas, a desburocratização, esta é crescente e considerada uma das barreiras do sucesso do sistema educativo. Esta é, de facto umas das dificuldades apontadas pela diretora da escola, uma vez que exige demasiado tempo que impede a disponibilidade para o “pensamento estratégico e para assuntos pedagógicos” ou ainda “tempo para estar nas diferentes escolas e conversar com os alunos”.

Assim, podemos concluir que a gestão das escolas passou para as mãos das escolas, mas, de facto, como nos diz ainda a diretora da escola, as “normas vem de cima (estruturais ou nacionais) e cumpre-me obedecer às mesmas. A autonomia converte-se apenas numa forma recreativa de cumprimento das normas legais”. Em suma, a escola organizou-se na sua própria estrutura orgânica com uma certa hierarquia, criando um espaço de escuta dos diversos autores aos quais atribui diversos direitos de decisão participada na tentativa de criar um Projeto Educativo próprio para responder às necessidades locais tanto a nível humano, social, mas sobretudo educativo da sua comunidade. Porém, independentemente de qualquer projeto educativo, há a necessidade deste assentar numa base normativa e

uniformizada a nível nacional, de forma a não passarmos de um modelo educativo burocrático para um sistema anárquico, cuja gestão poderia ser difícil e impraticável a nível de certificação de competências que a sociedade atual e o mercado de trabalho exigem.

A escola é uma organização e como tal um sistema político, como defendem alguns autores, nomeadamente Marsh e Weber. Segundo Marsh, as organizações são “contextos sociais atravessados por relações de poder” (Afonso, 1991: 22), “arenas políticas” que albergam uma variedade complexa de grupos e indivíduos. Weber reforça esta ideia considerando que a organização é primordialmente um problema político, uma “forma de dominação legítima” e, porque assente em critérios racionais, concretiza a dominação legal.

Com estes pressupostos em mente, analisando as respostas dos nossos inquiridos, verificamos algum desfasamento entre estas conceções e a realidade dos efeitos dos (mega) Agrupamentos, como ilustrado na nossa quarta questão Que efeito teve a criação dos (mega) Agrupamentos na comunidade escolar?

A escola atual é um elo de ligação entre todos os seus intervenientes: alunos, professores, assistentes operacionais e pais/encarregados de educação, como pudemos verificar nas respostas da coordenadora inquirida no nosso trabalho. Cada um com uma função crucial para uma boa articulação e gestão de todo o processo educativo da escola. Os professores e os alunos são os principais atores; contudo, na vida diária da escola os assistentes operacionais assumem uma enorme importância no acompanhamento dos alunos quer nos recreios, quer nos tempos em que permanecem na escola para além das aulas. A escola é, ainda, vista como “uma casa de afetos”, como nos afirmou a Diretora do (mega) Agrupamento e a participação de todos os intervenientes é muito boa, com uma participação muito ativa dos pais na vida escolar dos seus filhos.

A articulação com o poder local é considerada muito eficaz, pois acredita-se numa “Educação para todos” e num “modelo de gestão participada”, como reiterou a vereadora inquirida. De facto, existe entre a escola e o poder autárquico um elo de ligação ação de trabalho ao nível da comunidade, tal como os projetos educativos que o município tem em curso e que envolvem diferentes agentes educativos. Há, assim uma lógica participativa, “um trabalho de proximidade e articulação produz efeitos muito significativos no alcançar dos objetivos de toda a comunidade escolar.”

Entre teoria e prática, há geralmente um desfasamento que pode ser bastante significativo. Todos os ideais subjacentes à criação de qualquer teoria ou modelo, neste caso ao nível da gestão educativa, podem a curto ou longo prazo realizarem-se ou mesmo distanciarem-se desses ideais iniciais. Assim, e em resposta à nossa quinta pergunta inicial (Quais as opiniões e expectativas dos profissionais educativos a respeito da constituição dos (mega) Agrupamentos?), tentamos apurar se a constituição dos (mega) Agrupamentos tem concretizado as ambições que estiveram na base da sua criação. Para tal, inquirimos os seus agentes principais, os professores cuja opinião iremos discutir, tendo por base alguns conceitos defendidos pelos autores que se debruçaram sobre a questão da territorialização do sistema educativo.

A modernização da educação é o lema da autonomia de escola opondo-se ao modelo burocrático centralizado exigindo flexibilização de procedimentos e transferência de poderes para a escola. Assim, as políticas educativas afirmam-se como uma agenda descentralizadora e autonómica ou como uma simples forma de aumentar a eficiência da escola, através da valorização de ação dos atores locais (Barroso,1996). Esta territorialização das políticas e participação da comunidade na governação da escola e na modernização e eficiência da gestão escolar inspirou os seus agentes a pensarem numa escola próxima dos seus destinatários e que respondesse às suas necessidades.

De facto, o Decreto-Lei Nº 115-A/98, de 4 de maio, que incentiva a criação de “unidades organizacionais com uma dimensão humana razoável, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão capazes de decisão e assunção da autonomia” (Formosinho & Machado, 1988). Essas unidades teriam como objetivos, entre outros já mencionados, o de favorecer um percurso sequencial e articulado aos alunos; como, igualmente, um trabalho de parceria articulado a nível local, embora baseado na legislação central e uniforme a nível territorial.

Segundo os professores inquiridos, há um ambiente de trabalho e espírito colaborativo muito positivo e um grande envolvimento de toda a comunidade educativa. Além disso, a gestão atual do sistema educativo favorece, igualmente, uma maior estabilidade a nível do corpo docente, espaços físicos de excelência para a prática letiva, devido à capacidade de inversão financeira a nível descentralizado. Refere-se, no entanto, que o espaço físico e de lazer para os alunos são, ainda, desajustados para a dimensão humana que o utiliza.

Consideram como pontos muito positivos e de sucesso nas expectativas da criação articulada dos (mega) Agrupamentos, os projetos educativos das escolas a que pertencem, como sendo muito bem elaborados e orientadores, construídos «com base na vontade coletiva, com o envolvimento e participação de toda a comunidade educativa, visando o sucesso do processo de ensino-aprendizagem.

Por outro lado, a pedra basilar do (mega) Agrupamento, a territorialização da educação, ou autonomia da escola é considerado pelos professores algo que levará o seu tempo para se concretizar significativamente e que «só existe no papel», ou ainda que «é uma utopia» ou «autonomia camuflada». Acreditam que estas mega estruturas escolares foram criadas numa «perspetiva economicista e não acrescentam rigorosamente nada no que diz respeito a práticas ou a resultados».

Apontaram-se como expectativas totalmente falhadas a facilitação burocrática que é considerada cada vez maior e mais exigente.

Quando confrontados com a última pergunta (Qual o modelo de gestão adotado pelos agrupamentos?) encontramos na resposta dos participantes uma série de afirmações que expressam a importância da interação entre os diferentes atores do processo educativo. A ideia de gestão participada começa a ser uma realidade, como afirma a coordenadora que defende que não há “uma boa escola sem uma boa liderança” e que a liderança consiste em “saber ouvir os vários autores educativos e criar uma identificação e entusiasmo em torno de objetivos comuns”. Assim, o conselho geral toma as suas decisões a partir das decisões nas reuniões de trabalho dos conselhos de turma, conselhos de diretores de turma, reuniões de departamento, conselho pedagógico e conselho geral e ainda, reuniões com os delegados de turma ou com os representantes dos pais e encarregados de educação das diversas turmas.

Segundo a diretora, quando questionada sobre o modelo de gestão adotado no seu agrupamento, o modelo é ainda muito burocrático, embora as decisões dependam da consulta pública, envolvendo a comunidade, pais, alunos e assistentes operacionais antes de serem discutidas no conselho pedagógico. Este processo vai de encontro ao preconizado na elaboração do reordenamento das escolas que defendia a participação de toda a comunidade escolar e autarquias e os grupos socioeconómicos culturais e artísticos da comunidade no processo de gestão da escola. No que concerne a intervenção do poder local, ou das autarquias, a diretora concorda em partilhar as decisões, mas não em “ficar refém da autarquia ou outros para decidir o projeto educativo” dos seus alunos, uma vez que acredita “numa escola autónoma,

independente e com competências próprias a todos os níveis”, havendo “órgãos eleitos democraticamente e tecnicamente competentes nas escolas para assumirem a tomada de decisão sobre todas as matérias”.

Não obstante, como nos informou a vereadora inquirida, se a gestão parece assegurada pelos órgãos da escola, ela necessita da colaboração e gestão transversal das autarquias no que concerne o funcionamento de estruturas como a gestão dos refeitórios, o transporte escolar, apoio social ou atividades de prolongamento de horário, ou ainda a manutenção dos edifícios. Detém ainda a competência do desenvolvimento de projetos educativos de complemento pedagógico que se encontrem transversalmente plasmados no projeto educativo municipal.

Assim e como o afirma a vereadora, a escola atual é “uma comunidade em que existem diferentes papéis e onde todos contribuem de forma diferenciada para o objetivo maior que é o de proporcionar a melhor educação aos nossos alunos”. Deste modo, o modelo atual é forçosamente assente numa “interdependência de todos os atores”. Por fim, apontamos como importante que, no que concerne os professores, não há um consenso de opiniões em relação ao modelo de gestão dos (mega) Agrupamentos ou estrutura escolar. Enquanto uns consideram que na “globalidade os professores estão satisfeitos com este modelo de gestão” outros apontam uma grande insatisfação e outros ainda consideram, que o modelo atual de gestão da escola como sendo exequível, mas havendo ainda muitas indefinições a ultrapassar

7. Conclusões

Retomando os pressupostos do XV ° Governo Constitucional para o impulsionamento do agrupamento de escolas com órgãos próprios de gestão localizados na escola sede de cada agrupamento, fomos constatando que, na prática, continua a haver uma ausência significativa de alterações de gestão escolar. Prevalece um processo hierárquico em que a lógica administrativa e a política local se sobrepõem em detrimento dos atores envolvidos no processo. A territorialização ou autonomia de gestão da escola não está ainda a ser efetuada, uma vez que os procedimentos e rotinas escolares continuam a depender da administração central. Assiste-se a um movimento híbrido e contraditório que inclui a autonomia e centralismo nas decisões locais e nacionais.

Embora, a escola atual procure mediar posições de participação de toda a comunidade escolar, autarquias e incluindo grupos socioeconómicos, culturais e

artísticos da comunidade, esta nem sempre é efetuada de forma democrática, pois escolas menos importantes sentem que é a vontade das maiores que prevalece.

Por outro lado, no que respeita o objetivo do Decreto-lei nº 115-A/98, no que concerne a superação de situações de isolamento, os (mega) Agrupamentos e a sua gestão participada de todos os elementos e a auscultação prévia de todos os grupos parece ser uma realidade. Não obstante, aponta-se que algumas escolas se consideram como elementos de menor peso que devem submeter-se à força dos grupos majoritários, não havendo, assim uma verdadeira participação democrática nas decisões.

Podemos, apontar, como fragilidades deste modelo de gestão, a dificuldade de gestão destas mega estruturas, que por um lado se consideram capazes de uma gestão autónoma, mas que estão interdependentes do poder local para o reforço e provisão de serviços.

Assim, podemos concluir que existe uma grande necessidade de clarificar papéis, elaborar um projeto educativo mais independente do poder central e uma gestão mais localizada a nível da escola, de forma a conceber uma escola para alunos que localmente possuem características e necessidades próprias. Em suma, é urgente que a escola se assuma funcionalmente com capacidade pedagógica para oferecer um processo sequencial no percurso escolar aos alunos, indo ao encontro da ideia basilar da criação dos (mega) Agrupamentos.

Bibliografia

- Afonso, A. J. (1991). *O processo disciplinar como meio de controlo social na sala de aula*. Braga: Instituto de Educação, Universidade do Minho.
- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In: J. Barroso (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: ASA.
- Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.9
- Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, 12(3), 9-33.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, (130), 57-71.
- Barroso, J. (2005a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2005b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade. Revista de Ciências da Educação*, 26 (92), 725-751.
- Barroso, J. (2006b). A Administração local da Educação: Da descentralização à territorialização das políticas educativas. In: M. Miguéns (Org.). *Processo de Descentralização em Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, Seminários e Colóquios, 22-36.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008) In: J. Barroso & N. Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 27-58). Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação | Temas e Problemas*, 12 e 13, 13-25.
- Barroso, J. & Almeida, A. P. (2001). *Relatório Sectorial 1- Imagens em confronto*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999).
- Barroso, J., Almeida, A. P. & Homem, M. L. (2001). *Relatório Sectorial 7 – As assembleias de escola em discurso directo*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999).
- Ben Ayed, CH. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, lutttes locales*. Paris: PUF.
- Estêvão, C. V. (1998). *Gestão Estratégica nas escolas* (1ª ed.). Cadernos de Organização e Gestão Curricular. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

- Estevão, C. V. (2013). Políticas de educação e autonomia: algumas reflexões perversas sobre temáticas abençoadas. *Educação. Temas e Problemas*, 12 e 13, 77-88.
- Fernandes, A. S. (1987). *Delimitação das Competências da Administração Central, Regional e Local em Matéria de Educação*. Lisboa: Ministério da Educação, CRSE, Proposta Global de Reforma.
- Fernandes, A. S. (1988). *A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo*. Lisboa: Ministério da Educação, CRSE, A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário.
- Fernandes, M. E. & Almeida, S. L. (2001). *Métodos e técnicas de avaliação. Contributos para a prática e investigações psicológicas*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- Fernandes, M.E. & Maia, M. (2001). Grounded Theory. In M. E. Fernandes & S. L. Almeida, *Métodos e técnicas de avaliação. Contributos para a prática e investigações psicológicas* (pp. 49-76). Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- Ferreira, F. I. (2005). *O Local em Educação. Animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Firestone, W. & Herriott, R. E. (1982). Two Images of Schools as Organizations: An Explication and Illustrative Empirical Test. *Educational Administration Quarterly* 18(2). 39-59.
- Formosinho, J. (1983). *Modelos de Administração da Educação Escolar – Modelos centralizados e modelos descentralizados*. Braga: Universidade do Minho.
- Formosinho, João (2007). A autonomia as escolas em Portugal – 1987-2007. In Inspecção Geral da Educação (Org.). *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges: actas da Conferência* (pp. 69-89). Lisboa: IGE
- Formosinho, J. & Machado, J. (1998). Políticas educativas globais. In Centro de Formação Francisco de Holanda (Org.), *A Territorialização das Políticas Educativas* (pp. 31-63). Guimarães: CFFH.
- García Hoz, V. & Medina Rubio, R. (1986). *Organización y gobierno de centros educativos*. Madrid: Editora Quinto Centenario.
- Haguette, T. M. F. (1997). *Metodologias qualitativas na Sociologia* (5ª ed.). Petrópolis: Vozes.
- Hall, R. (1978). *Organizations – Structures, processes and outcomes*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hipólito, J. (2011). A contratualização como instrumentação da acção pública. In J. Barroso & N. Afonso (Org.), *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 87-121). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Hora, D. L. da. (1994). *Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva*. São Paulo: Editora Papirus.

- Lakatos, E. M. & Marconi, M. A. (1996). *Técnicas de pesquisa* (3.^a ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Latorre, A., Del Rincón, D. y Arnal, J. (2003). *Bases metodológicas de la investigación educativa*. Barcelona: Experiencia.
- Lauglo, J. (1995). Forms of Decentralization and their Implications for Education. *Comparative Education*, 33 (1), 5-30.
- Lima, L. C. (1988). Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional. In CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário* (pp. 149-195) Lisboa: Ministério da Educação.
- Lima, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974 - 1988)* (1^a ed.). Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (1994). Modernização, Racionalização e Optimização. Perspectivas Neo-taylorianas na Organização e Administração da Educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, (14), 119-139.
- Lima, L. C. (2003). *A escola como organização educativa* (2^a ed.). São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. (2006). Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In L. C. Lima (Org.), *Compreender a escola. Perspectivas de análise organizacional* (pp. 18-69). Porto: Asa.
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lopes, J. (2012). *A contratualização da autonomia das escolas: a regulação da acção pública em educação*. Tese de doutoramento. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Educação
disponível em
http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/55/ulsd062670_td_tese.pdf
- Mansur, L. L. & Viude, A. (2002). Aspectos fonoaudiológicos do envelhecimento. In: M. Papaléo Netto, *Gerontologia: a velhice e o envelhecimento em visão globalizada*. São Paulo: Atheneu.
- Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2007). *Técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- March, J. G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris : Ed. d'Organisations.
- Maroy, Ch. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF.
- Mehel, L. (1974). *Phénomène administratif et phénomène éducatif*. In: AAVVFormation 2. Administration, langage et formation. Paris : Petite Bibliothèque Payot.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Ouchi, W. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*. 25(1), 129-141.
- Piaget, J. (1977). *O desenvolvimento do pensamento: equilibração das estruturas cognitivas*. Lisboa: Dom Quixote.

- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Prawda, J. (1993). *Métodos y modelos de investigación de operaciones* (1ª ed.). México: Limusa.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. Van (2003). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa : Gradiva.
- Reynaud, J. D. (1997). *Les règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.
- Reynaud, J. D. (2003). Réflexion I. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In Gilbert de Terssac (Org.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-113). Paris: Éditions La Découverte.
- Rodríguez, G. G., Flores, J. G., & Jiménez, E. G. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. & Cheema, G. Shabbir. (1983). *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. World Bank Staff Working Papers, Number 581, Management and Development Series Number 8. Washington: World Bank.
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Van Haecht (1998). Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques ? *Education et Sociétés, (1)*, 21-46.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad* (2ª ed.), em espanhol. México: Fondo de Cultura Económica (1ª ed. em alemão, 1922).
- Weiler, H. N. (1990). Curriculum reform and the legitimation of educational objectives: The case of the Federal Republic of Germany. *Oxford Review of Education, 16(1)*, 15-29.
- Yin, R. (1993). *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing.
- Yin, R. (2005). *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro
- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril
- Decreto-Lei 26/2012, de 21 de fevereiro
- Despacho 13313/2003, de 8 de julho
- Despacho 4150/2011, de 4 de março
- Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)
- Lei 31/ 2002, de 20 de dezembro

ANEXOS

Anexo I – Guião de Entrevista ao Diretor do (mega) Agrupamento.

- 1) Qual é a sua experiência profissional (tempo de serviço, grau académico e área de formação)?
- 2) Quais são as suas funções?
- 3) Pode dizer de que forma a informação é partilhada, como circula e como é veiculada?
- 4) Pode explicar como são feitas as tomadas de decisão?
- 5) Com respeito ao funcionamento da escola como foram tomadas as decisões significativas?
- 6) Como é realizada a transferência de competências?
- 7) Quais foram as alterações mais significativas?
- 8) Quem são os intervenientes/atores na transferência de competências?
- 9) Como considera o ambiente na escola após a criação do (mega) Agrupamento?
- 10) Como é o relacionamento com os pais?
- 11) Como funciona o relacionamento com a autarquia?
- 12) Quais são as dificuldades sentidas e que tipo de estratégias foram definidas para ultrapassar as dificuldades?
- 13) Como foram aplicadas as medidas para resolver as dificuldades?
- 14) Como são as relações do AE com as estruturas regionais e nacionais?

Anexo II – Guião de entrevista à Coordenadora do Estabelecimento.

- 1) Poderia falar um pouco da sua experiencia profissional (tempo de serviço, grau académico e área de formação)?
- 2) Qual ou quais as funções que desempenha na escola e há quanto tempo desempenha as mesmas?
- 3) Poderia falar um pouco acerca dos motivos que a levaram aceitar este cargo?
- 4) Que opinião tem em relação ao modelo de gestão do Agrupamento de escolas?
- 5) Nas suas funções, deparou-se, alguma vez, com algumas alterações, no que diz respeito ao modelo de funcionamento dos agrupamentos e quais lhe pareceram ser as mais significativas?
- 6) Como funciona a partilha de informação e comunicação entre a escola e o órgão de gestão?
- 7) Como são organizadas e distribuídas as funções de cada elemento da escola?
- 8) As tomadas de decisão são sempre negociadas?
- 9) Como são tomadas as decisões significativas para o funcionamento da escola?
- 10) Quando surge alguma gestão de conflitos ou problemas organizacionais, que estratégia é utilizada para os solucionar?
- 11) Quais são, na sua opinião, os intervenientes/atores educativos na vida diária de uma escola?
- 12) Quais os mais ativos?
- 13) Como descreveria o ambiente na escola entre professores, pessoal auxiliar e alunos?
- 14) Como tem sido a relação com os pais e encarregados de educação?
- 15) Como tem sido a relação com o Município?
- 16) Como tem sido a autonomia do estabelecimento face ao diretor?

Anexo III – Guião de entrevista ao Vereador do Pelouro de Educação.

- 1) Que funções desempenha na Autarquia?
- 2) Há quanto tempo desempenha essas funções?
- 3) Quais os motivos que a levaram a aceitar esse cargo?
- 4) Em relação ao modelo de gestão de um Agrupamento de Escolas, qual a sua opinião?
- 5) Quais as competências do Município em matéria educativa e de que forma são concretizadas?
- 6) Parece-lhe positiva a atribuição ao poder local deste tipo de competências?
- 7) Certamente que ao longo do percurso das suas funções se deparou com algumas alterações no que diz respeito ao modelo de funcionamento dos agrupamentos. Pensa que o agrupamento tem mais autonomia de decisão e gestão que o poder regional do Ministério da Educação?
- 8) Na sua opinião, quais os intervenientes/atores educativos que são mais ativos na vida diária de uma escola?
- 9) A Autarquia desenvolve ou fomenta algumas práticas que promovem a participação dos intervenientes/atores educativos? Pode dar-me alguns exemplos dessas práticas?
- 10) No que se refere à partilha de informação e comunicação entre a autarquia e os agrupamentos, como funciona essa parceria?
- 11) Gostaria de acrescentar algo?

Anexo IV – Guião de entrevista aos Docentes.

- 1) Há quanto tempo leciona nesta escola, qual é o seu grau académico e área de formação)?
- 2) Quais os aspetos que considera mais positivos e negativos nesta escola?
- 3) Conhece bem o Projeto Educativo da Escola?
- 4) De um modo geral, o que pensa do Projeto Educativo desta Escola?
- 5) Participou na sua elaboração?
- 6) Conhece o regulamento interno desta escola? Que importância lhe atribui?
- 7) De um modo geral, o que pensa do regulamento interno?
- 8) O que pensa da autonomia da escola e dos (mega) Agrupamentos?
- 9) Pensa que os (mega) Agrupamentos vieram tirar autonomia às escolas?
- 10) Qual a participação dos professores a nível de autonomia no (mega) agrupamento onde se encontra inserida a sua escola?
- 11) Na sua opinião, os professores estão satisfeitos como este modelo de gestão em contexto de autonomia?
- 12) Gostaria de acrescentar algo?