

POSSIBILIDADES E LIMITES DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS.

UM OLHAR A PARTIR DO ATUAL MODELO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DAS ESCOLAS

CORREIA, Filomena – doutoranda da ULHT, Portugal

correia.af66@gmail.com

COSME, Ariana - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, CIIE - Centro de Investigação e Intervenção Educativa

ariana@fpce.up.pt

Palavras- chave: Descentralização, Município, Autonomia da escola

RESUMO

Esta comunicação insere-se no âmbito de um projeto de investigação em curso, desenvolvido em torno do conceito de autonomia da escola e tendo como eixo transversal de pesquisa a descentralização de competências para a autarquia, em matéria educativa. Um modelo híbrido de sobreposição de competências que serviu de ponto de partida na nossa problemática de investigação. Numa breve análise da relação entre as escolas e o Município diríamos que esta se caracterizou-se pela inexistência ou ação supletiva o que perpassou ao longo do Estado Novo, até meados da década de 90 do século XX. Deste modo, e não obstante a transferência de competências para as autarquias ao longo da década de 80 e 90, do século XX, estas permaneceram afastadas de qualquer ação pedagógica nas escolas. Não obstante, as alterações legislativas promulgadas, a partir da Lei de Bases de 1986 é com a da criação dos Conselhos Locais da Educação que se assiste a uma mudança nesta relação. Por sua vez, a contratualização de competências em matéria da educação efetuada através do decreto-lei n.º144/2008, para os municípios em Portugal cruza-se com o modelo de administração e gestão das escolas do DL75/2008. Partindo desta tríplice relação: Agrupamento de Escolas, Administração Local (autarquia), Estado (administração central) e considerando o atual quadro normativo de administração e gestão das escolas, impõe-se determinar em que medida se permite o desenvolvimento de práticas de autonomia assentes na participação e no desenvolvimento de um projeto educativo concretizador de uma escola comunidade-educativa, face a um modelo que reconfigura as lógicas de ação presentes nas escolas e onde a participação da comunidade na direção da escola adquire um novo protagonismo traduzido na composição do Conselho Geral e na própria seleção do diretor. Por outro lado, a descentralização de competências para a autarquia, enquanto forma de gerencialismo neoliberal introduziu novas questões na relação entre a Escola- Administração Educativa e Administração Local que nos propomos apresentar em três níveis distintos: Na ação dos representantes da autarquia que por delegação de competências da

vereeção estão nos Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escola, e simultaneamente na relação Autarquia – Diretor o qual lhe podem ser desconcentradas competências em matérias específicas, cruzando-se estas perspetivas com os restantes elementos presentes nos conselhos gerais: Pais, docentes, não docentes, alunos, e por fim o Conselho Municipal de Educação como responsável pela política educativa do território do Concelho. No que concerne a abordagem de pesquisa recorreremos à pesquisa qualitativa, e dadas as características e objetivos de investigação ao Estudo de Caso – O território educativo do Concelho de Gondomar.

1. INTRODUÇÃO

O nosso objeto de estudo insere-se no âmbito dos estudos em educação e da compreensão das políticas educativas, no quadro de uma teoria e modos de governação do Estado Moderno e da territorialização das políticas educativas. Na atualidade, as ações da política educativa definem-se, numa nova geografia social dos campos de decisão central e local (Stöer & Magalhães, 2005), na alteração da relação entre Estado, sociedade - civil e o local (I. Ferreira, 2005), na crise de legitimidade do Estado na dificuldade de determinar a centralidade de um ator específico nos processos de mudança social (Bourdieu, s/d, 2011, p.80-1).

A nossa problemática define-se a partir do contexto local porquanto, a territorialização das políticas educativas faz referência a um princípio essencial de uma autonomia construída (Barroso, 1997), sendo que numa perspetiva analítica remete para a compreensão dos fenómenos a uma escala mais alargada (I. Ferreira (2005) e simultaneamente, na compreensão da escola na sua dimensão institucional (Ibidem) e relacional, pois “Se é verdade que o real é relacional, pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela nada é fora das suas relações com o todo” (Bourdieu, s/d/2011, p. 29). Uma abordagem holística, por oposição ao escolacêntrismo dominante, pelo que entendemos a escola como instituição social inserida numa comunidade, entre o território meso – Nacional e a sua dimensão local: território educativo do concelho, pelo que os fenómenos a estudar não podem ficar reféns de um ecossistema específico.

2. A PROBLEMÁTICA E O OBJETO DE ESTUDO

Tendo como referência I. Ferreira, quando se refere ao hibridismo identificador dos estudos em educação, no que concerne ao território local, da importância atribuída à centralidade da Escola e das suas “questões internas” (2005, p, 23), definimos as fronteiras da nossa investigação a partir da interseção de três eixos distintos, porém complementares: I) Os agrupamentos de Escola; II) O território educativo do município; III) A administração central. Uma abordagem que ao incluir os diferentes protagonistas pressupõe um processo que designamos de desconstrução de uma trílice

relação: Escola – Município - Estado – suportada a partir de uma dupla perspectiva: formal-legal e institucional segundo uma sociologia da ação de acordo com a proposta de Formosinho et. al., (2010, p.92-4) e a sociologia de ação na proposta de Weber ou seja “onde o sentido pensado pelo seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta dos outros, orientando-se por esta no seu desenvolvimento” (Weber, 1983, p. 49). Uma opção fundada no argumento de que a escola não pode ser entendida isolada do seu contexto social, legal e histórico sem considerar as inter-relações entre o Estado-Administração Central e Local e as relações estabelecidas com a comunidade (Santos Guerra, 2003, p. 38-9).

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E A LBSE

Na Lei nº46/86 (LBSE), a primeira Lei de Base criada após a revolução de 1974, o princípio da integração e participação da comunidade educativa surge associado ao princípio da descentralização de competências entendido numa lógica de eficácia e de prestação de melhor serviço público (Cap. I artigo 3º al.g). Por sua vez, a autonomia funda-se na Lei nº 46/86 ao apelar para a participação democrática em torno de projetos educativos comuns (Morgado, 2000), assegurando a democraticidade e participação na realização de “objetivos pedagógicos e educativos, no domínio da formação social e cívica” (art.43º nº 1), no estabelecimento de estruturas descentralizadas (art.43º nº 2) e participação de todos os parceiros da comunidade educativa. Uma lei que expressava um conjunto de princípios orientados para a descentralização do sistema educativo português e do exercício da autonomia pelas escolas, através da descentralização e/ou desconcentração de competências de forma a permitir respostas diferenciadas estabelecidas a partir dos contextos locais e da participação dos atores envolvidos no sistema educativo. Uma autonomia, vaga e difusa e, apenas explícita para as instituições de Ensino Superior (art.45º nº 6, 7 e 8). As escolas do Ensino Básico (2º e 3º ciclo) e Secundário possuíam competências específicas (pedagógicas e científicas) que lhes possibilitava uma autonomia relativa no plano administrativo e financeiro (Formosinho, 1988), permanecendo a educação pré-escolar colada a um modelo centralizado, sob a regência da figura do delegado escolar do Concelho. A publicação do DL nº 43/89, pretendeu inverter a lógica “cristalizada” da administração do tipo “*top-down*”, preconizando a transferência de poderes de decisão para o plano regional e local (Morgado, 2000), possibilitando o desenvolvimento de estratégias locais (Formosinho e Machado, 2000c), numa autonomia consagrada capaz permitir às escolas a emergência de formas diferenciadas de organização (Machado, 2008, p. 34), congruentes com os modelos europeus dos anos 80. A definição de uma lei-quadro que refletia, ideologicamente, uma nova dimensão cultural, pedagógica, administrativa e de intervenção sociocomunitária, admitindo diferentes patamares de descentralização de competências e de uma autonomia da escola fundada a partir dos projetos educativos de cada escola, através da sua dimensão sociocomunitária (art.4.º); pedagógica (art.9.º), de avaliação (art.10.º) e orientação vocacional de alunos (art.11.º); gestão dos espaços e tempos (art.13.º); formação docente (art.14.º). No domínio da autonomia administrativa manteve-se restrita a atos pouco significativos e a autonomia financeira limitada à gestão do orçamento privativo (art.22º nº 1), ratificados pelos serviços desconcentrados do ME, logo posicionando-se num contexto retórico, pois traduzia-se num mero documento de intenções gerais (Barroso, 2004, p. 56-57). Neste impulso à autonomia decretada refira-se o DL nº. 172/91, instituído numa lógica *top-down* (Canário, 1992; Flores, 2006), contrariando os princípios da CRSE (**ver figura 1**), permanecendo numa administração centralizada (Roque, 1999) ou mesmo recentralizada administrativa e politicamente (Lima, 1995, p.35). Um

modelo onde a participação do município remetia para a existência de um representante no conselho de escola. Na década de 90 do século XX, em Portugal (1991-1995) e durante o segundo mandato do Partido Social-Democrata (PSD) inicia-se uma nova fase da reforma educativa, dominada pelo paradigma neoliberal (Lima, 2002, p.19) e de uma “educação contábil” (Lima, 2002b).

Figura 1

Morfologia organizacional do DL nº 172/91



Com o XIII Governo Constitucional (1995-1999) socialista é apresentado o “Pacto Educativo para o Futuro”, assente no pressuposto de que a educação é de todos (Benavente, 2004) impondo um pacto entre os diferentes parceiros sociais (Ibidem). Posteriormente e tendo por base um estudo¹³⁰ apresentado por Barroso (1997), o Governo Socialista apresenta um anteprojeto denominado “Autonomia e gestão das escolas” na base do Decreto -lei 115-A/98, de 4 de maio. Mais recentemente assistiu-se a um novo impulso no quadro das autonomias decretadas em Portugal com a aprovação do DL n.º75/2008, de 22 de abril, que deve ser entendido no quadro das reformas empreendidas na legislatura socialista (XVII Governo Constitucional). Um documento que refletia uma conceção instrumental da autonomia, onde o seu reforço nas escolas deveria resultar na melhoria do serviço público de educação (prólogo, DL n.º75/2008) de forma a garantir a participação da comunidade (art.4º).

4. A AÇÃO DOS MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCAIS

O protagonismo crescente em matéria de transferência de competências do ME para os municípios, especialmente a partir de 2005 e o seu imbricamento com o DL 75/2008, impõe uma breve contextualização da ação dos municípios. A noção de autarquia sofre uma profunda evolução desde o século XVII até ao século XX, sendo na esfera da tradição francesa que a conceptualização de município se construiu em Portugal¹³¹, ou seja uma extensão administrativa e periférica do Estado-Nação responsável pelo “desempenho de certas funções e encargos administrativos claramente delimitados” (Fernandes, 2005, p. 203). As reformas efetuadas no sentido de transferência de competências para os municípios para a resolução de problemas formais, excluía-os simultaneamente, de qualquer função pedagógica

¹³⁰ Despacho n.º130/ME/96, o ME – O governo socialista solicita a João Barroso um estudo especializado numa dimensão política, administrativa, teórica e prática, para a definição de um programa reforço da autonomia das escolas.

¹³¹ Tal como é referido por César de Oliveira (1996:195-196), na História dos Municípios e do poder local (dos finais da idade média à união europeia). (Org.) César de Oliveira, Círculo de Leitores. O liberalismo constituiu uma importante inovação na administração pública local, destacando quatro dimensões fundamentais: i) criação de uma administração pública centralizada e hierárquica de molde a assegurar o controlo do território e respetivas comunidades, dispersas e fragmentadas do antigo regime e pulverizadas pelas invasões napoleónicas; ii) invenção do «distrito» como forma de assegurar a hierarquia administrativa; iii) as diferenças nas diferentes reformas partilham de uma matriz comum e que perdurou até abril de 1974 – uma influência de origem francesa visível desde 1820 e definitivamente consagrada na legislação promulgada na Reforma Mouzinho de 1832-1834; iv) dificuldade de implementação das reformas administrativas pelo isolamento e dificuldades de acesso às zonas do interior do País.

ou orientação educativa, que permanecia centralizada no Estado (Fernandes, 2005), logo o século XIX, além de ser: “tempo dos professores”¹³² foi também o “século da escola”. Efetivamente, os debates depois de 1834 estavam centrados sobre a necessidade do Estado controlar a instrução primária e a educação infantil; da sua obrigatoriedade ou da determinação dos métodos de ensino, mas também em torno da questão da centralização ou descentralização da instrução primária, pois como refere Torjal:

Se a episódica reforma de Rodrigo da Fonseca Magalhães considerava que, em princípio, as escolas, quanto ao «estabelecimento», «manutenção», e «conservação», ficavam a cargo das municipalidades ou juntas de paróquia, já as reformas de Passos Manuel e de Costa Cabral evidenciam um sentido centralizador, ao passo que a reforma de D. António da Costa, de 1870, logo revogada, e a de Rodrigues Sampaio, de 1878, voltavam à descentralização, a qual será abolida anos mais tarde (Torjal, 1993, p.620).

Já na vigência da Primeira República a questão da descentralização de competências para o município situou-se no âmbito do financiamento da instrução primária (DL n.º6137, de 20 de setembro de 1919) cujas despesas deveriam ser suportadas pelo “Fundo Geral da Administração Primária”, administrado por uma “Junta Escolar”, presidida em cada Concelho pelo vereador da Instrução Primária, ou se inexistente pelo respetivo Presidente de Câmara (art.173.º, p. 2077). Este fundo suportaria os pagamentos dos professores, pessoal auxiliar e encargos com edifícios. A elaboração do orçamento de cada concelho era da responsabilidade das respetivas Juntas Escolares, sendo posteriormente remetido à Direção Geral do Ensino Primário Normal (art. º 174.º), cuja aprovação deveria ser efetuada até 20 de abril, sendo novamente remetido às respetivas Juntas Escolares. Em suma, um conjunto de reformas como a de 1870; 1878 e 1881¹³³ e a reforma de 1911, bem como as introduzidas ao longo da 1ª república, que não obtiveram quaisquer resultados.

Por sua vez, com a instituição do Estado Novo e com a constituição de 1933, manteve-se a organização administrativa de influência francesa dos municípios, numa clara afirmação do Estado centralizado, nomeadamente na educação (Constituição da República de 1933, artigo 43.º), assumindo-se como “Estado patrão” (Benavente, 1999), sem espaço para a descentralização, logo uma conceção que entende a educação como “serviço periférico do Estado” (Fernandes, 2005, p.202), presente até à promulgação da LBSE (Lei nº 46/86). Por sua vez, no período compreendido entre a Revolução de 1974 e a publicação da Lei nº 46/86, os municípios portugueses foram percecionados como “um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação escolar” (Fernandes, 2000a, p. 36). Durante a década de 80 e no quadro da descentralização administrativa para as autarquias, refira-se a Lei nº 77/84 que define as competências dos municípios em matéria de investimentos públicos na educação em estabelecimentos de Educação Pré-Escolar; alojamento

¹³² Nóvoa, A. (1987). Le temps de professeurs. Analyse socio-historique de la profession de enseignant au Portugal (XVIII –XX siècle). 2 vol. Lisboa: Instituto nacional de investigação científica.

¹³³ Reforma de D. António da Costa (1870); Reforma de Rodrigues Sampaio (1878) que revoga a anterior (Tojal, 1993, p. 628).

(Ensino Básico); transportes escolares e atividades extralectivas (Pré-Escolar e Ensino Básico); Ação Social Escolar e equipamentos (Educação de Adultos) (art.8º). Por sua vez o DL nº 299/84, transferia para os Municípios competências em matéria de organização financeira e controlo de funcionamento dos transportes escolares, diploma contestado por estes, por não verem considerados os apoios necessários, nem a possibilidade de uma participação da autarquia nas políticas educativas locais ou gestão das escolas, permanecendo como meros contribuintes¹³⁴. No período entre 1986 e 1996, o estatuto dos municípios é alterado sendo-lhe reconhecido “competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como estas, é lhe também atribuído o estatuto de parceiro social” (Fernandes, 2000a, p. 37). A participação da autarquia na direção e gestão das escolas foi outorgada pelo Despacho 8/SERE/89, determinando a inclusão de representantes da autarquia no Conselho Consultivo e no Conselho Pedagógico das Escolas do 2º e 3º Ciclo e Secundárias (DL 769-A/76), de forma a “contribuir para uma boa ligação entre a escola e a comunidade, participar na implementação do plano anual de atividades da escola” (Afonso, 1994, p. 15). A participação da autarquia efetuou-se igualmente, nos Conselhos de Gestão de fundos, conservação e manutenção das escolas do 2º e 3º Ciclo (DL nº 357/88). Por sua vez, com o DL n.º172/91a autarquia passa a ter um representante no conselho de escola (art.9º nº1 alínea e), órgão a quem competia definir as linhas de ação da escola (art.8º). Como é visível pelas sucessivas alterações ao quadro normativo, assistimos à mudança da noção de município como mero contribuinte líquido para uma conceção, enquanto “parceiro privado e agente educativo supletivo” (Fernandes, 2005, p.204). A partir de 1996 o município deixa de ser entendido como um mero contribuinte da educação escolar, para ser considerado um parceiro na gestão dos interesses públicos educativos, ao lado do Estado (Fernandes, 2005;2000). Nas medidas políticas tendentes à descentralização administrativa para a autarquia refira-se a Lei-quadro da Educação Pré-Escolar (Lei 5/97), introduzindo como principal inovação a criação de uma rede pública municipal da educação pré-escolar. Com o DL nº 115-A/98, o município assume uma participação mais ativa na constituição dos Agrupamentos de Escolas, para a qual é necessário o parecer favorável (art.8º nº 1, DL nº 115-A/98 e DR 12/2000), e determina a sua representação na Assembleia de Escola (artigo 8.º, DL 115-A/98). No final da década de 90 é publicada a Lei nº 159/99 que atribui competências aos municípios para a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do Ensino Básico; elaboração da Carta Escolar; transportes escolares; gestão dos refeitórios da Educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo, ação social escolar; participar em atividades de ocupação de

¹³⁴ Na produção legislativa refira-se ainda o DL 100/84, de 29 de março que determina no ponto n.1, alínea f) que as autarquias assumem competências em matéria de educação e ensino, sendo que na prática apenas lhe competia efetuar o seu financiamento.

tempos livres e atividades extracurriculares e gerir o pessoal não docente da Educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico (art.9º nº 3).

A alteração da relação do Estado com os Municípios constitui-se sobretudo com a criação dos Conselhos Locais de Educação (Fernandes, 2005, p.207), os quais tinham como alcance a articulação da política educativa com as políticas sociais, num claro reforço da intervenção do poder local ao mesmo tempo que a transferência de financiamento permanecia indefinida (Lemos & Figueira, 2002). É na Lei-quadro de transferências de competências para o Município (DL nº 7/2003) que lhe são atribuídas competências efetivas, contrariamente à Lei nº 159/99 onde eram sobretudo de carácter formal. Deste modo, os Conselhos Municipais de Educação, adquirem um novo protagonismo ao serem entendidos como instâncias de coordenação das políticas educativas ao nível local, no sentido da promoção da “eficiência e eficácia” do sistema com o “objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo” (art.3º). Um quadro de competências que incluía a possibilidade de acompanhamento dos projetos educativos (art.3º alínea d); medidas de ação social escolar (1º Ciclo e Pré-Escolar); assegurar transportes escolares; intervenções e qualificações do parque escolar da educação Pré-escolar e do 1º ciclo. No âmbito da contratualização da autonomia a participação do município traduzia-se “na negociação e execução dos contratos de autonomia” (DL nº115A/98, art.47.º).

A entrada no século XXI traduziu-se em mudanças significativas na relação entre Estado - Autarquia e Escola. Uma análise que nos permite identificar os traços distintivos da ação autárquica na educação: enquanto sistema periférico sem competência e apenas com encargos (desde o liberalismo até à promulgação da LBSE de 1986), como agente privado sem autonomia de carácter educativo supletivo 1986-1996, e por último um terceiro período mais congruente com um seu estatuto legal enquadrado pelo seu estatuto autónomo (Fernandes, 2005).

4.1 A municipalização da educação

O conceito da autarquia presente na Constituição de 1933 esteve associado ao modelo corporativo do Estado Novo, sendo só a partir da Constituição de 1976 que as autarquias passam a ser definidas pela conjugação de quatro dimensões nucleares: território; população, interesses próprios e órgãos representativos, pelo que juridicamente são¹³⁵ definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (Lei N.º 1/2005, art.235, n.º2), sendo as suas competências definidas nesse quadro (art.237.º, n.º2). A Lei 159/99, de 14 de setembro, define as competências e atribuições das

¹³⁵ Lei Constitucional N.º 1/2005, de 12 de agosto, 7ª revisão constitucional

autarquias locais¹³⁶ como “objetivos a atingir, maxime a transparência de atribuições e competências em obediência aos princípios da descentralização e da subsidiariedade” (Rebelo, 2007, p. 174).

Entre 1984 e 2005, a transferência de competências para o município em matéria de educação do pré-escolar e primeiro ciclo, de acordo com Maria de Lurdes Rodrigues, ministra de educação do então governo revelaram-se desadequadas, refletindo-se numa aplicação assimétrica e desigual no país, caracterizado pela “grandes disparidades na qualidade do serviço educativo prestado; e por outro, de diferentes interpretações sobre as competências das câmaras municipais e sobre a forma de exercício dessas competências” (Rodrigues, 2010, p.253-254). De acordo, com a então Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, na base da celebração dos contratos de execução de transferências de competências para as autarquias considerou os resultados das alterações efetuadas a partir da década de 80, onde constatava a existência (2010, p.254-255):

- Assimetrias na rede escolar do 1º ciclo e da educação pré-escolar entre zonas rurais e urbanas;
- Disparidade na distribuição da Ação Social Escolar;
- Inexistência ou insuficiência no funcionamento das AEC (atividades Extracurriculares) embora previstas desde 2001;
- Inexistência de uma Componente de Apoio à Família;
- Indefinição na contratação de pessoal não docente no pré-escolar e no primeiro ciclo.

O quadro de transferência de competências para a autarquia, plasmado no DL n.º 144/2008 (negociado com a ANMP), indicia um novo momento nesta relação, que para muitos é designada de Municipalização da Educação, tendo como objetivo político:

1. Aproximação aos cidadãos com políticas sociais e locais resultantes de uma efetiva descentralização de competências nas autarquias;
2. Transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação.
3. Melhoria dos processos de organização e gestão dos recursos educativos numa lógica de eficácia e na qualidade das aprendizagens e equidade do serviço público de educação (DL n.º 144/2008 p. 4753).

Na sequência do estabelecido no DL n.º144/2008 são contratualizados com os Municípios competências em matéria de educação e respetivas dotações orçamentais: a) Pessoal não docente

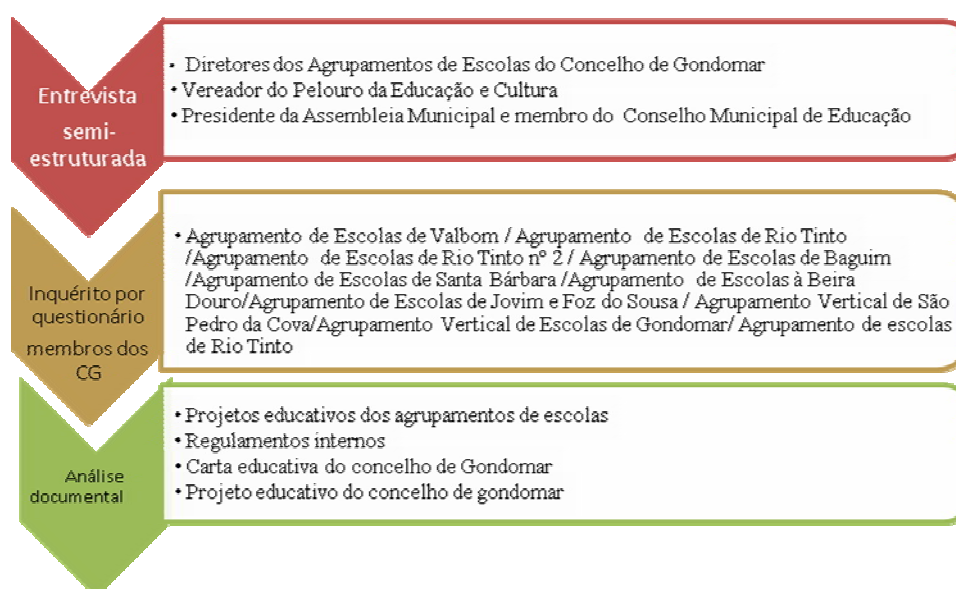
¹³⁶ O quadro de competências dos órgãos dos municípios e freguesias é definido pela Lei n.º169/99 de 18 de setembro.

das escolas básicas e da educação pré -escolar; *b*) Componente de apoio à família, (fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento horário na educação pré-escolar; *c*) atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; *d*) Gestão do parque escolar no 2.º 3.º ciclos do ensino básico; *e*) Ação social escolar no 2.º e 3.º ciclo do ensino básico (refira-se que esta competência já era da autarquia no domínio da à educação pré escolar e ao primeiro ciclo do ensino básico); *f*) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do Ensino Básico (art.2.º, nº2).

5. Metodologia, técnicas e instrumentos de análise

O ato de pesquisar não se reduz à mera recolha e acumulação de dados mas, é sobretudo um processo de questionamento do investigador, pelo que a utilização combinada de métodos e técnicas constitui-se como um contributo capaz de conferir maior “credibilidade e validade aos resultados da pesquisa evitando-se, assim, o reducionismo por uma só opção de análise” (M. Oliveira 2010, p.39). A natureza do presente estudo determina a utilização do Estudo de Caso, porque para além da análise da produção normativa relacionada com a autonomia de escola, participação, escola comunidade-educativa, bem como do contexto espacial e temporal em que ocorre a sua produção através da análise de documentos das escolas, associada a revisão bibliográfica efetuada, torna necessário o confronto, com uma componente de investigação prática de campo, e entrevistas e informantes privilegiados de modo a possibilitar uma maior riqueza e validade da análise nas conclusões (ver figura nº2).

Figura 2
Técnicas e instrumentos de análise



5.1 A Amostra

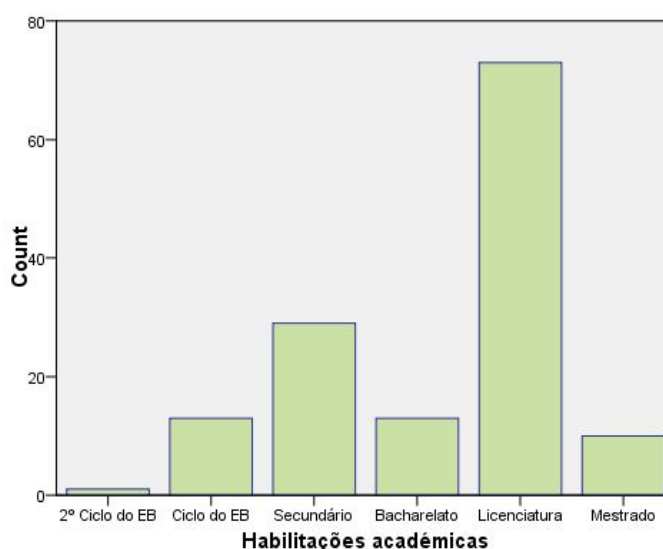
A definição da questão da amostragem ou “amostragem interna” (Bogdan & Biklen, 1991, 1994, p. 95) constitui uma questão nuclear na investigação qualitativa. A seleção dos informantes-chave de acordo com a **figura n º2**, como os diretores dos agrupamentos de escola do concelho de Gondomar, o vereador do pelouro da educação e cultura, bem como o presidente da assembleia municipal e membro do conselho municipal de educação procurou responder à questão da heterogeneidade das características capazes de nos assegurar a “qualidade, a profundidade, a exaustividade na discussão e reflexão dos mais variados objetos” (Santo, 2010, p.35). Considerando que o nosso objeto de estudo é constituído pelo território educativo do concelho de Gondomar e indo ao encontro da nossa problemática de estudo, a autonomia, enquanto fundamento na construção de uma escola comunidade-educativa, no concelho de Gondomar, elaboramos um inquérito por questionário que foi aplicado aos representantes da comunidade presentes nos diferentes Conselhos Gerais do Concelho de Gondomar. Consideramos como amostra a totalidade dos representantes dos conselhos gerais (N=173) dos Agrupamentos estudados dos quais foram recolhidos e validados 139 inquéritos.

A realização das entrevistas foi efetuada a oitos diretores dos nove agrupamentos estudados. A aplicação do inquérito por questionário realizou-se durante o terceiro período do ano

CONSELHOS GERAIS															
Agrupam ento	País /EE		Docentes		N/docentes		Repres Autarquia		Repres. Comunidade local		Alunos		Total		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
A1	5	29,4	7	41,2	2	11,8	2	11,8	1	5,9	0	0,0	17	100	
A2	5	26,3	8	42,1	2	10,5	3	15,8	1	5,3	1	5,3	19	100	
A3	4	30,8	6	46,2	1	7,7	1	7,7	1	7,7	0	0,0	13	100	
A4	3	23,1	4	30,8	2	15,4	1	7,7	1	7,7	2	15,4	13	100	
A5	4	26,7	6	40,0	1	6,7	2	13,3	2	13,3	0	0,0	15	100	
A6	5	3,3	6	37,5	2	12,5	1	6,3	2	12,5	0	0	16	100	
A7	4	26,7	6	40,0	3	20,0	0	0,0	1	6,7	1	6,7	15	100	
A8	6	31,6	7	36,8	2	10,5	1	5,3	3	15,8	0	0,0	19	100	
A9	3	25,0	5	41,7	2	16,7	1	8,3	1	8,3	0	0,0	12	100	
N=	39	28,1	55	39,6	17	12,2	12	8,6	13	9,4	3	2,2	139	100	

letivo de 2011/2012 e deveu-se à própria duração dos mandatos da maioria dos CG e respetivas Direções Executivas, que na maioria dos Agrupamentos tinha iniciado o mandato, de acordo com o modelo proposto no DL 75/2008, no ano letivo de 2009. No que se refere à caracterização da amostra dos membros do conselho geral parece-nos pertinente referir como aspetos fundamentais nas habilitações académicas a existência de 30,8% dos pais e/ ou encarregados de educação com licenciatura.

Gráfico 1
Habilitações académicas dos membros do conselho geral (N= 133)



No que se refere à idade refira-se que 40,3% dos inquiridos situam-se na faixa etária entre os 45 e os 54 anos, estando os docentes nos 44,42% o que poderá ser explicado pelo fato de à data da constituição dos CG existir a obrigatoriedade destes serem professores titulares.

6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS PARCELARES DE INVESTIGAÇÃO

A compreensão das políticas educativas e da autonomia das escolas não pode ser entendida isoladamente, sem compreender as lógicas de ação dos atores locais. Na análise dos inquéritos por questionário, na perspetiva dos membros do CG e relativamente à questão deste órgão ser representativo da comunidade, a mediana situa-se no concordo com 54,7%. Quanto aos fatores indiciadores de formas de democracia participativa, como a auscultação 70,5% referem que este órgão é sempre ouvido, porém relativamente à intensidade da participação dos diferentes representantes, o diretor embora sem direito a voto, a mediana é considerada forte (50,0%), tal como os professores (60,1%), pais e/ ou Encarregados de Educação (56,5%), representantes da autarquia (56,5%). Os grupos representativos da comunidade com uma participação média no CG são os representantes dos alunos, da comunidade e representantes do pessoal não docente.

Para os membros do CG quanto à descentralização de competências para o município no que se refere a: Obras e manutenção do parque escolar pela CM; Componente de apoio à família; Funcionamento e gestão das cantinas; atribuição de auxílios económicos aos alunos e colocação de pessoal não docente a mediana situa-se no suficiente, segundo uma escala de Lickert. No item relativo ao desenvolvimento das atividades extracurriculares a mediana situa-se no muito com 52,6%.

Esta descentralização de competência em alguns casos para remeter para uma sobreposição de mandatos como por exemplo ao nível dos recursos humanos. Neste domínio o pessoal não docente passa a estar na esfera da autarquia, enquanto a colocação/gestão do pessoal docente ou pessoal com funções técnico-pedagógicas, permanece no ME ou nas escolas TEIP ou com contratos de autonomia (DL n.º 144/2008, artigo 6.º, n.º4). Por sua vez, regista-se ainda modelos distintos na gestão do pessoal não docente que nas escolas básicas é da esfera da autarquia e nas escolas secundária permanece na tutela do Ministério da Educação. Consequentemente, em agrupamentos de escola com secundária existem regimes diferentes com claras implicações na vida das escolas, pois como salientava um dos diretores entrevistados (AA4):

“Atrapalha muito ao diretor gerir um espartilho de serviços tutelados por várias entidades... atrapalha. Por exemplo, eu tenho aqui o pessoal não docente da secundária pertence ao ME, o antigo agrupamento pertence à autarquia ou é uma coisa ou outra (...) um corpo pertencente a duas entidades torna-se complicado (...) como é que gerimos isto?”. (Diretor AA4). Do mesmo modo, que esta sobreposição de mandatos se configura como obstáculo à ação, também se pode traduzir em melhoria do serviço prestado pois como nos referia o vereador do pelouro da educação:

“Eu acho que constitui uma grande oportunidade, não só para mudar digamos as condições de ensino aprendizagem e daquilo que deve ser a qualidade da prestação da educação”.

CONCLUSÃO

Ainda que estejamos numa fase de análise e de questionamento dos dados obtidos na nossa investigação, e cruzando a análise normativa com a ação e discurso dos atores parece-nos existir algum enviesamento na argumentação usada na descentralização de competências para a autarquia, ao mesmo tempo que se usa o discurso da autonomia de escola, para legitimar práticas e mandatos que se cruzam no espaço da escola, assumindo um discurso bicéfalo onde parecem coexistir lógicas contraditórias.

REFERÊNCIAS

Benavente, A. (2004). O pacto educativo para o futuro: Um instrumento estratégico para o Desenvolvimento educativo em Portugal. Revista Iberoamericana de educación. nº 34, pp. 69-108 obtida em <http://www.rieoei.org/rie34a04.PDF>.

Bordieu, P. (2008). Para uma sociologia da ciência Lisboa: Edições 70 (Trabalho original publicado em 2001).

Bordieu, P. (2011). O poder simbólico. Lisboa: Edições 70.

Eurydice (2007). Autonomia das escolas. Política s e medidas. Obtido em 2 de Julho de 2010 <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_en.php>

Formosinho, J. (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo (Ed.). *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 55-102.

Formosinho, J. & Machado, J. (2000c). Vontade por decreto, **projeto** por contrato. Reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho; & F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Lisboa: Edições Asa, pp. 91-115.

Ferreira, F. I. (2005). O local em educação. Animação, gestão e parceria. Fundação Caloust Gulbenkian.

Flores, M. (2005). Agrupamento de Escolas. Introdução política e participação. Coimbra: Edições Almedina, S. A.

Machado, J. (2008). A autonomia das instituições educativas: lições do passado desafios do presente, perspectivas de futuro. In Conselho Nacional de Educação (Ed.). **Atas** do Seminário sobre Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação. Lisboa: CNE, pp-33-35.

Morgado, J. C. (2000). *A (des)construção da autonomia curricular*. Porto: Edições Asa.

Rebelo, M. (2007). *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra: Edições Almedina.

Rodrigues, M.L. (2010). A escola pública pode fazer a diferença. Coimbra: Edições Almedina

Santos, B. S. (2001a). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento (12ª edição).

Santos Guerra, M. A. (2003). *Tornar visível o quotidiano. Teoria e prática de avaliação qualitativa nas escolas*. Porto: Edições Asa.

Stoer, S. R. & Magalhães, A. (2005). *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

Weber, M. (1983). Fundamentos de sociologia. (2ª ed. Portuguesa). Porto: Rés Editora