

DE TEIP A

AGRUPAMENTO:

Influência das Práticas de Gestão do
Território Educativo no Funcionamento
do Agrupamento de Escolas.

Olga Maria Aires Januário

Dissertação destinada à obtenção do grau de Mestre em Ciências da
Educação



INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Março de 2013

INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Unidade Científico-Pedagógica de Ciências da Educação

Provas no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Educacional

DE TEIP A AGRUPAMENTO

Influência das Práticas de Gestão do Território Educativo no
Funcionamento do Agrupamento de Escolas.

Autor: **Olga Maria Aires Januário**

Orientador: **Doutor José Hipólito**

Março de 2013

Às minhas filhas Joana e Inês,
minhas companheiras de jornada.
Ao meu pai Manuel José Januário,
por todos os estímulos, que me
ensinaram a ser a pessoa que sou.

AGRADECIMENTOS

Ao Doutor José Hipólito, por todo o apoio prestado, pela sua disponibilidade e verdadeira orientação científica.

À Mestre Ana Patrícia Almeida, que se mostrou permanentemente disponível para solucionar constrangimentos.

Às quatro entrevistadas pela sua colaboração, sem a qual não teria sido possível este trabalho.

À minha filha Inês, pelo trabalho impagável que teve nas transcrições das entrevistas de suporte áudio para papel, ajuda preciosa.

Ao meu amigo Luís Martins, pela verdadeira essência da amizade que revelou e pelo incondicional apoio prestado, nomeadamente, na revisão de sintaxe e gramática.

À minha amiga Carminda Roseiro, pela revisão de texto, ajuda preciosa.

Às Coordenadoras do TEIP e à Vice-presidente à altura da transição para Agrupamento, pela documentação fornecida.

À colega Sandra Garcia, pelo seu apoio e documentação disponibilizada.

A todos os colegas de mestrado, pelo companheirismo e pelo espírito positivo vivido durante a parte letiva deste mestrado, que contribuíram para que este projeto fosse ainda mais engrandecedor.

A todos os professores de Mestrado que contribuíram com os seus saberes para a consecução deste projeto.

RESUMO

Este trabalho de investigação versa sobre a influência que os TEIP criados em 1996 através do Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho e do Despacho Conjunto SEAE/SEEI nº 73/96, de 10 de julho, em regiões desfavorecidas onde urgia intervir educativamente, e de que modo este modelo de Política Educativa influenciou a passagem para o modelo dos Agrupamentos de Escolas instituídos pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, bem como o seu funcionamento, desde 1998 até 2003.

Este estudo realizou-se em um dos Agrupamento de Escolas pioneiros, que foi TEIP, localizado no interior centro do país, em uma região rural e pobre, com fraco desenvolvimento socioeconómico e cultural, onde se tem vindo a registar, nas últimas décadas, um forte fluxo migratório que levou a um acentuado decréscimo populacional. Pretende-se dar resposta a, como se processou a formação e como funcionou o Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir de um TEIP, tendo em atenção as competências legais e as práticas organizacionais?

Quais as funções e competências instituídas por este modelo de Autonomia? A autonomia decretada foi implementada? Quais os principais atores neste processo? Quais as lógicas e as suas práticas dos atores neste processo?

Este trabalho é um estudo de caso, em que a metodologia adotada foi a de natureza qualitativa. As técnicas utilizadas que permitiram a recolha de dados foram as entrevistas semiestruturadas e a consulta de documentos produzidos no agrupamento e no concelho durante o período a que se reporta o estudo. Foram efetuadas quatro entrevistas, nomeadamente à Coordenadora do projeto TEIP à altura da transição para Agrupamento de Escolas, à Coordenadora do projeto TEIP no Agrupamento de Escolas, à Vice-presidente do primeiro Conselho Executivo de Agrupamento de Escolas e a uma docente que foi Coordenadora de Departamento nos dois momentos, durante o projeto TEIP e depois já Agrupamento de Escolas constituído.

A consulta de documentos incidiu sobre o primeiro Projeto TEIP, alguns Planos Anuais de Atividades, um Relatório do Observatório de Qualidade do Agrupamento, a Carta Educativa do Concelho e outros documentos utilizados nos encontros de TEIP, que foram facultados pelas entrevistadas. Os dados recolhidos foram sujeitos à análise de conteúdo.

O suporte teórico desta investigação que permitiu identificar os fatores que contribuíram para retirar as conclusões, baseou-se em estudos realizados por vários autores na área das Políticas Educativas, que contextualizaram e suportaram as práticas e lógicas dos vários atores neste processo, na construção da sua autonomia e de que modo funcionou o Agrupamento de Escolas a partir de um Território Educativo de Intervenção Prioritária.

Os resultados obtidos são consistentes com os apresentados na revisão de literatura, os atores e as suas lógicas de ação são determinantes na construção da autonomia, existindo uma diferença consistente entre a letra da lei, a autonomia decretada, e os processos que são possíveis implementar no terreno, a autonomia construída. Contudo apesar de não se poder mudar a escola por decreto, também não se pode legislar contra os atores que atuam no terreno. A regulação apesar de continuar presente nos sucessivos documentos legais, é adaptada sempre que necessário pelos atores na escola, contudo condiciona e limita a verdadeira autonomia, a da tomada de decisão em sentido lato.

Palavras-chave: Agrupamento de Escolas, Autonomia, Atores/Lógicas, Políticas Educativas, Regulação, TEIP.

ABSTRACT

This research work focuses on the influence of TEIP, created in 1996 by the Decree no. 147-B/ME/96 from July 8th and the Joint Order EEAS / SEEI no. 73/96 from 10th July, in underprivileged areas where it was urgent to intervene educationally and how this model of Educational Policy has influenced the new model of school merging established by the Decree-Law no. 115-A/98 from May 4th, and its way of working, from 1998 to 2003.

This study took place in one of the pioneering school merging which was TEIP, located in the interior center of the country, in a rural and poor region, with a weak cultural and socioeconomical development, where a strong migration in the last decades has led to a population decline.

What is intended is to give answer to the questions of how was the formation and how did the school merging in municipality X work from a TEIP, having into account the legal competences and organizational practices?

Which were the functions and competences that this model of autonomy established? Was the decreed autonomy put into practice? Who were the main actors in this process? What were the logics and the practices of the actors in this process?

This is a case study in which the chosen methodology was of qualitative nature. The techniques used, which allowed the data collection, were interviews and document analysis. Four interviews have taken place, namely to the TEIP Project Coordinator when the school merging occurred, to the school TEIP Project Coordinator, to the vice-president of the first school board after the merging, and to a teacher who had been Department Coordinator in both moments, during TEIP project and after the school merging took place.

The document analysis has focused on the first TEIP Project, some Annual Activity Plans, a report from the school's Quality Observatory and other documents used in TEIP meetings, which were provided by the interviewees. The collected data was subject to content analysis.

The theoretical support of this investigation, which has allowed to identify the factors that have contributed to the drawing of conclusions, has been based on studies carried out by several authors in the area of Educational Policies, which have provided a context and a support to the practices and logics of the various actors in this process and

how the School has worked after the merging from a Educative Territory of Priority Intervention.

The results obtain are consistent with the ones presented in the literature revision, the actors and their logics are crucial for the construction of the autonomy, existing a consistent difference between the letter of the law, the enacted autonomy and the processes which may be implemented on the ground, the constructed autonomy. However, although you can't change school by decree, you can't also legislate against the actors who operate on the ground. The regulation, though existing in the successive legal documents, is adapted whenever necessary by the actors at school. Nevertheless, it conditions and limits true autonomy, the one which allows decision-making in a broad sense.

Keywords: School Merging, Autonomy, Actors/Logics, Educational Policies, Regulation, TEIP.

ÍNDICE

Dedicatória	3
Agradecimentos	4
Resumo	5
Abstract	7
Índice	9
Índice de Figuras	12
Índice de Quadros	14
Lista de Abreviaturas	15
Introdução	17
1ª PARTE – Enquadramento Conceptual	
“ Política Educativa, Autonomia e Regulação”	21
Capítulo 1 - Políticas Educativas, Autonomia e Descentralização	22
1.1. Problematização da Noção de Política	22
1.2. Regulação das Políticas Educativas	25
1.3. Descentralização e Autonomia de Escolas	28
Capítulo 2 - TEIP e Agrupamento de Escolas, Autonomia e Regulação	44
2.1. Os TEIP - Enquadramento Legal	44
2.1.1. Contextualização e Princípios dos TEIP do Despacho nº147-B/ME/96 de 8 de julho	46
2.1.2. O Projeto Educativo do TEIP	47

2.1.3. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e os seus Atores	49
2.1.4. Como Funcionaram os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Fragilidades e Mais-Valias	50
2.2. Agrupamentos de Escolas	53
2.2.1 Funcionamento/Práticas dos Agrupamentos de Escolas: Fragilidades e Mais-Valias	58
2.2.2 Agrupamentos de Escolas e os seus Atores	60
2ª PARTE – O Estudo de Caso	
“De TEIP a Agrupamento de Escolas”	65
Capítulo 3 – Metodologia	66
3.1 Tipo de Estudo	67
3.2 Contexto Metodológico do Estudo	69
3.2.1 Seleção do Agrupamento	69
3.2.2 Caracterização dos Participantes e Critérios de Escolha	70
3.2.3 Condicionantes do Estudo	71
3.2.4 Técnicas e Instrumentos de Recolha e Produção de Dados	72
3.2.5 Análise de Conteúdo	76
3.2.6 Quadro de Categorias	77
3.2.7 Validação do Estudo	78
Capítulo 4 - Enquadramento Geral do Estudo	79
4.1. Localização do Estudo	79
4.2. Medidas Políticas de Intervenção no Concelho	79
4.3. Características Geográficas do Concelho onde se Localiza o Agrupamento de Escolas	81
4.4. Características Socioeconómicas do Concelho onde se Localiza o Agrupamento de Escolas	82
Capítulo 5 - Apresentação e Análise de Dados	93
5.1. Formação do Agrupamento	93
5.1.1 Transição de TEIP para Agrupamento	93
5.1.2 Formalização do Agrupamento	94

5.1.2.1	Missão e Enfoque	95
5.1.2.2	Composição/Formação dos Órgãos de Topo	96
5.1.2.3	Principais Diferenças nas Competências e na Forma das Deliberações entre TEIP e Agrupamento	97
5.2.	Funcionamento do Agrupamento	99
5.2.1.	Funcionamento dos Órgãos de Gestão	103
5.2.2.	Benefícios e Limitações do Agrupamento	106
5.2.3.	Gestão e Articulação Curricular	107
5.2.4.	Gestão de Recursos	109
5.2.5.	Avaliação do Agrupamento	110
5.2.6.	Imagem do Agrupamento	113
Capítulo 6 – Considerações Finais		115
Referências Bibliográficas		122
Legislação		137
Documentação		138
Anexos		139
Anexo I	Guião de Entrevista	
Anexo II	Entrevista à docente que desempenhou a função de Coordenadora de Projetos durante o funcionamento do Agrupamento.	
Anexo III	Entrevista à docente que desempenhou a função de Coordenadora TEIP até à formação do Agrupamento.	
Anexo IV	Entrevista à docente que desempenhou a função de Coordenadora de Departamento durante o funcionamento do Agrupamento.	
Anexo V	Entrevista à docente que desempenhou a função de Vice-Presidente durante a formação e funcionamento do Agrupamento.	
Anexo VI	Grelha de Análise das Entrevistas.	

Índice de Figuras

Figura 1	Principais Órgãos de Escola no Decreto-Lei nº 172/91	34
Figura 2	Principais Órgãos de Escola no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio	36
Figura 3	Localização do Concelho a Nível Nacional	81
Figura 4	O Concelho em Números	81
Figura 5	Empresas com Sede na Sede de Concelho	82
Figura 6	Volume de Negócios no Concelho no Ano de 2003	83
Figura 7	Evolução da População Ativa Empregada, Segundo o Sector De Atividade Económica 1991 /2001	83
Figura 8	População Residente, com 15 ou Mais Anos, Segundo o Principal Meio de Vida	84
Figura 9	Evolução da População Residente no Concelho	84
Figura 10	Estrutura Etária da População do Concelho, por Sexo em 1991 e 2001	85
Figura 11	Estrutura Etária da População do Concelho em 2001	85
Figura 12	Estrutura Etária da População do Concelho, por Sexo em 1991 e 2001	86
Figura 13	Dimensão das Famílias do Concelho em 2001	86
Figura 14	Comparação da Densidade Populacional no Concelho e no Distrito em 2001	87
Figura 15	Evolução da Densidade Populacional, nas Quatro Freguesias	87
Figura 16	Taxa de Variação da População por Freguesias desde 1950 até 2001	88
Figura 17	Habilitações Literárias da População do Concelho em 2001	88
Figura 18	Taxa de Analfabetismo do Concelho em 1991 e em 2001	89
Figura 19	População Residente na Freguesia A, Segundo o Grau de Instrução	89
Figura 20	População Residente na Freguesia B, Segundo o Grau de Instrução	90
Figura 21	População Residente na Freguesia C, Segundo o Grau de Instrução	90

Figura 22	População Residente na Freguesia D, Segundo o Grau de Instrução	91
Figura 23	Evolução dos Alunos Matriculados, Segundo o Ensino Ministrado Entre os Anos Letivos de 1995/1996 e 2001/2002	92

Índice de Quadros

Quadro I	Identificação dos Entrevistados	72
Quadro II	Codificação dos Entrevistados	74
Quadro III	Categorias de Codificação das Entrevistas	76

Lista de Abreviaturas

ATL	Atividades de Tempos Livres
BECRE	Biblioteca Escolar e Centro de Recursos Educativos
CAE	Centro de Área Educativa
CE	Conselho Executivo
CM	Câmara Municipal
CPTe	Conselho Pedagógico do Território Educativo
DRE	Direção Regional de Educação
DREL	Direção Regional de Educação de Lisboa
DT	Diretor de Turma
EB1	Escola Básica do 1º Ciclo
IIE	Instituto de Inovação Educacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
JI	Jardim de Infância
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
ME	Ministério de Educação
PAA	Plano Anual de Atividades
PCE	Projeto Curricular de Escola
PE	Projeto Educativo
RI	Regulamento Interno
SPO	Serviços de Psicologia e Orientação
TEIP	Território Educativo de Intervenção Prioritária

Cântico Negro

Ide! Tendes estradas,
Tendes jardins, tendes canteiros,
Tendes pátria, tendes tectos,
E tendes regras, e tratados, e filósofos, e sábios...
(...)
Ah, que ninguém me dê piedosas intenções!
Ninguém me peça definições!
Ninguém me diga: "vem por aqui!"
A minha vida é um vendaval que se soltou,
É uma onda que se levantou.
É um átomo a mais que se animou...
Não sei por onde vou,
Não sei para onde vou,
Sei que não vou por aí!

José Régio, in «Poemas de Deus e do Diabo», 1925

Introdução

A escola democrática tem sido palco de muitas e variadas medidas de política educativa. Desde a publicação da “Lei de Bases do Sistema Educativo”, em 1986, que determina a escolaridade obrigatória de nove anos, que se tem assistido a várias tentativas de lógicas de territorialização das políticas educativas, com especial ênfase nas práticas dos atores locais, professores, famílias e autarquias, reforçando deste modo a descentralização e consequente centralização da escola, pretendendo-se que esta ocupe o centro das políticas educativas numa perspetiva “*bottom up*”.

Neste contexto, e com a publicação de vários documentos legais, foram sendo implementadas estas medidas de territorialização, primeiro numa lógica de rentabilização dos recursos e de projetos comuns, em situações mais ou menos pontuais, depois de um modo formal com a publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio que instituiu a formação dos agrupamentos de escolas.

Este trabalho de investigação gravita em torno desta problemática da política educativa, tendo como objetivo principal “Compreender como se constituiu o Agrupamento de Escolas, indo das competências legais às práticas organizacionais, quais as medidas tomadas e as reais consequências de acordo com o definido e regulamentado pelo Dec. Lei nº 115-A /98 de 4 de maio e com as práticas já adquiridas com os TEIP.”

Deste objetivo aglutinador emergiram três outros objetivos não menos importantes, para tornar mais facilitadora a análise ao objeto de estudo, pretendendo-se assim: “Analisar e interpretar o processo de formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir de um TEIP.”

“Identificar os atores chave presentes na implementação do Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir do TEIP.”

“Descrever e analisar as lógicas e as práticas dos vários atores presentes, no processo de formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas no Concelho X.”

As razões que levaram a este estudo prendem-se essencialmente com o interesse pela temática, a vontade de aprofundar um tema para além da visão empírica de quem vive o momento e, também, por ser uma questão atual, a publicação de dois normativos legais, nomeadamente, o Decreto-Lei nº 75/08, de 22 de abril, que supostamente, visava reforçar a autonomia e ainda o Decreto-Lei nº 144/08, de 28 de julho, que regula a transferência de competências para os municípios em matéria de educação de acordo

com o regime previsto na Lei nº 159/99, de 14 de setembro, tentando dar mais um contributo e mais um objeto de reflexão.

A temática da autonomia é um tema atual, continuando porém, a gerar controvérsia no meio escolar. São vários os autores que, unanimemente, referem existir mais necessidade de verdadeiramente alterar a realidade, do que legislá-la. Não se decretam mudanças, mas no entanto, permite-se que aconteça a mudança.

Taylor, S. *et al*, (1997), refere que, para além da formulação dos normativos legais que determinam as regras a aplicar e a seguir, a fase de conceptualização, existe a necessidade de reconceptualizar os princípios na fase da aplicação da lei, ou seja tem de existir “aplicação seletiva” consoante as realidades e também “reformulação” e “reinterpretação”, se necessárias, para que se passe do decretado à sua efetiva implementação.

Este estudo “lança um olhar” na temática em questão, de um agrupamento que foi TEIP antes da publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, que cumpriu a constituição da rede indicada e se cumpriram os prazos indicados, onde existiram as lógicas dos atores que, com a sua vontade foram os verdadeiros construtores de uma autonomia possível dentro dos limites permitidos da autonomia decretada que nunca saiu verdadeiramente da letra da lei. Não basta a “nova organização” prevista na lei para que aconteçam as mudanças desejadas em educação, a “simples alteração morfológica das estruturas educativas, sem impacto no sentido da ação leva a um “efeito de superfície que espelha o que a envolve, mas esconde o que está por detrás” (Sarmiento, 1999). Contudo, o mesmo autor também refere que não sendo “a perfeição uma característica do mundo dos adultos” “uma nova prioridade é sempre uma nova oportunidade para a esperança” (Sarmiento, 2000b, p.549). Apesar das reais intenções dos normativos estes permitem aos atores visões críticas que justificam a mudança.

Este trabalho de investigação é um estudo de caso de um agrupamento de escolas que se constituiu a partir de um TEIP, consiste numa análise aprofundada deste objeto de estudo e insere-se no paradigma qualitativo. A obtenção dos dados descritivos, para a sua análise, foi feita através dos documentos produzidos no agrupamento e da realização de entrevistas. Apesar de um modo não sistemático, a investigadora “viveu” e contactou, diretamente, com o objeto de estudo, durante o período a que se reporta o estudo. O período em análise deste estudo de caso é de cinco anos, desde 1998, data da implementação do agrupamento, após a publicação do normativo regulador, até 2003, quando o agrupamento já se encontrava em pleno funcionamento. O recurso a

entrevistas semiestruturadas e a análise documental foram os métodos utilizados para essa recolha de dados. As entrevistas foram efetuadas aos atores que, na perspetiva do investigador, desempenharam um papel mais preponderante no processo de implementação e funcionamento do agrupamento de escolas. Procurou-se, contudo, uma análise o mais contrastante possível, tendo sido selecionados os atores dos vários órgãos formados aquando da implementação do normativo, Conselho Executivo; Conselho Pedagógico, Assembleia de Escola e Departamento Curricular. Com esta escolha pretendeu-se recolher as várias visões que existiam e que dependiam do papel que cada ator tinha no momento. Os documentos analisados foram também os mais significativos de modo a que se pudesse reconstruir, com a maior fiabilidade e fidelidade, o percurso efetuado por todos os atores no processo de implementação e funcionamento do Agrupamento de Escolas. Apesar de muitos dos documentos produzidos terem sido já destruídos foi possível obter, nomeadamente, os seguintes: Relatório do Observatório de Qualidade do Agrupamento; Planos Anuais de Atividades; Relatórios Periódicos; Carta Educativa do Concelho e Projetos elaborados pelo agrupamento.

Este trabalho de investigação está organizado em duas partes e seis capítulos.

A primeira parte é referente ao Enquadramento Conceptual, centrando-se nas “Políticas Educativas, Autonomia e Regulação”, sendo a mesma construída com base em literatura que aborda os conceitos de autonomia e regulação inerentes aos vários modelos de políticas educativas. Desta primeira parte constam dois capítulos.

No primeiro capítulo - “*Políticas Educativas, Autonomia e Descentralização*”, onde é problematizada a noção de Política e são abordados os aspetos de Regulação das Políticas Educativas e da Autonomia de Escolas e Descentralização.

O segundo capítulo - “*TEIP e Agrupamento de Escolas, Autonomia e Regulação*”, aborda o enquadramento legal dos TEIP e dos Agrupamentos de Escolas, bem como o seu funcionamento, as fragilidades e mais-valias e as práticas dos seus Atores.

A segunda parte do trabalho está organizada em quatro capítulos, e refere-se ao procedimento do estudo de caso “De TEIP a Agrupamento de Escolas”.

O terceiro capítulo - “*Metodologia*”, é referente à metodologia utilizada, onde é descrito o tipo de estudo, quais as opções metodológicas e o contexto metodológico do estudo, onde é referido o modo de seleção do Agrupamento, as condicionantes do estudo, o tratamento e a análise dos dados.

No quarto capítulo - “*Enquadramento Geral do Estudo*”, procedeu-se à localização do mesmo, o qual engloba a caracterização do contexto externo, as características

geográficas e socioeconómicas do concelho onde se localiza o Agrupamento de Escolas, bem como as medidas políticas de intervenção concelhia.

O quinto capítulo - “*Apresentação e Análise de Dados*”, são apresentados, analisados e discutidos os resultados obtidos na análise de dados, recolhidos nas entrevistas, semiestruturadas aos atores selecionados, que foram intervenientes no processo de formação e funcionamento do agrupamento de escolas, assim como da análise dos vários documentos produzidos durante o período de cinco anos a que se reporta o estudo.

A finalizar no sexto capítulo - “*Considerações Finais*”, onde se pretende dar resposta às questões emergentes dos objetivos deste estudo, numa perspetiva crítica, face aos dados apresentados no capítulo antecedente.

A questão pertinente deste estudo, “Como se processou a formação e como funcionou o Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir de um TEIP tendo em atenção as competências legais e as práticas organizacionais?”

Desta questão centralizadora derivaram as questões inerentes às funções e competências instituídas pelo modelo de Autonomia e se, de facto, a autonomia decretada foi implementada. Partindo dos três pressupostos considerados no documento legal, a articulação e sequencialidade curricular entre ciclos, a gestão articulada de recursos e de projetos e a descentralização e inserção territorial de um projeto educativo, avaliou-se quem foram os principais atores neste processo, bem como as suas lógicas e as suas práticas.

Neste capítulo, também foram feitas algumas conjeturas que poderão reforçar as perspetivas já tecidas sobre o modo como se têm implementado as políticas educativas nas escolas, bem como a possibilidade de aprofundamento em outros trabalhos de investigação.

«Numa perspetiva realmente progressista, democrática e não autoritária, não se muda a “cara” da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente.» (Freire, 1991, p.199)

Não se democratiza a escola autoritariamente, mas os atores educativos continuam na sua cruzada de tentativa de adaptação da lei à realidade local, na busca de um paradigma possível e aplicável às suas necessidades. Como refere Natércio Afonso (2005) “a política educativa não se pode fazer sem eles nem, muito menos, contra eles”.

1ª PARTE – Enquadramento Conceptual

Políticas Educativas, Autonomia e Regulação

Capítulo 1 – Políticas Educativas, Autonomia e Descentralização

1.1. Problematização da Noção de Política

Política é, em primeira instância, a tentativa de agir sobre determinada área da sociedade, no sentido de refrear a sua evolução ou na sua essência, transformar ou adaptar essa evolução à realidade. A Política, em si, comporta cinco elementos: os atores, as suas representações, as instituições onde os processos se aplicam e os seus resultados. Em Política Educativa, a tentativa de agir e de controlar, tem como objeto a Educação, a Escola enquanto instituição. Neste processo, os Atores, que representam os interesses, são os indivíduos que constituem a comunidade educativa. A Representação aplica-se de acordo com as normas, as ideias e os conceitos. A Instituição é o local, a Escola, onde se situam e aplicam as normas, onde rotinas se impõem aos interesses e à ação dos atores e onde acontecem os resultados.

Nestas três frentes joga-se o “JOGO” da Educação, onde as regras não são imutáveis, mas a existência dos Atores é fator condicionante deste “JOGO”. Neste campo de ação os Processos são variados a fim de obter Resultados diversos, podendo os mesmos implicarem Resultados distintos e vice-versa. Este é o propósito quando se lida com Atores que querem protagonizar a mudança. Desde a década de oitenta do século XX, com a globalização permitida pelas novas tecnologias, os Atores e as suas lógicas vão-se alterando e passam a ser determinantes. As lógicas de ação pautam-se por critérios de diversidade e partilha, desde que o Estado progressivamente vai substituindo o seu papel intervencionista na linha *keynesiana*, por lógicas de mercado neoliberais. Conceitos como Autonomia passam a estar na ordem do dia, e advoga-se que “tal só será possível se as políticas educativas vigentes se pautarem por uma efetiva partilha de poderes, criando espaço para que a escola se organize e defina mecanismos próprios de atuação, perseguindo o ensino de qualidade e a melhoria das aprendizagens dos alunos” (Morgado, 2000, p.54).

A Política Educativa corresponde deste modo ao conjunto de decisões oriundas do sistema político, englobando as intenções e estratégias determinadas pelos critérios ideológicos e pelas necessidades reconhecidas como socialmente válidas: «não pode haver uma escola que não seja da sociedade: dela recebe o direito e os meios permanentes de existência; dela recebe permanentemente encomendas educativas, mais

ou menos precisas; a ela entrega permanentemente os produtos educativos, mais próximos ou mais afastados das respetivas necessidades; dela recebe estímulos e censuras; a ela dirige críticas ou censuras; a riqueza e pobreza dessa sociedade repercutem-se em si, como a riqueza e pobreza se repercutem nessa sociedade.» (CRSE, 1988, p.42). Em Política Educativa é fundamental separar a Intenção (*Politics*) da Ação (*Policy*), e também aqui a Escola não pode ser deslocada da sociedade. Se por um lado existe a necessidade de legitimar as políticas, nomeadamente pelo princípio democrático da igualdade, utilizando o discurso pedagógico, *Politics*, este apresenta-se dissonante da estrutura social. Deste modo, há a considerar que a reprodução social e cultural não se dá de forma absoluta e direta: há fenómenos de resistência protagonizados por atores sociais que, rejeitando serem meros agentes passivos, reivindicam um papel ativo no processo educativo, *Policy*. Esta resistência manifesta-se quer reagindo a práticas instituídas, quer lançando propostas inovadoras, através do recurso à autonomia de cada instituição, pondo em evidência o discurso da “linguagem das possibilidades” (Cortesão, 1988, p.43), segundo o qual a inovação é possível a partir da periferia, o que permite à escola funcionar de um modo singular, ainda que o Estado possa “tirar proveito” desse funcionamento.

Alguns estudos sociológicos demonstram a função seletiva da escola e o seu efeito de reprodução de uma sociedade não igualitária, mas outros estudos consideram a escola como instrumento de transformação e democratização da sociedade. A escola deverá proporcionar às crianças e aos jovens as aprendizagens consideradas como essenciais para o exercício da cidadania, o que deveria estar ao alcance de todos e de cada um. Vários modelos organizativos foram emergindo da necessidade da política educativa atuar, quer descentalizando, quer centralizando a administração educativa. A tensão entre estas duas soluções, atravessa a sociedade portuguesa sem contornos partidários definidos, e podem associar-se as políticas educativas que preconizam o alargamento da autonomia e participação escolar, primeiro por um regime (decretado) de autonomia e gestão das escolas e, em seguida, a pretexto de uma regulação necessária pela emergência de instrumentos potencialmente uniformizadores ou formas e mecanismos subtis de controlo que, *a posteriori*, tendem a conformar práticas e realizações escolares. (Barroso, 1996).

A estas tensões sociais e políticas juntam-se ainda as tensões da conceção do professor enquanto ator educativo e a possibilidade de certas realizações a pretexto de a autonomia acabar por abalar valores e princípios educativos, “apesar das tensões que

não podem ser escamoteadas não deixa de ser elucidativo e não menos importante o próprio desenvolvimento do processo de discussão, elaboração e desenvolvimento do processo autonómico como medida de política educativa”. (Formosinho, Ferreira & Machado, 2000)

As políticas educativas estão ancoradas nos atores e destes emergem os líderes que constroem a diferença. Deles resulta ou não a aplicação e adaptação no “terreno dos normativos legais, segundo a liderança que é exercida por todos aqueles que independentemente da posição institucional que ocupam têm a capacidade de motivar, dirigir, e apoiar os outros no desenvolvimento de ideias e projetos” (Bolívar 1997). Desta forma, Ball (1987) reconhecendo que “as escolas são locais onde a influência interpessoal e os jogos de bastidores têm forte influência na vida da escola”, defende ainda que “a liderança é uma questão de habilidade política em que os líderes adotam estilos ou aspetos para melhor dominarem a organização”.

Sergiovanni (2004 a, b) assume que “a liderança para ser eficaz deve assentar em ideias e valores de forma a colocar as ligações morais em evidência”. O que designa por uma “liderança moral”. Esta deve encorajar toda a comunidade a aceitar responsabilidade pelo que faz e a ter um sentido de obrigação e de compromisso por fazer o que está certo.

António Costa (2001, p.129) refere que os “princípios e medidas políticas serão sempre questionáveis e as visões críticas servirão sempre para expor o que está, ou poderá estar, em causa nas mudanças, ajudando na reflexão e nas práticas mais autónomas, ou mesmo, fazendo as profecias anularem-se a si próprias”.

Sendo incontestável a importância das políticas educativas, estas definem objetivos e rumos em abstrato. Porém, carecem de ser implementadas no terreno. Então, aí, é necessário articular o espírito da lei com a sua operacionalização, o que frequentemente resulta em desvios do real sentido da lei, pois têm de ser levados em consideração um conjunto de fatores, próprios e específicos de cada comunidade escolar. Lamentavelmente estes “fatores exógenos condicionam a aplicação das normas legais levando a que as estruturas periféricas assumam um papel dominante sobre as estruturas centrais de onde emanam as leis” (Costa, 2001). Resulta daqui no que por vezes nas escolas portuguesas, se verificam diferenças abismais, quer quanto aos métodos, quer quanto aos resultados finais, graças a fatores, tais como, a interpretação da lei, aspetos culturais, sociais, económicos, religiosos, geográficos e político-administrativos, apesar

do centro legislador ser o mesmo, e só um, para todo o universo escolar. Como formulou Licínio Lima (1998), a escola teria uma “centralidade periférica”.

D’Hainaut refere que, “uma política educativa é a tradução operatória de intenções em opções e prioridades, e uma realidade tangível que existe ao mesmo tempo nos textos e nos factos». Acrescenta ainda que «política educativa é uma seleção polissémica de valores veiculados pela sociedade a vários níveis, ideológicos, culturais, económicos, filosóficos, religiosos entre outros, que visam definir prioridades sociais”. (Morgado, 2000, p.55)

Segundo Amin, “as políticas nacionais têm de ser compreendidas como resultado de interdependência e nexos de influências condicionadas pela combinação de lógicas globais, distantes e locais” (Ball 2001, p. 102-103). Elmore (1996) afirma que “as políticas são sempre aditivas, multifacetadas e filtradas” (Ball 2001, p. 102-103).

1.2. Regulação das Políticas Educativas

«A melhoria dos níveis de governabilidade do sistema público de educação pressupõe a reconfiguração do papel do Estado na administração da educação, através de medidas que reduzem peso do centralismo e da burocracia estatal na gestão operacional das escolas públicas. Mantendo-se a opção política de atribuir ao Estado a responsabilidade pela provisão da educação pública, um “emagrecimento” significativo da burocracia da administração educacional centralizada só se poderá conseguir através da transferência de competências de gestão operacional para os níveis regional e local e, em especial, para a própria gestão escolar»
(Natércio Afonso in prefácio de “A História de Serena”, 2005)

O conceito de regulação, apesar de poder apresentar vários significados dependendo do contexto em que se insira, é utilizado em educação para explicar “o modo como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores, e os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam” (Barroso, 2006, p. 12). O primeiro caso constitui uma regulação institucional, normativa e de controlo, o segundo caso uma situação ativa e autónoma, vista como um processo ativo de produção de “regras do jogo”. O estudo da regulação para análise das políticas públicas, numa abordagem de “sociologia política” da ação pública, surge da necessidade de apreender o Estado pela sua ação e apreender a ação do Estado pelos seus instrumentos. Esta abertura da “caixa negra” revela-se determinante na compreensão das mudanças das políticas públicas e no modo como a regulação interfere na reorganização do Estado e nas suas formas de governo. (Barroso, 2006, p. 13).

Segundo João Barroso (2006, p. 44) existem «três níveis de regulação diferentes mas que se complementam: “regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local.”

A Regulação Transnacional tem origem nos países centrais e é aplicada aos países periféricos ou semiperiféricos, no quadro de diferentes constrangimentos estruturais de natureza variada que vai desde a política à geoestratégia, que integram os chamados “efeitos da globalização” No caso de Portugal salienta-se como exemplo os normativos da União Europeia que “conduzem à apropriação de conceitos, políticas e modelos implementados noutros países” (Barroso, 2006, p. 45).

A Regulação Nacional realiza-se no modo como as autoridades públicas exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando, através de normas,” injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e os seus resultados” (Barroso, 2006, p.50). Este modo de regulação é o chamado Institucional, ou seja de que modo o Estado exerce o controlo sobre a instituições.

Microrregulação local remete para um “complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo que as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional. Os espaços de ação são as escolas, territórios educativos, municípios, etc.” (Barroso, 2006, p.56).

Entre as teorias neoliberais, as lógicas de mercado e o Estado cria-se uma dicotomia que, numa tentativa de ultrapassá-la, surge o novo conceito, com origem na linguagem náutica, *governance*. A interpretação deste princípio é feita pelo sociólogo inglês Jessop (2003) «*Governance* distingue-se quer da “mão invisível” de um mercado não coordenado, baseado na prossecução de interesses individuais, quer do “punho de ferro” (escondido muitas vezes em “luvas de veludo”) que caracteriza a coordenação estatal, conduzida de modo imperativo de cima para baixo» (Barroso, 2006, p.62).

Os novos modos de regulação da educação têm por base modelos que, por um lado, rejeitam as formas burocráticas de governação e, por outro, põem em causa o papel de especialistas que era reconhecido aos professores. Assim, é possível constatar a adoção de medidas políticas e administrativas que procuram alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar com recurso a dispositivos de mercado, ou mesmo substituir os poderes públicos por entidades privadas, em domínios que eram, até há pouco, campo de intervenção do Estado. As justificações para estes procedimentos podem ter um carácter mais técnico, uma natureza mais política, ser de natureza

filosófica e cultural, ou ainda de natureza pedagógica. O carácter técnico releva critérios de modernização, desburocratização e combate à ineficiência do Estado, que corresponde ao conceito de “nova gestão pública”. A natureza política manifesta-se de acordo com projetos neoliberais e neoconservadores, que têm como objetivo libertar a sociedade civil do controlo do Estado, correspondendo a movimentos de privatização. A natureza filosófica e cultural traduz-se num discurso de promoção da participação comunitária e de adaptação ao local. A natureza pedagógica refere-se a uma tentativa de centrar o ensino nos alunos e nas suas características específicas.

Assistimos hoje à emergência dos modelos pós-burocráticos do “Estado-Avaliador” e do “quase-mercado”. Tanto num caso como no outro, pode dizer-se que estamos perante uma espécie de “emagrecimento” do Estado, sem que isso signifique o seu desaparecimento, ou sequer o seu enfraquecimento. Pelo contrário, o pressuposto é o de passarmos a ter um Estado menor, mas simultaneamente um Estado mais forte, porque mais regulador e mais controlador da atividade dos indivíduos e das organizações.

A regulação do sistema educativo, face ao exposto, é um processo complexo que resulta do somatório das regulações, bem como das suas interações. Não é um processo linear, automático e previsível, pois as variáveis em jogo são várias e distintas logo constitui-se mais como “a regulação das regulações do que como um controlo direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos regulados” (Barroso, 2006, p.64).

“A emergência de uma lógica de mercado nos processos de regulação das políticas públicas, com particular relevo na educação, constitui um fenómeno persistente que se desenvolve à escala global e que acompanha a crise do Estado-Providência e das suas formas de governo, com especial incidência nas últimas décadas do século XX” (João Barroso, 2003b, p. 898). A regulação pelo mercado e pelo Estado alternam e coincidem quer espacialmente quer temporalmente.

Ball (2001, p.103) analisa o “novo paradigma” da reforma da gestão pública nos países da OCDE, centrando-o na mistura da descrição e da prescrição. A emergência deste “novo paradigma” emerge de novas práticas, centradas nas tónicas da qualidade, eficiência e eficácia dos serviços. Subjacentes estão também a gestão descentralizada bem como a flexibilização da gestão, por forma a produzir resultados mais satisfatórios em termos de custos e o aumento da produtividade pela criação de ambientes mais competitivos entre as organizações do setor público. Estas estratégias visam simplesmente a evolução das organizações.

Schwanitz (2004, p.25- 26), na análise que faz da escola e do sistema educativo, utiliza duas metáforas extremamente pertinentes, são elas o naufrágio de Robinson Crusoe e as Górgones. Quanto ao naufrágio tiramos as elações que a situação é grave que há necessidade de “tirarmos os óculos cor-de-rosa”, mas não devemos entrar em pânico, existe sim necessidade de “inventariar” a situação, separando o essencial do supérfluo e “examinando as nossas referências”, “corrigir os erros”, “recuperando a capacidade de discernimento”. Com as Górgones, as três irmãs, e o recurso à mitologia a metáfora de Schwanitz é a seguinte:

«o mito e a cosmologia ensinam-nos: quando o desenvolvimento bate no fundo, é tempo de arrepiarmos caminho. A noite mais longa é ao mesmo tempo, o solstício; após a descida ao inferno segue-se a ressurreição. Por isso são horas de acabarmos com o domínio das três irmãs que são a insegurança, a grande confusão e a grande aleatoriedade. Uma das górgones mitológica é a Medusa, cujo olhar é mortífero; se a confrontarmos com um espelho, ela mata-se a si própria. Começemos por aí» (Schwanitz, 2004, p.26)

Advoga-se, portanto, a necessidade de enfrentar as nossas “Medusas” e reformular a “Escola” apostar em “uma autonomia da escola central numa dimensão pedagógica, uma governação das escolas que incentivem as lógicas pedagógicas em detrimento das burocráticas e que equilibrem as lógicas territorial e as afinitárias” (Formosinho, 2005, p.37).

1.3. Descentralização e Autonomia de Escolas

A mudança da escola tornou-se, hoje, um dos temas centrais da política educativa, da intervenção sócio pedagógica, e da investigação educacional. Estas mudanças são consequência das alterações da sociedade atual que marcaram a entrada numa nova era, descrita como “pós-industrial” (Bell, 1974, 1979), como “terceira vaga” (Toffler, 1980), em que há uma sociedade industrializada, onde domina a produção em série e a estabilidade é um facto. Ao mesmo tempo, é substituída por uma sociedade informatizada, reino das novas tecnologias, domínio da diversidade e em constante mudança. Nesta conjuntura, vocábulos como *mudança* e *inovação* assumem um significado muito particular, nos mais variados sectores da sociedade, especialmente a nível da educação. Esta mudança gerou consensos quanto à necessidade de mudar e de inovar, embora com perspetivas, concepções e objetivos diversos, algumas vezes contraditórios e até opostos. Em torno desta problemática, o conceito de Autonomia

Relativa assume uma particular relevância. De acordo com Cortesão (1988, p.43) ela constitui um “tipo de relação entre o sistema económico e o sistema educativo ou entre a instituição escola e o sistema educativo em que, mercê das contradições de funcionamento que se verificam nessa relação, é possível ocorrerem atuações por vezes disfuncionais (inovadoras), ou que, embora possam servir o sistema mais vasto, têm origem em propostas do sistema educativo ou da escola, segundo a sua própria lógica, possibilitando ao ensino o exercício de uma margem de liberdade passível de ser usufruída e alargada pelos atores sociais”. Mesmo num estado centralizado, a autonomia é um elemento essencial à organização escolar, não podendo a análise das formas concretas da realização dessa autonomia, deixar de se fundamentar no estudo das interações e das culturas organizacionais da escola.

Murphy (1982, p.183), ao refletir sobre autonomia e dependência do sistema educativo face à sociedade, explicita «três tipos de poder: poder de mandar, poder de constranger e poder de “tirar proveito de”». O poder central para além de mandar e constranger tem também a possibilidade de obter resultados favoráveis dos acontecimentos que ocorrem na periferia e que não desencadeados por si.

Nos últimos 20 anos do século XX, assistimos a uma tentativa de mudança na organização e administração das escolas em Portugal no sentido de marcar uma rutura com a tradição centralizadora da administração, através de discursos reformadores, quase todos anunciando a descentralização e a autonomia das escolas como a verdadeira “Terra Prometida” (Lima & A. Afonso, 1995). No que diz respeito à territorialização, esta tem passado mais pela transferência de competências (apesar de tímida), nomeadamente para as autarquias, sem, no entanto, se verificar uma correspondente disponibilização dos meios, como vem defendendo Fernandes (1995). No que concerne à autonomia dos estabelecimentos de ensino, no essencial permanecem intactos os pontos que caracterizam o Estado centralizador (Pinhal & Dinis, 2002), isto é, a “gestão orçamental, gestão dos recursos humanos e gestão do currículo” (Afonso, 1999, p.58). Apesar da descentralização se apresentar claramente no(s) discurso(s) político(s) e ainda como uma decorrência do espírito e também da letra das Leis (Pinhal & Dinis, 2002), nomeadamente nos respetivos prefácios, ela tem sido de difícil concretização, sobretudo por falta de vontade política dos governos demonstrada nas constantes hesitações em abrir mão dos poderes de decisão.

Este processo de descentralização tem vindo a ser comprometido, muitas vezes, com excessiva preocupação com a eficácia e eficiência que enfatizam algumas abordagens

gerencialistas das organizações, em detrimento de uma política promotora da autonomia das organizações educativas e de novas formas de construção social coerentes com uma lógica de emancipação com vista à criação de uma cidadania organizacional (Estevão, 1999). À progressiva estabilização da vida escolar, evolução normativa e formação especializada no domínio da administração escolar tem-se associado um movimento de ideias e de algumas práticas autonómicas das escolas que, apesar de incipientes, requerem uma alteração significativa do sistema decisório burocrático que acaba por conduzir “a Administração Educativa a uma *ação insensata* e lhe tem criado, pelo menos, algum desconforto quando confrontada com a dissociação entre a retórica oficial e algumas das suas práticas” (Formosinho, Ferreira & Machado, 2000).

A dupla metáfora “caminho” da descentralização, tem por objetivo explicar que descentralização não se pode reduzir às normas e aos decretos, não pode ser vista de um modo estático, unicamente como um conjunto de atribuições, competências e meios, legalmente consagrados, que são transferidos para os níveis mais periféricos do sistema. O “caminho” faz-se caminhando, é construtivo. A descentralização é um processo, um percurso construído social e politicamente por diferentes atores, muitas vezes com estratégias e interesses divergentes, que partilham o desejo de fazer do “local” um espaço de negociação, uma instância do poder e de centro de decisão. Esta construção num espaço às vezes sinuoso e acidentado implica tempo, uma duração que não constitui um fim em si mesmo, mas antes um meio para a consecução de determinados objetivos. A descentralização faz-se descentralizando e conquistando a autonomia e exercendo localmente o poder. Esta dupla metáfora para ser mais precisa deveria esta no plural “os caminhos” da descentralização, pois descentralizar não é linear, admite múltiplas variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações. (Barroso, 1996, p. 11-12). A descentralização da política educativa pode ser considerada uma estratégia, como a forma que o Estado tem de arrastar para a Escola assuntos “fortemente conflituais” legitimando as medidas que quer implementar dando a entender que a decisão pertence à Escola. (Weiler, 1999, p.109)

A advocacia da autonomia emerge no último quartel do século XX como consequência natural do questionamento da centralização e das lógicas burocráticas da administração do sistema educativo. Esta lógica de gestão organizativa das escolas é suportada pela emergência do local (designadamente da cidade) com *locus* de coordenação das políticas sociais e educativas e é legitimada pelo fracasso das inovações baseadas em grandes reformas educativas implementadas pela administração da educação numa

perspetiva “*top down*”. Este fracasso dá lugar a que a lógica “*bottom up*” se imponha, visto que os defensores da reestruturação e da autonomia acreditam que a melhoria resulta de um efetivo processo de descentralização que confira maior poder e competências às instituições escolares e aos professores (Morgado, 2000, p.85-86).

A construção da autonomia da escola tem feito progressos. Apesar das muitas hesitações, tem sido suportada numa lógica de territorialização das políticas e da ação educativa mas essa lógica, segue muitas vezes a parábola bíblica de Jesus Cristo de remendar “tecido velho” com “pano novo” e «verter “novo vinho” em “odres velhos”» (Formosinho, 2005, p.307), isto é, nos quadros normativos e organizacionais construídos pela burocracia ao longo de décadas. Deste modo, podem-se induzir os atores escolares locais a transferir a lógica de controlo burocrático do nível central para o nível local, considerando o território mais como local delimitador da aplicação uniforme das normas emanadas de novos *locus* de produção normativa – o agrupamento da escola – do que, como um conjunto de dinâmicas e potencialidades fecundadoras do desenvolvimento das escolas.

Este aspeto, pressupõe que a “construção da autonomia da escola deve basear-se predominantemente em dinâmicas pedagógicas que não têm uma dimensão necessariamente territorial, entrando por isso facilmente em rota de colisão com a transferência das lógicas administrativas do nível central para o nível local” (Formosinho, 2005, p.307).

Pode admitir-se, como hipótese, que a progressiva tomada de consciência da Autonomia Relativa é um ponto de partida para o alargamento e consolidação das “margens de liberdade” que o sistema concede. As escolas podem alicerçar o seu espaço de manobra através das outras escolas, da comunidade em que se inserem, dos projetos que elaboram, estabelecendo formas de articulação interativa, do próprio projeto em que a autonomia se realiza em diversos níveis e graus, através de diferentes instâncias e atores do processo educativo. Por isso não podemos falar de autonomia, mas sim de autonomias (do aluno, do professor, do órgão de gestão e administração, da comunidade em que a escola se insere). As “margens de liberdade” são mais do que a soma das partes – elas são um todo sinérgico. A presente linha de pensamento aproxima-se da subjacente ao Paradigma Sociológico de Ação (Crozier, 1963; Crozier e Friedberg, 1977; Friedberg, 1993). Este exige uma alteração da lógica interpretativa da sociologia da reprodução, que ajudou a reforçar um discurso que desculpabiliza a organização e os seus intervenientes nas desigualdades que gera. Acredita-se, antes, que a escola pode

funcionar com a diversidade, pluralidade dos seus atores, havendo necessidade de relevar as margens de liberdade que cada interveniente do sistema – individual ou organizacional – possui, sem, no entanto esquecer os constrangimentos macrosociais da escola, como um sistema de ação de diferentes intervenientes, não bastando conhecer os diferentes organigramas, textos legais e regulamentos em vigor. A solução reside na articulação entre os vários atores do sistema, em interação, fomentando a ideia de que a escola é um “sistema de ação concreta”, assentando num quadro teórico que permite a sua análise e que terá necessariamente de compreender as ações entre os vários agentes que desempenham um conjunto de papéis associados ao seu estatuto, num quadro em que os jogos possíveis, tolerados ou censurados, estão regulados.

A cultura da autonomia e participação é o vetor principal da problematização da inovação. Assim e embora o discurso da autonomia esteja presente nos documentos legislativos existem no plano da prática, significativas limitações que condicionam a capacidade da escola no sentido da mudança. Estes constrangimentos são passíveis de ser alterados se a administração central assumir um papel regulador, mais do que regulamentador, consequentemente integrador da diversidade e criatividade das escolas. Nesta perspetiva, as formas de articulação interativa – com as outras escolas e com a comunidade em que estas se inserem – assumem uma importância crucial, dado que a abertura ao contexto local constitui a rutura do encerramento da escola sobre si própria. Por outro lado, a necessidade de diálogo, de cooperação e de troca de experiências remete para a ideia de dispositivos em rede. Estes, no quadro de uma organização mais vasta, permitem pensar a educação de uma forma globalizada, no âmbito de um território em termos físicos e sociais, a partir de um processo de apropriação em termos físicos e sociais, e de um processo de apropriação em que as práticas inovadoras são objeto de reconfiguração local, e não de um mero processo de reprodução. Nesta linha, é condição necessária o reconhecimento do importante papel dos professores e das escolas implicadas no projeto de inovação, a existência de uma estrutura organizacional democrática (gestão participada) e uma liderança forte. A noção de inovação em educação é polissémica, uma vez que tanto pode referenciar práticas pedagógicas que visam melhorar o funcionamento dos sistemas de ensino, sem pôr em causa as suas estruturas ou fundamentos ideológicos, como pode remeter para práticas que têm por objetivo explícito mudar radicalmente a escola e a estrutura das relações que ela mantém com a sociedade. Entende-se por inovação «uma proposta ou um conjunto de propostas com origem no centro, na periferia ou a nível intermédio, que visam melhorar

a qualidade do sistema educativo e aprofundar a “cultura de autonomia”, na perspectiva mais vasta do desenvolvimento pessoal e social». A mudança que se pretende introduzir deverá «assentar no desenvolvimento de práticas de formação/reflexão, de formas de articulação interativa que conduzem à progressiva substituição das estruturas de poder heterónomas» (Cortesão, 1992). A inovação constitui por si só uma ilustração da “autonomia construída”, e é um fator de mudança com origem e raiz na escola.

Em Portugal, a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei nº 46/86, de 14 de outubro, ao determinar os princípios e estabelecer os parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo, define vetores importantes, capazes de contribuir para ativar e mobilizar a realização de projetos educativos na escola, logo documentos autónomos. No entanto, é o Dec. Lei 43/89, de 3 de fevereiro, que estabelece o regime de autonomia e no seu preâmbulo é considerada a necessidade de “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada”, por forma a que se transfiram poderes para os níveis regional e local, uma vez que a autonomia “se concretiza na elaboração de um projeto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro dos princípios de responsabilização dos vários intervenientes da vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere”. Este decreto-lei abriu, assim, um conjunto de possibilidades às escolas, pese embora a frustração das expectativas criadas em seu torno e o inevitável sentimento de desencanto. Se é verdade que o novo enquadramento legal foi reforçado pelo Dec. Lei nº 172/91, de 10 de maio, que transfere competências, até então exercidas pelos serviços centrais, de modo a permitir o exercício autónomo dos domínios pedagógico, cultural, administrativo e gestão financeira e se fez acompanhar de um “discurso de autonomia” expresso nas posições oficiais das estruturas centrais, constata-se que ele anda de par com uma paradoxal falta de “cultura de autonomia” (Sarmiento, 1993, p.6). Neste diploma, como está plasmado no seu preâmbulo, são recomendadas “algumas alterações ao modelo vigente” que introduzem o conceito de “área escola”, territorialidade. O objetivo é construir uma rede de equipamentos com dimensão suficiente para construir uma unidade autónoma de gestão (do ponto de vista estratégico, pedagógico, administrativo e financeiro), sem que isso ponha em causa a individualidade de cada um dos elementos que compõem a rede, a nível social, humano e pedagógico.

Esta questão operacional proporciona associações entre escolas, “Territórios Educativos”, definidos pela rede de equipamentos que serve uma determinada

população ao longo do seu percurso escolar. O próprio conceito de escola é redefinido. A escola já não é vista como um “equipamento isolado afeto a um determinado ensino, mas como uma rede de equipamentos, de serviços e de relações com fins de ensino, ou com fins educativos mais gerais” (Barroso, 1997, p.59). Este documento legal, contudo, não passou de um regime experimental, que só algumas instituições adotaram e não foi aprovado, nem generalizado.

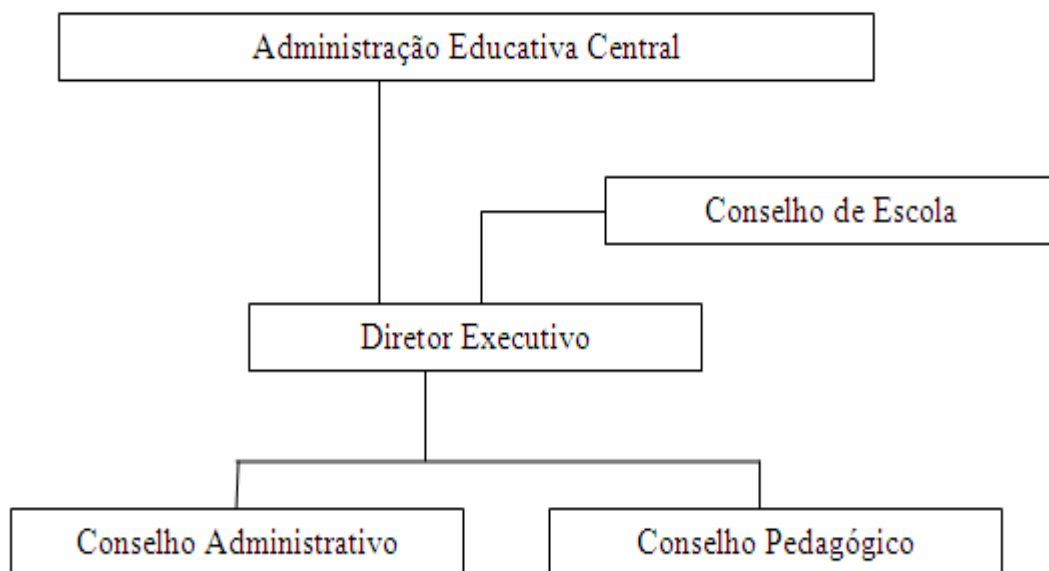


Figura 1 – Principais órgãos de escola no Dec. Lei nº 172/91, de 10 de maio (Flores, 2005 p.38)

O Conselho de Acompanhamento e Avaliação em 1997 concluiu que “Não parece possível consagrar e regulamentar a autonomia das escolas/áreas escolares através, exatamente, dos mesmos processos, regras e linguagens que serviram, no passado, objetivos políticos antagónicos; ou seja, definir primeiro todas as regras, sem exceção, e esperar depois por um exercício da autonomia, quando este envolve, desde logo, a possibilidade de intervenção na própria produção das regras” (Lima, 2004, p.14).

Apesar das limitações inerentes à realização da autonomia pelas diversas instâncias educativas, a existência de uma nova legislação facilita o exercício de uma consciência crítica, abrindo às escolas novas perspectivas para protagonizarem a mudança.

Progressivamente, como já foi mencionado, a tutela revelou uma tendência crescente para responsabilizar localmente as comunidades educativas, no sentido de descentralizar competências que eram seus atributos. Esse processo iniciou-se no final da década de 80, com o Dec. Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, que estabelece o regime de autonomia, “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada”, com manifestações ténues,

e considerado “autonomia decretada” (Barroso,1996, p.172). Neste contexto em 1998, “doze anos após ter sido publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo e uma década depois de a Comissão da Reforma ter apresentado as suas propostas finais, ou seja, à margem já de qualquer dinâmica de reforma educativa,” (Lima, 2004, p.14) depois de ter encomendado mais um estudo será normativizado com o Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio. De uma forma ainda pouco sedimentada, mas já reveladora, acentuou a necessidade de dar mais autonomia às escolas, por forma a viabilizar soluções que se aproximassem mais das realidades locais, e simultaneamente tentou criar um modelo de gestão e autonomia uniformizado com base em critérios estabelecidos pela tutela.

No seu preâmbulo são feitas considerações sobre princípios como autonomia e descentralização que deverão constituir aspetos fundamentais de uma nova organização da educação. A escola surge como centro das políticas educativas tendo a comunidade em que se insere um papel preponderante na construção da Autonomia, responsabilizando-a e permitindo “janelas de oportunidade” quer nos problemas quer nas potencialidades. Esta responsabilização prevê a figura dos contratos de autonomia, este reforço da autonomia “não deve ser encarado como modo do estado aligeirar as suas responsabilidades “ (Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio). Todos estes aspetos têm como intenção o reforço da autonomia com vista ao investimento na qualidade da educação e a responsabilização dos atores. A produção dos documentos de autonomia: Regulamento Interno e Projeto Educativo têm como meta alargar os espaços de autonomia responsabilizando os vários atores nessa construção. Os modelos fortemente burocráticos apesar de serem alvo de fortes críticas, voltam a ser utilizados, pois são apontados entre outros aspetos, o facto de conferirem maior credibilidade.

O Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio considera a construção de documentos orientadores e norteadores da missão da escola preponderantes para a autonomia da escola “elaboração de um projeto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere” (Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio). Acrescenta ainda que “autonomia exerce-se através de competências próprias em vários domínios” em que os documentos de autonomia definem “um quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa”. Este documento legal pressupõe que “a transferência de competências e poderes para a escola deve ser progressiva, iniciando-se pela atribuição imediata a todas as escolas das áreas de

exercício de autonomia que não impliquem risco de ruturas” e deixa em aberto a possibilidade futura de amplificação e generalização de mais componentes autonómicas. (Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio).

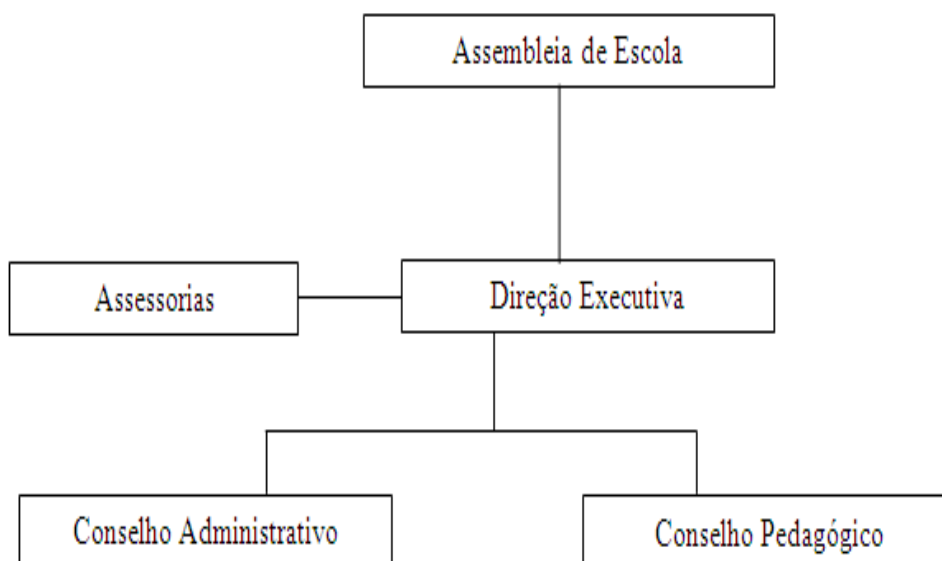


Figura 2 – Principais órgãos de escola no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio (Flores, 2005 p.53)

Contudo o estado mantém o seu papel de regulador, numa perspetiva *bottom up*, para promoção de uma efetiva igualdade de oportunidades e a correção das desigualdades existentes “O reforço da autonomia não deve, por isso, ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas antes pressupõe o reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projeto educativo. A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efetiva igualdade de oportunidades e a correção das desigualdades existentes.” Por outro lado pretende afastar “uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adota uma lógica de matriz, consagrando regras claras de responsabilização e prevendo a figura inovadora dos contratos de autonomia.”

As regras fundamentais deste documento legal conduzem a uma definição participada do principal suporte regulativo da Escola, o Projeto Educativo, “Se, por um lado, a administração e a gestão obedecem que são comuns a todas as escolas, o certo é que, por outro lado, a configuração da autonomia determina que se parta das situações concretas, distinguindo os projetos educativos e as escolas que estejam mais aptas a

assumir, em grau mais elevado, essa autonomia, cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir a compensação exigida pela desigualdade de situações. A autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser acompanhada, no dia-a-dia, por uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa.” e “uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respetivos territórios educativos. Estes pressupostos têm de assentar num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projetos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local. Trata-se de favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades.” (Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio)

É ainda pretensão deste documento de que emergem as lideranças, que não se perca a identidade aquando do agrupamento, ou seja que não haja uma absorção mas sim uma dinâmica de partilha de experiências. “Consagra-se, assim, um processo gradual que permita o aperfeiçoamento das experiências e a aprendizagem quotidiana da autonomia, em termos que favoreçam a liderança das escolas”. Para que este processo de aperfeiçoamento aconteça considera-se importante “a estabilidade do corpo docente e uma crescente adequação entre o exercício de funções, o perfil e a experiência dos seus responsáveis”. Neste normativo dá-se uma ênfase especial “às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos jardim-de-infância” considera-se determinante a sua integração “de pleno direito, numa organização coerente de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, o que até agora não tem acontecido”. Salienta-se contudo a necessidade de ter “em consideração a dimensão muito variável destas escolas e, por outro, salvaguardar a sua identidade própria.” e “ que sejam encontradas soluções organizativas adequadas às escolas de maior dimensão e às escolas mais pequenas e isoladas” (Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio).

Entretanto, a sede de autonomia crescia exponencialmente, e o poder executivo era o próprio a alimentar esta tendência, pois assim, não só aliviava o peso da responsabilidade centralizada na tutela, como reduzia drasticamente os custos que essa mesma máquina central acarretava. Descentralizar era sinónimo de maior eficácia, maior adequação das soluções aos casos e menores custos orçamentais, bem como a diluição desses custos por outros ministérios. Outro sinal dos tempos foi a delegação de competências por parte das Direções Regionais nos Presidentes de Conselhos Executivos, solução que veio alargar o âmbito de autonomia das competências dos

Conselhos Executivos, que passaram a deter poderes herdados dos Diretores Regionais, e assim também o aumento esfera de atuação implicou um maior grau de responsabilidade (responsabilização), na proporção direta dos poderes delegados.

Assiste-se então a um período de intensa normatização e regulação das mais variadas áreas da educação. Quase diariamente emanavam normas e orientações da tutela, o que deixava a ideia clara e evidente que algo iria mudar muito, e depressa. As estruturas das escolas eram compostas por vários órgãos, todos eles de natureza colegial e que articulavam soluções entre eles, no sentido de darem resposta às mais variadas temáticas e solicitações do ensino, a nível local. O Conselho Executivo, a Assembleia de Escola, o Conselho Pedagógico eram exemplo da complexidade de competências distribuídas por distintos órgãos que se controlavam mutuamente e que tinham que trabalhar em sintonia para agilizarem soluções de compromisso à medida das necessidades locais, numa dinâmica de coadjuvância, interdependência, nas competências próprias de cada órgão.

O Dec. Lei nº 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e Dec. Lei nº 144/2008, de 28 de junho, que aprova o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, são dos últimos documentos normativos da autonomia e descentralização da educação. Segundo o preâmbulo do Dec. Lei nº 144/2008, de 28 de junho “o governo entende que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização” espera-se que este normativo que implemente a letra da lei, pois” há mais de 20 anos e sucessivos governos” não foram de facto implementadas as práticas descentralizadas”. São consensuais as vantagens de uma maior intervenção municipal no domínio da educação, ao contrário do que se regista: “uma regulação local centralmente controlada”; “uma regulação educativa nas margens das escolas”; “uma regulação informal e difusa”. (Barroso et al, 2003^a, p.66).

O Dec. Lei nº 75/2008, de 22 de abril, pretendia ser o ponto de viragem desta cruzada da autonomia. Surge a figura do Diretor como órgão unipessoal em substituição do Conselho Executivo, e o Conselho Geral como órgão colegial que substitui a Assembleia de Escola. O Diretor, aparentemente assume as funções que já lhe haviam sido acometidas enquanto Presidente do Conselho Executivo, mas se por um lado ganha prestígio e autonomia, por outro lado passa a ter que reportar diretamente ao Conselho Geral que assume claras e alargadas competências de definição das linhas orientadoras da gestão escolar e de regulação e supervisão inclusive do Diretor. O Conselho

Pedagógico reforça o seu papel específico na área pedagógica, mas enquanto o Diretor detém o poder executivo, o Conselho Geral, graças à sua competência deliberativa na maioria das matérias, chama a si a supervisão, controle e regulação da gestão do Diretor e dos restantes órgãos institucionais.

O Conselho Geral, composto por sete docentes, dois representantes do Pessoal não docente, um Aluno, cinco representantes dos Pais e Encarregados de Educação, três representantes da Autarquia, três representantes da Comunidade Local (elementos cooptados), perfaz um total de vinte e um membros, proveniente dos mais variados quadrantes da comunidade escolar, cuja pluralidade e processo de eleição pretende legitimar a idoneidade deste órgão. É o órgão de direção estratégica, que neste quadro legal, é responsável pela definição das linhas orientadoras de toda a atividade escolar, e pela supervisão da gestão definida pelo Diretor, o qual assume, neste novo quadro legal, um protagonismo ainda mais vincado e abrangente de competências que a extinta figura do Presidente do Conselho Executivo. Reforça-se o carácter colegial e inovam-se poderes do Conselho Geral, comparativamente à extinta Assembleia de Escola que, de forma mais veemente, supervisiona o órgão unipessoal de gestão, personificado pelo Diretor. É também ao Conselho Geral que cabe, entre outras competências, a eleição do Diretor, como também assume o papel de órgão regulador da gestão do Diretor, o qual reporta a sua atividade ao Conselho Geral que sem dúvida surge com muito mais poder do que os órgãos homólogos precedentes, o Conselho de Escola (Dec. Lei nº 172/91, de 10 de Maio) e a Assembleia de Escola (Dec. Lei nº 115-A/98 de 4 de maio).

No contexto do novo regime de autonomia administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, com o Dec. Lei nº 75/2008, de 22 de abril, pretende-se o reforço da participação das famílias e das comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino bem como o favorecer da constituição de lideranças fortes. As palavras-chave no discurso desta abordagem organizacional, preconizada pelo do Dec. Lei nº 75/2008, de 22 de abril são interesses, conflito, poder e negociação. De acordo com o “Modelo Político, Arena Política” (Costa, 1996, p.73).

Destacam-se desta “imagem” organizacional os seguintes indicadores:

“- a escola é um sistema político em miniatura cujo funcionamento é análogo ao das situações existentes nos contextos macrossociais;

- a pluralidade e a heterogeneidade estão presentes na composição dos estabelecimentos de ensino, tanto nos indivíduos como nos grupos existindo objetivos próprios, poderes e influências diversas bem como posicionamentos hierárquicos diferenciados;
- toda a atividade organizacional é influenciada pelos interesses individuais e de grupo, tanto internos como externos;
- os processos de negociação estão na base das decisões escolares, pois é uma realidade o poder e a influência dos diversos indivíduos” (Costa, 1996, p.73).

À luz da lei este documento legal visava um reforço da autonomia “construída” pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, assim como incrementar a intervenção dos órgãos de direção das escolas no sentido de reforçar a “eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação” como se pode ler no preâmbulo do Dec. Lei nº 75/2008, de 22 de abril.

Este documento legal a par do Dec. Lei nº 144/08, de 28 de julho constituem evidências inquestionáveis da mudança da escola pública enquanto instituição cada vez mais dependente dos contextos socioeconómicos globais.

Sublinhe-se mais uma vez que este reforço de poder, traduzido no incremento destas competências determinantes na dinâmica, gestão e autonomia da organização escolar, é acompanhado do aumento da representatividade e participação das famílias e das comunidades, pois, nos órgãos precedentes, os Docentes eram a fração maioritária enquanto neste momento constituem apenas um terço do Conselho Geral. Não é possível em caso algum a representatividade da Escola (Docentes e Não Docentes) ser superior a 50% da totalidade dos membros deste órgão. Os outros dois terços são distribuídos pelos Pais/Encarregados de Educação, e representantes da comunidade local (instituições, organizações atividades de carácter económico social, cultural e científico).

João Barroso (2008) emitiu um parecer extremamente esclarecedor sobre o então projeto de decreto-lei, de uma forma clara e objetiva, refere que o novo documento legal é perfeitamente inútil, não se mudam princípios só por lei, existe necessidade de reverter a função centralizadora e reguladora do estado senão mais uma vez o que é decretado não se irá concretizar. A sua análise parte de seis pressupostos que argumentam em desabono do normativo:

Primeiro – O défice do reforço de autonomia que era preconizada no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, não se deve a lacunas no normativo, mas à ausência de verdadeiras medidas de descentralização da administração central e de desconcentração do Ministério da Educação.

Segundo – As alterações que são efetuadas nos órgãos de gestão, parecem indicar que é o modelo de gestão o responsável pela não implementação da autonomia, o que não é de todo correto, como já foi provado.

Terceiro – Não existia necessidade de substituir completamente o Dec. Lei nº115-A/98 de 4 de maio para se afinar os aspetos menos bem conseguidos do normativo e introduzir as melhorias, bastava proceder a uma revisão com às alterações necessárias.

Quarto – O novo documento legal indicia uma desconfiança tácita quanto ao valor da autonomia, “autonomia sob suspeita” e essa desconfiança também se aplica quanto à capacidade dos órgãos legalmente eleitos, Conselho Executivo e Assembleia de Escola, de cumprirem cabalmente a sua missão.

Quinto – Mais uma vez é reforçada a ideia de autonomia por decreto ou seja a normatização da mudança, quando está perfeitamente provado que este princípio está completamente desajustado do que é o conhecimento sobre a aprendizagem e o desenvolvimento das organizações.

Sexto – O carácter híbrido que se verifica nas sucessivas publicações de normativos sobre a autonomia permanece, permanece a discrepância entre o decretado e a autonomia possível, a que é possível construir num estado ainda fortemente regulador e por isso limitante. (Barroso, 2008)

Somente um olhar, primeiro parcelar, depois integrador, permite uma abordagem completa da complexidade da vida organizacional, numa perspectiva global e multifacetada de sistema plural e aberto. No comportamento organizacional o mais importante é a aquisição de novas competências, e estas por sua vez dependem das já existentes, pelo que têm de assentar nestas de forma a serem integradas e assimiladas (Pereira, 2004). Verificando-se resistência à convergência há necessidade de adaptar a organização ao momento, contexto e ambiente em que se vive, não sendo possível uniformizar soluções e havendo necessidade de adaptação à situação, ao momento e aos atores envolvidos.

É importante ter presente que as escolas tal como as empresas são organizações e como tal são formadas por indivíduos com finalidades convergentes, em que cada uma pode participar de forma diferente mas cuja finalidade principal será comum a um objetivo de modo a que, a Escola se enquadre bem neste entendimento de organização. Será de todo conveniente que quem estiver à frente da Escola, enquanto organização, tenha as competências necessárias para interpretar corretamente os diversos atores educativos, os seus comportamentos e as suas motivações, pois só assim teremos um líder proficiente

com aptidão para maximizar os resultados, e conseqüentemente ser reconhecido o mérito na comunidade em que se encontra a construção de uma verdadeira autonomia.

O contexto político-administrativo, em que surge o Conselho Geral, é um momento perene em transformações e que denota uma urgente necessidade de mudar e encontrar soluções eficazes e duradouras para a problemática da gestão escolar, quiçá, um modelo para a administração pública. A educação encerra uma dinâmica muito específica dada a multiplicidade de atores que exigem elevados padrões de rigor, eficácia, transparência e acima de tudo um serviço público de extrema responsabilidade e qualidade, enquanto modelador de caráter, educando as crianças e os jovens que serão o futuro.

Hoje, mais do que nunca, o papel da escola pública continua a ser crucial para que se possa desenvolver uma educação democrática, entendida como uma educação que leve os indivíduos a pensar e a comportarem-se de forma autónoma, racional e criativa. Propósitos que propiciem aos visados o desenvolvimento de conhecimentos mas sobretudo de competências necessárias para formularem os seus juízos de forma crítica e independente, para construírem e gerirem o seu projeto de vida, tanto numa perspectiva individual como coletiva. Para isso será essencial repensar a Escola a partir de um projeto de sociedade, tal como é advogado por Canário, onde os projetos de vida possam ser acolhidos: «só uma escola sábia para educar (permitindo a emancipação pelo saber), reta para integrar as crianças e os jovens na vida social (por meio da partilha de uma cultura comum) e justa (participando na função social de distribuição de competências), e ao sê-lo, contribuir para reafirmar identidades levando, em simultâneo, ao seu reconhecimento, o poderá permitir.»

Estes aspetos contribuem para alterar as relações da escola com o meio, tornando-a progressivamente mais dependente do contexto socioeconómico e mais liberta do controlo exercido pelo Estado normativo.

Seria então desejável que as organizações aproveitassem as mais-valias das experiências anteriores, no auge da sua idade de jovem adulto, pois o diploma pioneiro remonta a 1989, e conseguissem por fim construir uma autonomia democrática e participativa.

O processo de globalização da escola pode ser compreendido no quadro de uma multiplicidade de fatores internos e externos à realidade escolar. O grande crescimento dos sistemas escolares, na segunda metade do século XX, colocou problemas de regulação interna difíceis de resolver devido as dimensões adquiridas pelas instituições escolares. O processo regulador exercido a partir de um controlo *a montante*, com base em normativos previamente estabelecidos, evoluiu para uma regulação exercida *a*

jusante, a partir da avaliação dos resultados obtidos, avaliação externa possível através dos exames nacionais, rankings e também pelas equipas inspetivas da educação. Por razões funcionais a escola é realocada com a aplicação de políticas de desconcentração e de incentivo formal à responsabilização das instâncias locais nos resultados da ação educativa. Paralelamente a estas modificações, de natureza mais organizacional e administrativa, emergem outro tipo de transformações, de natureza estrutural e de aplicação a longo prazo, relacionadas com o declínio do Estado-nação e pelo processo de progressiva desinstitucionalização da escola, resultado das mutações sociais de uma população cada vez mais heterogênea numa escola democrática, para todos, bem como pela adoção das lógicas de mercado neoliberais onde valores de caráter economicistas, a estratégia, a excelência e a competição se tornam mais visíveis. São várias as possibilidades dos cenários futuros pois toda esta dinâmica gerada em torno da Escola, faz com que se esteja a viver aquilo a que Mulford (2006) chama de "a idade de ouro", ou seja, muitas oportunidades e grandes mudanças, levando por isso a grandes pressões no sentido de tornar publicamente transparente todo este processo. Resulta desta dinâmica uma miscelânea entre liderança e responsabilidade, que se espera, faça emergir um novo contexto de trabalho para os vários atores e líderes educativos.

“A autonomia não deve ser considerada uma concessão e uma benesse do Estado, mas antes uma construção social, local e política, que toma diferentes caminhos conforme as diferentes escolas/comunidades” (Azevedo, 2007, p.8).

Na era da globalização, em que a excelência é o patamar que toda a comunidade quer atingir, para tal missão e visão são atitudes preponderantes que se têm de definir a montante, Quem somos? Para onde vamos? Como chegaremos lá? só se pode atingir esta construção se for possível a verdadeira decisão política, senão corre-se o risco de tornar obsoleta a escola, que não consiga acompanhar o ritmo e os valores da sociedade em geral.

Capítulo 2 – TEIP e Agrupamento de Escolas, Autonomia e Regulação

2.1. Os TEIP - Enquadramento Legal.

Em 1996 o governo do Engenheiro António Guterres, cuja “paixão” era a Educação, cria pela publicação de dois normativos legais os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária pois como é referido num dos documentos legais, o Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de julho, “O processo educativo nas sociedades democráticas tem como finalidade o desenvolvimento e a formação de todos os cidadãos em condições de igualdade de oportunidades e no respeito pela diferença e autonomia de cada um. Tal linha de orientação encontra-se expressa nos princípios consagrados no Programa do Governo”.

Os dois documentos legais são o Despacho n.º 147-B/ME/96 de 8 de julho e o Despacho Conjunto SEAE/SEEI n.º 73/96, de 10 de julho. O Despacho 147-B/ME/96, de 8 de julho, visa “criar condições que permitam garantir e universalizar a educação básica de qualidade e promover o sucesso educativo de todos os alunos e, muito particularmente, das crianças e dos jovens que hoje se encontram em situações de risco de exclusão social e escolar”, como se pode ler no seu preâmbulo. O Despacho Conjunto SEAE/SEEI n.º 73/96, de 10 de julho, determina a constituição de 34 Territórios Educativos de Intervenção Prioritária.

As constatações de que existem condicionantes para que o “desenvolvimento e a formação de todos os cidadãos” seja “em condições de igualdade de oportunidades e no respeito pela diferença e autonomia de cada um” são as seguintes:

«- em áreas social e economicamente carenciadas ou integradas em processos de transformação socioeconómica o sucesso educativo é muitas vezes reduzido, situação igualmente constatável em zonas com número significativo de alunos de diferentes etnias, filhos de migrantes ou filhos de populações itinerantes;

- a rede e o parque escolares, fruto de sucessivas adições, exigem uma reorganização e adaptação às necessidades das crianças e dos jovens que frequentam nove anos de escolaridade básica...» (Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de julho).

São então apontadas como medidas de intervenção para criar as condições de combate ao insucesso nestes populações, três linhas de ação que se entrecruzam:

«- Criação de Territórios Educativos, «reorganização que viabilize uma clara afirmação das escolas enquanto unidades de um determinado território educativo» (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho)

«- Reforço seletivo de meios humanos e materiais e a sua otimização, «ajustam-se as condições espaciais da oferta educativa aos projetos das comunidades integrando os três ciclos do ensino básico e outras vertentes e intervenções educativas, designadamente a educação pré-escolar, a educação de adultos, a iniciação profissional, a educação especial, bem como os serviços de psicologia e orientação, de ação social e de saúde (...) a otimização dos meios humanos e materiais disponíveis (...) favorece a dinâmica de associação de escolas e de projetos e pode contribuir para uma visão integrada da intervenção educativa, com conseqüente rentabilização de recursos, em função de um projeto de território educativo e não de intervenções avulsas e, muitas vezes, desarticuladas» (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho)

«- A constituição de parcerias que «tornem facilitadora a integração da escola no meio assim como o ultrapassar dos obstáculos de cariz socioeconómico, (...) implica, de igual modo, o estabelecimento de relações de parceria com outras entidades que concorrem para a existência de uma efetiva articulação de espaços e recursos e para a construção de uma efetiva igualdade de oportunidades de formação» (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho).

Os quatro objetivos centrais deste despacho são:

- “1.º A melhoria do ambiente educativo e da qualidade das aprendizagens dos alunos;
- 2.º Uma visão integrada e articulada da escolaridade obrigatória que favoreça a aproximação dos seus vários ciclos, bem como da educação pré-escolar;
- 3.º A criação de condições que favoreçam a ligação escola-vida ativa;
- 4.º A progressiva coordenação das políticas educativas e a articulação da vivência das escolas de uma determinada área geográfica com as comunidades em que se ingerem».

Este despacho refere ainda que os princípios em que se baseia são “concordantes e convergentes com o disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo nos art.º 39º, edifícios escolares e art.º 3º no que concerne aos objetivos da realização pessoal e comunitária de cada indivíduo” (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho).

Salienta-se ainda a lógica da territorialização «as lógicas territoriais infranacionais enquadram-se no “paradigma territorialista” que perspetiva um desenvolvimento endógeno e *bottom up*, em oposição ao “paradigma funcionalista” relativo ao

desenvolvimento *top down*, no qual, a principal finalidade se situa ao nível do crescimento macroeconómico» (Helena Barbieri, 2003, p.50).

2.1.1 Contextualização e Princípios dos TEIP do Despacho nº147-B/ME/96, de 8 de julho.

“TEIP recuperam a importância do papel da educação enquanto contributo para a resolução da desigualdade social.” (Helena Barbieri, 2003)

São múltiplas as variáveis que contribuíram para a constituição dos TEIP, desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986. A territorialização das políticas educativas começa a estar subjacente e ligada a um amplo movimento de desconcentração e de descentralização do poder da tutela. Neste mesmo documento legal está também patente a educação para todos, o que se traduz na massificação do ensino, com as inerentes assimetrias que essa massificação conduz socialmente. Os TEIP constituem-se numa perspetiva de “discriminação positiva” (Ferreira e Teixeira, 2010, p.338) no sentido de permitir o desenvolvimento cultural das populações social e economicamente carenciadas.

Internacionalmente desde a década de 60 que nos Estados Unidos e na Europa alguns governos já tinham implementado esta medida de territorialização das políticas educativas com forma de combate ao insucesso escolar. Primeiro nos EUA depois em 1967 o governo britânico no âmbito do *Welfare State* constitui as *Educational Priority Areas*, com base na discriminação positiva e em 1998 com as mudanças radicais no sistema educativo fruto da entrada do novo governo neotrabalhista aparecem as *Education Action Zones (EAZ)*, que são agrupamentos locais de escolas que seguem lógicas de parceria. Contudo, são os princípios de combate ao insucesso e abandono escolares, inerentes às ZEP (*Zones d'Education Prioritaires*) do governo socialista francês em 1981, que têm por base uma perspetiva de discriminação positiva e de territorialização das políticas educativas nas quais se basearam os TEIP de 1996 em Portugal. (Ferreira e Teixeira, 2010, p.338).

Chambon e Proux referem que as ZEP para serem implementadas dependiam de sete fatores:

1. Decisão negociada, entre os atores/parceiros locais e a vontade da administração;

2. Existência de pontos de apoio, centros culturais, centros de recursos, associações, sindicalismo, etc.;
3. Coerência territorial, existência de um bairro;
4. Equipa de animadores, cerca de 20 a 40 pessoas que iriam promover/dinamizar a ZEP;
5. Perfil e personalidade do coordenador, liderança;
6. Participação municipal, por exemplo das coletividades locais;
7. Convergência de novas políticas, nomeadamente o incentivo ao emprego, dinamização de estágios de inserção e qualificação, ocupação de tempos livres, requalificação dos bairros profundamente degradados com a colaboração de todos. (Ferreira e Teixeira, 2010, p.338)

Alguns destes princípios são inerentes aos TEIP, Helena Barbieri (2003, p.43) refere que os TEIP *“constituem-se como uma medida de política educativa que prescreve uma intervenção num determinado espaço geográfico, administrativo e social de combate aos problemas de exclusão social e exclusão escolar, que supõe uma política de discriminação positiva, valorizando-se o papel dos atores locais e o estabelecimento de parcerias enquanto contributo para a criação de condições de igualdade de oportunidades.”* Ana Benavente diz-nos que *“Os objetivos dos «territórios» foram e são os seguintes: melhorar o ambiente educativo e a qualidade das aprendizagens dos alunos; integrar os três ciclos de escolaridade obrigatória, articulando-os com a educação pré-escolar e com a formação, criar condições para ligar a escola à vida ativa e coordenar as políticas educativas numa determinada área geográfica e adequá-las à comunidade.”* (Ana Benavente, 2001, p. 113)

2.1.2 O Projeto Educativo do TEIP

“No âmbito da territorialização das políticas educativas e, nomeadamente no caso dos TEIP, o projeto educativo adquire uma grande centralidade, uma vez que, exprime a interpretação de um mandato político, exprime as intenções educativas da comunidade educativa e local a que se refere, constituindo-se ainda no documento que vai legitimar o TEIP enquanto organização educativa...” (Helena Barbieri, 2003, p.63)

O Projeto Educativo foi o instrumento operacional e conceptualizador desta medida educativa. Foi através deste instrumento que se criaram as diretrizes que visavam a obtenção do sucesso preconizado normativamente. No ponto dois do Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho, é referido claramente que “As escolas do TEIP desenvolverão um trabalho conjunto com vista à elaboração de um projeto educativo”. No mesmo documento normativo está subjacente a regulação deste processo. No ponto três reforça-se que “sem prejuízo da autonomia (...) projeto educativo será apresentado à respetiva direção regional, entidade com a qual é negociado o seu desenvolvimento, quer na vertente pedagógica quer na vertente financeira”. Ainda no mesmo diploma são indicadas as entidades que avaliam, coordenam e supervisionam o Projeto, “o acompanhamento ao desenvolvimento dos projetos é competência da Direção Regional, a coordenação e o apoio técnico-científico cabe ao Departamento da Educação básica da DRE e a avaliação formativa e a avaliação externa e global da experiência são atribuídas ao Instituto de Inovação Educacional.”

Foi no projeto educativo que se operacionalizaram as primeiras medidas específicas como o suplemento orçamental, o crédito horário suplementar, entre outras. Seguidamente tentou-se com esta medida política de discriminação positiva, que passava pela forte oferta de recursos educativos de Educação Prioritária, para as escolas que apresentavam problemas específicos. Com a criação dos TEIP, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, pensava-se que pudessem superar as assimetrias. O crédito horário bem como o reforço financeiro permitiam a implementação de vários projetos, de várias ofertas educativas, curriculares e extra curriculares. A fixação de docentes e técnicos, como psicólogos, assistentes sociais, era também o garante para que fossem otimizadas as medidas de promoção de ofertas educativas que diminuían as assimetrias. Esta criação de condições de discriminação positiva para a promoção do sucesso educativo e escolar das crianças e dos jovens tinha o seu enfoque na diversificação das ofertas formativas e na articulação com a comunidade local e, por isso, era relevante a produção de um bom Projeto Educativo.

Existem quatro “formas de territorialidade” que emergiram das diferentes interpretações do Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho, e respetiva produção de Projetos Educativos:

- “Território Parceria”, nestes territórios no projeto educativo não foi entendida a parceria com a mesma lógica, existindo interatividades com a comunidade local a vários

níveis: “em construção”; enquanto “recurso na lógica escolar” e como “agrupamento escolar”.

- “Território Pedagógico-Escolar”, são designados aqueles em que o projeto educativo aposta na oferta educativa e nas estratégias pedagógicas tal como é definido no Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho, ou seja, na “melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos e a articulação da vivência das escolas com a comunidade”.

- “Território Ligação Vida Ativa”, é um território em que no projeto educativo são preconizadas “iniciativas e dinâmicas que proporcionem a ligação da escola com o mundo do trabalho”, com a vida ativa.

- “Território Gestão” – Ligação e Articulação entre Ciclos de Ensino, neste território o projeto educativo situa-se mais ao nível da “gestão dos recursos humanos e materiais, na ligação e articulação entre os estabelecimentos de ensino e na respetiva articulação entre os diferentes ciclos do ensino básico”. (Helena Barbieri, 2003, p.68-69)

Apesar desta pluralidade e com todas as lacunas e fragilidades reconhecidas, algumas decorrentes do controlo e de regras nem sempre exequíveis, os TEIP formalizaram e legitimaram as suas práticas, delimitaram estratégias e objetivos com e no Projeto Educativo.

2.1.3 Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e os seus Atores

A centralidade do papel e da ação dos atores bem como as suas lógicas tornam-se mais compreensíveis, quando existe cruzamento dos dados relativos ao seu contexto e referentes ao seu percurso pessoal. Assim sendo, é imprescindível, para se poder concluir sobre esta temática, a exploração e valorização biográfica, constituindo um dos aspetos preponderantes no plano de investigação empírica desta medida de política educativa.

Os atores professores encararam este modelo com baixas expectativas, uma vez que os atores alunos eram vistos como problema, existia até uma forte “desvalorização dos alunos, da sua experiência e do seu estatuto de sujeitos, da sua própria aprendizagem, que constitui principal obstáculo ao desenvolvimento de uma ação educativa” (Canário, 2004, p.61).

Outro aspeto apontado por Canário, no mesmo estudo, centra-se “na tentativa de redução da complexidade, procurando homogeneizar o público escolar”. Parafraseando Fernandes (1991) “a Escola prefere os patos e os patos preferem a Escola”.

Nesta problemática de desvalorização da experiência dos alunos como algo inerente às lógicas de ação da escola, são indicadas segundo Canário (2004) cinco características da “forma escolar” para que esta desvalorização ocorra. A primeira reside na “rutura estabelecida entre os processos de aprendizagens e a experiência”, ou seja a “incapacidade para inserir socialmente os resultados da formação”. A segunda característica referida advém de se “acentuar a vertente técnica da conceção e execução da aprendizagem, e a “valorização de procedimentos de planificações suscetíveis de eliminar incertezas e favorecer a previsibilidade que favorece a invisibilidade dos efeitos não previstos na aprendizagem que são na maioria das vezes os mais ricos e importantes”. A terceira característica reside no facto de a escola preterir a “lógica de produção de saber, suscetível de transmissão a outros” à “lógica de armazenar e repetir informação cumulativamente”. Em quarto lugar é referida a “relação unívoca, sequencial e linear entre a teoria e a prática que obstaculiza os mecanismos de feedback, que pressupõem a relação dialética entre a teoria e a prática, da experiência concreta à observação refletida, desta à conceptualização abstrata e desta à experimentação ativa”. Por fim na “forma escolar” as expetativas negativas relativas “aos aprendentes aos seus saberes e às suas capacidades” vão-se repercutir na sua formação. A formação é pensada a partir das necessidades e não com o recurso às experiências emergentes dos indivíduos. (Canário, 2004, p. 62)

2.1.4 Como Funcionaram os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Fragilidades e Mais-Valias.

O funcionamento do TEIP no plano organizativo assentou na articulação em rede das escolas entre si e com a comunidade. Esta articulação era assegurada pelo Conselho Pedagógico do TEIP, que permitiu o modelamento da unidade orgânica do Território. A visão integrada e integradora, permitiu a rentabilização dos recursos e não um lote de ações avulsas descoordenadas, surgindo a visão de “*escola organização*” contrapondo-se ao paradigma tradicional de “*escola edifício*”.

Embora a interseção da unidade territorial com as estruturas da comunidade extraescolar, estabelecendo-se parcerias, ainda não tivessem sido verdadeiras parcerias, pois “partiu sempre da escola a solicitação, ou seja uma relação pouco recíproca.” (Canário, 2004, p.58).

Os TEIP tiveram as suas fragilidades, “a difícil coordenação entre serviços, os recursos que nunca foram suficientes e as reais dificuldades dos meios sociais muito carenciados” (Ana Benavente, 2001, p.114) são apontados como os principais obstáculos diagnosticados.

Utilizando três eixos de análise desta política educativa, Canário (2004) faz a sua interpretação das fragilidades deste projeto. O primeiro eixo, “nível macro”, situa-se na definição das questões e construção desta medida de política educativa. O segundo eixo, “nível meso”, é o referente à territorialização e processos de regulação desta medida. Por fim o terceiro nível, “nível micro”, refere-se às práticas pedagógicas e as relações construídas com os alunos. Estes três níveis naturalmente articulam-se e interagem. No entanto segundo esta análise, é frágil esta articulação, assim como “não são verificáveis relações de causalidade linear, o que implica reconhecer a autonomia existente em cada nível de intervenção.” Canário (2004, p.49). Considerando os cenários de ação e de responsabilidade dos vários atores quer individuais quer coletivos, Canário (2004) classifica os vários níveis de acordo com esta perspetiva. O espaço de intervenção e responsabilidade dos decisores políticos e da administração é o “nível macro”, o da política educativa. O “nível meso” é o da construção da autonomia das escolas, pois situa-se no domínio da responsabilidade e intervenção das instituições escolares. Por fim o “nível micro” é o decisivo, pois é o referente às lógicas de ação dos professores e educadores. Tendo por base estes três níveis de análise, surge uma argumentação, construída em torno de três teses, que apresentam três fragilidades/críticas desta medida de política educativa.

A primeira tese é referente à «definição da medida educativa, a exclusão social é um fenómeno da esfera do domínio do trabalho com repercussões óbvias na escola, mas não solucionável na escola, nem pela escola». A segunda tese reside nos «processos de regulação local, pressupõe o alargamento do território à dimensão de territórios “educativos”, onde interagem os domínios escolar e não escolar». Por fim a terceira tese resulta da «visão desvalorizada dos alunos por parte dos professores, que constitui o principal obstáculo do projeto TEIP, dificilmente se consegue construir práticas

educativas de orientação emancipatória relativamente a “excluídos”». (Canário, 2004, p.50)

Canário (2004) aponta ainda outras fragilidades do projeto, o facto de no diagnóstico inicial se ter considerado que estes bairros de maioria imigrante, de origem africana, que o contexto seria destruturado, quando sociologicamente o paradigma destas famílias se enquadra na família tradicional em, família alargada com fortes relações de vizinhanças. Por outro lado o «trabalho escolar vivido extrinsecamente aos indivíduos revela-se sem controlo sobre as finalidades, os modos de organização e o produto do seu trabalho» bem como «a “desalinhamento” do trabalho escolar dos alunos não é possível sem a correspondente “desalinhamento” do trabalho dos professores». (Canário, 2004, p. 67)

Apesar dos aspetos apontados por Canário (2004), refira-se que se deram os primeiros passos na abertura da escola ao meio em atitudes «favorecedoras do mercado “*market-friendly*” no contexto de um sistema de governação global», existiu a «construção de pontes para criar relações sociais diversificadas à luz da organização corporativa das sociedades reforçando a participação de indivíduos isolados e de minorias, socializando a produção e distribuição de poder numa lógica concentração de poder e crescente distância entre os cidadãos e as fontes desse poder». Por fim «a ligação entre as dimensões política, económicas e sociais quando se vive a compartimentação generalizada destes aspetos» (Stoer e Rodrigues, 2000, p.5).

São exemplo destes argumentos a definição em estreita articulação com a comunidade local, de prioridades para o desenvolvimento de atividades do âmbito educativo, cultural e desportivo, ocupação de tempos livres entre outras, a construção do projeto educativo, com a participação de autarquias, associações de pais e associações culturais desportivas e recreativas. A gestão integrada de recursos com a comunidade local foi também fundamental para a execução de muitas das atividades. A “escola” pôde também recrutar outros recursos humanos que possibilitaram o enriquecimento dos serviços escolares, nomeadamente o recurso a mediadores/animadores e também psicólogos e docentes da Educação Especial que constituíram equipas de apoio especial e os Serviços de Psicologia e Orientação. A colocação de professores que permitissem a realização das atividades de complemento curricular e conseqüentemente a atribuição de crédito horário, bolsa de horas para o desenvolvimento de projetos, foram determinantes na consecução das linhas mestras do projeto. Por fim as turmas mais reduzidas, existência de um número mais reduzido de alunos por grupo turma, são também referidas como fundamentais para se melhorar o sucesso destas comunidades desfavorecidas.

Todos estes aspetos constituíram mais-valias na comunidade educativa.

Carece ainda referir que este projeto constituiu, no plano escolar, um agrupamento de escolas, em que a oferta educativa abrangeu os três ciclos do ensino básico e a educação pré-escolar, interagindo entre si e com a comunidade local. As escolas do Território corresponderam ao percurso escolar dos alunos que pertenciam ao contexto onde a escola se inseria. A individualidade de cada unidade consubstanciou-se na existência de um órgão de direção exclusiva, pelos órgãos de gestão intermédia e pelo quadro de pessoal próprio.

“Assim, uma medida contra a exclusão tornou-se pioneira na construção de soluções que vieram a ser consagradas no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, para todas as escolas.” (Ana Benavente, 2001, p.114)

Feito o balanço, o espírito inerente ao projeto TEIP, nas zonas onde foi implementado, como eram tão carenciadas, permitiu-lhes recursos que de outra maneira não os poderiam ter. Projetos comunitários que enriqueceram especialmente os alunos, a prática de trabalho comum que também se iniciou entre os professores e a participação ainda que ténue da comunidade extra-escolar, lançaram as bases para uma visão mais recetiva do normativo.

Os TEIP deram às escolas muito das práticas e dos recursos quer humanos quer materiais que são preconizados no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, assim como as dinâmicas dos atores. A implementação dos vários projetos, lançaram as bases para que este normativo pudesse ser aplicado sem as desvantagens do pioneirismo que “desbrava terreno” muitas das vezes sem a noção dos reais percalços.

2.2 Agrupamentos de Escolas

Nos últimos 20 anos tem-se assistido a várias tentativas de mudança na organização e administração das escolas em Portugal no sentido de marcar uma rutura com a tradição centralizadora da administração, através de discursos reformadores, quase todos anunciando a descentralização e a autonomia das escolas como a verdadeira “Terra Prometida” (Lima e A. Afonso, 1995). No que diz respeito à territorialização, esta tem passado mais pela transferência de competências (apesar de tímida), nomeadamente para as autarquias, “sem, no entanto, se verificar uma correspondente disponibilização dos meios”, como vem defendendo Fernandes (1995). No que diz respeito à autonomia

dos Estabelecimentos de Ensino, no essencial, permaneceram intactos os pontos que caracterizam o Estado centralizador (Pinhal e Dinis, 2002), preferencialmente na “gestão orçamental, gestão dos recursos humanos e gestão do currículo” (N. Afonso, 1999, p.58).

O ano de 1998 pretendia marcar o momento da tão propalada autonomia dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, com a publicação do Regime de Autonomia Administração e Gestão Escolar.

Neste contexto o Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, normativo que regula este novo regime, pretendia a participação das famílias e das comunidades, a partilha de responsabilidades na direção estratégica dos Estabelecimentos de Ensino, bem como, favorecer a constituição de lideranças escolares. O espírito deste documento legal visava que a “escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades.”

Foram vários os normativos que antecederam a aprovação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, “normativo a que frequentemente, embora erroneamente, se vem atribuindo o processo de formação dos Agrupamentos de Escolas”. Visto que a criação das escolas C+S remonta a 1985 pelo Dec. Lei nº 46/85, de 22 de fevereiro. (Lima, 2004, p.9). Lemos Pires (1993) atribui à designação C+S, a “não concretização de um ensino básico de três ciclos verdadeiramente integrado” (Lima, 2004, p.9).

Neste processo de mudança progressiva de paradigma, Lima (2004, p.9) indica mais dois documentos que também foram catalisadores da mudança, o Despacho-Conjunto nº 19/SERE/SEAM/90, de 6 de maio, que determina nove anos para a escolaridade básica, como consequência surgiram as primeiras escolas básicas integradas e ainda o Despacho-Conjunto nº 28/SERE/SEAM/88, de 30 de junho, que previa a possibilidade de reordenamento da rede escolar por meio do “agrupamento horizontal de escolas do mesmo ciclo ou por combinação dos dois modelos” (Lima, 2004, p.9).

Contudo, foi desde a publicação da Lei nº 46/86 em 14 de outubro, lei de bases do sistema educativo que se iniciou o ponto de viragem no sistema educativo português. As alíneas g), h), i), j) e l) do artigo segundo são bastante claras quanto às intenções deste documento legal. Transcrevendo essas alíneas, estão perfeitamente patentes as intenções da Assembleia da República:

“g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de

participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;”

“h) Contribuir para a correção das assimetrias de desenvolvimento regional e local, devendo incrementar em todas as regiões do País a igualdade no acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência;”

“i) Assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria, aos que procuram o sistema educativo por razões profissionais ou de promoção cultural, devidas, nomeadamente, a necessidades de reconversão ou aperfeiçoamento decorrentes da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos;”

“j) Assegurar a igualdade de oportunidade para ambos os sexos, nomeadamente através das práticas de coeducação e da orientação escolar e profissional, e sensibilizar, para o efeito, o conjunto dos intervenientes no processo educativo;”

“l) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.”

Neste normativo são definidos todos os vetores para ativar e mobilizar um projeto educativo que visasse “descentralizar, desconcentrar e diversificar”, pretendia também “proporcionar uma correta adaptação às realidades”, a participação da comunidade extraescolar na tomada de decisão estava também contemplada no “elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” e por fim a promoção da democracia “contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos”.

Lima (2004, p.10) referindo-se à intervenção de João Formosinho em 1987 num seminário promovido pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo realizado em Braga, admitia que “a quebra do princípio da uniformidade na estrutura de administração” consagrada na Lei de Bases do Sistema Educativo com a “organização em agrupamentos, iria facilitar a coordenação a nível regional e iria diminuir o número de conselhos de direção de escolas”.

Contudo é o Dec. Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, que “define um quadro genérico orientador da autonomia da Escola”, pois “a reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma

gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local.”

Pretender-se “uma mais ampla desconcentração de funções e de poderes assume particular relevância a escola, designadamente a dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário como entidade decisiva na rede de estruturas do sistema educativo.” tal como “redimensionar o perfil e a atuação dessas escolas nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, alargando, simultaneamente, a sua capacidade de diálogo com a comunidade em que se inserem.”

Refere-se igualmente que “na mudança da administração educacional inclui-se, como fator preponderante, o reforço da autonomia da escola, a qual decorre da Lei de Bases do Sistema Educativo”.

Grande parte deste conjunto de possibilidades revelou-se em “nublosas” das expectativas que se tinham formado em torno de toda esta anunciada mudança e foi gerado um justo sentimento de desencantamento e de frustração.

O Dec. Lei nº 172/91, de 10 de maio, “introduz o conceito de área escolar para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico,” tem intenção de concretizar “os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária.” “O conselho de área escolar e de escola é eleito e nele encontram-se representados os intervenientes na comunidade escolar, competindo a este órgão colegial as funções de direção.” A figura de diretor executivo, um órgão unipessoal, surge como o garante da “estabilidade e da eficiência da administração e gestão”, “pretende assegurar à escola as condições que possibilitam a sua integração no meio em que se insere” com “o apoio e a participação alargada da comunidade na vida da escola”. Estabelece claramente os vários níveis de responsabilização dos vários órgãos quer perante a administração educativa quer perante o conselho de área escolar ou de escola, que garante, simultaneamente, a prossecução de objetivos educativos nacionais e a afirmação da diversidade através do exercício da autonomia local e a formulação de projetos educativos próprios. Confere estabilidade aos órgãos de gestão no quadro de um cuidadoso equilíbrio de poderes que assegura a máxima democraticidade do sistema e a sua inequívoca representatividade local. Situa a escola numa nova dimensão de liberdade e de responsabilidade, essencial à realização da reforma educativa.

Este discurso de autonomia/responsabilização, registado na letra do normativo legal e na vontade veiculada pelas estruturas governativas, torna-se paradoxal com a falta de

“cultura de autonomia” (Sarmiento, 1993, p.6). Contudo, apesar dos vários obstáculos encontrados nas várias instâncias educativas, este documento legal proporcionou às escolas a emergência de vários olhares, a consciência crítica, bem como a abertura de novas perspectivas para que fosse possível encetar a mudança de paradigma.

Lima (2004, p.12) refere que a “democratização, descentralização e autonomia” das escolas previstas no Dec. Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, e no Dec. Lei nº 172/91, de 10 de maio não tiveram grande expressão, “pois ambos os normativos ficaram dependentes de um contexto macro político que se revelava profundamente contraditório.”

Em maio de 1998 é publicado o Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio que prevê igualmente a continuação do desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas que assentem nas dinâmicas locais e no levantamento rigoroso das necessidades educativas, levantamento esse que seria efetuado através de cartas escolares concelhias. Então a descentralização sustentável centrada na realidade local e a “realização de uma política coerente e eficaz de rede educativa, numa lógica de ordenamento do território, de descentralização e de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado e equilibrado.” Os atores também têm um papel determinante e decisivo que passa, em primeira instância, pela partilha de responsabilidades, “a organização da administração educativa centrada na escola e nos respetivos territórios educativos tem de assentar num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projetos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local” e “favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades.” (Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio)

Consultando a constituição dos vários órgãos e respetivas competências previstas no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, sem dúvida que todas estas intenções, de descentralização, autonomia, partilha de responsabilidade e envolvimento de toda a comunidade escolar e não escolar, estão de facto previstas. Contudo, como é referido por Lima (2004, p.19), este documento legal é contraditório, pois, “por um lado apela a uma orientação de tipo associativo e autonómico, conferindo iniciativa às periferias, embora, por outro lado, conceda grande protagonismo à administração regional desconcentrada, a calendários impostos e à lógica dominante de reordenamento da rede escolar.”

“O Agrupamento de Escolas surge como novo escalão da administração centralizada” (Licínio Lima, 2004).

Ironicamente assistiu-se a que as boas intenções consignadas no documento legal não passaram disso mesmo, mudaram-se os princípios, deu-se à escola a possibilidade de participar nos seus desígnios e depois foi-lhe gorada essa expectativa pelo controlo do novo escalão de administração centralizada.

2.2.1 Funcionamento/Práticas dos Agrupamentos de Escolas: Fragilidades e Mais-Valias.

Na letra da lei a grande medida, a grande “bandeira” do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, foi o denominado reforço da autonomia das escolas que seria conquistada pela “partilha responsável de responsabilidades”. Supostamente, esse movimento de transferência de competências, de descentralização, e de gestão integrada de recursos colocou inúmeros desafios que derivaram, essencialmente, da reorganização da rede de escolas que passou pelo encerramento de alguns estabelecimentos de ensino e pelo agrupamento de muitos outros.

O Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, resultante do protocolo estabelecido entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação da Universidade de Lisboa, coordenado e orientado pelo Professor Doutor João Barroso e assinado em 1999, revela os olhares dos vários atores sobre o funcionamento e as práticas dos Agrupamentos de Escolas instituídos pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio. Este relatório analisa sectorialmente todos os órgãos, estruturas e atores envolvidos no processo de implementação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, desde as direções regionais de educação, pais e encarregados de educação, alunos, autarquias e órgãos das estruturas escolares assim como a assembleia de escola e o conselho executivo.

O relatório setorial três elaborado por Luís Dinis analisa os tempos, ritmos e processos de implementação do documento legal. A taxa de implementação e concretização das ações foi bastante elevada em 1 de setembro de 1999. Quatro em cada cinco unidades escolares possuíam direções executivas eleitas ou nomeadas, sendo que a celeridade e eficiência dos processos foi mais evidente nas unidades escolares que tinham direções executivas eleitas, tendo-se registado o inverso onde existiam direções executivas nomeadas. As principais fragilidades encontradas pelo autor situam-se a nível do

incumprimento dos prazos de algumas ações como a comunicação da eleição da Assembleia de Escola e da homologação do Regulamento Interno que, raras vezes, foi cumprido, e as dificuldades de ritmo e sequencialidade das ações. Também o défice de participação dos alunos e a reduzida representatividade dos interesses socioeconómicos e culturais nas Assembleias de Escola são apontados como pontos fracos. João Barroso (relatório global 1, p.20) classifica o défice de participação dos alunos como uma “situação chocante, que se traduz em um défice cívico e democrático na formação destes jovens”, cuja responsabilidade deve ser partilhada.

Barroso e Almeida no relatório setorial 1, p.61, referem que a constituição dos agrupamentos sempre oscilou entre uma lógica de “dinamismo associativo local” e uma lógica de “reordenamento da rede escolar”. Constatou-se que raramente estas duas lógicas foram convergentes e como tinham estratégias de ação divergentes criaram zonas de ambiguidade e de conflito que “dificultaram negociações e frustraram expectativas”.

A formação dos Agrupamentos foi feita tendo por base o parecer das Câmaras Municipais, contudo, durante o estudo não foi possível apurar se houve negociação e discussão prévias entre as várias partes. As autarquias salientam a sua grande participação no processo e o aumento da despesa que este modelo organizativo acarretou para o município, (Pinhal e Viseu, Relatório setorial 6, p. 58). Relacionados com a constituição dos Agrupamentos de Escolas estão a reorganização da oferta educativa nos concelhos com a elaboração da Carta Educativa e a constituição dos Conselhos Locais de Educação, órgãos de apoio à definição de uma política educativa local, órgãos de desconcentração do Ministério da Educação. Os Conselhos Locais de Educação “foram órgãos de consulta sobre aspetos específicos da política educativa local, não parecem ter sido sedes de verdadeiras políticas locais, pois estranhamente estes órgãos definiam e regulavam a política educativa local o que supostamente era competência/responsabilidade municipal”, (Pinhal e Viseu, Relatório setorial 6, p. 60). É ainda referido que existiram várias realidades na participação das autarquias nas Assembleias de Escola, destacam-se os municípios rurais de 1ª e de 3ª ordem que todos se fizeram representar, representação que na maioria das situações se revelou satisfatória na opinião dos participantes das autarquias.

No funcionamento e nas práticas dos Agrupamentos de Escolas, nas fragilidades e nos seus pontos fortes foi determinante a ação e as lógicas dos vários atores.

Segundo Natércio Afonso, não existiram alterações de fundo nas escolas pois as características inerentes ao estado centralizador mantiveram-se nomeadamente “a gestão orçamental, gestão dos recursos humanos e gestão do currículo” (Flores, 2005, p. 59). Também Estevão (1999) salienta que a descentralização e a autonomia foram meros “dispositivos de retórica que permitiram legitimar agendas mais ou menos ocultas”. “As abordagens gerencialistas das organizações resultantes de preocupações com a eficácia e a eficiência comprometeram as lógicas de emancipação que permitissem uma verdadeira cidadania organizacional” (Flores 2005 p. 59).

2.2.2 Agrupamentos de Escolas e os seus Atores

Na descrição e análise das lógicas de ação dos vários atores no funcionamento do Agrupamento pode-se recorrer à simbologia teatral, em que “Atores e Figurantes” são identificados e caracterizados e onde se distribuem «papéis com recurso ao artifício vicentino das personagens-tipo, juntando traços que se destacam, recorrendo à metáfora, mas dominando o caricatural» (Simões 2005 p.159).

No centro de toda a ação estão os “Atores principais”, papel atribuído aos professores e educadores, “compelidos e impelidos em todas as ações, com argumentos novos que nem sempre compreendem ou abraçam” (Simões, 2005 p.180). Os atores que maior embate sofreram foram os do primeiro ciclo, pois não tiveram as “almofadas efetivas” do grupo como os colegas do segundo ciclo e do pré-escolar. Estes embates não residem só no aumento das tarefas burocratizantes e estruturantes das planificações das reorganizações mas também e principalmente centram-se no “abrir a porta” com o “mostrar das planificações e das avaliações” (Simões, 2005, p.169). Os docentes deste ciclo do ensino básico, pela sua formação e práticas, sempre foram muito voltados para “dentro”, tendo muitas vezes uma atitude autista. Para eles este *volte face* iniciado com a formação dos agrupamentos não foi fácil. No entanto, os docentes são os protagonistas mais autónomos nesta mudança e cedo reconhecem as vantagens do trabalho articulado e colaborativo, são a “força motriz” em vários palcos, coletivos e individuais, sendo que “a natureza dessa força depende dos seus posicionamentos objetivos – no ciclo, na escola, nas funções, e subjetivos, que incluem dimensões muito mais amplas” (Simões, 2005, p.171)

Ao Ministério da Educação, outro dos atores considerado, é-lhe atribuído o papel de “ator fantasma” sempre a pairar sobre os campos de ação e com incursões incisivas determinantes do seu rumo. O seu papel não é amigável, mas representa também uma garantia da “ordem das coisas”, pois as “prescrições normativas” persistem assim como a “resignação de aguardar por elas” e de as cumprir. São também considerados os atores mais próximos em que o Ministério da Educação tem a sua “encarnação”, o Conselho Executivo, pois é este órgão que aplica *in locus* a regulação da tutela e põe em prática as medidas de política educativa, (Graça Simões, 2005, p.159 e p.181).

A Autarquia surge como “ator independente”, tanto numa atitude “adjuvante”, como “opponente”, com a movimentação mais nos “bastidores” criando obstáculos que dificultam a ação e “nublado o desfecho da história”. (Simões, 2005, p. 181). Este ator revela a sua desconfiança face ao poder central e às questões financeiras bem como à dependência administrativa do Agrupamento, face ao Ministério da Educação, são determinantes para que exista retração de confiança e se criem laços de verdadeira parceria. O preâmbulo do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio reconhece que “o desenvolvimento da autonomia das escolas exige, que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola, nomeadamente às relações entre os níveis central, regional e local da Administração, quer assumir pelo poder local de novas competências com adequados meios, quer ainda na constituição de parcerias socioeducativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil.”. Contudo, os conflitos entre o poder local e o poder central deixam o Agrupamento refém, e apesar de a Autarquia “aceitar o papel de disponibilizador de recursos, não abdica e não partilha a informação de forma a criar um mesmo bloco de interesse local nas questões educativas”. (Simões, 2005, p. 163). Esta atitude é também registada nas Assembleias de Escola em que o representante não comparece, não existindo por isso partilha de informação e de opiniões, não sendo por isso possível convergência de esforços e de “olhares”.

Os não docentes são os atores que estão em palco, mas em “monólogos e diálogos paralelos” que só por acaso interferem com a ação. Este alheamento traduz-se em um enredo só deles e em que só eles interessam. Nas novas estruturas, Assembleias de Escola e Conselhos Pedagógicos representam os seus interesses e os do grupo do qual fazem parte e nunca o da organização. A insatisfação com a sua remuneração e com os seus estatuto e carreira, fazem com que estejam desinteressados e mesmo quando lhes é permitida a sua representatividade e participação, nas estruturas do Agrupamento e a criação de Assembleia de não docentes, não lhes diz respeito, pois participar representa

dispêndio de si e do seu tempo particular e isso não lhes interessa. Não se sentirem reconhecidos não lhes dá incentivo para contribuir para a ação organizacional, pois durante muitos anos foram considerados subalternos. Os assuntos da sua formação, das relações interpessoais continuaram a ser escamoteadas, só existindo alguma abordagem fogaizmente. Assim sendo, o papel destes atores foi “um papel paralelo de subatores, subvalorizados e subempenhados que se traduzia num mais ou menos eficaz”, (Simões, 2005, p. 181).

Por fim aos encarregados de educação é reconhecido dois tipos de papéis: o de “convidados assistentes, nos palcos formais e o de interlocutores constantes e reconhecidos nos bastidores”. Enquanto “convidados assistentes” representam os “figurantes”, dão “colorido à cena” mas sem interferência na ação pois são passivos e exteriores aos conteúdos abordados por serem demasiado “técnicos”. Apesar da pequena abertura normativa face à participação destes atores, os assuntos abordados, tanto nas Assembleias de Escola como nos Conselhos Pedagógicos são externos aos interesses dos encarregados de educação o que provoca o alheamento e absentismo às reuniões de trabalho, (Simões, 2005, p. 181). O papel de “interlocutores constantes e reconhecidos nos bastidores” situa-se com os representantes da Associação de Pais em que jogam quase sempre os seus próprios interesses e raramente os interesses e dinâmica do grupo (Simões, 2005, p. 176-177).

Mesmo apesar das lacunas reconhecidas em termos dos princípios associativistas, neste contexto das Associações de Pais, emergiram na cena política local, verdadeiras personalidades com algum poder e contrapoder local, logo atores “interlocutores constantes e reconhecidos” (Simões, 2005, p. 178).

Para além da ação individual dos atores, no funcionamento do Agrupamento existe ainda a ação dos atores num órgão, que pela sua peculiaridade existe toda a pertinência em ser analisado, a Assembleia de Escola. Se por um lado, é uma grande novidade do normativo legal, por outro, quando vista mais pormenorizadamente revelou ser um fracasso. A Assembleia de Escola vista à lupa é considerada “um órgão cuja imagem e ação estão claramente polarizadas nos professores” e o seu funcionamento revela “relações do tipo bipolar raramente conflituais” de “nós e de eles”. Neste órgão existe o domínio claro e consentido do grupo dos professores sendo a participação do grupo dos não docentes “mais consentida que desejada”, (Barroso, Almeida e Homem, Relatório Setorial 7, p. 158-159).

A Assembleia de Escola é considerada uma réplica menor do Conselho Pedagógico, sendo apontados três aspetos para tal: o primeiro passa pela dificuldade de ter uma agenda autónoma, sendo que na maioria das vezes se limita a aprovar o que já foi tratado noutros órgãos; a segunda razão desta falta de autonomia, passa pela representatividade dos seus atores que principalmente em escolas de menor dimensão, pais, alunos, pessoal não docente e até mesmo os professores acumulam funções nos dois órgãos; o terceiro e último aspeto radica na regulação que é feita principalmente no Conselho Pedagógico das questões mais controversas e delicadas, antes destas chegarem à Assembleia. Os atores mais afastados do poder na Assembleia reconhecem o paradoxo existente neste órgão da dimensão “coletiva”, referente aos interesses de toda a instituição global e da dimensão “corporativa” que se refere à defesa e concertação dos interesses dos vários grupos representados, (Barroso, Almeida e Homem, Relatório Setorial 7, p.162).

Para além de paradoxos e ambiguidades são também apontados três défices que são considerados significativos no funcionamento da Assembleia: “défice de informação, défice de democracia e défice de utilidade” (Barroso, Almeida e Homem, Relatório Setorial 7, p.163).

A falta de informação necessária para o desempenho do cargo, por parte dos elementos, levou ao “desinteresse, desconforto e alheamento face ao que estava a ser discutido nas reuniões”, ou então “à concordância tácita com os elementos que pareciam melhor preparados”, (Barroso, Almeida e Homem, Relatório Setorial 7, p.164).

São indicados como exemplos de falta de democracia os seguintes aspetos:

- o elevado absentismo dos não docentes às reuniões e a sua passividade quando estão presentes, quebra o aparente equilíbrio na composição deste órgão;
- os mecanismos de difusão de informação são difusos, é referido pelos participantes que nem sempre receberam atempadamente as convocatórias para as reuniões nem tiveram acesso prévio aos documentos que eram objeto de análise e aprovação nas reuniões, também não tinham acesso às atas;
- “não existiram mecanismos regulares e eficazes entre os representantes e os representados, antes das reuniões para concertação e após as reuniões para comunicação das decisões, pelo que na maioria das vezes o elemento representava-se a si próprio”, (Barroso, Almeida e Homem, Relatório Setorial 7, p.165).

O défice de utilidade da Assembleia de Escola referido é considerado um órgão como redundante do Conselho Pedagógico. Apesar de, na generalidade, não existirem vozes

discordantes da sua existência, não se lhe reconhece pertinência, alguns classificam-no como “órgão postiço”, (Barroso, Almeida e Homem, Relatório Setorial 7, p.165-166).

Como é referido muitas vezes por João Barroso, não se constroem práticas autonómicas por decreto, a autonomia tal como os agrupamentos constroem-se com as práticas e as lógicas dos vários atores.

Os Agrupamentos de escolas trouxeram às escolas inquestionáveis boas práticas, nomeadamente em termos organizativos que levaram à rutura com tradições de isolamento principalmente do primeiro ciclo do ensino básico. Quase todos os lugares tinham a sua “escola primária” em que o professor era “rei e senhor” e a sua sala de aula era uma “caixa negra impenetrável”. Uma estrutura diretiva comum, em que obrigatoriamente tinha presença o pré-escolar e/ou o primeiro ciclo, permitindo-lhe “dar voz” à sua realidade, foi fundamental para estes atores que passaram a ter um papel mais proactivo. O projeto educativo comum foi o veículo, ainda que deficitário, de alguma articulação entre ciclos que se tornou facilitadora principalmente em meios socioeconómicos desfavorecidos, existindo a rentabilização de recursos materiais e humanos que foram determinantes nesta construção. Os objetivos iniciais ficaram aquém do inicialmente previsto devido à postura controladora e excessivamente reguladora da tutela. Assim, não foi possível celebrar contratos de autonomia que permitiriam uma efetiva gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com a realidade local. Também não se constituíram as verdadeiras parcerias que tiveram sempre uma perspetiva mais colaborativa do que de verdadeiros aliados delineadores de estratégias comuns que integrassem a escola na comunidade. Contudo, lançaram-se sementes de princípios à participação democrática de todos os atores que apesar de terem ficado ainda num patamar pueril permitiram a abertura de possibilidades de futuro. Apesar das lógicas burocráticas continuarem subjacentes no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, tanto na prestação de contas que se continuou a fazer, com a centralização num único órgão, Conselho Executivo que, com maior facilidade, articulava com as Direções Regionais, e alguma perda de identidade especialmente das unidades do pré-escolar e do primeiro ciclo, regista-se uma abertura, ainda que frágil, à comunidade e uma partilha participativa na realidade educativa que só não teve maior impacto por força da excessiva normatização e normalização que imposta pela tutela, que impediu a aplicação da letra da lei.

2ª PARTE – O Estudo de Caso

“De TEIP a Agrupamento de Escolas”

Capítulo 3 – Metodologia

Neste capítulo serão contextualizados todos os aspetos metodológicos utilizados e que permitiram conhecer, com a profundidade possível, um agrupamento que se constituiu a partir de um TEIP. A execução do estudo partiu de uma análise factual, da participação e intervenção dos vários atores nos vários órgãos bem como da análise de documentos produzidos no agrupamento durante o período a que se reporta o estudo, 1998 a 2003, assim como de documentos elaborados no período anterior, 1996 a 1998, período TEIP. Este estudo é de natureza qualitativa e insere-se no âmbito de um estudo de caso da organização, numa perspetiva história, analisa as alterações da organização ao longo de um período de tempo, mais concretamente ao longo de cinco anos de 1998 a 2003.

O presente estudo realizou-se num agrupamento de escolas que tinha sido TEIP anteriormente e pretendeu-se com a metodologia utilizada dar resposta ao objetivo principal desta investigação:

“Compreender como se constituiu o Agrupamento de Escolas indo das competências legais às práticas organizacionais, quais as medidas tomadas e as reais consequências de acordo com o definido e regulamentado pelo Dec. Lei nº 115-A /98, de 4 de Maio e com as práticas já adquiridas com os TEIP.”

Este objetivo suscitou a questão principal **“Como se processou a formação e como funcionou o Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir de um TEIP tendo em atenção as competências legais e as práticas organizacionais?”**

Decorrentes desta questão principal surgiram as seguintes questões específicas:

Q1 - Quais as principais funções e competências, instituídas pelo modelo de Autonomia regulamentado pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, que reforçaram as práticas dos TEIP?

Q2 – Quais as principais atores presentes na implementação do Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir do TEIP no Agrupamento de Escolas X?

Q3 - Quais as lógicas e as práticas dos vários atores presentes no processo de formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas no Concelho X?

Este estudo reveste-se da relevância de analisar se as práticas iniciais que se instituíram a quando dos primórdios dos territórios educativos constituíram uma preparação para o percurso seguinte, os agrupamentos de escolas do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, comparando as práticas antecedentes dos vários atores.

3.1 Tipo de Estudo

O presente estudo inscreve-se no domínio da Administração Educacional em particular relativamente aos TEIP criados pelo Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho, e ao modelo de gestão instituído pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio. Para tal foi feita uma análise comparativa entre as práticas de ação nos momentos de formação e funcionamento do agrupamento de escolas nomeadamente no que se refere às competências e atuação dos atores mais relevantes.

A natureza preponderante da investigação é qualitativa, pois permite a possibilidade de investigação de forma detalhada e profunda. Recorrer-se-á à análise de conteúdo das informações obtidas, através das várias técnicas de tratamento dos dados. Com as entrevistas pretende-se cruzar informações provenientes dos vários atores, no sentido de se aferir da convergência ou divergência das opiniões.

“Os investigadores qualitativos em educação estão continuamente a questionar os sujeitos de investigação”, com o objetivo de perceber “aquilo que eles experimentam, o modo como eles interpretam as suas experiências e o modo como eles próprios estruturam o mundo social em que vivem” Psathas (1973) referido por Boogdan e Biklen (1994, p.51).

“Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitem tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador. O processo de condução de investigação qualitativa reflete uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respetivos sujeitos, dado, estes não serem abordados por aqueles de uma forma neutra” (Boogdan e Biklen, 1994, p.51).

A investigação qualitativa foi primeiramente utilizada por ciências como a Antropologia e a Sociologia, não tem como objetivo “responder a questões prévias ou testar hipóteses”, os “investigadores podem vir a selecionar questões específicas à medida que recolhem os dados”. O paradigma qualitativo “agrupa várias estratégias que permitem a recolha de muitos e variados pormenores de todo o contexto do estudo”. “É privilegiada a compreensão dos comportamentos a partir da perspetiva dos sujeitos da investigação e são consideradas secundárias as causas exteriores à mesma” (Boogdan e Biklen, 1994, p.16).

A investigação qualitativa recorre à entrevista e à observação participante possuindo cinco características preponderantes:

1. Na investigação qualitativa o investigador é o instrumento principal e o ambiente natural é fonte direta de dados. O investigador não pode separar o contexto do ato, do gesto ou da palavra senão corre o risco de desvirtuar o significado.
2. A investigação qualitativa é descritiva. Nada é trivial, tudo é passível de constituir prova. Existe necessidade de cumulativamente analisar várias fontes desde a entrevista, a notas de campo, registos áudio visuais, documentos oficiais, etc.
3. Na investigação qualitativa os investigadores interessam-se mais pelo processo do que pelos resultados ou produtos. A ênfase situa-se mais na estratégia que na finalidade.
4. Na investigação qualitativa os investigadores tendem a analisar os seus dados de forma indutiva, numa construção de “baixo para cima” com base na junção das múltiplas peças de informação recolhida.
5. Na investigação qualitativa o significado é de importância vital, ou seja os investigadores preocupam-se com o que é designado Perspetivas participantes, os diferentes “olhares” que os participantes têm sobre a problemática em questão. (Boogdan e Biklen, 1994, p.47-51)

“As técnicas interpretativas descrevem, descodificam e traduzem os fenómenos sociais que são produzidos mais ou menos naturalmente” (Guerra, 2006, p.11).

As “metodologias qualitativas privilegiam dois modos de investigação: o *estudo de casos* e a comparação ou *estudo multicaseos*” (Lessard-Hébert, 1994 p.167).

Esta investigação insere-se no estudo de caso “tem um campo de investigação, mais real, porque é pouco construído; mais aberto, pois é o menos limitado e o menos controlado visto ser não passível a manipulação de dados” (Lessard-Hébert 1994 p.169).

O estudo de caso é comparável, usando a metáfora, a um conjunto de peneiras que se utilizam sequencialmente. Inicialmente, o conteúdo a separar é vertido numa peneira de malha mais larga, e o que recolhemos é pouco específico, são necessárias ações contínuas em que as malhas das peneiras vão sendo sequencialmente mais estreitas e deste modo é possível a separação das várias matérias tornando-se o processo cada vez mais seletivo, mais específico. Inicialmente amplo e alargado o estudo de caso vai sendo canalizado para aspetos mais específicos, revendo e explorando indícios, documentos existentes, observações efetuadas e também baseando-se em entrevistas que forneçam as informações necessárias. (Boogdan e Biklen, 1994, p.89-90)

Este estudo de caso insere-se numa perspetiva histórica, pois incide numa organização específica num determinado espaço de tempo, neste caso num período de cinco anos desde a implementação do agrupamento de escolas em 1998 após a publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio até 2003, quando o agrupamento já tinha consolidado os seus princípios organizativos que norteavam a sua missão. Também como a perspetiva é histórica tiveram que ser realizadas entrevistas aos atores intervenientes e pesquisa documental.

3.2 Contexto Metodológico do Estudo

Nesta investigação realizada de acordo com o paradigma qualitativo, na vertente de estudo de caso, numa perspetiva histórica do Agrupamento de escolas, formado pela publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, e que inicialmente era um TEIP, foram aplicados métodos de investigação que se inserem neste paradigma, apropriados a este estudo de caso.

Para além das quatro entrevistas efetuadas, foram também analisados alguns dos documentos produzidos no agrupamento de escolas. Os documentos disponíveis para a análise foram: Projeto TEIP 96/99, Relatórios de Atividades dos anos letivos 98/99, 99/2000 e 2001/2002, Plano Anual de Atividades dos anos letivos 97/98, 2001/2002 e o Relatório do Observatório de Qualidade do ano letivo 2001/2002.

Sendo a observação naturalista e sem controlo, a pesquisa é feita a partir de dentro da instituição a estudar, utilizando a realidade e o dinamismo do seu funcionamento, descobrindo e explorando a realidade global, características de um estudo holístico.

Foi também realizada pesquisa documental de estudos já efetuados ao extinto Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio.

Como é um estudo de caso, trata-se de uma realidade peculiar e específica do Agrupamento “S” não sendo passível de ser generalizado.

3.2.1 Seleção do Agrupamento

A seleção do Agrupamento norteou-se por duas premissas, a primeira residiu no facto deste agrupamento ter sido um TEIP que foi convidado a constituir-se como Agrupamento após a publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, a outra assenta

no facto de ter sido considerado “Escola de Sucesso” e por isso ter constituído objeto de estudo numa dissertação de mestrado em 2008.

Segundo este estudo foram consideradas “Escolas de Sucesso” todas aquelas que obtiveram nos exames nacionais do 12º ano uma classificação de exame (CE) menos divergente da classificação interna final (CIF) da disciplina. Tendo as conclusões sobre este sucesso apontado para as “raízes” nas práticas que remontam ao tempo do TEIP, “nos princípios que nortearam este projeto e que se consolidaram na constituição do Agrupamento” (Lóia, 2008).

3.2.2 Caraterização dos Participantes e Critérios de Escolha

Pretendeu-se conseguir uma amostra diversificada e por isso mesmo representativa dos atores que estiveram em campo nos dois momentos de estudo, a transição de TEIP para Agrupamento, e depois já após a implementação, e perfeito funcionamento do agrupamento de escolas.

A importância da escolha dos entrevistados, para que a entrevista seja o mais fidedigna possível, é fundamental. A escolha dos entrevistados, para a análise posterior, deve ser mais próxima da realidade evitando críticas muitas vezes feitas ao considerar-se que só são fornecidos os dados que o investigador pretende. Por isso, é determinante uma boa escolha para se obterem as respostas mais diversas, mais ricas em informação, e não pessoas com as mesmas tendências de resposta. (Moreira, 2009).

Os elementos selecionados para as entrevistas responderam a um guião, com tronco comum cujas questões pretenderam avaliar a perspetiva de como evoluíram os processos organizativos e os olhares dos vários atores no decurso do processo.

As quatro entrevistadas foram selecionadas tendo por base a sua participação e experiência nos vários órgãos, à altura da transição de TEIP para Agrupamento, e depois durante o processo de funcionamento do Agrupamento. Os principais critérios utilizados para a seleção dos entrevistados foram, a representatividade dos diversos pontos de vista e a participação que tiveram no processo.

Uma das entrevistadas desempenhou vários cargos durante o período a que se refere o estudo, Vice-presidente da Comissão Executiva Instaladora, Vice-presidente do Conselho Executivo e Presidente da Assembleia de Escola. Foi fundamental a sua informação, pois acompanhou o processo de formação do Agrupamento desde o início,

esteve presente em várias reuniões com a DRE e a autarquia e colaborou na construção dos documentos de autonomia do agrupamento, tais como, o Regulamento Interno e o Projeto Educativo. Como fez parte da Comissão Executiva Instaladora pôde também dar o seu testemunho, de como foi organizado o processo inicial. Também foi Presidente da Assembleia de Escola o que permitiu recolher informação sobre o funcionamento deste órgão introduzido pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio.

Para se recolher informação sob o olhar de quem estava no terreno aquando da formação do agrupamento, e que tinha também integrado o Conselho Pedagógico do TEIP, e depois o Conselho Pedagógico do Agrupamento, foi selecionada uma Coordenadora de Departamento do Ensino Pré-Escolar. A razão principal desta escolha prende-se com a pertinência de auscultar a lógica de um ator que não fazia parte da escola sede, que se tinha agrupado, passando a ter dinâmicas e práticas em conjunto. Esta entrevistada também participou na elaboração de alguns documentos de autonomia. A Coordenadora de Projeto TEIP até 1998 também foi entrevistada pois esteve no processo de transição de TEIP para Agrupamento, e o seu olhar foi determinante para se ter a noção das lógicas dos vários atores, desde a tutela, passando pela autarquia e a comunidade escolar. Estas informações foram preciosas para retirar conclusões sobre a autonomia decretada e a autonomia construída. Tal como as entrevistadas referidas anteriormente, também esta, colaborou na elaboração de alguns dos documentos de autonomia.

Para finalizar o grupo de entrevistadas, foi selecionada uma docente que desempenhou o cargo de Coordenadora de Projetos desde a formação do Agrupamento em 1998 até 2005. Como Coordenadora de Projetos teve assento no Conselho Pedagógico do Agrupamento, e anteriormente esteve como representante no Conselho Pedagógico do TEIP. A pertinência da escolha revestiu-se da importância que permitisse a recolha de informações sobre as lógicas deste ator na construção da autonomia. Esta entrevistada, também colaborou na produção de alguns documentos, nomeadamente, os Relatórios Periódicos de Avaliação dos Projetos e Planos Anuais de Atividades do Agrupamento.

3.2.3 Condicionantes do Estudo

A principal condicionante do estudo foi a inexistência da maioria dos documentos produzidos durante o período a que se reporta o estudo, de 1998 a 2003. Atas de

Conselho Pedagógico, Atas de Assembleia de Escola, Projetos Educativos, Relatórios Periódicos de Avaliação, Planos Anuais de Atividades, Relatórios do Observatório de Qualidade, foram destruídos a quando da tomada de posse do Diretor do Agrupamento em 2009.

Existia um armário onde estavam arquivados todos estes documentos e foi entendimento do Diretor e da sua equipa que os documentos já não eram necessários, que só estavam a ocupar espaço e por isso foram deitados para o lixo. Estes documentos constituíam um testemunho importantíssimo dado que registavam todas as informações referentes aos constrangimentos e os pontos fortes que ocorreram neste período tão importante para o Agrupamento. Especialmente as atas do conselho pedagógico e as atas da assembleia, teriam permitido um olhar mais incisivo sobre a implementação, formalização e funcionamento do agrupamento de escolas. Deste modo, a análise documental ficou reduzida aos documentos dos quais as entrevistadas tinham cópias. Como não existiam cópias de todos, nomeadamente das atas, pois a maior parte destas ainda estava gravada em disquete, não foi possível a obtenção/recuperação destes dados por isso ficou mais pobre a análise documental.

Outra condicionante do estudo que apesar de não ser tão determinante como a que foi referida anteriormente, reside no facto de alguns dos pormenores já não estarem tão nítidos na memória das entrevistadas, visto terem decorrido mais de dez anos desde o momento da implementação do Agrupamento de Escolas.

Existiu ainda a dificuldade da realização da entrevista à docente que era Coordenadora de Projetos à altura da implementação do Agrupamento de Escolas, visto já estar aposentada e a residir a alguma distância do local do estudo.

3.2.4 Técnica e Instrumentos de Recolha e Produção de Dados

Após a definição do estudo com base nos aspetos já referidos, foram definidos os objetivos que orientaram o procedimento do estudo.

No sentido de obter resposta para as questões formuladas e de modo a não falsear ou adulterar os dados tornando a investigação o mais fiável possível, foram utilizados o máximo de instrumentos possíveis visando a recolha do máximo de informação útil. Neste estudo foi feita uma pesquisa documental, bem como a aplicação de entrevistas aos elementos selecionados. Recorreu-se à análise de conteúdo das informações obtidas,

através das várias técnicas de tratamento dos dados. As entrevistas visaram cruzar informações provenientes dos vários atores, para que se aferisse da convergência ou divergência das opiniões.

Através do contacto direto com os atores considerados mais relevantes para a temática do estudo e com recurso à entrevista e pela recolha de dados utilizando a pesquisa documental (normativos legais, outros documentos produzidos) procurou-se conhecer profundamente essa realidade.

Foram escolhidos os participantes mais significativos para este estudo de caso e elaborados os guiões das entrevistas que foram aplicados após contato telefónico com as participantes selecionadas. Durante esse contato foi explicado a que se destinava o estudo e o porquê de serem selecionadas. Após este contacto prévio foi agendado o encontro individual com cada uma das selecionadas.

As entrevistas foram realizadas fora da escola, três delas numa esplanada, outra na casa da participante, foram gravadas as entrevistas por consentimento das entrevistadas.

Após a transcrição das entrevistas foi feita a sua análise de conteúdo e a respetiva explicitação das categorias de codificação.

Os participantes intervenientes nesta investigação foram:

Entrevistado	Sexo	Idade	Categoria Profissional
Coordenadora de Projetos de 1998 até 2005.	Feminino	71-80	PQND
Coordenadora de Projeto TEIP até 1998.	Feminino	41-50	PQND
Coordenadora de Departamento na passagem de TEIP para Agrupamento	Feminino	41-50	PQND
Vice presidente do Conselho Executivo desde 1998 até 2003 e Presidente da Assembleia de Escola	Feminino	50-60	PQND

Quadro I – Identificação dos entrevistados

“Em investigação qualitativa, as entrevistas podem constituir a estratégia preponderante de recolha de dados, ou também serem complementares de outros métodos de recolha de dados. Em qualquer das situações constitui uma forma de recolha mais dados do que os contidos nas respostas do entrevistado. Permite ao entrevistador inferir e intuir sobre a visão que o entrevistado tem dos assuntos através da linguagem não-verbal, os silêncios, as interjeições, as posturas corporais e faciais, são muitos indicadores que devem ser ponderados” (Bodgan e Biklen 1994, p.134).

Van der Maren (1987) refere que “Na entrevista individual faz-se crer ao entrevistado que está perante nós que o que relata é importante. Assim escutamo-lo, fitamo-lo, encorajamo-lo por meio de «sim, sim», etc.” (Lessard-Hébert 1994, p.166).

A entrevista semidiretiva ou semidirigida é a mais adequada em investigação de ciências sociais, pois permite ao entrevistado falar abertamente, logo não é espartilhado, e o investigador só terá que o reconduzir se este se começar a afastar do tema. Este método constitui uma forma de recolha de dados o mais aproximada da realidade ou seja de uma forma natural (Quivy e Campenhoudt 2008, p.193).

A entrevista utilizada foi semiestruturada, com a amostra já referida anteriormente, para permitir liberdade de expressão aos atores, podendo a qualquer momento ser redimensionada para os aspetos a investigar. Desta forma pretendeu-se evitar espartilhar a opinião dos intervenientes, imprimindo dinâmica ao processo numa perspetiva de aprofundamento dos aspetos mais relevantes. As entrevistas foram gravadas depois de obtida autorização prévia dos intervenientes, para ulterior tratamento.

Foi também referido logo no início da entrevista que toda a conversa se revestia de sigilo, sendo garantido o anonimato dos entrevistados e os dados recolhidos tinham como finalidade exclusivamente a investigação em curso.

Na elaboração do guião da entrevista (Anexo 1) esteve subjacente a abordagem dos vários aspetos que permitiam obter informações que respondessem às questões de investigação.

Primeiro procedeu-se à identificação dos participantes, depois foram desenvolvidas as questões que respondiam ao modo como se constituiu o Agrupamento, os documentos produzidos, identificação dos atores no processo de implementação. Também o funcionamento do Agrupamento foi abordado nas várias vertentes e por fim a descrição e análise das lógicas e práticas dos atores.

Após a transcrição das entrevistas (Anexos 2, 3,4 e 5), as mesmas foram codificadas de acordo com o quadro II que se segue.

Entrevistado	Código
Coordenadora de Projetos de 1998 até 2005.	CP 1
Coordenadora de Projeto TEIP até 1998.	CP 2
Coordenadora de Departamento na passagem de TEIP para Agrupamento	CD
Vice presidente do Conselho Executivo desde 1998 até 2003 e Presidente da Assembleia de Escola	VP

Quadro II – Codificação dos entrevistados

Muitos investigadores após a recolha de dados, “arrumam” o material deixam-no repousar/”assentar” e só após este intervalo, com o distanciamento que é necessário para se fazer uma análise cuidada é que retomam o processo criando assim as categorias que vão permitir organizar e estruturar o estudo por forma a que se possam tirar as ilações mais corretas ou seja as mais próximas da realidade (Bodgan e Biklen 1994, p.220). Foram analisados os documentos disponíveis que também foram categorizados bem como a revisão de literatura que permitiu as conclusões do estudo.

Alguma da documentação produzida no Agrupamento, durante o período do estudo foi facultada por três das entrevistadas, pois como desempenharam papéis de coordenação e direção do Agrupamento tinham cópias na sua posse.

Posteriormente existiu então a necessidade do tratamento dos dados e para tal foi elaborada a grelha de análise de conteúdo de acordo com as categorias que a seguir se apresentam no Quadro III.

Para a análise documental serão utilizados os seguintes documentos:

- ✓ Projeto TEIP 96/99,
- ✓ Relatório de Atividades do ano letivo 98/99,
- ✓ Relatório de Atividades do anos letivo 99/2000,
- ✓ Relatório de Atividade do ano letivo 2001/2002,
- ✓ Plano Anual de Atividades do ano letivo 97/98,

- ✓ Plano Anual de Atividades do ano letivo 2001/2002
- ✓ Relatório do Observatório de Qualidade do ano letivo 2001/2002.

Normativos legais:

- ✓ Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio,
- ✓ Despacho nº 147-B/ME/96, de 10 de Maio.

Foram também analisadas teses de mestrado e ou doutoramento.

3.2.5 Análise de Conteúdo

“A análise de conteúdo é uma análise dos dados recolhidos, é um processo organizativo e sistemático da transcrição das entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que se foram acumulando, com o objetivo de aumentar a sua compreensão e permitir a apresentação dos dados a outrem. Esta análise analítica interpreta e organiza para tornar compreensivo o que se recolheu” (Bodgan e Biklen, 1994, p.205).

A análise de conteúdo incide nos mais variados documentos entre eles as entrevistas semiestruturadas. Em investigação social permite a “possibilidade de tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de complexidade e de profundidade” (Quivy e Campenhoudt, 2008, p.226-227).

A “análise de conteúdo é uma técnica e não um método” em que se confrontam o “quadro de referência do investigador” que tem por base o saber e o “material empírico que é recolhido”, apresentando deste modo duas dimensões a “dimensão descritiva” referente ao que foi dito e “dimensão interpretativa” da qual são permitidas as inferências, recorrendo a um sistema de conceitos teórico-analíticos aplicados às interrogações do analista (Guerra, 2006, p.62).

A “subtileza dos métodos de análise de conteúdo têm subjacentes dois objetivos a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura.” São também mencionadas as duas funções da análise de conteúdo, que “se podem ou não dissociar” em contextos práticos que são a “função heurística”, pois enriquece a tentativa exploratória e a “função de administração da prova” por confirmação ou infirmação (Bardin 2008, p.31 e p.32).

“As diferentes fases da análise de conteúdo, tal como o inquérito sociológico ou a experimentação, organizam-se em torno de três pólos cronológicos: 1) a pré-análise; 2)

a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (Bardin, 2008, p.121).

Em suma, a análise de conteúdo trabalha com os vários dados, organiza-os, divide-os por forma a serem manipuláveis, sintetiza-os, procura padrões e permite a tomada de decisão sobre o que se deve transmitir.

3.2.6 Quadro de Categorias

A “categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos” (Bardin, 2008, p.145).

Meta Categorias de Codificação	Categorias de Codificação
	Transição de TEIP / Agrupamento
Formação do Agrupamento	
	Formalização do Agrupamento
	Funcionamento dos órgãos de gestão
	Gestão Curricular
	Articulação Curricular
Funcionamento do Agrupamento	
	Gestão de recursos
	Avaliação do Agrupamento
	Imagem do Agrupamento

Quadro III – Categorias de Codificação das entrevistas

As categorias são “rubricas” ou “classes” que permitem a organização para posterior análise do conteúdo da entrevista. Na categorização tem que se comportar duas etapas o “inventário”, que permite isolar os elementos e a “classificação” onde se organiza e se impõe a ordem necessária às mensagens. A categorização é um processo estruturalista. (Bardin, 2008, p. 145-146).

3.2.7 Validação do Estudo

A utilização de várias técnicas de recolha de dados e a consequente triangulação destes elementos, teve como objetivo estratégico evitar o enviesamento dos resultados, diminuindo a subjetividade inerente a uma investigação qualitativa, conferindo maior rigor e validade interna e externa aos resultados da investigação. Separar o essencial do acessório, fazendo salientar o que é fundamental, organizar e sistematizar as recolhas, encontrando o que é relevante, são resultados obtidos pela triangulação dos dados.

A boa interpretação segundo Geertz (1973) é preponderante “Se a interpretação antropológica consiste na construção de uma leitura dos acontecimentos, então, divorciá-la do que se passa, daquilo que em determinado momento espaço-temporal, pessoas particulares afirmam, fazem ou sofrem de entre a vastidão de acontecimentos do mundo é o mesmo que divorciá-la das suas aplicações, tornando-a oca. Uma boa interpretação do que quer que seja, um poema, uma pessoa, uma história, um ritual, uma instituição, uma sociedade, conduz-nos ao coração daquilo que pretende interpretar” (Bodgan e Biklen, 1994, p.48).

A exploração da abordagem bibliográfica constitui um dos aspetos valorizados no plano de investigação empírica deste projeto. O cruzamento de informação foi indispensável neste processo.

Capítulo 4 – Enquadramento Geral do Estudo

4.1 Localização do Estudo

Este estudo foi efetuado num Agrupamento de Escolas que foi TEIP e que se constituiu de forma quase imediata após a publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio.

Quando o TEIP foi constituído em 1996 o agrupamento das unidades educativas era somente formado por nove estabelecimentos de ensino: três jardins de Infância, cinco escolas do primeiro ciclo do ensino básico e a escola básica com segundo e terceiro ciclos que foi a Escola sede.

Em 1998, quando foi criado o Agrupamento de Escolas por desígnio do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, a rede escolar atribuía dezasseis estabelecimentos de ensino ao Concelho e os dezasseis estabelecimentos ficaram agrupados, sete jardins de Infância, oito escolas do primeiro ciclo do ensino básico e a escola básica com segundo e terceiro ciclos e secundário, Escola sede ou seja, todas as unidades educativas do Concelho formavam o Agrupamento de Escolas X.

O Agrupamento de Escolas foi então constituído pela Escola sede, a Escola Básica com segundo, terceiro ciclos e ensino secundário, oito Escolas do primeiro ciclo do ensino básico e sete Jardins de Infância. Estas unidades educativas representavam a totalidade de estabelecimentos de ensino existentes no concelho. O Agrupamento de Escolas manteve-se com esta constituição até que, as medidas do governo do Engenheiro José Sócrates, preconizadas pela Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, deliberaram o encerramento de estabelecimentos com menos de dez alunos.

4.2 Medidas Políticas de Intervenção no Concelho

No ano letivo de 1996/1997 a medida de política TEIP surgiu neste concelho a quando da publicação do Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho e do Despacho-Conjunto SEAE/SEEI nº 73/96, de 10 de julho. Estes despachos do XIII Governo constitucional surgem como forma de solucionar o insucesso escolar, sendo então constituídos trinta e quatro Territórios Educativos de Intervenção Prioritária.

Foi considerado, pela equipa que liderou este processo de constituição dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, que este concelho deveria ser um dos

contemplados, tendo como fatores preponderantes, a desertificação e isolamento e dispersão populacional, o grande índice de alcoolismo que afetava a população e os poucos recursos educativos. Estes indicadores foram obtidos pelos indicadores demográficos do INE, SALES INDEX, monografias e outros estudos da região, análises comparativas da população escolar e ainda dados fornecidos pelo Centro de Saúde local. Esta medida política tentava, através da Escola, colmatar/minimizar graves problemas sócio-económicos do Concelho que foram agravados pelos grandes incêndios que devastaram grande área florestal em 1995. O projeto de intervenção investia em três vertentes: a oferta educativa, o financiamento e a fixação de docentes que garantisse a continuidade pedagógica e a execução das atividades extracurriculares. A oferta educativa de várias atividades pretendiam colmatar o défice das mesmas no Concelho. A oferta do Inglês, da Expressão Musical e de Expressão Físico-Motora no primeiro ciclo, e o Apoio ao Estudo/Salas de Estudo para todo o Ensino Básico, constituíram mais-valias que se viriam a manter mesmo após a implementação do Agrupamento, visto que durante alguns anos manteve-se a dualidade TEIP/Agrupamento. Foi também formado um Centro de Recursos que passou a proporcionar a toda a comunidade educativa acesso utilização de livros, revistas, jornais, e material multimédia. Registe-se também que a dinamização deste espaço, por Animadoras Socioculturais que articulavam atividades com os docentes, foi determinante como oferta educativa especialmente para o pré-escolar e primeiro ciclo, ajudando a quebrar o isolamento e a ampliar os “horizontes” dos alunos. O financiamento atribuído em “*tranches*” permitia garantir o equipamento das unidades educativas com material pedagógico e desportivo e também suportar gastos inerentes aos vários projetos curriculares e de complemento e reforço curricular. A possibilidade de destacamentos do pessoal docente afeto aos vários projetos constituiu uma mais-valia, visto a continuidade reforçar o efeito do projeto e o sentimento de pertença por quem o desenvolvia continuamente.

Em 1998 após a publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, o “Agrupamento de Escolas” resultante do território educativo foi convidado pelo Centro de Área Educativa e pela respetiva Direção Regional de Educação a constituir-se como Agrupamento de Escolas, de acordo com o preconizado no normativo, visto que as práticas existentes das dinâmicas do TEIP, já tinham introduzido alguns dos princípios do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, e o Agrupamento já estava naturalmente formado.

4.3 Características Geográficas do Concelho Onde se Localiza o Agrupamento de Escolas



Figura 3 – Localização do Concelho a Nível Nacional. Fonte Carta Educativa

Geograficamente, o Concelho onde se situa o Agrupamento objeto de estudo, localiza-se na região Centro e sub-região do Médio Tejo. Apesar de pertencer administrativamente ao Ribatejo encontra-se já na confluência com a Beira Interior e o Alentejo, daí que a sua identidade cultural tenha raízes nesta mixagem. Fazia parte da denominada Zona do Pinhal, pois mais de 50% da sua área é constituída pela floresta pínea, recorde-se que esta área constituía, até aos incêndios florestais que na década de 90 começaram a destruir a floresta, a maior mancha contínua de floresta da Europa. Tem boas acessibilidades rodoviárias, através da Variante à EN2 que liga o Concelho à A23 e à A1 e ao IC8 (Sertã), dista 7 Km da Estação de Caminhos de Ferro de Alferrarede/Abrantes tendo acesso em termos ferroviários à Linha da Beira Baixa. Situa-se a cerca de 150 Km de Lisboa. Pertence à Comarca de Abrantes e está integrado na Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, na Comunidade Urbana do Médio Tejo e na Região de Turismo dos Templários.

Eclesiasticamente pertence à Diocese de Portalegre e Castelo Branco.

Território

	Ano	Valor	Unidades
Área do Concelho	1999	91,8	Km ²
Área Média das Freguesias	2001	23,0	Km ²
Densidade Populacional	2001	44,7	Habitantes/Km ²
Freguesias	2007	4	N.º

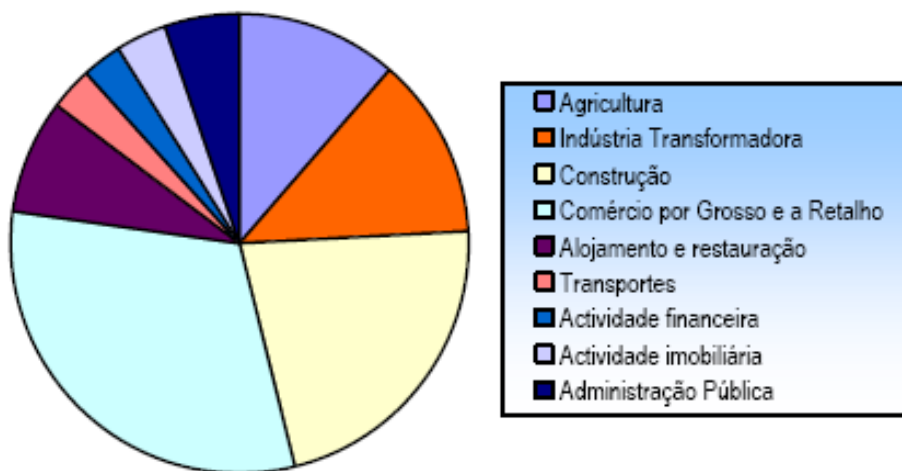
Figura 4 – O Concelho em números. Retirada da página web da Autarquia

É um concelho de pequenas dimensões cerca de 92 km², mas com uma grande dispersão. É constituído por quatro freguesias.

4.4 Características Socioeconómicas do Concelho Onde se Localiza o Agrupamento de Escolas

Este Concelho possui uma multiplicidade de recursos mas de pequena escala apresentando por isso um fraco desenvolvimento sócio-económico.

A sede de concelho, onde está localizado o Agrupamento de Escolas que ocupa uma área correspondente a 32.57% do território do concelho, é onde se concentram mais recursos, maior possibilidade de emprego e por isso onde residem mais pessoas. De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo INE-Instituto Nacional de Estatística, esta freguesia é habitada por 2.406 pessoas ou seja 61.05% dos habitantes do concelho.



Fonte: Anuários Estatísticos de Lisboa e Vale do Tejo - 1999,2001,2002,2003

Figura 5 – Empresas sediadas na sede de Concelho, 2001 Fonte Carta Educativa

Tem-se assistido nas últimas décadas à diminuição de ativos no sector primário e um parcial aumento de mão-de-obra nos outros dois sectores.

No território do Concelho, a ocupação florestal ainda é dominante, apesar da desflorestação que sofre anualmente em consequência dos incêndios que o fustigam,

com especial revelo para o ano de 1995 até final da década de noventa, em que resultou a inevitável quebra na principal indústria da região, a da madeira.

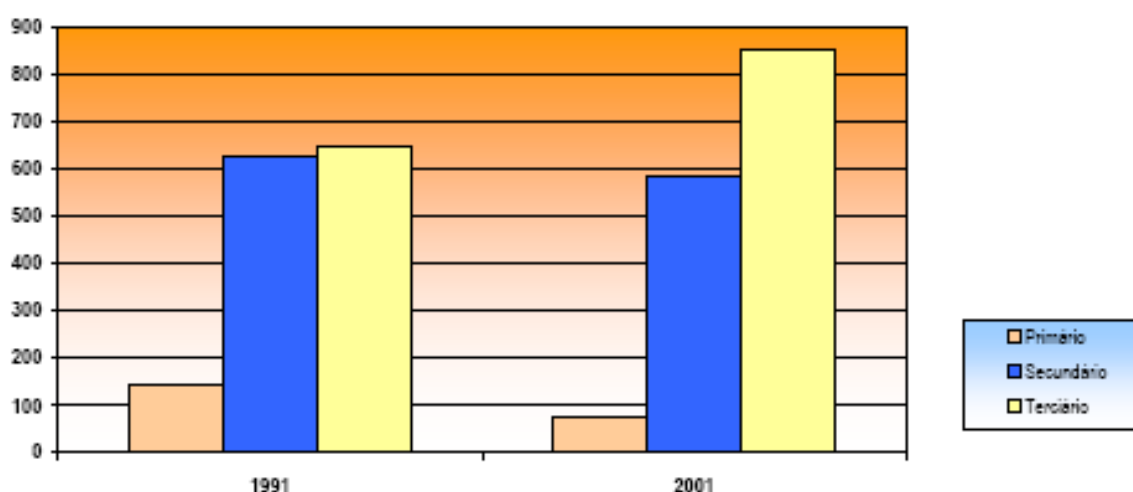
	2004	2003	Unidades
Taxa de Dissolução de Sociedades	11,1	-	%
Taxa de Constituição de Sociedades	1,5	-	%
Vol. Negócios Soc. Sector Secundário	-	24 367	1000 €
Vol. Negócios Soc. Serviços	-	1 123	1000 €
Vol. Negócios Soc. Comércio e Rest.	-	14 795	1000 €
Vol. Negócios Soc. Sector Primário	-	2 202	1000 €
Volume de Negócios das Sociedades	-	43 188	1000 €

Figura 6 – Volume de negócios no concelho no ano de 2003. Retirada da página web da Autarquia

O olival constitui a segunda riqueza económica, existindo ainda uma pequena atividade agrícola baseada na horticultura, pomares e vinhas.

O sector industrial é pouco significativo, apesar do concelho se integrar numa zona com alguma tradição industrial, neste momento só pequenas empresas se encontram ainda a laborar.

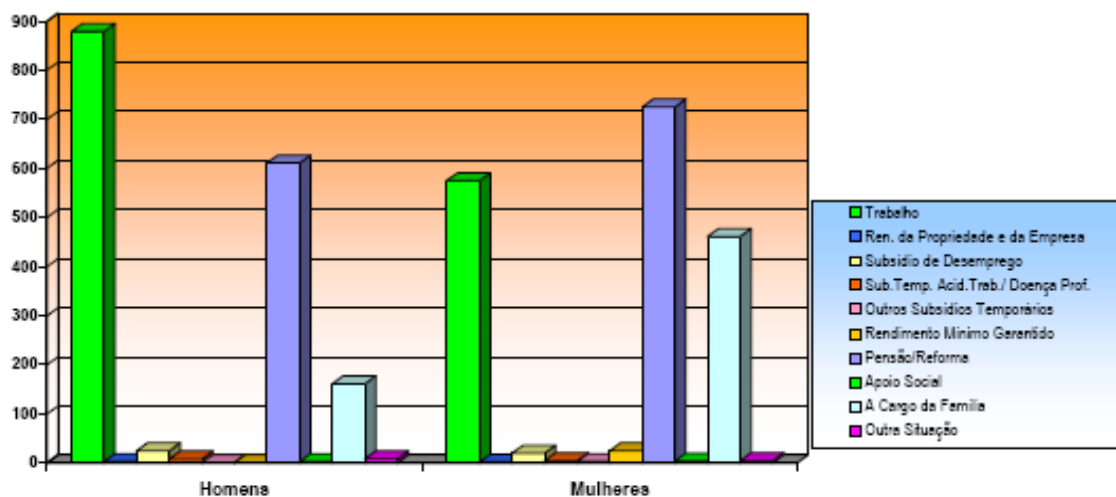
É no sector terciário que se concentra grande parte da empregabilidade local, contudo a sua estrutura está assente na empresa familiar vocacionada sobretudo para o comércio e restauração, que nos últimos anos no sentido do aumento da sua produtividade apostou no desenvolvimento do turismo em espaço rural.



Fonte: INE: Censos 1991 e 2001

Figura 7 – Evolução da População Ativa Empregada, segundo o sector de Atividade Económica 1991 /2001. Fonte Carta Educativa

No entanto, o maior empregador é a Autarquia, nos seus vários setores, entre eles as unidades educativas que já estavam sob a sua alçada, Jardins Escola e Escolas do primeiro ciclo. Após a assinatura do contrato de transferência de competências em matéria de educação, para as Autarquias, também a Escola Sede passa para a sua jurisdição.

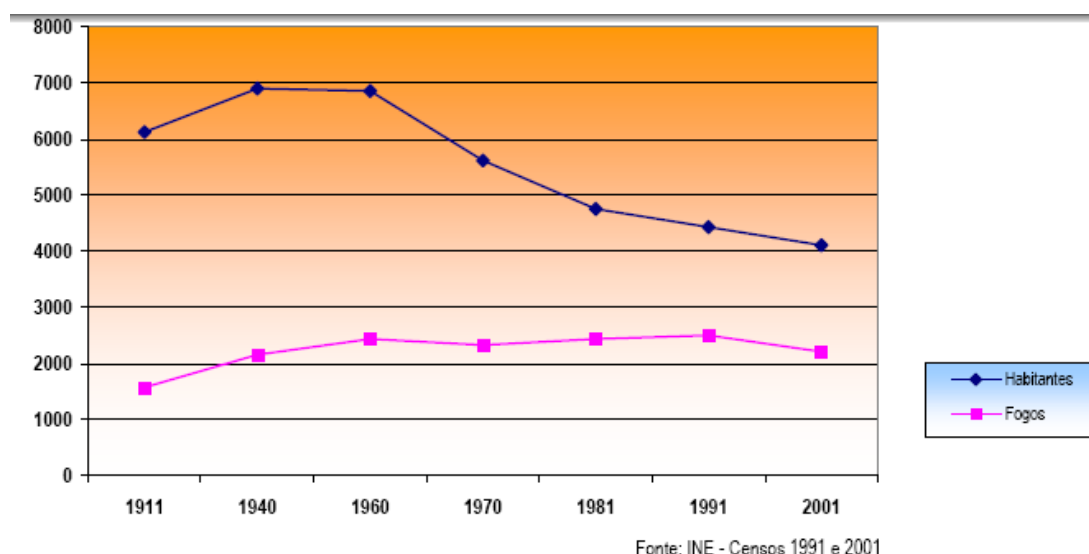


Fonte: INE - Censos 2001

Figura 8 – População Residente, com 15 ou mais anos, segundo o Principal Meio de Vida. Fonte Carta Educativa

Regista-se também que alguns dos residentes trabalham nos Concelhos limítrofes.

Neste contexto económico pouco favorável assiste-se à desertificação do Concelho, nos últimos anos tem-se assistido a uma diminuição drástica da população que procura fora maior oferta de emprego, mais recursos culturais, mais e melhores atrativos.



Fonte: INE - Censos 1991 e 2001

Figura 9 – Evolução da população residente no Concelho. Retirado Carta Educativa

População

	2001	1991	Unidades
População Total	4 104	4 430	Indivíduos
População Masculina	1 999	2 151	Indivíduos
População Feminina	2 105	2 279	Indivíduos
Famílias	1 559	-	N.º
Pop. 0-14 Anos	13,9	-	%
Pop. 15-64 Anos	58,5	-	%
Pop. 65 e + Anos	27,7	-	%

	Ano	Valor	Unidades
População Pensionista	2004	1 986	Indivíduos

Figura 10 – Estrutura Etária da População do Concelho, por sexo em 1991 e 2001. Retirada da página web da Autarquia

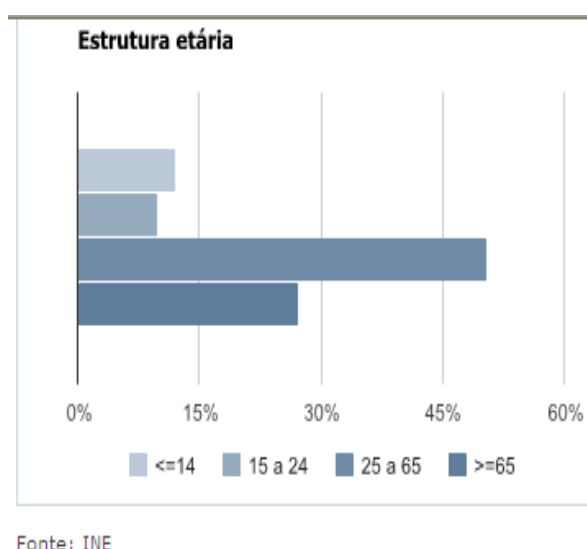
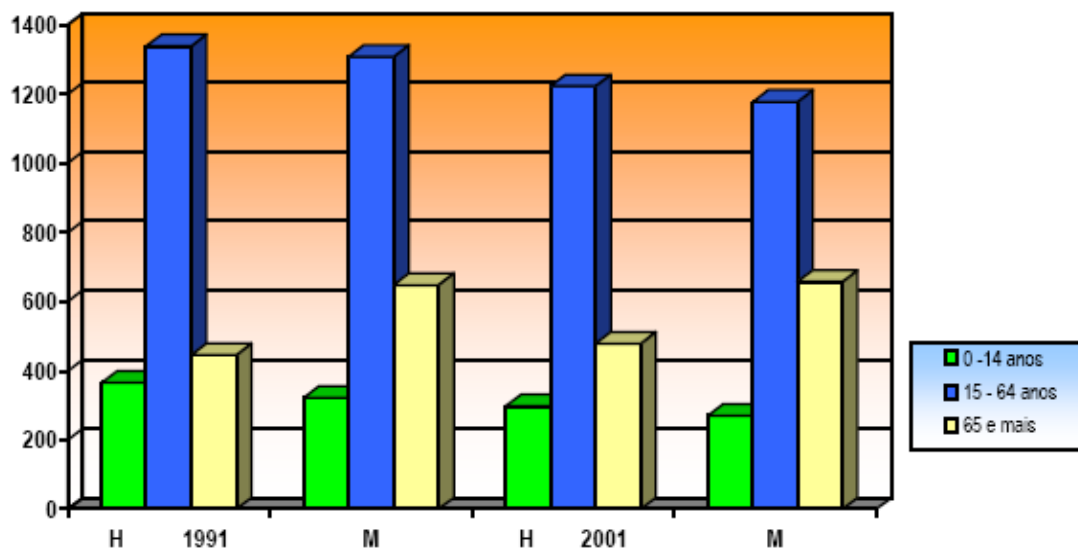


Figura 11 – Estrutura Etária da População do Concelho em 2001. Retirada da página web da Autarquia

Outra constatação da desertificação do Concelho, por falta de ofertas socioeconómicas e educativas, é a mobilidade dos jovens entre os 15 e os 24 anos. Embora representem o grupo de menor dimensão, apenas uns 15% da população, têm de deslocar-se para fora do concelho à procura de ofertas mais atrativas.

A população do Concelho é uma população envelhecida, como se pode constatar, no quadro da figura 10, a percentagem de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos é mais de um quarto da população total, mais propriamente 27,7 %, existindo em 2004,

1986 pensionistas. Regista-se de igual modo uma diminuição da natalidade, como se pode observar no gráfico da figura 12, onde é notório o decréscimo do grupo etário 0-14 anos de 1991 a 2001.



Fonte: INE - Censos 1991 e 2001

Figura 12 – Estrutura Etária da População do Concelho, por sexo em 1991 e 2001

Retirado Carta Educativa

Os agregados familiares mais frequentes, segundo os dados do INE em 2001, são os constituídos por duas pessoas e os menos frequentes são os de quatro pessoas com se pode observar no gráfico da figura 13,

Dimensão das famílias

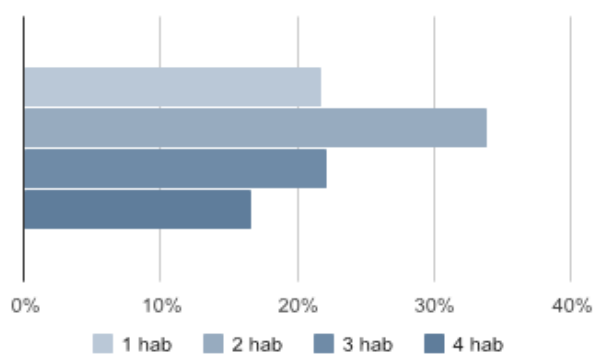


Figura 13 – Dimensão das famílias do Concelho em 2001. Retirada da página web da Autarquia

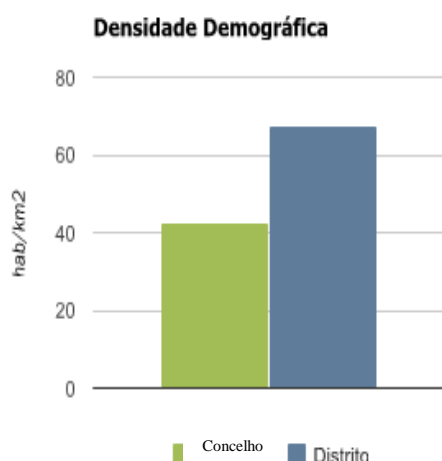
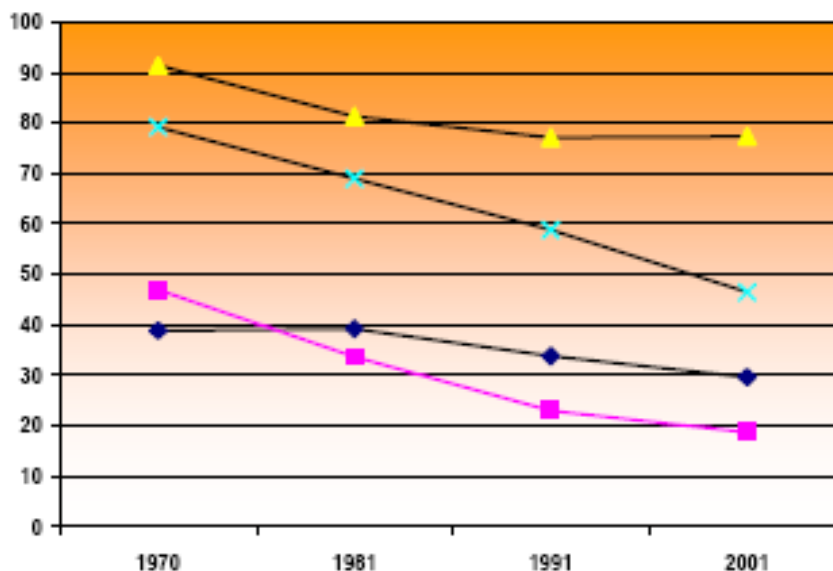


Figura 14 – Comparação da densidade populacional no Concelho e no Distrito em 2001.

Retirada da página web da Autarquia

A densidade populacional, num concelho de pequenas dimensões aproximadamente 92 km², habitam por quilómetro quadrado cerca de quarenta pessoas, segundo os dados do INE em 2001, bastante aquém dos cerca de sessenta habitantes por quilómetro quadrado de densidade populacional do distrito, como se pode analisar no gráfico da figura 14, esta constatação da baixa densidade populacional reforça a desertificação que se tem verificado nos últimos anos.



Fonte: INE- Censos 1981; 1991; 2001

Figura 15 – Evolução da Densidade Populacional, nas quatro freguesias sendo a sede de concelho a representada a amarelo. Retirado Carta Educativa

No gráfico da figura 15 está representada a variação da densidade populacional entre 1970 e 2001, como se pode verificar, à exceção da sede de concelho (segundo grupo a contar da direita), em que existiu um decréscimo até 1991 registando-se depois uma estabilização, as outras freguesias continuaram em declínio populacional. O gráfico da figura 16 representa a taxa de variação da população por freguesias, sendo notória a variação negativa em todas as freguesias.

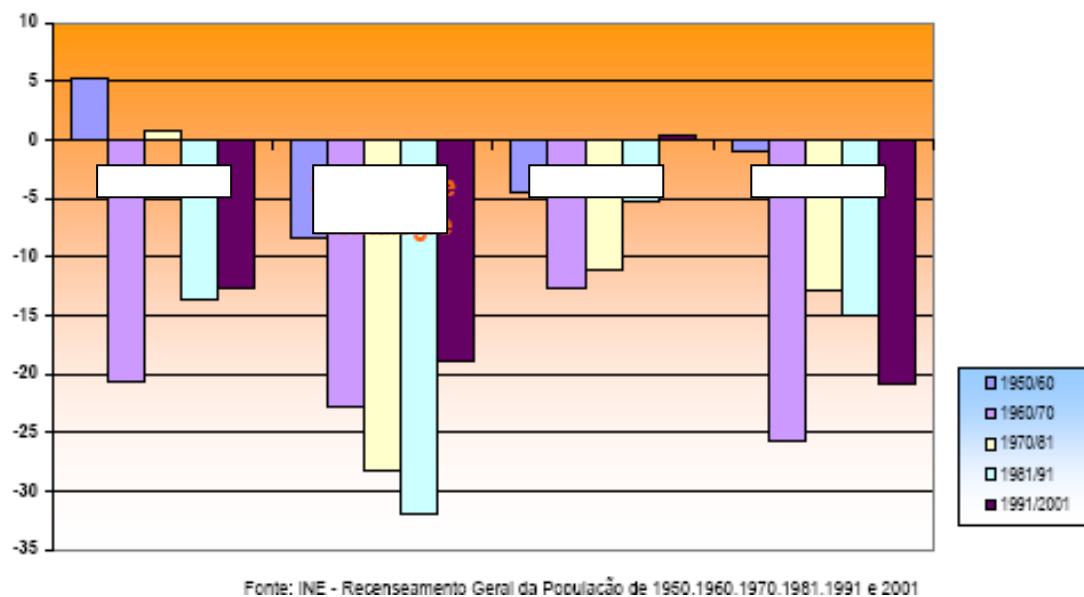


Figura 16 – Taxa de Variação da População por freguesias desde 1950 até 2001. Retirado Carta Educativa

Outro indicador do baixo desenvolvimento socioeconómico é a taxa de analfabetismo e habilitações literárias.

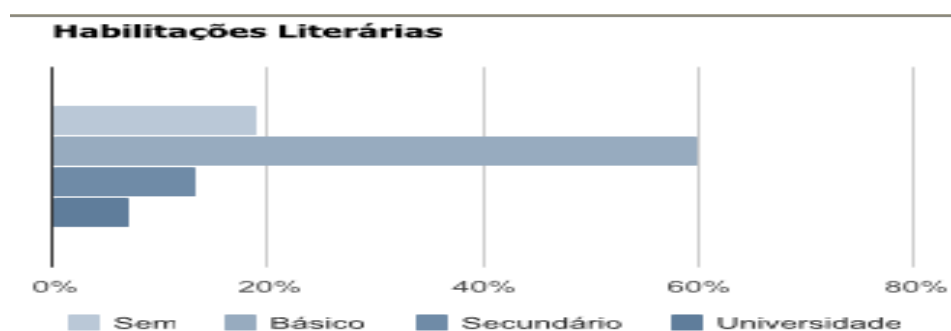


Figura 17 – Habilitações literárias da População do Concelho em 2001. Retirada da página web da Autarquia

As habilitações literárias com maior frequência são as referentes ao ensino básico, cerca de 60% da população, como se regista na figura 17, dados fornecidos pelo INE.

Verifica-se que 12% da população ainda é analfabeta, figura 18, apesar de se ter registado em dez anos um decréscimo do analfabetismo, de 15,4% em 1991 para 12% em 2001, a taxa de analfabetismo no início do século XXI ainda é elevada.

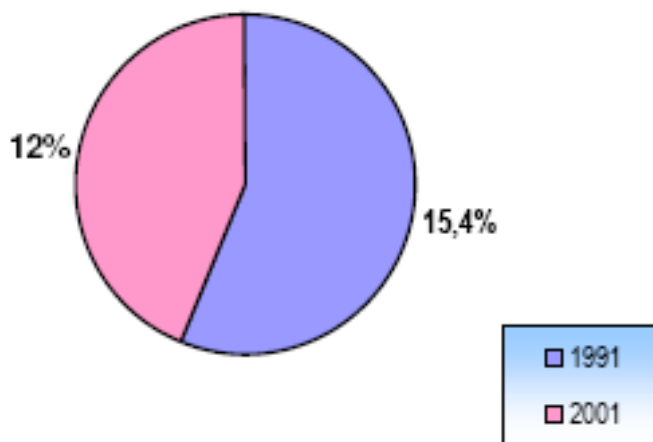


Figura 18 – Taxa de Analfabetismo do concelho em 1991 e em 2001. Retirado Carta Educativa

Fonte: INE - Censos 2001

Os gráficos das figuras 19, 20, 21 e 22 representam a população residente segundo o grau de instrução entre os anos de 1991 e 2001, por cada uma das freguesias do concelho, de acordo com os dados dos censos 1991 e 2001 realizados pelo INE.

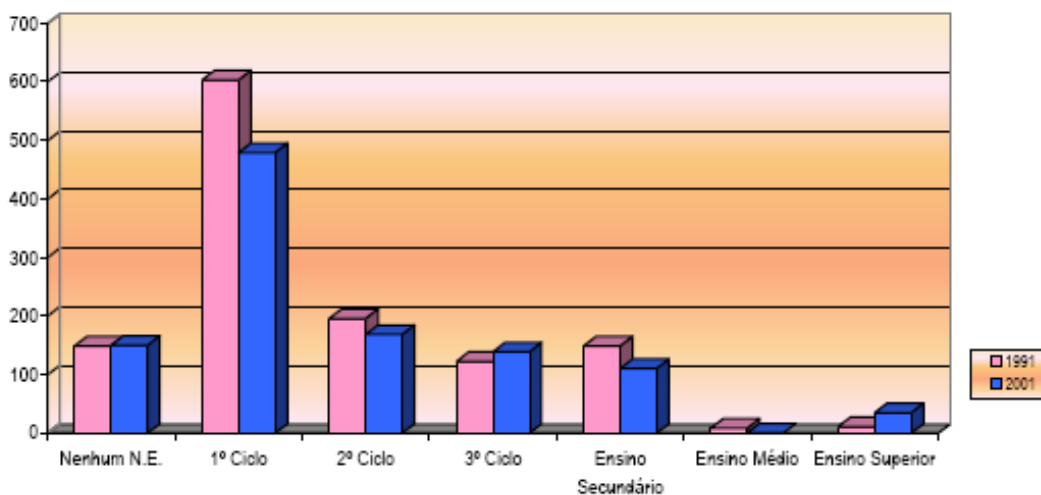


Figura 19 – População residente na freguesia A, segundo o grau de instrução entre os anos de 1991 e 2001. Retirado Carta Educativa

Na freguesia A, as habilitações literárias da maior parte da população são o primeiro ciclo do ensino básico, outra constatação é que aumentou o número de residentes com ensino superior. Em 1991 o número de residentes detentores do ensino secundário era superior ao número de detentores do mesmo grau de ensino em 2001. Os habitantes com

um grau de ensino superior em 1991 são inferiores tendo em conta o período homólogo de 2001.

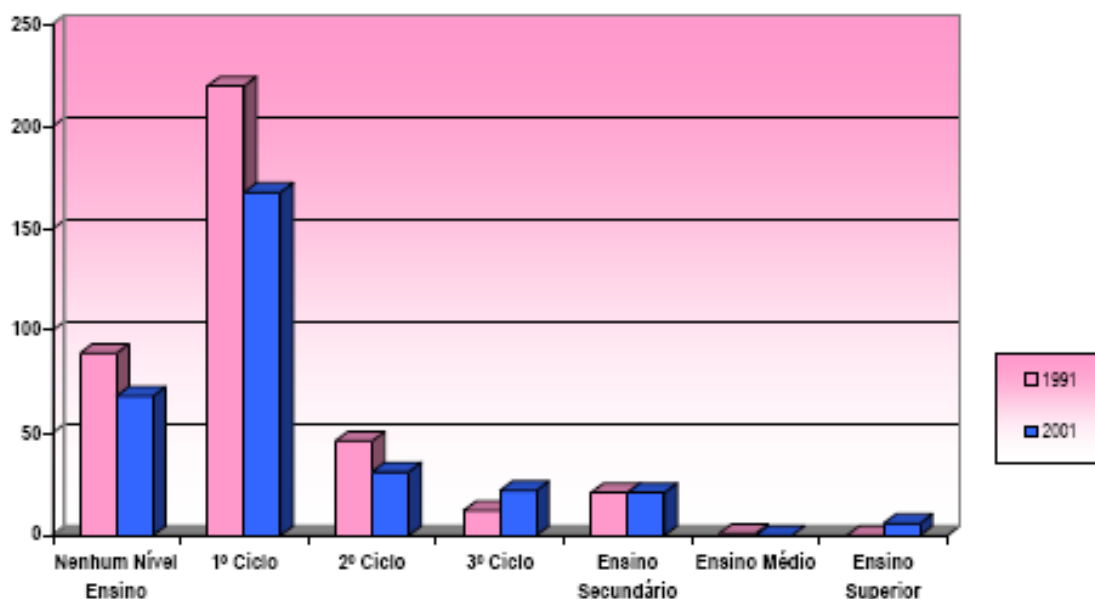


Figura 20 – População residente na freguesia B, segundo o grau de instrução entre os anos de 1991 e 2001. Retirado Carta Educativa

Na freguesia B, tal como é registado na freguesia A, as habilitações literárias da maior parte da população são o primeiro ciclo do ensino básico, registando-se contudo uma estabilização do número de residentes com o ensino secundário e o aumento do número de residentes com habilitação superior em 2001.

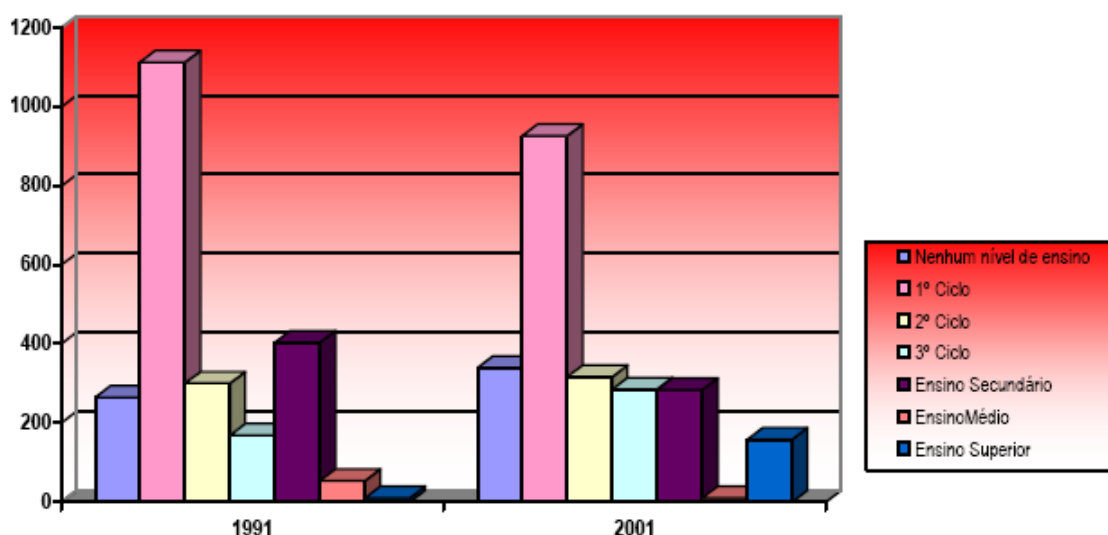


Figura 21 – População residente na freguesia C, sede de concelho, segundo o grau de instrução entre os anos de 1991 e 2001. Retirado Carta Educativa

Na freguesia C, sede de concelho, é onde se regista o maior aumento de indivíduos com ensino superior, em detrimento dos detentores do ensino secundário, ou seja ao longo de

dez anos a tendência foi de prosseguimento de estudos para além do ensino secundário levando ao aumento de licenciados. É também na sede de concelho que se verifica um maior número de pessoas com mais habilitações literárias.

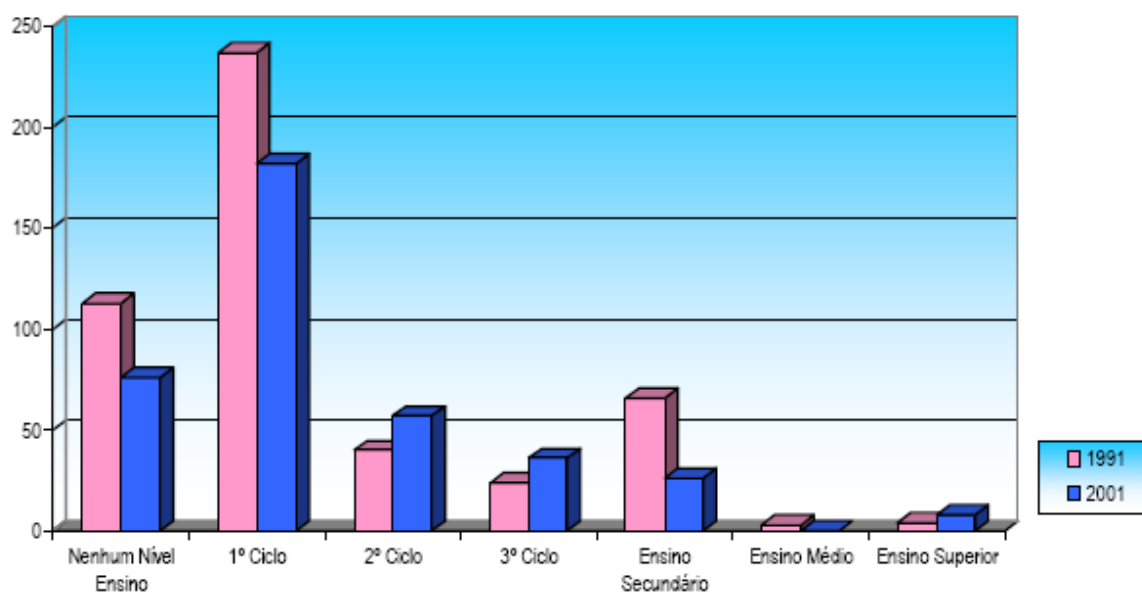
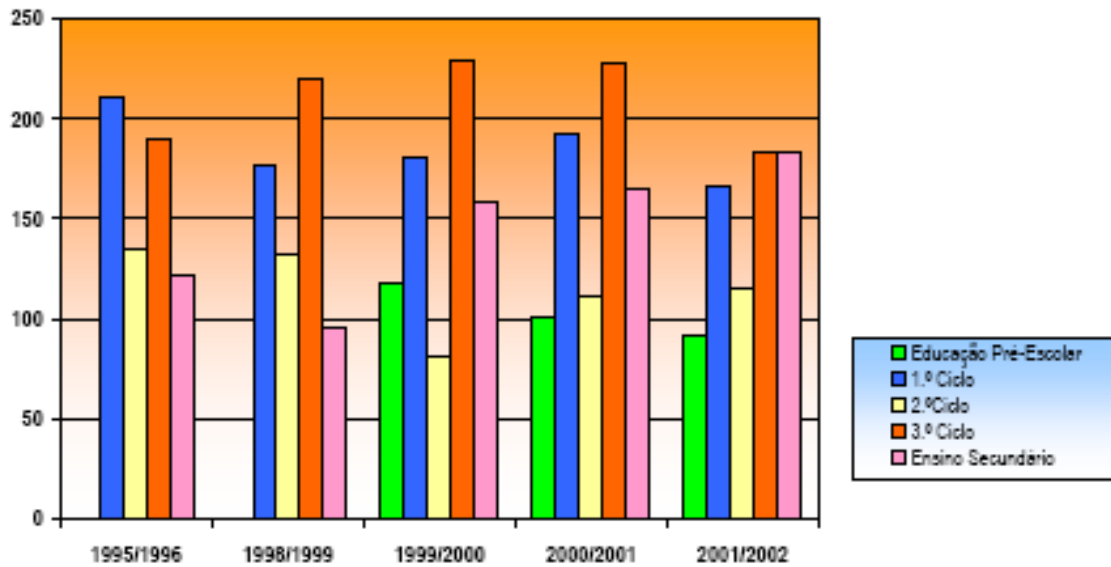


Figura 22 – População residente na freguesia D, segundo o grau de instrução entre os anos de 1991 e 2001. Retirado Carta Educativa

A freguesia D, segue exatamente a mesma tendência que as suas congéneres de concelho, ou seja mais pessoas com mais habilitações académicas e diminuição do número de analfabetos e possuidores do ensino de primeiro ciclo.

O gráfico da figura 22 que se reporta ao período do ano letivo 95/96 e 2001/2002 é o reflexo precisamente do que se verificou nas análises anteriores. O aumento proporcional de alunos matriculados no ensino secundário, que apesar da diminuição da população ao longo dos anos a que se referem os dados, cresceu significativamente.

É notório que a partir do ano letivo 2000/2001 existe uma maior homogeneidade na distribuição dos alunos pelos vários níveis de ensino, sendo que até aí existia um fosso entre a escolaridade obrigatória e o ensino secundário. Ou seja passou a registar-se maior número de alunos que prosseguia os estudos para além da escolaridade obrigatória, existindo maior coerência de população escolar nos vários graus de ensino.



Fonte: Anuários Estatísticos da RLVT- De 1995 a 2003

Figura 23 – Evolução dos alunos matriculados, segundo o ensino ministrado entre os anos letivos de 1995/1996 e 2001/2002. Retirado Carta Educativa

Como é facilmente observável, o número de alunos matriculados no ensino secundário aumentou. Contrariamente, o número de alunos do primeiro ciclo e de crianças do ensino pré-escolar é coincidente com a desertificação e a diminuição da taxa de natalidade registadas no Concelho. Por outro lado, com o aumento da escolarização, verificou-se que mais alunos continuavam os estudos para além do ensino básico, como aliás já foi verificado anteriormente.

Apesar da desertificação que se registou no concelho os incentivos escolares para quem permaneceu resultou no aumento da escolaridade da população concelhia.

Capítulo 5 – Apresentação e Análise de Dados

Após a definição das duas metacategorias, Formação do Agrupamento e Funcionamento do Agrupamento, assim como as respetivas categorias e subcategorias de análise, procedeu-se à análise de conteúdo que permitiu verificar como decorreu a Formação e Funcionamento do Agrupamento de Escolas formado após a publicação do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio.

5.1 Formação do Agrupamento

Nesta metacategoria foram analisados os aspetos mais preponderantes da formação do Agrupamento a partir do Território Educativo de Intervenção Prioritária, nomeadamente como foi feita a transição, os atores envolvidos e quais as diferenças mais significativas do novo modelo face ao precedente.

5.1.1 Transição TEIP para Agrupamento

Como já foi referido, este Agrupamento de Escolas já se encontrava formado como Território Educativo de Intervenção Prioritária, compreendendo todas as unidades educativas do Concelho, desde o ensino pré-escolar ao terceiro ciclo do ensino básico: sete jardins de Infância, oito escolas do primeiro ciclo do ensino básico e a escola básica com segundo e terceiro ciclos. A escola sede com segundo e terceiro ciclos, as oito escolas do primeiro ciclo do ensino básico e os sete jardins-de-infância, constituíam um agrupamento vertical com dezasseis estabelecimentos e a breve trecho a inclusão do ensino secundário após a formalização do Agrupamento em 1998.

É considerável a distância entre as várias unidades escolares, algumas chegam a distar entre 10 a 15 Km da escola sede, registando-se algum isolamento quer dos docentes, quer dos discentes assim como dos funcionários destes estabelecimentos de ensino. Os estabelecimentos de ensino de duas freguesias encontram-se dentro da floresta púnea, aliás tal como as próprias povoações, sendo claramente observado e notório o isolamento.

Regista-se também que, à exceção da sede de concelho, as unidades escolares têm poucos alunos, tendo-se assistido, ao longo dos anos, ao encerramento de vários

estabelecimentos do pré-escolar e do primeiro ciclo. Inicialmente, aquando do TEIP começaram dezasseis unidades educativas e neste momento estão em funcionamento apenas cinco, duas E.B.1, dois J.I e a escola sede, do quinto ao décimo segundo ano de escolaridade.

Constituem características deste Agrupamento de Escolas, a dispersão, o isolamento e a desertificação. Em termos sócio económicos e académicos, a população apresenta um baixo índice destes indicadores.

5.1.2 Formalização do Agrupamento

Na formação/constituição do Agrupamento, a partir do TEIP, os atores envolvidos na transição de TEIP para Agrupamento e as suas lógicas foram determinantes. Segundo as entrevistadas, tanto dentro como fora da escola foram fundamentais os atores, pois sem eles não teria sido possível atingir as metas desejadas e fundamentais. Os elementos que maior relevância demonstraram, foram os membros que faziam parte do então Conselho Diretivo, e as Coordenadoras TEIP e de Projetos, “A Presidente do Conselho Diretivo, que antes era Conselho Diretivo, a primeira Coordenadora do TEIP, que estava a fazer um mestrado sobre TEIPs e a Coordenadora que ficou depois como Coordenadora de Projetos, foram as três pessoas mais salientes” (VP). “O Conselho Executivo foi o lutador, digamos assim, o fator chave” (CP1) “os colegas que se mobilizaram e sobretudo, os que fizeram a lista para Comissão Executiva” (CD). Salienta-se com especial relevo o papel da Coordenadora TEIP na altura “A Coordenadora do TEIP, foi um elemento chave” (CD). Foi considerado pelas entrevistadas que, “a implementação foi lançada na altura certa com as pessoas certas” e “algumas pessoas dentro dos departamentos com alguma juventude e alguma dinâmica, que agarraram nas propostas e ajudaram a construir, também fizeram a diferença.” (CP2)

Fora do Agrupamento são apontados elementos da Direção Regional, do CAE, do IIE e da Direção Geral da Inovação Pedagógica entidade sobre quem recai o maior investimento e que mais incentivo deu, tendo por isso também um papel importante. “Fora da escola, este projeto foi muito acarinhado pelas equipas de acompanhamento que integravam pessoas da Direção Regional, do CAE, do IIE, a Direção Geral da Inovação Pedagógica e outras entidades. Fez-se algum investimento em relação ao acompanhamento do projeto. Na área da DREL era o único projeto com características

mais rurais e fazia por isso toda a diferença, era digamos assim “um filho um bocadinho mimado” porque era bastante acompanhado.” (CP2)

Todos estes atores eram movidos pela clara noção de que já existia muito trabalho feito e que era quase natural avançar para a etapa seguinte, sendo praticamente tácita a aceitação e formação do Agrupamento, “já havia trabalho feito, a ideia era fazer uma transição no sentido, segundo diziam, em termos da própria gestão e depois em termos de financiamento. Em termos pedagógicos havia muito trabalho feito, a articulação já existia e a ideia agora era dar o passo seguinte.” (CD)

5.1.2.1 Missão e Enfoque

Após a formação do Agrupamento a partir do TEIP houve uma significativa alteração da missão e do enfoque do Agrupamento de Escolas. Essa missão alargou-se e passou a ser pertença de todos e não só de alguns. Outro objetivo falava mais alto: o sucesso das aprendizagens, a longo prazo, passou a estar mais presente como revelaram duas das entrevistadas. “A Missão passou a ser diferente, alterou, houve muita alteração... As pessoas adquiriram essa missão como sendo deles e não dos outros. Até aí, alguns diziam que era para os do 1º ciclo e para o pré-escolar. Nesse momento, tomaram consciência de que todos trabalhavam para aquele fim, com aquela finalidade.” (CP1). “A missão alargou-se bastante mais porque, enquanto TEIP era para resolver determinados problemas específicos de isolamento, de abandono, etc., enquanto o Agrupamento passou a ter realmente como principal objetivo o sucesso escolar, mas até longo prazo. Até porque o TEIP era um projeto a curto prazo, para três anos” (VP).

A Coordenadora TEIP e a Coordenadora de Departamento não sentiram que a missão e o enfoque tivessem modificado, sentiram apenas uma continuidade dos princípios que já estavam subjacentes no TEIP. “No 1º momento penso que não houve alteração. Até presumo que quando se constituiu o agrupamento continuou a pensar-se mais em TEIP do que propriamente em agrupamento.” (CP2). “Acho que não houve grandes diferenças na medida que a missão do TEIP era a aproximação dos vários ciclos, a sua articulação proporcionando aos alunos tudo aquilo que lhes melhorasse as suas aprendizagens, o enriquecimento era a verdadeira missão do TEIP, independentemente dos seus objetivos.” (CD). Segundo a Coordenadora de Departamento o que mudou não foi a missão mas a forma de a cumprir. “Quando se passou para a parte institucional do

Agrupamento não notei que a missão diferisse, o que mudou foi a forma de cumprir essa missão ... não existe fronteira na missão do TEIP e do Agrupamento.” (CD).

5.1.2.2 Composição/Formação dos Órgãos de Topo

Com a formação do Agrupamento de Escolas e de acordo com o previsto no normativo legal foram constituídos os órgãos de gestão inerentes ao modelo de gestão escolar preconizado no Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, como é referido pela Coordenadora TEIP, e a Vice-presidente, e o documento legal regula como devem ser os órgãos e como deve decorrer o processo de eleição. “De acordo com a legislação, como estava no 115 e com as formalidades também consignadas na lei, a eleição... passaram a eleger os representantes.” (CP2)

As eleições, “Foram as eleições.” (VP), “Eleição entre os pares dos representantes, por voto secreto.” (CD) e a participação dos pais e pessoal não docente no processo eleitoral e na composição de alguns órgãos são aspetos realçados pelas entrevistadas, “O que passou a ser diferente, foi que nas eleições os pais passaram a votar, bem como o pessoal não docente...” (VP).

Os órgãos que se constituíram foram os previstos no documento legal, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico e Assembleia de Escola, tudo de acordo com o consignado no documento legal. Foram criadas listas de candidatos à constituição desses órgãos, Conselho Executivo e Assembleia de Escola e a comunidade foi chamada a votar. É referido que na elaboração das listas para a Assembleia de Escola, dado o seu carácter “novo”, foi sentida uma maior dificuldade “Em relação à Comissão Instaladora do Conselho Executivo, houve só uma lista, pelo que me pareceu em relação à Assembleia também, a Assembleia era mais difícil, bastante mais difícil.” (VP).

Foram também várias as formalidades da eleição para os representantes no Conselho Pedagógico, no órgão homólogo do TEIP este era formado por todos os docentes de todos os estabelecimentos do Pré-escolar e do 1º ciclo, “votou-se dentro dos grupos disciplinares. ... No TEIP estavam todos, não havia eleição” (CP1).

A mobilização dos atores foi feita através de reuniões, aí existia a sensibilização para a constituição de listas que pudessem ser eleitas para os vários órgãos e também eram feitos convites aos atores que apresentavam um perfil mais ativo e que normalmente

imprimiam dinâmica na vida da escola. “A mobilização foi feita através de reuniões...”, “não fomos obrigados mas selecionados, digamos assim, convidados...” (CP1).

Outro dos aspetos que se alterou foi a coordenação das várias unidades educativas do Agrupamento apesar de como é referido pela Coordenadora TEIP inicialmente ter existido alguma ambiguidade, algumas dúvidas de como agir, se segundo a nova legislação ou se pela legislação do TEIP, contudo a coordenação dos vários estabelecimentos foi feito em articulação com as várias coordenadoras e o Conselho Executivo. “Da mesma maneira, através da estrutura administrativa e pedagógica (conselhos), a ideia que tenho é que houve ali um ano, ou até mais, em que se hesitava muito entre fazer prevalecer a legislação do TEIP e entrar logo na nova legislação. Portanto existiam aspetos em que, no caso de dúvida prevalecia a legislação do TEIP, até que sucessivamente houve mudanças para limar arestas (...) depois entrou-se de vez no 115” (CP2).

A descentralização que existia na altura do TEIP diluiu-se, com a formação do agrupamento, “No tempo do TEIP as Coordenadoras TEIP é que se deslocavam às escolas, inclusive as reuniões eram feitas em várias escolas, e depois passou a ser tudo, centralizado na escola sede...” (CP). Eram, então, as coordenadoras dos vários estabelecimentos que tinham de se deslocar à escola sede para a articulação com o Conselho Executivo, “os Coordenadores tinham uma relação próxima com o Conselho Executivo e tinham assento no Conselho Pedagógico, assegurando assim a ligação e a articulação” (CD). Perder muitos hábitos enraizados de quem está habituado a fazer a sua própria gestão, pois está isolado, e fazer a articulação com os órgãos do agrupamento foram aspetos difíceis de ultrapassar, como refere a Vice-presidente que diz não ter sido uma situação fácil. “A coordenação de cada escola era feita pela coordenadora mas também pelo Conselho Executivo. Não era fácil porque como estavam habituadas a viver isoladas, a trabalhar sozinhas, tentavam sempre ultrapassar os órgãos de gestão” (VP).

5.1.2.3 Principais Diferenças nas Competências e na Forma das Deliberações entre TEIP e Agrupamento

A Coordenadora TEIP refere que as competências com a passagem a Agrupamento “Não se alteraram” (CP2). Contudo a opinião das restantes entrevistadas é diferente.

Dizem que passou a existir maior formalidade e tomada de consciência pois existia a regulamentação prevista na lei. A definição legal, segundo as entrevistadas, legitima as competências e deveres dos vários atores. “Eu acho que as pessoas passaram a ter mais atenção, dedicavam-se mais, trabalhavam mais nos projetos, do que até aí. Tiveram mais noção das competências que tinham porque até aí o TEIP era, digamos, um projeto para alguns, quando passámos a Agrupamento esses projetos automaticamente eram de todos, de todo o Agrupamento” (CP1). A regulamentação suportava e legitimava as várias vertentes de ação dos atores, “Estão definidas e regulamentadas, há essa diferença, até aí erámos mais um grupo que trabalhava de forma articulada entre si. Os papéis, as competências, os atores, as dinâmicas passam a estar em termos mais formais.” (CD). No que concerne à forma de deliberação, todas as entrevistadas são unânimes a afirmar que existiram mudanças significativas e registam o facto de ter deixado de existir a duplicação de órgãos deliberativos, que decidiam paralelamente, “aliás até tínhamos esse Conselho Pedagógico do TEIP desligado do outro Conselho Pedagógico, o TEIP passou a funcionar durante aqueles três anos como uma coisa à parte da Escola, o que, e depois passou a estar integrado e toda a gente teve de aceitar...” (CP1), tendo passado a ser mais facilitador o novo modelo de gestão, mesmo no sentido da discussão das propostas de gestão e a forma de veicular as decisões tomadas, “era mais fácil deliberar-se no Agrupamento do que só quando tínhamos o TEIP.” (CP1). O facto de ter deixado de existir duplicação dos órgãos como o Conselho Pedagógico, “As deliberações eram tomadas num único Conselho Pedagógico, na Assembleia de Escola e no Conselho Executivo, e antes não. Antes existia Conselho Pedagógico da Escola que tomava deliberações e havia o Conselho Pedagógico paralelo do TEIP que funcionava separado” (VP). A constituição de outros órgãos como a Assembleia e o Conselho Executivo permitiu menor ambiguidade e o normativo legal legitimou as tomadas de posição e as deliberações, visto existirem representantes de todos os graus de ensino nos vários órgãos decisores. “As deliberações passaram a ser mais formais, passou a ser diferente na medida em que estávamos no órgão pedagógico e as decisões tomadas, as deliberações, eram levadas até ao grupo ... No próprio Conselho Pedagógico tens um representante que leva essa informação e a informação é veiculada num conselho de docentes. Ter um representante e depois termos o conselho de docentes fazia com que púdessemos debater qualquer assunto e até aí eram só os aspetos relativos ao TEIP” (CD).

5.2 Funcionamento do Agrupamento

O Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio remete a escola para o centro das políticas educativas, tendo como objetivo a construção da sua autonomia a partir da comunidade onde está inserida. Em primeira instância, diagnostica os seus problemas, seguidamente explora as suas potencialidades, numa lógica de responsabilização para que, quando preparada, possa estabelecer contratos de autonomia.

A autonomia enquanto mais valia investe na qualidade da educação devendo partir de uma cultura de responsabilidade partilhada no dia-a-dia por toda a comunidade educativa.

O diploma legal preconiza a organização da administração educativa centrada na escola e nos respetivos territórios educativos, tendo por base o equilíbrio entre a identidade e a complementaridade dos projetos, bem como a valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, como os professores, alunos, pais, pessoal não docente e representantes da comunidade local.

Nestas estratégias autonómicas, dá-se especial relevo às unidades escolares do 1º ciclo do ensino básico e aos jardins-de-infância, por forma, a que estes sejam integrados numa organização coerente de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, quebrando assim o isolamento em que então se encontravam.

Pretende-se analisar se estas premissas contempladas no normativo legal se constituíram de facto e como funcionou o Agrupamento de Escolas nas suas várias vertentes.

Primeiro, o Agrupamento funcionou segundo a lógica da continuidade e a tomada de consciência acabou por ser progressiva, assim como a aceitação de elementos extra escola como parte dos órgãos deliberativos, que até aí só tinham elementos da comunidade educativa, e acabou por funcionar bem, “No primeiro momento funcionou na continuidade, quando entra em vigor um novo regime, as pessoas não se apercebem logo das potencialidades dele e dos pontos fracos, quer dizer, aquilo entra, foi entrando na continuidade, com todos os problemas com todas as virtudes, com todos os vícios, quer dizer, penso que não houve nenhum problema na lógica da continuidade” (CP2). A participação dos vários atores na construção dos documentos de autonomia, ajudou no bom funcionamento do agrupamento, existindo deste modo sentido de inclusão, “Penso que funcionou muito bem, pela forma como se processou a passagem, nem nos sentimos

perdidos. As equipas que foram chamadas a elaborar o Projeto Educativo, o Projeto Curricular foram bem constituídas e funcionaram bem.” (CD)

A aceitação dos elementos da comunidade extra-escolar foi progressivo como já foi referido e nem sempre pacífico pois nem sempre existia concordância nas decisões “As deliberações nem por isso eram pacíficas, nos primeiros conselhos pedagógicos... tínhamos um conselho pedagógico da nossa escola, há muitos anos e depois passou a integrar pessoas do concelho e da autarquia, eram de fora... Pessoas que não tinham conhecimento da realidade da escola ou a realidade que eles pensavam da escola era muito diferente daquela que nós ... As pessoas começaram a aceitar a realidade que nós tínhamos e nós também começámos a aceitar a realidade que vinha da parte deles.” (CP1) e a participação, principalmente da Autarquia nas Assembleias de Escola, era pouco frequente e só o presidente tinha redução de horário para o cargo o que dificultava a sua colaboração, “foi complicado a assembleia foi sempre muito difícil, a sua constituição, só o presidente é que tinha redução. A autarquia era raro ir às reuniões, os pais também iam pouco, não eram colaborativos, os professores, muitas vezes, tinha-se de andar atrás deles para não faltarem, para garantir o número mínimo para funcionar” (VP).

As principais diferenças na composição dos órgãos de gestão salientadas pelas entrevistadas foram a representatividade do pré-escolar e do primeiro ciclo nos órgãos de gestão, dos elementos da comunidade escolar, alunos e pessoal não docente, que até aí não tinham assento nos órgãos da escola e passaram a ter, e também elementos da comunidade extra-escolar, pais e encarregados de educação e representantes da autarquia e de entidades socio culturais, “no Conselho Executivo estavam representados obrigatoriamente o pré-escolar e o 1º ciclo, além da escola sede, no Conselho Pedagógico estavam representados o pré-escolar, primeiro ciclo, o pessoal não docente, os alunos e os pais e encarregados de educação” (VP).

No funcionamento do Agrupamento são fundamentais os documentos de autonomia preconizados no documento legal, a construção destes instrumentos de gestão foi um marco na construção do Agrupamento. Apesar de ser referido que, durante alguns anos, existiu a duplicação de alguns destes documentos, existiam os do TEIP e o do Agrupamento, como por exemplo o projeto educativo e o plano anual de atividades, com o tempo os documentos referentes ao TEIP e os seus congéneres do Agrupamento reuniram-se, aglutinaram-se.

O documento que é indicado como o mais relevante é o primeiro Regulamento Interno, foi o mais falado e o considerado mais importante.

Com a implementação do Agrupamento e a natural abertura à comunidade local, como, aliás, é referido no normativo legal, as relações com outras entidades do meio passaram a ser uma realidade que até então existia. Apesar do meio ser pequeno e com poucas ofertas em termos de possíveis parceiros, a autarquia revelou-se um importante colaborador, apesar de não ter participação expressiva na tomada de decisão, “O meio é pequeno demais. A autarquia sempre teve um papel importante, não a nível de deliberações mas na colaboração, não existem muito mais entidades” (VP). A sua colaboração existia em termos de cedência de transporte, autocarros, por parte da Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia, especialmente as das freguesias de fora da sede de Concelho, apoiavam as unidades educativas do Pré-escolar e do primeiro ciclo, nomeadamente em termos de verbas para a aquisição de materiais de desgaste e as prendas de Natal e do Dia da Criança. Registe-se também que, durante muitos anos, a Autarquia cedeu às docentes do pré-escolar e do primeiro ciclo a gestão dos refeitórios das várias unidades escolares das freguesias de fora da sede de Concelho. As docentes entregavam as verbas nos Serviços de Administração Escolar da Escola sede, as compras que eram efetuadas eram sempre mediante a respetiva requisição nos mesmos serviços, liquidado o pagamento aos respetivos fornecedores, o lucro que era auferido servia para periodicamente se fazerem compras de bens como jogos didáticos, TV, leitores de CD e de DVD para estas unidades educativas. Antes da aquisição, as docentes faziam a relação de necessidades com a respetiva fundamentação, o Conselho Administrativo analisava a pertinência e a verba disponível e eram sempre adquiridos esses bens.

Outras entidades como a Santa Casa de Misericórdia e os Bombeiros são também referidas como colaboradores quando lhes era solicitado algum tipo de apoio logístico.

No funcionamento do Agrupamento, após a formalização, foram detetadas algumas mais-valias face ao modelo anterior mas também são reconhecidos alguns fatores limitantes face ao mesmo.

São reconhecidas como mais – valias a formalização legal do Agrupamento que permitia uma maior estabilidade administrativa e pedagógica em termos temporais. Durante três anos, no TEIP a negociação era anual e criava uma dependência do território face à tutela, “o primeiro benefício foi criar-se uma estrutura, um enquadramento que permitia não haver flutuações anuais de negociações de projetos,

porque o TEIP vivia muito de uma negociação anual dos projetos e a partir do momento em que se evoluiu para agrupamento adquire-se uma estrutura formal que não cria essas dependências do TEIP” (CP2).

Também a possibilidade da entrada na rede de bibliotecas escolares da BECRE do Agrupamento e a centralização dos recursos educativos nesta estrutura, tornando-os mais disponíveis e acessíveis são referidos como benefícios que vieram com o Agrupamento, “bastante importante foi a biblioteca entrar na rede, porque durante três anos nós andámos constantemente a inscrevermo-nos até que entrámos e foi uma grande ajuda a biblioteca entrar em rede. Tal como o Centro de Recursos que depois passou para a escola sede ... e a partir daí tudo se canalizou” (CP1).

A maior articulação entre ciclos é registada pela Vice-presidente como uma conquista da formalização do Agrupamento de Escolas, “benefício... existir uma melhor articulação de todos os ciclos de ensino, portanto haverá um sucesso com certeza melhor.” (VP)

Já a Coordenadora de Departamento considera também a vertente pedagógica, a maior sistematização de tarefas e uma avaliação mais estruturada como benefícios, “começámos a perceber como é que poderíamos em termos institucionais trabalhar e funcionar. Começámos a perceber que tínhamos de fazer diagnósticos, levantar problemas, depois tentar a resolução, sistematizar muito mais em termos de avaliação do que quando começámos com o TEIP, mas agora como parceiros de outros grupos disciplinares, e isso melhorou imenso porque não existia até aí.” (CD)

Apesar de alguns dos benefícios do TEIP se terem mantido durante os primeiros anos de funcionamento do Agrupamento, benefícios que eram a atribuição de verbas para o desenvolvimento de projetos, a oferta educativa de atividades extra curriculares e de complemento curricular, a colocação de técnicos como uma psicóloga e uma animadora e a fixação de docentes adstritos aos vários projetos, são reconhecidas limitações ao Agrupamento de Escolas comparativamente com o modelo anterior, “continuaram a ter apoios financeiros específico para o TEIP, tínhamos os destacamentos, portanto tínhamos o benefício de manter os recursos que já existiam, havia uma série de coisas que se mantinham e mantiveram durante vários anos,” (CP2)

A diminuição orçamental que se foi registando ao longo do funcionamento do Agrupamento de Escolas, a maior burocracia e a ausência de partilha de experiências que contribuíram para um desinvestimento na Escola, “o TEIP funcionava muito numa lógica de negociação anual, partilha pedagógica e negociação de recursos do ponto de

vista anual, o enfoque tinha de necessariamente ter mais gente, a partir do momento em que se criou uma estrutura que estabilizou, digamos assim, essas práticas, o enfoque acabou por ficar muito mais confinado ao ponto de vista da administração...mais burocrático. A burocracia pode matar o aspeto mais inovador.” (CP2). “No tempo só TEIP eram feitas reuniões periódicas com outros territórios e havia a partilha, no acompanhamento investia-se muito mais em relação às escolas. Nestes encontros conhecíamos e éramos conhecidos. Com a passagem aos Agrupamentos penso que as coisas começaram a morrer um bocadinho, já que não se investia tanto nesse ponto de vista, acreditava-se que a estrutura estava montada e deixava-se rolar...” (CP2).

Da parte da Vice-presidente a maior limitação que indica no funcionamento do Agrupamento foi a dificuldade de relacionamento com as docentes do primeiro ciclo que habituadas a fazerem uma gestão autónoma constituíram muitas das vezes uma dificuldade acrescida à gestão.

5.2.1 Funcionamento dos Órgãos de Gestão

No que concerne à Missão e ao Enfoque, após a entrada em funcionamento do Agrupamento de Escolas, foram-se alterando mais no sentido da partilha do que nos objetivos que estas pretendiam alcançar. A missão de promover uma oferta educativa diversificada, que quebrasse o isolamento e promovesse o sucesso educativo, passou a estar presente em todos os elementos da comunidade educativa. O enfoque não se deslocou, muito pelo contrário e passou a ser pertença de todo o Agrupamento, e até da comunidade local, todos reuniram esforços no mesmo sentido, existindo um maior envolvimento.

As lógicas dos atores foram de adaptação à nova realidade, muitas vezes com dificuldade, especialmente para os docentes do pré-escolar e do 1º ciclo, que apesar das práticas já adquiridas durante o TEIP, existia então uma maior abrangência, formalidade e menor afastamento das tomadas de decisão, pois passaram a estar obrigatoriamente representados em todos os órgãos de gestão do Agrupamento. Para os docentes da escola sede também existiu uma aprendizagem na partilha de outras realidades que lhe eram estranhas e na tomada de decisão.

A maior representatividade e participação dos atores como membros do órgão de gestão constituíram aspetos positivos, nomeadamente na verdadeira integração do pré-escolar e

do 1º ciclo, mas esta integração acarreta alguns aspetos menos positivos como a dificuldade de entendimento das realidades das várias partes e a concordância nas tomadas de decisão. No funcionamento do Agrupamento há a considerar uma dinâmica a dois tempos, os docentes da escola-sede, já com lógicas de partilha de trabalho, de documentos e de decisões, logo num estágio de maior avanço e os docentes do pré-escolar e do 1º ciclo com hábitos de isolamento e com ausência de práticas de partilha. Esta adaptação à nova realidade criou algum desconforto também no Conselho Executivo que vive frequentemente ultrapassado pelos docentes que agora faziam parte da estrutura escolar, que continuavam a preferir a Delegação Escolar para o esclarecimento de dúvida e tomada de decisões. Recorde-se que as Delegações escolares mantiveram-se ainda em funcionamento alguns anos. Também a prestação de contas foi outro dos aspetos sensíveis, cumprirem as formalidades de fazerem requisições e entregarem os valores nos Serviços de Administração Escolar foram alguns dos constrangimentos que tiveram que ser superados.

Todos os documentos de autonomia produzidos desde o Projeto Educativo, o Plano Anual de Atividades, o Projeto Curricular de Escola e o Regulamento Interno, foram elaborados com a colaboração de todos os docentes. Existiram reuniões dentro dos departamentos curriculares onde se analisavam as diretrizes que tinham sido emanadas dos vários órgãos como o Conselho Executivo, o Conselho Pedagógico e a Assembleia de Escola. Nessas reuniões, produziam-se propostas que eram posteriormente analisadas pelas equipas que estavam encarregues da produção final dos documentos. Nessas equipas existiam representantes de todos os grupos de ensino.

Os documentos que eram produzidos foram considerados eficazes, pois cumpriam os objetivos para que tinham sido produzidos, nomeadamente, eram orientadores como é salientado pelas entrevistadas. Os documentos depois de devidamente trabalhados eram analisados, reformulados e veiculados por toda a comunidade. “A sua eficácia era grande porque na fase da implementação davam-nos orientações e eram de facto consultados por docentes e não docentes, sendo que esta prática não existia no TEIP...” (CD), “penso que foram tão ou mais eficazes que os projetos já existentes. Bom, há sempre aquele aspeto, de não ver como algo que depende da vontade de uns quantos, mas acho que as coisas podem ter mudado, a eficácia depende sempre das pessoas que estão a aplicá-la e da liderança que exercem, e portanto, desse ponto de vista eu acho que houve uma estrutura que foi assimilada com o agrupamento e foi uma grande continuidade” (CP2).

É reconhecido por todas as entrevistadas a existência de cooperação entre os vários membros dos órgãos, apesar de claramente os líderes, os motores de toda a dinâmica, serem os atores da escola sede.

No domínio da colegialidade depreende-se que esta era tácita, ou seja, como a liderança dos órgãos estava assente nos atores da escola sede eram estes que propunham os assuntos e as suas soluções, acabando por serem tacitamente aceites pelos atores que tinham menor experiência nestes domínios, “havia ali pessoas que exerciam lideranças muito localizadas mas muito eficazes, localizados no sentido de estarem dentro do departamento crucial, acho que até a liderança das estruturas intermédias se sobrepôs à liderança exercida por outros...” (CP2).

Existiam votações que permitiam a colegialidade das decisões como é referido pela vice-presidente que também foi Presidente da Assembleia de Escola e por isso existia uma gestão democrática.

Quanto à transparência das decisões, neste aspeto não existe concordância. É referido que existia transparência contudo são indicados alguns aspetos como por exemplo os destacamentos de docentes que acompanhavam os projetos e que nem sempre foram entendidos e eram considerados injustos. Também as manobras de bastidores que, por vezes, existiam para manipular as intenções de voto são indicadas como questões mais sensíveis. É também referido que os interesses dos atores da escola sede nem sempre eram concordantes com os dos atores do pré-escolar e do primeiro ciclo, “houve algum descontentamento, porque tem de se perceber o que é que não está bem, para depois melhorar... Havia algum descontentamento relativamente a determinados pormenores porque os colegas da escola sede consideravam que existiam alguns problemas a resolver e nós achávamos que existiam outros e achávamos que se privilegiavam mais os problemas da escola sede do que propriamente os outros” (CD).

Como mecanismos de controlo para verificação da implementação das deliberações são indicados os relatórios periódicos que eram feitos pelas várias coordenadoras e também o Observatório de Qualidade, documento de avaliação interna que foi implementado ainda durante o TEIP, “os relatórios de avaliação que eram construídos, e o Observatório de Qualidade que media muitas vezes os vários aspetos. Em termos externos, mediam-se objetivos do projeto educativo, eram objetivos macro, análise do sucesso, interação entre escolas, interação entre ciclos...” (CP2). Os relatórios eram verificados pelo Conselho Pedagógico e o Conselho Executivo, e o balanço global era

levado à Assembleia de Escola para verificação se, tanto do ponto de vista legal como pedagógico, as diretrizes estavam a ser cumpridas.

5.2.2 Benefícios e Limitações do Agrupamento.

Os benefícios do Agrupamento de Escolas mais salientados foram: a quebra do isolamento tanto dos alunos das escolas das aldeias, como dos docentes do pré-escolar e do primeiro ciclo que passaram a ter outras práticas nomeadamente de partilha e de cooperação, “A vantagem foi a quebra do isolamento, os colegas do primeiro ciclo e pré-escolar passaram a reunir-se, a partilhar opiniões e experiências, a funcionar em grupo único como uma só coordenação e não faccionados por freguesias. Também é desta mais-valia que surge a questão problemática” (VP) e também a abertura da escola à comunidade para a construção de parcerias. Como refere a primeira coordenadora TEIP “A lógica dos agrupamentos acabou por entrar e pronto, esse nome marcava a pessoa, quer dizer, acho que tenha marcado a diferença...” (CP2).

A coordenadora de projetos do Agrupamento considera que “O balanço é no entanto positivo ... uma mais-valia para o Conselho. Mais em termos sociais mas também não descorámos a cultura. Houve uma mudança extraordinária ao longo dos anos. Beneficiaram muito, até aí tínhamos uma Escola isolada e foi um desenvolvimento total” (CP1).

O Agrupamento permitiu práticas que até aí não existiam no pré-escolar e no primeiro ciclo “trabalhar em grupo para as grandes finalidades como a aprendizagem, a estrutura organizativa e a gestão conjunta foram fundamentais para resolver os problemas reais que existiam e desencadear ações para a sua resolução. Os recursos que temos, aquilo que temos, e como podemos melhorar” (CD), “Apercebi-me da importância de desenvolver determinadas práticas e estratégias de trabalho com a turma e de coordenação, a interdisciplinaridade, que até aí era um mundo desconhecido” (CD)

A quebra do isolamento foi determinante especialmente para as unidades educativas que estavam fora da sede do Concelho, permitiu aos docentes o trabalho colaborativo e a tomada de decisões e os alunos podiam ter acesso a recursos que de outra forma não iriam usufruir, o que em termos práticos se traduziu numa melhoria pedagógica, “Desenvolveu muito os miúdos que passaram a vir das aldeias para a sede de Concelho, deixaram de estar isolados e quando entravam no 5º ano já conheciam, já tinham

conhecimentos de projetos de Escola e de muitas coisas que até aí nunca tinham acontecido. ... o desenvolvimento foi geral, não foi muito cultural mas foi social. Muito bom a nível social” (CP1).

A abertura à comunidade em meios desfavorecidos é bastante importante, consegue-se obter colaboração para melhorar e desenvolver projetos que de outro modo seria impossível executar, “a abertura à comunidade, nessa altura, era uma peça chave, uma bandeira, é evidente que uma escola vive mais ou menos com abertura à comunidade, mas o que era novo naquela altura era tornar o processo mais consciente e torna-lo mais consciente entre os agentes educativos, de que a abertura poderia ser favorável e a escola tinha de saber viver assim, construindo parcerias e funcionar com base na lógica também dessas parcerias que constrói...” (CP2).

Os aspetos que constituíram limitações do Agrupamento de escolas situam-se ao nível das práticas de planeamento e avaliação, dentro da sala de aula a nível do currículo, que não se conseguiram implementar no Agrupamento, “Um dos objetivos que o TEIP tinha e não chegou a ser atingido e que não passou para o Agrupamento, pelo menos imediatamente, foi o nível da avaliação curricular mais profundo, com práticas mesmo de planeamento e avaliação dentro da sala de aula a nível do currículo” (CP2) e também a falta de vontade de colaboração de uns. “Quanto aos constrangimentos havia necessidade de uma maior colaboração, as pessoas nem sempre colaboravam de boa vontade, nem todos se empenhavam da mesma forma” (CP1) e a dificuldade de prestar contas de outros e a outros, “as pessoas estavam habituadas a trabalhar sozinhas e passaram a ter de dar conta do que faziam o que gerou alguns problemas mesmo em reuniões” (VP). Os docentes do ensino secundário tiveram dificuldades em aceitarem a partilha com os docentes do pré-escolar e do primeiro ciclo, por isso nem sempre colaboravam com o empenho desejável e estes, com as suas práticas de isolamento, tinham dificuldades de aceitar determinadas dinâmicas, como a prestação de contas.

5.2.3 Gestão e Articulação Curricular

A planificação e gestão do currículo centraram-se mais no acréscimo de projetos, mas não existiu profundidade no trabalho curricular desenvolvido ao nível da sala de aula. Apesar das preocupações de articulação curricular esta ficou aquém das expectativas e foi ao nível do desenvolvimento curricular que houve um enriquecimento com algumas

atividades e projetos, “O Jornal da Escola, por exemplo. O Observatório de Qualidade. Esses dois foram os capitães. O Centro de Recursos e a Biblioteca ... Tivemos projetos de saúde e higiene. O “Ver e Viver a História”, esse foi o maior, até permaneceu durante bastante tempo. Existiam mais, havia muitos... Mas estes permaneceram mais tempo.O projeto da Matemática também foi um projeto bastante atrativo... Tivemos também o Clube das Línguas que acabou cedo. Também chegaram a ir ao primeiro ciclo dar o Inglês, a Música.” (CP1). Salientam-se os aspetos inovadores que foram “herdados” do TEIP, o Inglês, a Educação Física e a Educação Musical no primeiro ciclo. “Existiram alguns aspetos inovadores, por exemplo aqueles projetos que introduziram novidades, que procuravam uma articulação melhor entre escolas, quer do primeiro, quer do segundo e terceiro ciclos, até do próprio pré-escolar, aquilo que hoje em dia se tornou uma prática corrente, como dar o Inglês ao 1º ciclo ou a Educação Física...” (CP2), “As planificações desde o TEIP tinham como objetivo desenvolver os projetos e a integração dos vários graus de ensino, para haver um fio condutor...” (CP1).

O projeto educativo é considerado o documento centralizador do agrupamento e por isso determinante à articulação curricular, “Aqui é que há a grande diferença relativamente ao TEIP, porque aí éramos ouvidos e a planificação era feita a montante por outros elementos e depois éramos novamente consultados. No Agrupamento não, nasce a partir do momento em que há um Projeto Educativo a planificação tem de ir toda ao encontro desse projeto, e tivemos de perceber que as nossas planificações tinham de ir ao encontro desse projeto e articula-lo com os outros ciclos” (CD)

Com já foi mencionado, a articulação curricular existia mais externamente à sala de aula do que dentro da mesma, “a ênfase maior foi a articulação entre escolas” (CP2) continuou-se a apostar em inúmeras atividades de enriquecimento do currículo, como a Hora do Conto, a Expressão Musical, e a Expressão Físico-Motora, o Inglês no pré-escolar e primeiro ciclo e projetos como o Jornal da Escola e o “Ver e Viver a História”, Clubes e Salas de Estudo. “A Expressão Físico-Motora era uma atividade muito importante. No Centro de Recursos, a “Hora do Conto” também foi muito especial, e o facto de os meninos se deslocarem à escola sede era enriquecedor, quebrava o isolamento, era muito proveitoso contactarem com os mais velhinhos” (CD). Estas atividades envolviam todos os níveis e graus de ensino que participavam ativamente “projetos muito importantes, e o “Ver e Viver a História”, o Carnaval e o Magusto, porque sentíamos-nos como elementos muito participativos, tínhamos mesmo uma

participação muito ativa.” (CD). Com o agrupamento já perfeitamente formalizado algumas atividades de enriquecimento curricular como a Expressão Musical, a Expressão Físico-Motora, e o Inglês acabaram, com o fim dos destacamentos que davam possibilidade de continuidade no projeto ao docente e acima de tudo pela ausência de verbas que dava sustentabilidade financeira para a execução das mesmas “apesar de se ter perdido um pouco relativamente ao TEIP, pois as atividades da Expressão Musical, e Físico-Motora, e o Inglês acabaram e já não eram dadas pelos professores dos outros ciclos” (CD)

O Observatório de Qualidade era um instrumento utilizado para fazer a avaliação da articulação e tentava que existisse mudanças de práticas. Mesmo com a publicação do documento que era analisado nos vários órgãos de gestão, esse esforço não resultou e essa mudança nunca foi registada “Houve um investimento a nível do próprio projeto, a nível da avaliação, com o desenvolvimento do Observatório de Qualidade, e é evidente que a visão do Agrupamento teve de mudar a nível macro, a nível micro, dentro da sala de aula, isso não aconteceu” (CP2).

5.2.4 Gestão de Recursos

A Gestão de Recursos Humanos no Agrupamento de escolas não foi muito diferente do que até aí se fazia, pois continuaram a ser efetuados destacamentos de docentes que dinamizavam determinados projetos, “em relação aos recursos humanos continuou até há bem pouco tempo” (CP2), tal como na altura do TEIP, apesar de terem sido introduzidas algumas alterações, para que pudesse existir fixação do docente, nomeadamente o ter horário completo na escola e ser quadro de zona ou quadro de escola, aos contratados não era possível obter a fixação. A gestão de recursos humanos foi um dos aspetos que continuou a ser regulada pela tutela, não existia no agrupamento regras próprias diferentes das instituídas a nível nacional, nem o decreto-lei o previa sem a celebração dos contratos de autonomia. Neste ponto, a exceção foi “herdada” do TEIP, pese embora a possibilidade ainda que já mais limitada de continuidade, de estabilidade do corpo docente, através da mobilidade prevista pelo projeto TEIP, a lógica de distribuição de serviço continuou a ser a que já era anteriormente utilizada, assim como a de atribuição de cargos de natureza pedagógica.

A grande diferença da gestão de recursos está nos Recursos Materiais, pois existiam dotações orçamentais do projeto TEIP que deixaram de ser atribuídas “As coisas foram muito limitadas a partir do momento em que o dinheiro do TEIP não veio, pois foram só atribuídas durante três anos” (CP1), “Os recursos financeiros perderam-se porque, deixaram de vir as verbas que tínhamos do TEIP, não foi por má gestão, era a lei que era assim, e portanto sentimos a diferença...” (CD), “as dotações orçamentais ao projeto TEIP começaram a diminuir substancialmente” (CP2). Com a entrada em Agrupamento passou a ser atribuída uma pequena verba aos serviços administrativos para ser utilizada com o primeiro ciclo e o pré-escolar, também foram atribuídas as verbas referentes a cada sala do pré-escolar e algumas verbas que a autarquia entregava na escola para que fossem utilizadas com o expediente e a limpeza das unidades educativas do pré-escolar e do primeiro ciclo, “O agrupamento só tinha a verba própria da escola sede, que era para a própria escola, e uma verba mínima para os serviços administrativos em relação ao primeiro ciclo e ao pré-escolar. A verba dos jardins entrava diretamente no Conselho Administrativo mas a gestão dos recursos, era dada às colegas que sabiam e diziam o que precisavam para o jardim-de-infância. Em relação à verba da autarquia para o primeiro ciclo, o que havia era só do movimento das verbas dos almoços e das prendas de natal, o resto, quando uma escola precisava de qualquer equipamento, pedia-se à autarquia e ela é que comprava e colocava na escola.” (VP). Em suma, em termos financeiros o agrupamento não teve nenhum benefício acrescido em termos financeiros, limitava-se a canalizar as verbas que eram atribuídas para que fossem supridas as necessidades das várias unidades educativas. A manutenção dos edifícios do pré-escolar e do primeiro ciclo e a gestão das cantinas continuou a ser pertença da autarquia, como estava consignado na lei, quando existiam algumas necessidades extraordinárias do pré-escolar ou do primeiro ciclo fazia-se o pedido à autarquia que, se tivesse disponibilidade fazia a aquisição pretendida.

5.2.5 Avaliação do Agrupamento

Na avaliação do Agrupamento, para além dos dados retirados da análise de conteúdo das entrevistas, foram também considerados os dados do relatório do Observatório de Qualidade do ano letivo 2001/2002, já em pleno funcionamento do Agrupamento.

Os dados foram recolhidos através de inquéritos efetuados a quatro grupos distintos, Alunos do 2º e 3º ciclos do ensino básico, do ensino secundário e do ensino noturno, Pais e Encarregados de Educação, Docentes e Pessoal não docente. Refira-se, contudo, que no indicador nível de participação não foram aplicados inquéritos aos alunos do 2º e 3º ciclos do ensino básico.

Os indicadores avaliados neste relatório foram:

- Nível de Participação
- Qualidade e Bem-estar
- Nível de Satisfação

O indicador Nível de Participação visa avaliar os diferentes modos de intervenção dos vários atores nos processos de decisão a nível do Agrupamento.

Os resultados deste indicador revelaram que, exceção feita aos docentes, que apresentam um índice de participação bastante significativo, os restantes atores revelam um fraco envolvimento, especialmente o pessoal não docente.

Este indicador avalia também as modalidades de participação e objetos de participação. Deste modo, e refletindo o já indicado, a participação dos atores já referidos anteriormente é fraca na apresentação de propostas e tomada de decisão.

As modalidades que revelam participação mais expressiva por parte dos alunos, são as programações e organizações de festas, de atividades culturais e de visitas de estudo.

Os docentes participam com maior frequência na seleção para adoção dos manuais escolares, na planificação de visitas de estudo e na avaliação dos alunos.

O pessoal não docente participa na distribuição do serviço e na organização das respetivas escalas de serviço.

Os pais e encarregados de educação canalizaram a sua participação, de modo relevante, nas questões do comportamento e aproveitamento do seu educando.

Neste indicador, os aspetos onde existem menor participação, por parte dos vários atores, são a elaboração do plano de formação e do orçamento, assuntos referidos quer pelos docentes quer pelos não docentes. Os alunos e pais e encarregados de educação indicam a elaboração do principal documento de autonomia, o Regulamento Interno, como o assunto em que se sentem menos envolvidos.

De todos os atores, os que mais participaram, quanto ao nível de ensino, foram os alunos do 11º ano, bem como, os docentes, os pais dos alunos do 1º ciclo e os funcionários do pré-escolar e do 1º ciclo. Pelo contrário, os que menos participaram

foram os professores do 3ºciclo/secundário, os não docentes da escola sede e os pais do ensino secundário, sendo por isso a sua participação pouco expressiva.

O indicador Qualidade e Bem-estar subdividiu-se, para análise, em três categorias conceituais:

- a escola como espaço arquitetónico e funcional;
- a escola como espaço percecionado pelos sentidos;
- a escola como espaço partilhado.

Globalmente, a comunidade educativa expressa uma avaliação positiva relativamente à qualidade e bem-estar das instalações escolares.

Dos diferentes atores, os que têm a perceção mais favorável são os elementos não docentes. Os atores que fazem a apreciação menos favorável são os docentes e os alunos. Os atores analisados por grau de ensino revelam que os que apresentam um índice de satisfação mais baixo são os alunos do ensino secundário, os professores do 3º ciclo e os não docentes da escola sede. Os atores com a posição mais otimista são os alunos do 2ºciclo e os docentes do pré-escolar.

De entre os itens avaliados, neste indicador, o conforto e estado de conservação de mesas e cadeiras são referidos quer por alunos quer por professores com tendo a apreciação mais negativa.

O pessoal não docente é o que tem uma apreciação mais positiva no que concerne à dimensão arquitetónica e funcional da escola e nos assuntos da manutenção da mesma.

Já os alunos apontam a escola como espaço de partilha como a dimensão mais positiva.

O indicador Nível de Satisfação, abordou aspetos da vida relacional da escola, bem como questões relativas às novas áreas curriculares, à associação de estudantes bem como, sobre os projetos desenvolvidos e dinamizados no Agrupamento de escolas.

Globalmente, o saldo do grau de satisfação é francamente positivo para os vários atores educativos no que concerne à vida relacional da escola, sendo os pais e docentes os que se salientam no nível de satisfação mais elevado. Quanto ao nível de ensino que neste item apresenta um maior grau de satisfação são os pais e professores do Pré-escolar, alunos do 2º ciclo do ensino básico e pessoal não docente do Pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. Em contrapartida, são os pais e alunos do ensino secundário, os docentes do 3ºciclo /secundário e o pessoal não docente da escola sede que manifestam um parecer menos favorável sobre os aspetos da vida escolar referenciados no estudo.

Os pais e encarregados de educação referem a segurança dos seus educandos, quando não existem atividades letivas, como o assunto que mais os preocupa.

Os docentes e pessoal não docente apontam o não reconhecimento do trabalho desenvolvido como o aspeto que mais lhes desagrada.

Quanto às novas áreas curriculares pais e alunos reconhecem-lhes bastante importância. Docentes e não docentes apresenta um elevado grau de concordância com a afirmação “Dá-me gosto trabalhar nesta escola”

Em súpula, três anos após a entrada em funcionamento do Agrupamento de Escolas, regista-se já alguma valorização dos diversos intervenientes, no processo educativo, designadamente professores, pais, alunos e pessoal não docente já com alguma partilha de responsabilidades.

5.2.6 Imagem do Agrupamento

As dinâmicas do Agrupamento na comunidade escolar eram comentadas, como referem de um modo unânime as entrevistadas, “Eram muito comentadas, tínhamos essa noção através do Observatório de Qualidade, as pessoas comentavam o que estava bem, o que estava menos bem, as decisões, as práticas...” (CD)

Todavia, quanto ao reconhecimento do trabalho desenvolvido, as entrevistadas são também unânimes a indicar que o mesmo se situa abaixo das expectativas, apesar dos alunos se salientarem no reconhecimento pela positiva e ser maior o benefício recebido na altura em que o Agrupamento ainda funcionava como TEIP, “o reconhecimento é que achamos que está aquém das nossas expectativas, mas houve reconhecimento já desde o tempo do TEIP. Havia reconhecimento e também se sentiam parte, porque existiam atividades em comum, as pessoas gostavam de participar, de se envolver. Os alunos mais novos gostavam de estar com os mais velhos. Até o pessoal não docente de outras escolas gostava de se encontrar com o da escola sede. Havia momentos de articulação em que as pessoas tinham de funcionar em conjunto e isso era reconhecido.” (CD)

Este grande dinamismo sentia-se por quem viveu este dia a dia, a comunidade estava sequiosa de ofertas educativas que só o Agrupamento dava, que contribuía para quebrar o isolamento e conviver, “em relação ao TEIP, funcionou muito bem, deu muito à Escola, os projetos tinham grande adesão, à 4ª feira à tarde, não existiam atividades letivas e eram desenvolvidos os projetos, a Escola estava sempre cheia de alunos nos diversos projetos. Os funcionários não achavam muita piada porque tinham mais trabalho, queriam lavar as salas e estas estavam cheias de gente.” (VP)

Contudo, os comentários mais abonatórios e o reconhecimento mais acintoso vieram da comunidade local, da Autarquia que se empenhou em colaborar quando lhe era solicitada essa colaboração e a população local, incluindo os pais e encarregados de educação que sempre que necessário “arregaçava” as mangas e juntava-se na feitura dos mais variados projetos. “Parte da comunidade reconhecia, embora houvesse um ou outro que não reconhecesse mas a maioria sim. Pelo que se via depois nos projetos e pelo que se ouvia, acho que os alunos reconheciam embora alguns, poucos não aceitassem...” (CP1).

Este agrupamento à semelhança de outros a nível nacional também viveu de uma “autonomia construída” pelos seus atores. Construiu os documentos de autonomia, envolveu, dentro do possível, a comunidade extra-escolar, a autarquia, as entidades económicas e sociais, pais e encarregados de educação, quebrou o isolamento com as dinâmicas de projetos e as reuniões com os seus pares. Contudo, não conseguiu a autonomia curricular e financeira, adaptadas à sua realidade e às suas necessidades. O consignado no decreto-lei que abria a possibilidade de uma gestão autónoma, não passou da letra da lei, pois a tutela continuou a controlar e a vedar as verdadeiras possibilidades de construção de uma verdadeira autonomia. Continuou-se a prestar contas e nunca existiu espaço para a celebração de contratos de autonomia, “autonomia decretada”, como previa o normativo legal.

Foi possível avançar e tornar melhor a realidade educativa deste meio desfavorecido, onde a escola constitui a principal oferta a vários níveis desde o cultural, o social e o educativo, espartilhados pelos normativos. Os atores fizeram deste território educativo o meio para a melhoria de toda a dinâmica socioeducativa. Contudo, sem a possibilidade de uma gestão autónoma quer pedagógica quer dos recursos, os líderes desta mudança reconhecem “a mão de ferro, com luva de veludo” como limitante de um verdadeiro processo de autonomia, ficando-se quase sempre pelas intenções.

Capítulo 6 – Considerações Finais

Este trabalho de investigação pretendeu “Compreender como se constituiu e funcionou o Agrupamento de Escola indo das competências legais às práticas organizacionais, quais as medidas tomadas e as reais consequências de acordo com o definido e regulamentado pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, e com as práticas já adquiridas com os TEIP.”

A partir deste grande e aglutinador objetivo o estudo foi feito na perspetiva de análise e compreensão do processo de formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir de um TEIP, quais os atores chave neste processo, as suas lógicas e as suas práticas, procurando dar-se resposta às seguintes questões:

Q1 - Quais as principais funções e competências instituídas pelo modelo de Autonomia regulamentado pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, que reforçaram as práticas dos TEIP?

Q2 – Quais os principais atores presentes na implementação do Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir do TEIP no Agrupamento de Escolas X?

Q3 - Quais as lógicas e as práticas dos vários atores presentes no processo de formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas no Concelho X?

As conclusões possíveis após este trabalho de investigação são suportadas por trabalhos efetuados por vários autores nesta área da política educativa, a formação de Agrupamentos de Escolas, como medida descentralizadora e quais os seus efeitos na comunidade educativa onde são implementados, com especial ênfase nos atores envolvidos. A formação dos Agrupamentos como medida de política educativa consignava nos normativos legais a implementação e o desenvolvimento de autonomia, a *Autonomia Decretada*. Contudo, o que de facto foi implementado no “terreno”, ou seja, o que aconteceu na realidade e que derivou das lógicas dos vários atores que constituíam a comunidade educativa, foi a adaptação possível do documento legal à realidade local, respondendo aos obstáculos inerentes de continuar a prestar contas à tutela e a impossibilidade de fazer uma verdadeira e completa gestão da sua realidade, a *Autonomia Construída*.

Após a análise das declarações das entrevistadas e a recolha de dados efetuada, com recurso a documentos produzidos no Agrupamento de Escolas, é possível identificar os

pontos fortes e as fragilidades do processo de formação e o funcionamento do Agrupamento de Escolas a partir de um TEIP.

A primeira das questões centra-se na autonomia decretada, e de que forma o que está legalmente regulamentado mudou efetivamente o funcionamento dos Agrupamentos de Escolas, com o Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio? O que trouxe a nova regulamentação aos atores, comparativamente com o que já era feito numa escala mais restrita enquanto TEIP?

“A ideia do TEIP era completamente nova e assentava no conceito de agrupamento, essa era a grande novidade. Na altura quando se falava em Territórios de Intervenção Prioritária, a ênfase era colocada na questão da territorialização. E portanto, enquanto projeto inovador lançou dinâmicas no terreno que eram completamente inovadoras na altura, que era justamente colocar em funcionamento um conjunto de escolas que partilhassem as mesmas experiências, mas evidentemente que já se procurava criar uma nova estrutura administrativa. O TEIP por si só não tinha única e exclusivamente a função da partilha pedagógica, porque senão não se tinha constituído um Conselho Pedagógico, Veio posteriormente a legislação formalizar a situação. Se formos ver os enquadramentos legais daquela altura, foi dado mais ênfase na prática pedagógica...”(Coordenadora TEIP)

Como é referido pela primeira Coordenadora TEIP a autonomia decretada veio formalizar uma série de práticas já instituídas pelo TEIP, “o agrupamento foi muito moldado com base na estrutura anterior construída pelo TEIP” (CP1), também o conselho pedagógico do TEIP lançou bases de unidade pedagógica e administrativa “constituir-se um Conselho Pedagógico a ideia que já estava subjacente era dar uma unidade administrativa. Acabaram por ser todas as escolas englobadas, já em agrupamento” (CP2) e a partilha de experiências adquiridas já com o TEIP ajudaram aquando da formalização decorrente do normativo legal “colocar em funcionamento um conjunto de escolas que partilhassem as mesmas experiências evidentemente já se procurava dar uma estrutura administrativa” (CP2)

Contudo, a regulamentação que formalizou e alargou algumas das práticas da Autonomia, que já ia sendo construída, ficou aquém das expectativas dos atores que esperavam que o agrupamento permitisse uma gestão mais coerente com as realidades locais e mais independente da tutela.

Bons argumentos subjacentes na lei, verticalidade organizativa, decisão partilhada também com a comunidade local, *associativismo autonómico, conferindo iniciativa às periferias*, com a constituição de parcerias, mas os obstáculos surgem primeiro, porque o protagonismo e as lógicas dominantes continuam a ser as da administração central,

tanto no reordenamento da rede como nos calendários impostos e no controlo que continua a exercer na tomada de decisão, que continua a verificar e a limitar. “A autonomia técnica e processual de execução e não de decisão” (Lima 2004 p. 18-19).

Na resposta à segunda questão “Quais os principais atores presentes na implementação do Agrupamento de Escolas no Concelho X a partir do TEIP no Agrupamento de Escolas X?”

As lógicas de liderança evidenciam-se, pois permitiram a construção de uma autonomia relativa, como é referido por Lima (2006) salientando as conclusões do Conselho de Acompanhamento e Avaliação, “não é possível a construção de autonomia só por decreto, enquanto não existir uma verdadeira descentralização na administração do sistema escolar que admita uma pluralidade nos centros de decisão e continuarem a existir restrições do espaço político da escola que não permitem a implementação de um verdadeiro projeto educativo”. É claramente notória neste estudo de caso, a emergência de líderes que fizeram a implementação do Agrupamento de Escolas a partir do TEIP, como é referido por todas as entrevistadas, a formação do Agrupamento foi feita “pelas pessoas certas na altura certa”, “pessoas com algum dinamismo”. No entanto, a integração do pré-escolar e do primeiro ciclo não foi um processo pacífico. Nem todos os docentes da escola sede viram com “bons olhos” esta agregação, partilhar as decisões com outras escolas que possuíam outras realidades, estender esses processos decisórios para fora do espaço restrito da escola, pensar em termos de Agrupamento como uma unidade, não foi fácil. Também o primeiro ciclo teve dificuldades de adaptação às novas dinâmicas. Planificar em conjunto, abrir-se ao meio, acatar diretrizes dos novos órgãos de gestão, constituíam novidades que criavam algum desconforto. Mais uma vez é notório, que o que é decretado não está tacitamente assumido. Há dificuldade de romper com lógicas do passado quando não se compreendem as razões. Mais uma vez têm que se destacar os verdadeiros líderes que conseguiram à luz do decretado, adaptá-lo e implementá-lo com as *nuances* que caracterizaram mais uma vez a plasticidade de uma autonomia construída.

As lógicas e as práticas dos vários atores, presentes no processo de formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas no Concelho X, foram determinantes neste processo. Se por um lado se assiste a uma organização normativizada, de acordo com o Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, com todas as regras que regulamentam a formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas, por outro lado há o aspeto sociológico das lógicas de ação dos vários atores. A produção de documentos de autonomia, tal

como consignado no documento legal, não se esgota nessa formalidade e os interesses de alguns acabam por prevalecer sobre outros. Existem órgãos onde a negociação é mais evidente, o Conselho Pedagógico e a Assembleia de Escola são estruturas privilegiadas de lutas de poder, conflitos de interesses e negociação, onde existem claramente grupos dominantes, que permitiram que de alguma forma a construção e implementação do modelo de política educativa se confirmasse. No Conselho Pedagógico predominam os Departamentos Curriculares da escola sede, enquanto que na Assembleia de Escola, a tão propalada abertura à comunidade é completamente afastada, quer pelo absentismo dos representantes da comunidade local, quer pelo domínio dos docentes nos processos de decisão. A comunidade local quando participa fá-lo mais numa perspetiva colaboradora e menos numa perspetiva de parceiro decisor.

Não obstante, este micro sistema político normativizado conseguir de forma tímida, mobilizar a comunidade local em atividades de complemento curricular como, o “Ver e Viver a História”, em que os pais e encarregados de educação participavam ativamente na decoração dos espaços, e na cedência de produtos para venda, em especial no projeto “Mercado Quinhentista”, cabia à autarquia o apoio logístico e financeiro.

Esta é então a construção da autonomia, ainda que ténue.

O Agrupamento de Escolas formado a partir do TEIP constituiu-se sem grandes sobressaltos, na lógica de continuidade com os princípios de território do TEIP, rico em projetos que tinham como objetivos principais o incremento da oferta educativa, com atividades de enriquecimento curricular, fazendo face ao fraco índice socioeconómico mas contribuía para a diminuição do isolamento das várias unidades educativas.

Os princípios inerentes ao funcionamento do Agrupamento de Escolas, no que concerne à articulação entre ciclos e aos processos de produção de documentos e tomada de decisões, também continuaram com algumas das lógicas que já estavam instituídas no TEIP; não obstante, como foi referido pelas entrevistadas, com a maior formalidade decorrente dos imperativos legais que regulamentavam o Agrupamento e sem a duplicação de órgãos e documentos. A unificação dos Conselhos Pedagógicos, do TEIP e da escola, no Conselho Pedagógico do Agrupamento, a existência de um só Plano Anual de Atividades, a confluência de projetos leva os intervenientes a uma tomada de consciência de que o Agrupamento era uma unidade de todos e não só de alguns. Aqui está expresso que não se constrói autonomia por decreto, pois nem todos percebem as lógicas e se apropriam dos princípios inerentes, aliás verificam mesmo que muitas das

verdadeiras decisões não passam pela escola e nem sempre os interesses da escola, enquanto instituição, se sobrepõem às medidas de controlo da administração reguladora. Tendo subjacente fatores como o contexto geográfico, a interioridade, e as características socioeconómicas e culturais da comunidade, o Agrupamento foi uma mais-valia para os alunos que passaram a ter maiores recursos educativos. Essa notória mais-valia diz respeito à grande riqueza de atividades de enriquecimento curricular, como o Inglês, a Educação Musical e a Expressão físico motora, no pré-escolar e no primeiro ciclo, o apetrechamento de uma Biblioteca e Centro de Recursos, e o funcionamento de diversas salas de estudo. Estas ações constituíram vantagens fundamentais neste Agrupamento de Escolas, com o propósito de combater assimetrias sociais, facto que colocou a Escola no centro das políticas educativas.

Também, o preconizado no decreto-lei que perspetivava a integração articulada das unidades educativas do pré-escolar e do primeiro ciclo por forma a serem colmatadas assimetrias e a propiciar um percurso integrado às crianças e jovens foi conseguido, como é claramente referido no Relatório do Observatório de Qualidade do ano letivo 2001/2002 e na dissertação do estudo de caso de Rosário Lóia “Identificação e Classificação de Classes de Escolas de Sucesso”.

No Relatório do Observatório de Qualidade do ano letivo 2001/2002, o grau de satisfação dos vários atores é francamente positivo. Quanto ao funcionamento do Agrupamento de Escolas, consideram que as práticas existentes contribuem para uma melhoria dos processos de ensino e aprendizagem, existindo um clima de escola salutar. Nomeadamente, os docentes consideram que participar na tomada de decisão e na articulação e no trabalho cooperativo constituem aspetos muito positivos nas suas práticas docentes.

Saliente-se contudo que, os docentes do pré-escolar e do 1º ciclo consideram, segundo a opinião de uma das entrevistadas integrada no pré-escolar, que se por um lado o funcionamento do Agrupamento lhes tirou algumas verbas para a dinamização de projetos que tinham no TEIP, ganharam representatividade, pois passaram a estar obrigatória e formalmente representadas nos centros de decisão, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico e Assembleia de Escolas.

Apesar de alguns constrangimentos e das fragilidades inerentes, o balanço do processo de formação e funcionamento do Agrupamento de Escolas, num meio tão desfavorecido é francamente positivo. Além de terem falhado alguns dos princípios consignados no documento legal outros foram e estão claramente implementados, por força da lei e das

lógicas dos atores que acreditaram e apostaram no Agrupamento de Escolas, no desenvolvimento de práticas que lhes tinham sido favoráveis aquando do funcionamento TEIP e continuaram a construção da sua autonomia. Apesar do défice de participação de alguns, outros, os verdadeiros líderes proporcionaram que a escola fosse de facto o centro das políticas educativas, única e exclusivamente para darem aos alunos aquilo que só a escola lhes pode dar num meio tão desfavorecido.

Sem preferir uma visão excessivamente otimista, constata-se que o Agrupamento funcionou e atingiu alguns dos objetivos do Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, nomeadamente, envolver a comunidade local, integrar o pré-escolar e o primeiro ciclo, o que se prova pelo reconhecimento do trabalho feito, mesmo além-fronteiras da comunidade local.

No entanto como foram unânimes as entrevistadas, as parcerias nunca foram verdadeiras parcerias, pois a escola propunha e a comunidade local acatava, esta era a partilha de responsabilidade possível com a comunidade educativa, e os contratos de autonomia, que iriam permitir uma gestão mais descentralizada, nunca foram formalizados. Os normativos regulavam, continuava-se a construir projetos educativos que permitiam só uma autonomia relativa de modo a existir objetivos inatingíveis como a gestão efetiva dos recursos humanos e materiais, e a gestão do currículo. Seguia-se, continuamente na lógica referida por alguns autores da “mão de ferro com luva de veludo”, que, apesar do controlo exercido aparentava abertura na tomada de decisão.

Barroso resume de uma forma assaz pertinente o que se tem traduzido em termos de autonomia nos vários agrupamentos escolares e em que este não constituiu exceção:

«(...) a “autonomia” tem sido uma ficção, na medida em que raramente ultrapassa o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efetiva das suas melhores expetativas. Mas ela tem sido uma “ficção necessária” porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é aos seus atores e aos seus órgãos de governo, uma efetiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos.

Contudo, se adotarmos uma perspetiva “mais cínica” sobre a natureza e função desta “ficção” no contexto da estratégia política, podemos dizer que, em Portugal (como em outros países), a autonomia das escolas não se limitou a ser uma ficção, tornando-se muitas vezes, uma “mistificação” legal, mais para “legitimar” os objetivos de controlo por parte do governo e da sua administração, do que para “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão» (Barroso, 2004, p.49-50).

Este Agrupamento de Escolas “bebeu” algumas das boas práticas e conseguiu construir a sua autonomia possível, não escamoteando a realidade dos seus alunos, da sua comunidade na tomada possível de decisões nos vários domínios administrativos, financeiros, políticos e pedagógicos.

Não obstante, as intenções meritórias de normatização da matéria em apreço, constata-se um distanciamento notório entre o legislador e a realidade. Em nome da eficiência prática das normas, será profícua a diminuição dessa distância entre lei e realidade, com vista a uma maior fluidez e homogeneização de práticas que permitam uma articulação mais consistente de harmonização e adaptação à realidade, a Escola.

Referências Bibliográficas

AFONSO, Almerindo Janela (2001). Reforma do Estado e *Políticas Educacionais: entre a Crise do Estado Nação e a Emergência da Regulação Supranacional*. Educação e Sociedade, ano XXII, nº 75 Agosto 2001. (Documento policopiado).

AFONSO, Almerindo Janela (2009). *Políticas avaliativas e accountability em educação - subsídios para um debate ibero-americano*. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação* nº 9 Maio/Agosto 2009, p.57-70. Lisboa. Unidade de I&D de Ciências da Educação da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

AFONSO, Natércio & **WISEU**, Sofia (2001). *Relatório Sectorial 5- Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias*. Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, de 4 de Maio. Lisboa. Centros de Estudos da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

AFONSO, Natércio (2005). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e Crítico*. Porto. Edições ASA.

AFONSO, Natércio (2005). *A Globalização, o Estado e a Escola Pública*. Revista do Fórum Português de Administração Educacional nº 5, 32-41. Lisboa. Fórum Português de Administração Educacional.

AZEVEDO, J. (2007). *Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos*. In Conselho Nacional da Educação (Ed.), *Avaliação das Escolas Modelos e Processos* (pp. 14-99). Lisboa. Editorial do Ministério da Educação.

BALL, Stephen J. (1987). *The micropolitics of the school: towards a theory of school organization*. London. Methuen.

BALL, Stephen J. (2001). *Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação*. Currículo sem Fronteiras, v.1, n° 2, p.99-116, Julho/Dezembro 2001. Disponível online www.curriculosemfronteiras.org. (Documento policopiado).

BASS, B. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York. The Free Press.

BARBIERI, Helena (2002). *O Projeto Educativo e a Territorialização das Políticas Educativas*. Dissertação de Mestrado. Porto. Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/19747/2/59242.pdf> consultado em 14 de outubro de 2012.

BARBIERI, Helena (2003). *Os TEIP, o projeto educativo e a emergência de perfis de território*. *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 20, p.43-75. Porto.

BARDIN, Laurance (2008). *Análise de Conteúdo*. Lisboa. Edições 70, Lda.

BARROSO, J. (1992). *Entre a reforma curricular e a reforma da gestão à emergência do estabelecimento de ensino*. In Albano E. & M. Eugenia F. (org.). *A reforma curricular em Portugal e nos países da Comunidade Europeia*. (II Colóquio Nacional da AFIRSE). Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

BARROSO, João; **PINHAL**, João (Org.) (1996). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa. Edições Colibri.

BARROSO, João (Org.) (1996a). *O Estudo da Escola*. Porto. Porto Editora.

BARROSO, João (1996b). *O Estudo da Autonomia da Escola: da Autonomia Decretada à Autonomia Construída*. Porto. Porto Editora.

BARROSO, João (1997a). *Autonomia e Gestão das Escolas. A Autonomia das Escolas como Processo de Construção Social*. Lisboa. Editorial do Ministério da Educação.

BARROSO, João (1997b). *A formação em administração educacional em Portugal*. In A. Luís, J. Barroso & J. Pinhal (Org.). *A administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas*. Actas do 1º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional, realizado em Vilamoura a 27, 28 de Fevereiro e 1 de Março de 1997. Lisboa. Fórum Português de Administração Educacional.

BARROSO, João (1997c). “Da exclusão escolar dos alunos à inclusão social da Escola: que sentido para a territorialização das políticas educativas ”, in *Atas do Fórum Contra a Exclusão Escolar*, Lisboa. Ministério da Educação, PEPT.

BARROSO, João (1998a). “Descentralização e Autonomia: Devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública ”, comunicação proferida no Colóquio *Escola e Parcerias Educativas*, Lisboa, 2 e 3 de Julho de 1998.

BARROSO, João (1998b). *Da ‘rede escolar’ às ‘escolas em rede’*, documento policopiado.

BARROSO, João (1998c). “O Projeto Educativo de Escola enquanto eixo estratégico de desenvolvimento” in AAVV, *Pensar a Escola, Construir Projetos*, Porto, Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã.

BARROSO, João (1999). “Regulação e Autonomia da Escola Pública: o papel do Estado, dos Professores e dos Pais ”, *Inovação*, 12 (3), p. 9-33.

BARROSO, João (2001a). *Teorias das Organizações e da Administração Educacional* (Provas de Agregação), Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

BARROSO, João (2001b). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa. Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*. Lisboa. Centros de Estudos da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

BARROSO, João & **ALMEIDA**, Ana Patrícia (2001c). *Relatório Sectorial 1- Imagens em Confronto. Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*. Lisboa. Centros de Estudos da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

BARROSO, João & **ALMEIDA**, Ana Patrícia & **HOMEM**, Luísa Fernandes (2001d). *Relatório Sectorial 7- As assembleias de escola em discurso direto. Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*. Lisboa. Centros de Estudos da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

BARROSO, João; **AFONSO**, Natércio; **PINHAL**, João; **WISEU**, Sofia (2003a). *Modos de Regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direção Regional de Educação de Lisboa e de município*. Lisboa. Centros de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

BARROSO, João & **WISEU**, Sofia (2003b). *A Emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura*. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 897-921, setembro 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302003000300008. (Documento policopiado).

BARROSO, João (2004). *A autonomia das escolas uma ficção necessária*. Lisboa: Universidade Aberta. *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17(2), p. 49-83. Lisboa.

BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BARROSO, João (Org.) (2006). *Regulação das Políticas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa. Educa/Unidade de I&D Ciências da Educação.

BARROSO, João; **CARVALHO**, Luís Miguel; **FONTOURA**, Madalena; **AFONSO**, Natércio; (2007). *As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional*. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação* n.º 4, Outubro/Dezembro 2007, p. 5-20. Lisboa. Unidade de I&D de Ciências da Educação da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

BARROSO, João & **AFONSO**, Natércio; (Org.) (2011). *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimentos e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão.

BEETHAM, David (1988). *Burocracia*. Lisboa. Editorial Estampa

BELL, D. (1979). *The coming of Post-Industrial Society*. London. Heinemann.

BENAVENTE, Ana (1995) - *As inovações nas escolas: um roteiro de projetos*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional.

BENAVENTE, Ana (2001). *Portugal, 1995/2001: Reflexão sobre Democratização e Qualidade na Educação Básica*. *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 27 p. 99-123

BENNIS, W., (1976). *Indivíduo e organização*. In C. Fischler (Ed.), *A Burocracia* (p. 65-70). Lisboa: Socicultur.

BERTRAND, Yves & **VALOIS**, Paul (1994). *Paradigmas Educacionais. Escola e Sociedades*. Lisboa. Instituto Piaget.

BETTENCOURT, Ana; **SOUSA**, M. (2000). “O conceito de ensino básico e as práticas de integração educativa”, in *Territórios educativos de intervenção prioritária: construção “ecológica” da Ação educativa*”, Lisboa. Instituto de Inovação Educacional. p. 13-43.

BILHIM, João (2009). *Ciência da Administração*. Lisboa. Universidade Aberta.

BODGAN, Robert & **BIKLEN**, Sari (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e métodos*. Porto. Porto Editora.

BOLÍVAR, A. (1997). *Liderazgo, mejora y centros educativos*. In A. Medina (Ed.), *El liderazgo en educación* (p. 25-46). Madrid. UNED.

BOUTINET, Jean-Pierre (1996). *Antropologia do Projecto*. Lisboa. Instituto Piaget.

BREDESON, P. (1996). *New directions in preparation of educational leaders*. In Leithwood, Chapman, Corsan, Hallinger & Hart (Eds.). *International Handbook of Educational Leadership and Administration*. London. Kluwer Academic Publishers.

BRYMAN, A. (1996). *Charisma & leadership in organizations*. London: Sage Publications.

BUSH, Tony (1986). *Theorie of educational Management*. London. Harper & Row

BUSH, Tony (1995). *Theories of educational management*. London. A SAGE

CANÁRIO, Rui et al (1996). *A Escola e o Espaço Local – Políticas e Actores*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional.

CANÁRIO, Rui; **ALVES**, Natália; **ROLO**, Clara (1999). “Exclusão social e exclusão escolar: a criação dos territórios educativos de intervenção prioritária”, in *Educação e política*, p. 163-171. Lisboa.

CANÁRIO, Rui; **ALVES** Natália; **ROLO**, Clara (2000). “Territórios educativos de intervenção prioritária: entre a ‘igualdade de oportunidades’ e a ‘luta contra a exclusão’”, in *Territórios educativos de intervenção prioritária: construção “ecológica” da Ação educativa*, p. 139-170. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.

CANÁRIO, Rui (2004). *Territórios Educativos e Políticas de Intervenção Prioritária: uma análise crítica*. Florianópolis, *Perspectiva*, v.22, nº 001 p.47-78, janeiro/junho 2004 (Documento policopiado).

CARMO, Hermano & **FERREIRA**, Manuela M. (2008). *Metodologia de Investigação, Guia para autoaprendizagem*. Lisboa. Universidade Aberta.

- CARVALHO, J. Eduardo** (2009). *Metodologia do Trabalho Científico: «Saber-Fazer» da investigação para dissertações e teses*. Lisboa. Escolar Editora.
- CASTRO, Catarina Sarmento** (2007). *Administração e Organização Escolar. O Direito Administrativo da Escola*. Porto. Porto Editora.
- CHIAVENATO, I.**, (1987). *Teoria Geral da Administração*. São Paulo. McGraw-Hill.
- CLEGG, S.**, (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras. Celta.
- CLÍMACO, Maria do Carmo** (2005). *Avaliação de Sistemas em Educação*. Lisboa. Universidade Aberta.
- CORTESÃO, Luísa** (1988). *Contributo para a Análise de Possibilidade e dos Meios de Produzir Inovação – Caso da Formação de Professores. Tese de Doutoramento*. Porto. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto. (Documento policopiado).
- CORTESÃO, Luísa** (1992). *Algumas Notas sobre a possibilidade de Ocorrência de Inovação em Educação*. Comunicação apresentada no 2º Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. (Documento policopiado).
- COSTA, António F.** (2001). *Sociologia*. Coimbra. Quimera Editores.
- COSTA, Jorge Adelino** (1998). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto. Edições ASA.
- CROZIER, M.**, (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris. Éditions du Seuil.
- CRSE** (1988). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa. M.E.
- DESHAIES, Bruno** (1997). *Metodologia da Investigação em Ciências Humanas*. Lisboa. Instituto Piaget.
- DÍAZ, A.** (2003). *Avaliação da Qualidade das Escolas*. Porto. Edições ASA.
- DIOGO, Fernando** (1994). *Por um Projecto Educativo em Rede*. Porto. Edições ASA.

DINIS, Luís Leandro (2001). *Relatório Sectorial 3- Tempos, ritmos e processos: da comissão executiva instaladora à direção executiva. Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*. Lisboa. Centros de Estudos da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

ENGWALL, L. (2007). The anatomy of management education. Management revista online, retirado em Março de 2008 de www.elsevier.com/locate/scaman.

ETZIONI, A., (1989). *As organizações modernas*. S. Paulo. Livraria Pioneira Editora.

ESPINEY, Rui (Org.) (1994), *Escolas Isoladas em Movimento...* Setúbal. ICE.

ESTRELA, Albano (1990). *Teoria e Prática de Observação de Classes, Um Estratégia de Formação de Professores*. Porto. Porto Editora.

FERNANDES, Domingos (1991) *Notas sobre os Paradigmas de Investigação em Educação*. *Noesis* (18) p.64-66. Lisboa. dgidc. min-edu

FERREIRA, Elisabete (2012). *(D)enunciar a Autonomia – Contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar*. Porto. Porto Editora.

FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). *Administração da Educação. Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto. Edições ASA.

FERREIRA, Isabel & **TEIXEIRA**, Ana Rita (2010). *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: breve balanço e novas questões*. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX, 2010, p. 331-350. (Documento policopiado).

FLORES, Manuel (2005). *Agrupamento de Escolas. Indução Política e Participação*. Coimbra. Edições Almedina SA.

FONTOURA, Maria Madalena (2008). *Política e acção pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar*. *Revista Portuguesa de Educação*, 2008, 21(2), p.5-31. Braga. CIEd – Universidade do Minho. (Documento policopiado).

FORMOSINHO, João & **MACHADO**, Joaquim (1988). A administração das escolas no Portugal democrático. In *Autonomia, gestão e avaliação das escolas*. Porto: Edições ASA.

FORMOSINHO, João; **FERREIRA**, Fernando Ilídio; **MACHADO**, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto. Edições ASA.

FREIRE, Paulo (1991). *A Educação na Cidade*. São Paulo: Cortez Editora.

FREIRE, Paulo (1996). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.

FRIEDBERG, Erhard (s.d.). *Fundamentos de Análise Estratégica*. Adaptado de *L'Analyse Sociologique des Organizations* por **CANÁRIO**, Beatriz. Lisboa. FOCO.ISG. (Documento policopiado).

FRIEDBERG, Erhard (1995). *O Poder e a Regra – Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa. Instituto Piaget.

FRITZELL, Christer (1987). *O Conceito de Autonomia Relativa na Teoria Educativa*. *British Journal of Sociology of Education*, vol.8, n.º 1. (Documento policopiado).

FULLAN, Michael (2003). *Liderar numa Cultura de Mudança*. Porto. Edições ASA.

GIDDENS, A., (1994). *Capitalismo e Moderna Teoria Social*. Lisboa. Presença.

GODIN, Seth (2008). *Tribos, Precisamos de um líder*. Alfragide. Lua de Papel.

GOMEZ, F. & **JIMÉNEZ**, A. (1992). *Administracion Educativa (Manual del Administrador de La Educación)*. Salamanca. Hespérides.

- GONÇALVES**, Luís Manuel (1992). *Sardoal: Do Passado ao Presente*. Sardoal. Edição da Câmara Municipal de Sardoal.
- GUERRA**, Isabel Carvalho (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo, Sentidos e formas de uso*. Parede. Príncípia.
- INSTITUTO DE INOVAÇÃO EDUCACIONAL** (1996). *A Avaliação dos TEIP*. Lisboa. IIE. (Documento policopiado).
- LESSAR-HERBERT**, Michelle et al. (1994). *Investigação Qualitativa. Fundamentos e Práticas; 3ª edição*. Lisboa. Instituto Piaget.
- LESSAR-HERBERT**, Michelle (1996). *Pesquisa em Educação*. Lisboa. Instituto Piaget.
- LOPES**, José Hipólito (2007). *As Autonomias Imaginadas: a Autonomia como referencial da acção pública em educação. Sísifo – Revista de Ciências da Educação n.º 4, Outubro/Dezembro 2007*. p. 21-28. Lisboa. Unidade de I&D de Ciências da Educação da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).
- LIMA**, Iana Gomes & **SANTOS**, Graziella Souza (2001). *Resenha Críticas - Políticas Educacionais - Questões e Dilemas. Currículo sem Fronteiras, v.12, nº 1*, p.292-305, Janeiro/Abril 2012. Disponível online www.curriculosemfrnteias.org. (Documento policopiado).
- LIMA**, Licínio (1997). Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal. *Rev. Fac. Educ.* [online]. vol. 23, no. 1-2. Retirado em 9 de Abril de 2008 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010225551997000100007&lng=pt&nrm=iso.
- LIMA**, Licínio (2004). *O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Desconcentrada. Revista Portuguesa de Educação ano17, vol.002*. Braga. Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação. (Documento policopiado).

LIMA, Licínio (Org.) (2006a). *Compreender a Escola. Prespectivas de Análise Organizacional*. Porto. Edições ASA.

LIMA, Licínio (Org.) (2006b). *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de Investigação*. Porto. Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação. (Documento policopiado).

LIMA, Licínio (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto. Porto Editora.

LÓIA, Maria do Rosário Lucas Vicente (2008). *Identificação e Caracterização de Classes de Escolas de Sucesso. Um Estudo de Caso*. Lisboa. Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologias. (Dissertação de Mestrado; Documento policopiado).

MACBEATH, John e al. (2005). *A História de Serena, Viajando rumo a uma Escola melhor*. Porto. Edições ASA.

MARQUES, M^a Margarida Ferreira (1996). *O Partenariado na Escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

MARTINS, Maria Assunção; **PAIS**, José António (1997). *Sardoal – Centro Histórico: Alguns Aspectos Sociológicos*. Sardoal. Edições Câmara Municipal.

MELO, M. Benedita Portugal (2011). *Contributos para a compreensão do «Efeito Professor TEIP»: proposta de um programa de pesquisa*. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXI, 2011, pág. 159-169. Porto. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9866.pdf> consultado em 14 de outubro de 2012.

MERTON, R., (1979). *A ambivalência sociológica*. Rio de Janeiro. Zahar Editores.

MERTON, R., (1978). Estrutura burocrática e personalidade. In E. Campos (Ed.), *Sociologia da Burocracia* (pp. 107-124). Rio de Janeiro. Zahar Editores.

MINTZBERG, H., (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

MOREIRA, Adriano et al (2009). *A Autonomia das Escolas*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.

MOREIRA, João Manuel (2009). *Questionários Teoria e Prática*. Coimbra. Edições Almedina, SA.

MORGADO, José Carlos (2000). *A (D)esconstrução da Autonomia Curricular*. Porto. Edições ASA.

MULLER, Pierre (2003). *Les Politiques Publiques*. Paris. P.U.F. (Documento policopiado).

MULFORD, B. (2006). *Liderazgo para mejorar la calidad de la educación secundaria: algunos desarrollos internacionales*. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 10. Retirado em 5 de Dezembro, 2007 de <http://www.ugr.es/local/recfpro/Rev101ART2.pdf>.

MURPHY. R. (1982). *Power and Autonomy in the Sociology of Education*. *Theory and Society*, vol.11, n.º 2, p. 179-202. (Documento policopiado)

NÓVOA, António (1992). *A reforma educativa portuguesa: questões passadas e presentes sobre a formação de professores*. In A. Nóvoa & T. Popkewitz, *Reformas educativas e formação de professores*. Lisboa. Educa.

NÓVOA, António (coordenação) (1995). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa. Publicações Dom Quixote.

NÓVOA, António (2005). *Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation*. In A. Nóvoa *L'Europe reinventée. Regards critiques sur l'espace Européen de L'education*. (Documento policopiado)

PEREIRA, O. (2004). *Fundamentos de comportamento organizacional*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.

PINHAL, João; **VISEU**, Sofia (2001). *Relatório Sectorial 6 - A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão*. Programa de Avaliação Externa do

Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Lisboa. Centros de Estudos da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. (Documento policopiado).

PIRES, Eurico Lemos (1987). *Lei de Bases do Sistema Educativo*. Porto. Edições ASA.

QUIVY, Raymond & **CAMPENHOUDT**, Luc Van (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa. Gradiva Publicações Lda.

SANCHES, Fátima Chorão; **FORMOSINHO**, João; **AFONSO**, Natércio (2002) *Gestão Escolar, Autonomia e Participação. Balanço de 25 anos de Política Educativa em Administração Escolar. Revista Administração Educacional, n.º 2, 2002.* Lisboa. Fórum Português de Administração Educacional.

SARMENTO, Manuel (1993). *A Escola e as Autonomias*. Coleção Cadernos Pedagógicos, n.º 9. Porto. Edições ASA.

SARMENTO, Manuel (org.) (1999). *Autonomia da Escola - Políticas e práticas*. Porto. Edições ASA.

SARMENTO, Manuel (1999a). *Agrupamentos Educativos, territorialização e autonomia: raízes estruturais e efeitos de superfície*. In *Aprender, n.º23*. Portalegre. ESE.

SARMENTO, Manuel (1999b). *Contratos de Autonomia, Aprendizagem Organizacional e Liderança*. Porto. Edições ASA.

SARMENTO, Manuel (2000a). *A edificação dos TEIP como sistemas de ação educativa concreta*. In *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisboa. IEE.

SARMENTO, Manuel (2000b). *As lógicas de ação na Escola*. Lisboa. IEE.

SCHEERENS, J., (2004). *Melhorar a eficácia das escolas*. Porto. Edições ASA.

SCHWANTZ, Dietrich (2004). *Cultura. Tudo o que é preciso saber*. Alfragide. Livros d'Hoje, Publicações Dom Quixote.

SERGIOVANNI, Thomas J. (2004a). *O mundo da liderança: desenvolver culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas*. Porto. Edições ASA.

SERGIOVANNI, Thomas J. (2004b). *Novos caminhos para a liderança escolar*. Porto. Edições ASA.

SILVA, Augusto Santos & **PINTO**, José Madureira (orgs.) (2007). *Metodologia das Ciências Sociais; 14ª edição*. Porto. Edições Afrontamento.

SILVA, José Manuel (2010). *Líderes e Lideranças em Escolas Portuguesas. Protagonistas, práticas e impactos*. Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão.

SIMÕES, Graça Maria Jegundo (2005). *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas. A Teia das Lógicas de Acção*. Porto. Edições ASA.

STOER, Stephen R. e **RODRIGUES**, Fernanda (com colaboração de Helena BARBIERI). (1999). *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: análise do contributo das parcerias*, Relatório Final. Porto. IIE e CIIE da FPCE. (Documento policopiado).

STOER, Stephen R. e **RODRIGUES**, Fernanda (com colaboração de Helena BARBIERI) (2000). *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Análise do contributo das parcerias*, in AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional.

STOER, Stephen R. (2008). *O Estado e as Políticas Educativas: Uma proposta de mandato renovado para a Escola Democrática*. *Educação, Sociedade & Cultura*, n.º26, 2008, p. 149-173. (Documento policopiado)

TAYLOR, S. *et al*, (1997), *Educational policy and the politics of change*. Londres: Routledge.

TEODORO, António (2003). *Educação e políticas públicas no Portugal contemporâneo: da construção do modelo escolar ao tesouro a descobrir*. *Revista Lusófona de Educação*. Lisboa. Edições Universitárias Lusófonas.

TOFFLER, Alvin (1980). *The Third Wave*. London. Collins.

VALA, Jorge (1986). *A análise de conteúdo, in Metodologia das Ciências Sociais*. Porto. Afrontamento.

VIEIRA, Ana Maria Neves & **VIEIRA**, Ricardo Neves (2011). *Territórios Educativos e Mecanismos de Lidar com a Diferença na Escola*. II Encontro de Sociologia de Educação da FLUP, “Educação, Territórios e (Des) igualdades” (Documento policopiado)

WEBER, M. (1958). *Essays in Sociology*. New York. Oxford University Press.

WEBER, M. (1976). *Características da Burocracia*. In. C. Fischler (Ed.), *A Burocracia* (pp. 41-48). Lisboa. Socicultur.

WEBER, M. (1978). *Os fundamentos da organização Burocrática: uma construção do tipo ideal*. In E. Campos (Ed.), *Sociologia da Burocracia* (p. 15-28). Rio de Janeiro. Zahar Editores.

WEIL, S. (1976). *Burocracia e divisão do trabalho*. In C. Fischler (Ed.), *A Burocracia* (p. 93-95). Lisboa. Socicultur.

WEILER, Hans (1999). *Perspetivas Comparadas em Descentralização Educativa*. In SARMENTO, Manuel (org.) (2000). *Autonomia da Escola - Políticas e práticas*. (p.95-122) Coleção Perspetivas Atuais. Porto. Edições ASA.

Legislação

- 1986 **Lei nº 46/86**, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).
- 1989 **Dec. Lei nº 43/89**, de 3 de Fevereiro (Regime Jurídico da Autonomia na Escola)
- 1991 **Dec. Lei nº 172/91**, de 10 de Maio (Regime Jurídico de Direção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Ensino de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário)
- 1996 **Despacho nº 147-B/ME/96**, de 8 de Julho (Linhas Gerais Orientadoras dos TEIP)
- 1996 **Despacho-Conjunto nº 73/SEAE/SEEI/96**, de 10 de Julho (Condições de Desenvolvimento dos Projetos TEIP)
- 1998 **Dec. Lei nº 115-A/98, de 4 de maio**, de 4 de Maio (Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário)
- 2006 **Despacho da Ministra da Educação**, de 26 de Setembro (TEIP's II)
- 2008 **Dec. Lei nº 75/2008**, de 22 de Abril (Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário).
- 2008 **Dec. Lei nº 144/2008**, de 28 de Julho (Transferência de competências para os municípios em matéria de educação de acordo com o regime previsto na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.)

Documentação

1996	Pacto Educativo para o Futuro (Documento de Trabalho)
1996	Projeto TEIP 1996/1999
1996	Projeto TEIP 1996/1997
1997	Plano Anual de Atividades ano letivo 1997/1998
1998	Relatório de Atividades TEIP ano letivo 1998/1999
2000	Relatório de Avaliação Final Subprojetos /Atividades TEIP ano letivo 1999/2000
2001	Plano Anual de Atividades Agrupamento ano letivo 2001/2002
2001	Plano Anual de Atividades TEIP ano letivo 2001/2002
2002	Relatório de Avaliação Final Subprojetos /Atividades TEIP ano letivo 2001/2002
2002	Relatório Observatório de Qualidade ano letivo 2001/2002
2005	Relatório Final de Atividades de Enriquecimento Curricular ano letivo 2004/2005
2007	Carta Educativa do Concelho

Anexos

- Anexo I Guião de Entrevista
- Anexo II Entrevista à docente que desempenhou a função de Coordenadora de Projetos durante o funcionamento do Agrupamento.
- Anexo III Entrevista à docente que desempenhou a função de Coordenadora TEIP até à formação do Agrupamento.
- Anexo IV Entrevista à docente que desempenhou a função de Coordenadora de Departamento durante o funcionamento do Agrupamento.
- Anexo V Entrevista à docente que desempenhou a função de Vice-Presidente durante a formação e funcionamento do Agrupamento.
- Anexo VI Grelha de Análise das Entrevistas.