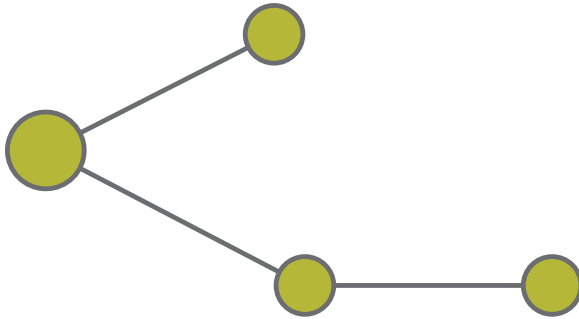




Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios

Organizadores:
António Neto-Mendes
Jorge Adelino Costa
Manuela Gonçalves
Dora Fonseca



Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios

Organizadores:

António Neto-Mendes
Jorge Adelino Costa
Manuela Gonçalves
Dora Fonseca

Ficha Técnica

Título:

Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios
VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar

Organizadores:

António Neto-Mendes
Jorge Adelino Costa
Manuela Gonçalves
Dora Fonseca

Design: Joana Pereira

Impressão: RealBase

Editora:

UA Editora
Universidade de Aveiro
Serviços de Documentação, Informação Documental e Museologia

1ª edição - dezembro 2018

Tiragem: 350 exemplares

ISBN: 978-972-789-577-9

Depósito Legal: 449615/18

Apoio:

Departamento de Educação e Psicologia
Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UID/CED/00194/2013.



FCT
Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

 **dep**
universidade de aveiro
departamento de educação e psicologia

cidtff
centro de investigação
Didática e Tecnologia na Formação de Formadores

Índice

Nota introdutória	7
-------------------------	---

Conferências

Os agrupamentos: entre a lógica administrativa e a lógica pedagógica na definição da rede escolar	
João Barroso	11
Agrupamento de escolas: choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática	
Licínio Lima	31
A rede escolar em Portugal: Apontamentos Histórico-Políticos e desafios pedagógicos	
António Neto Mendes	57

Painel

Rede Escolar: (Re)configurações, tensões e desafios?	
Eduardo Lemos	87
Mário Nogueira	91

Comunicações

Eixo 1 | Regulação central e regulação local

O perito externo nos modos de regulação do programa TEIP2: regulado, regulador e recurso de regulação	
Ana Gama	101
Plano Nacional de Educação, Planos Municipais de Educação no Brasil e a Educação em Tempo Integral	
Andréia Silva Abbiati & Pedro Ganzeli	127

O projeto educativo dos agrupamentos: entre a feição de instrumento de gestão curricular e a de um mecanismo de regulação <i>centroperiférica</i> - proposta de um modelo de análise	
Carla Lacerda, Henrique Ramalho & João Rocha	153

A Carta Educativa e a gestão da rede de escolas em Portugal	
Dora Castro, Irene Figueiredo & Fernando Diogo	177

Autobiografias do Insucesso – o território e a regulação local da educação	
Manuel Cabeça	193

Eixo 2 | Autonomia da escola e ‘descentralização’ para o Município

Atores locais e contrato de educação e formação municipal	
Elisabete Martins & Joaquim Machado	221

A descentralização do sistema educativo entre a autonomia das escolas e a agenda da municipalização	
Henrique Ramalho	231

A Escola, o Município e a descentralização Educativa	
Joana Leite & Joaquim Machado	261

Eixo 3 | Rede pública e rede privada

Regulação através de organizações educativas transnacionais: o exemplo do campo das escolas internacionais na Grande Lisboa	
Anne Schippling	273

Rede Escolar, Descentralização e Privatização: o caso da Suécia	
Marilene Santos	291

Eixo 4 | Rede de escolas e rede de agrupamentos

A construção de um ‘mega agrupamento’ de escolas: dinâmicas de inovação e sentimentos de perda

João Salgueiro 325

Agrupamentos de Escolas, Gestão Pedagógica e Educação Física no 1º CEB – práticas de sustentabilidade

Juliana Rodrigues & Rui Neves 353

Eixo 5 | Gestão da escola e gestão do agrupamento

Gestión del currículum en un aula de Formación Profesional para la construcción de códigos éticos

Antonio Fabregat Pitarch & Isabel María Gallardo Fernández 379

Agrupamento de escolas e ação do coordenador de estabelecimento

Filomena Soares & Joaquim Machado 397

Organización y gestión de la escuela en los periodos de transición de la Educación Primaria a la Educación Secundaria Obligatoria

Héctor Saiz-Fernández, Isabel María Gallardo-Fernández
& Ángel San Martín Alonso 415

Organización del aula de Educación Infantil desde la Creatividad y el Diseño de Tareas

Isabel María Gallardo Fernández 435

Pelos caminhos da escola inclusiva

Joaquim Monteiro Brigas 455

A supervisão docente e as lideranças intermédias. Qual o papel do Coordenador na supervisão da prática docente?

José Caldas, Fernando Diogo & Paula Romão 473

Políticas de gestão e organização educativa: Contratos de autonomia e desenvolvimento das escolas

Maria Helena S. Gregório 503

Nota introdutória

Pode afirmar-se que o *Simpósio*, que agora dá à estampa o oitavo livro de atas, nasce com o século XXI. Desde o ano 2000 que a comunidade escolar, num sentido mais lato, e a comunidade académica, num sentido mais estrito, se habituaram a ter regularmente um momento de debate de ideias e de políticas educativas, mas também de troca de experiências, mobilizador de vozes oriundas de um espaço internacional constituído maioritariamente pelo triângulo Europa Ibérica, América Latina e África Lusófona.

Esta circunstância, só por si, mostra as evidências de um processo de globalização que se desenvolve em diferentes geografias, com intensidades variáveis e em territórios marcados por escalas e características muito diversas.

As propostas oferecidas para o debate educacional dos Simpósios nunca escamotearam os desafios globais, embora não possam ignorar a sua geografia sede e respetiva historicidade. O sistema educativo português conheceu nos últimos 40 anos períodos de crescimento que permitiram realizar algumas das promessas que a democratização do país anunciara. Assistiu-se aos avanços da rede da educação pré-escolar, a universalização progressiva da escolarização dos três ciclos da escolaridade básica obrigatória foi fazendo o seu caminho, com um crescimento sem par da rede de estabelecimentos. Ainda recentemente assistimos a novo alargamento da escolaridade obrigatória, cobrindo agora todo o período dos 6-18 anos. A diversidade da oferta educativa intensificou-se, mas os desafios de uma educação verdadeiramente inclusiva ainda suscitam preocupação. O sistema educativo passa, assim, por transformações sérias, com profundas repercussões em vários setores.

O VIII Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar – dedicado ao tema “*Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios*” e realizado no Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro, a 8 e 9 de maio de 2017 – aprofunda um debate sobre um dos setores mais afetados pelas mudanças: de uma “rede de escolas” passámos a conviver com uma “rede de agrupamentos”, construídos por vezes numa lógica racional-burocrática, ignorando os atores locais, quer estes sejam institucionais ou individuais. Na génese deste fenómeno há fatores vários, mas ninguém nega a importância da recessão da população escolar que atinge níveis preocupantes, contribuindo para reacender velhas tensões entre rede pública e rede privada, por exemplo, obrigando a redesenhar a rede escolar por força da desertificação dos territórios e da decisão político administrativa de encerramento de estabelecimentos.

As retóricas públicas da ‘autonomia’ e da ‘descentralização’ agudizam a discussão em torno do triângulo poder central/poder local/ (agrupamento de) escolas. A rede escolar, palco da ação educativa em permanente transformação, é o resultado das (re)configurações sucessivas que ora procuram atenuar tensões, ora as deixam ainda mais acesas, abrindo caminho a novos ou renovados desafios que colocam a Educação no fio da navalha. O conjunto de textos que dão corpo a esta publicação contribui para o enriquecimento, assim o esperamos, de um debate tão urgente quanto necessário.

A organização deste livro respeita a arquitetura do programa do evento: uma primeira parte com os textos das três conferências; a segunda parte com os contributos do painel com representantes de vários setores educacionais; e, finalmente, dezoito textos de comunicações, organizados em função de cinco eixos.

Estes vinte e três textos confirmam a complexidade do fenómeno que é a *rede escolar*, desvelam velhas tensões (como a da administração *versus* pedagogia) e permitem perspetivar criticamente os desafios que enfrentam agentes escolares e decisores políticos.

Universidade de Aveiro, julho de 2018
Os Organizadores.

CONFERÊNCIAS

OS AGRUPAMENTOS: ENTRE A LÓGICA ADMINISTRATIVA E A LÓGICA PEDAGÓGICA NA DEFINIÇÃO DA REDE ESCOLAR¹

João Barroso
Universidade de Lisboa
jbarroso@ie.ulisboa.pt

Resumo

A junção de estabelecimentos de ensino numa mesma unidade de gestão, por critérios administrativos e pedagógicos, foi introduzida em Portugal na sequência do estudo sobre autonomia e gestão escolar que realizei para o Ministério da Educação em 1996. Contudo, a medida legislativa que foi aprovada tinha uma preocupação mais administrativa do que pedagógica, ao contrário do que eu propunha com a associação de escolas. No presente artigo, depois de um breve historial sobre a introdução do conceito de junção escolar no estrangeiro e em Portugal, faço uma análise das minhas propostas, desde os finais do milénio até à atualidade, para pôr em relevo a oposição ainda hoje presente entre razões administrativas e razões pedagógicas no governo das escolas.

1 Intervenção no VIII Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar “Rede escolar – (re)configurações, tensões e desafios”, realizado pelo Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro, em 8 de maio de 2017. Manteve-se no essencial o texto que serviu de suporte à apresentação oral adaptando-o à versão escrita exigida pela publicação das atas.

Introdução

O tema da minha intervenção decorre de um dos propósitos declarados do Simpósio:

“O VIII Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar, ao sinalizar a rede escolar, propõe um debate sobre um dos sectores mais afetados pelas mudanças: de uma rede de escolas passámos a conviver com uma rede de agrupamentos, construídos por vezes numa lógica racional-burocrática, ignorando os atores locais, quer estes sejam institucionais quer sejam individuais.”

Tendo tido a oportunidade de propor formalmente a “associação das escolas” (em particular de menor dimensão) como condição eventual para obter requisitos necessários à concessão de maior autonomia para a escola, no quadro do estudo que me foi encomendado pelo então ministro da educação (em 1996) Eng.º Marçal Grilo, pude assistir, desde muito cedo, à deriva que os assessores e altos funcionários da administração educativa deram às minhas propostas com a criação dos “agrupamentos”.

Foi visível, desde essa altura, a oposição existente entre uma “lógica pedagógica” (associação) para a constituição da rede escolar (que perfilhava) e uma “lógica administrativa” (agrupamento) que constituía o leitmotiv da solução que acabou por triunfar.

É com base nessa oposição entre as duas lógicas para a redefinição da rede escolar que irei centrar a minha intervenção.

Numa primeira parte, recordarei alguns exemplos de dispositivos de conexão formal entre escolas existentes em diferentes países (incluindo Portugal), com várias intensidades, datando os mais remotos dos anos de 1960.

Numa segunda parte, apresentarei uma breve síntese das minhas propostas de constituição de associação de escolas, feitas em 1996 no estudo sobre “autonomia e gestão escolar” (editado em 1997).

Finalmente, *numa terceira parte*, procurarei analisar a situação atual dos “agrupamentos” de escola no quadro da tensão existente entre razões administrativas e razões pedagógicas para a sua justificação.

Antecedentes – dispositivos formais de conexão entre escolas²

A descentralização, o reforço da autonomia das escolas e a importância atribuída à constituição de territórios educativos estão na origem, em diferentes países, de dispositivos mais ou menos formais de conexão entre escolas, com a finalidade de: fortalecer o intercâmbio local de professores, alunos e práticas; gerir espaços de interdependência (de recursos, de fluxo de alunos, etc.); concertar decisões entre entidades autónomas; promover a coerência pedagógica e/ou administrativa na partilha de territórios, espaços e iniciativas educativas.

É o caso dos “*schools clusters*” nos Estados Unidos (expressão que se generalizou nos países de língua inglesa para designar situações semelhantes), das “*bassins de formation*” em França, ou as várias modalidades de “*territórios educativos de intervenção prioritária*” existentes no Reino Unido, em França ou em Portugal (com este ou outro nome semelhante) e ainda, no caso português, a experiência das “*áreas escolares*” e outras iniciativas setoriais, como por exemplo, as “*escolas rurais*” abrangidas pelo projeto de intervenção do Instituto das Comunidades Educativas.

School cluster

Quanto à designação “school cluster” (aglomerado / agrupamento de escolas semelhantes em função de determinadas afinidades) é usada, de um modo geral, em língua inglesa, para designar, em vários países,

2 Depois de ter feito a minha intervenção no Simpósio em maio, publicou o Conselho Nacional de Educação, em julho de 2017, um estudo sobre os agrupamentos (Rodrigues et alli, 2017) onde é feita uma pormenorizada revisão da literatura sobre os “school clusters”. O estudo inclui igualmente uma análise sobre o contexto português de reordenamento da rede escolar e o tratamento da informação recolhida sobre a criação e funcionamento de uma amostra de 25 agrupamentos selecionados. Apesar de não incluirmos no presente texto qualquer informação desta publicação (devido à sua divulgação posterior), recomendamos o leitor interessado neste tema à sua leitura que fornece muita informação complementar ao que é descrito no ponto 1 desta comunicação.

uma experiência de ligação formal entre várias escolas, nomeadamente de pequena dimensão e com um certo grau de isolamento.³

Num relatório importante, editado em 2008 pelo International Institute for Educational Planning da UNESCO, intitulado “*School cluster and teacher resources centres*” da autoria de Elisabeth A. Giordano, é feita uma análise do papel importante deste movimento:

“A ideia de agrupar escolas e ligá-las entre si, com o fim de partilhar recursos, competências e experiências, emergiu nos anos de 1960 na América Latina. Desde então, o modelo desenvolveu-se por toda a parte, sob diferentes nomes e pode ser encontrado em áreas rurais e urbanas da América Latina, Ásia, África e até de países industrializados”. (Giordano, 2008, p.11)

Segundo a definição dada por esta autora: “*O cluster escolar consiste num agrupamento de escolas com objetivos educacionais e/ou administrativos. Num cluster escolar, várias escolas atuam em conjunto para partilharem recursos com o fim de desenvolverem condições para praticarem a educação.*” (idem, p. 25). Estes clusters “*têm diferentes objetivos (pedagógicos, económicos, administrativos e até políticos) e desempenham várias tarefas*”. Em muitos países fazem parte (muitas vezes associados à constituição de centros de recursos para professores) do desenvolvimento de projetos de escola. No contexto da descentralização, clusters e centros de recursos desempenham inúmeras tarefas e atuam como ligação entre as autoridades centrais e as escolas e suas comunidades e servem sobretudo para partilhar recursos.

A origem do “school cluster” parece associada à necessidade de desenvolver as escolas rurais. O modelo clássico de clusters significa que se colocam várias escolas a trabalhar em conjunto de maneira a formar uma rede. Em geral, uma escola maior e mais bem equipada atua como escola central e dispõe de um centro de recursos equipado com uma biblioteca e vários equipamentos para os professores de diferentes escolas. Pode funcionar também como local de encontro de professores, para troca

3 Há países (por exemplo Irlanda) onde é utilizada a expressão “school network” (rede de escolas) como equivalente de “school cluster”, para significar um grupo de escolas que trabalham em conjunto para um objetivo comum. Ver <http://www.worldwiseschools.ie/participation-in-school-cluster-network-activities/>

informal de ideias ou formação em serviço. Mas além desta intenção mais pedagógica a associação de escolas também serviu para desempenhar funções administrativas e de supervisão num território mais vasto.

Em geral a dimensão varia entre 2 e 15 escolas dependendo das zonas geográficas e da acessibilidade. Embora seja uma estratégia associada em muitos países à promoção de melhores condições de ensino para as escolas rurais, nomeadamente no apoio aos professores, a ideia está hoje generalizada para diferentes contextos incluindo zonas urbanas.

Nas conclusões do referido documento de 2008 para a UNESCO, a autora apresenta os seguintes motivos que encontrou nas dezenas de exemplos estudados, em diferentes países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, em zonas rurais ou urbanas, para a criação de “schools clusters” (associados em geral à criação de centros de recursos): cooperação entre escolas; partilha de recursos para professores e alunos; acesso a um maior número de atividades pedagógicas; desenvolver a gestão da educação; distribuir responsabilidades educativas com atores locais.⁴

Além deste inventário de razões que estão na base da constituição de “schools clusters” a autora alerta o seguinte:

“Usar o school cluster principalmente como unidade administrativa não permite atingir o objetivo de aumentar a qualidade da educação. Centros de recursos e clusters funcionam melhor quando stakeholders locais, incluindo educadores, administradores e pais, assim como autoridades públicas locais são mobilizados e comprometidos para cooperarem no desenvolvimento da educação.” (Giordano, 2008, p.144)

Bassin de formation

No caso da expressão “bassin de formation” (bacia de formação) ela é utilizada sobretudo em França desde a década de 1980 (relatório Prost sobre os liceus em 1983), tendo sido retomada de modo mais

4 Luís Miguel Carvalho (2016, p.18) integra este movimento nas preocupações da Nova Gestão Pública e referindo-se ao mesmo texto de Giordano salienta a diversidade de experiências existentes neste domínio.

ou menos episódico em alguns textos legais. Contudo foi só em 2001 que de uma maneira “universal” a criação de “*bacias de educação e formação*” foi imposta formalmente a todos os “reitores de academia” de França (circular dirigida aos reitores e reitoras pelo ministro da educação - *Bulletin Officiel du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère de la Recherche*, nº 26, 2001).

É importante assinalar que estas “*bacias de educação e formação*” não constituem (de acordo com a circular) “*um nível administrativo ou hierárquico suplementar que modifique as regras de gestão do sistema educativo e as responsabilidades institucionais de cada um; é simplesmente um quadro de animação no seio do qual podem exprimir-se solidariedades de proximidade entre os diferentes níveis de ensino e estabelecimentos de ensino do mesmo nível.*”

Conforme vem referido no *Bulletin Officiel* já citado, o seu principal fim é a “concertação das decisões” e as suas missões organizam-se em função de três intenções fundamentais:

- “*Pilotagem e animação pedagógica*” (reforço da ligação entre escolas de diferentes níveis; coordenação de projetos de escola, preparação da carta escolar, etc.);
- “*Quadro de gestão desconcentrada de recursos humanos*” (melhorar as funções e acolhimento ao pessoal; informação sobre as evoluções profissionais, elaboração e condução de planos de formação, etc.);
- “*Partenariado de proximidade e informação precisa aos utentes*” (partenariado com o meio económico local e com o meio associativo, bem como com outros serviços públicos; partenariado no domínio da formação tecnológica e profissional; etc.).

Outros exemplos em Portugal:

Áreas escolares

Em Portugal é de referir como experiência formal de associação de escolas as “áreas escolares” (unidade de gestão que agregava escolas

do 1º ciclo e jardins de infância) que vigoraram na experiência do novo modelo de gestão escolar resultante do Decreto-Lei nº 172/91.

Os principais pressupostos das áreas escolares como modalidade de integração eram: necessidade de quebrar o tradicional isolamento das escolas, com o fim de tirar partido da troca de saberes e de experiências entre os diversos educadores e professores; facilitar a progressão escolar das crianças, através de uma melhor articulação pedagógica entre o pré-escolar e o 1º ciclo do ensino básico; vantagens em encontrar uma escala adequada a uma gestão integrada dos recursos humanos, materiais e financeiros (ver Barroso, coord. 1995, p. 191).

Territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP)

Outro exemplo de associativismo escolar é o caso das escolas que integram os territórios educativos de intervenção prioritária que se juntam para desenvolvimento de projetos conjuntos ou para potenciar recursos (materiais e humanos). Os TEIP têm uma já longa tradição em Inglaterra e em França, e no caso de Portugal, como é referido pela Direção-Geral da Educação:

“O Programa TEIP é uma iniciativa governamental, implementada atualmente em 137 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas que se localizam em territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social, onde a violência, a indisciplina, o abandono e o insucesso escolar mais se manifestam. São objetivos centrais do programa a prevenção e redução do abandono escolar precoce e do absentismo, a redução da indisciplina e a promoção do sucesso educativo de todos os alunos.”

Escolas rurais

Situam-se igualmente neste movimento muitas outras modalidades, menos formais, de associações ou parcerias entre escolas, de âmbito local ou nacional, que desenvolvem experiências pedagógicas ou projetos educativos comuns, de que um dos exemplos mais significativos, em

Portugal, eram as “escolas isoladas / escolas rurais” integradas no projeto do Instituto das Comunidades Educativas.

Como afirma Amiguinho (2005) a propósito do objetivo da intervenção do ICE neste domínio: “*Manteve-se o princípio e a prática genérica da transformação do “obstáculo” (do isolamento da escola e das comunidades) em “recurso”, para a colaboração, para o trabalho em rede e para o estabelecimento de parcerias.*” (p. 20)

E ainda...

De referir ainda que no inventário que em 2013 João Formosinho e Joaquim Machado fazem de “associação de escolas”, em Portugal, (no artigo sobre “*A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia*”) incluem outras iniciativas, como por exemplo: *Projecto Lethes* (promovido pelo Parque Nacional da Peneda - Gerês em parceria com a Universidade do Minho); Programa Educação para Todos – PEPT 2000 (Resolução do Conselho de Ministros 29/91, de 16 de maio); Programa de Educação Intercultural (Despacho nº 170/ME/93, de 6 de agosto); além de Centros de Recursos, Centros de Formação da Associação de Escolas e Conselhos Locais ou Municipais de Educação.

Para concluírem:

“A configuração destas diferentes modalidades de “associação” dos estabelecimentos dá conta das respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e constituem-se como práticas territorializadas das políticas educativas, sem que o Estado abandone o seu papel regulador e estruturador do sistema público nacional de educação e ensino.” (Formosinho e Machado, 2013, p. 34):

Finalmente, para uma boa síntese sobre os antecedentes, pressupostos e diferentes modalidades de agrupamentos de escolas em Portugal (até 2004) é importante ler o artigo de Licínio Lima (2004), publicado na Revista Portuguesa de Educação e intitulado “*O agrupamento escolar como novo escalão da administração desconcentrada*”. A ele regressaremos na terceira parte desta comunicação.

Em síntese e para concluir este primeiro ponto resta dizer que, apesar da diversidade de fins, meios e conteúdos destas iniciativas, elas têm em comum o facto de, em geral, assumirem a forma de redes (e não de estruturas), resultarem de processos voluntários e indutivos que têm em conta a identidade e a especificidade de cada parceiro, basearem-se na descoberta de interesses e objetivos comuns, com a consequente construção de acordos e compromissos, tendo em vista a sua concretização.

Síntese das minhas propostas de constituição de “associação de escolas” em 1996.

Como referi no início desta intervenção, quando apresentei, em 1996, as minhas propostas ao Ministro da Educação Marçal Grilo sobre a “autonomia e gestão escolar” (Barroso, 1997) no âmbito do estudo que me tinha sido encomendado, salientei em vários momentos a necessidade de proceder formalmente à “associação de escolas” (nomeadamente de pequena dimensão) para ganhar massa crítica necessária a desenvolver projetos de autonomia. Entretanto as minhas propostas foram utilizadas para defender a criação dos “agrupamentos de escolas” mesmo antes da promulgação decreto-Lei 115A/98. Desde essa fase inicial que se tornou evidente o confronto de duas perspetivas opostas, quanto aos objetivos e vantagens de promover formas de associação de escolas: “agrupamento de escolas” e “associação de escolas”.

No primeiro caso, o agrupamento de escolas constitui, unicamente, uma estrutura destinada a facilitar o reordenamento da rede escolar. O agrupamento é reduzido, deste modo, a uma espécie de nova tipologia de escola que deverá ser adotada em função de critérios de planeamento pré-definidos e decidida pelas instâncias da administração que superintendem nesta matéria.

Nesta perspetiva, o “agrupamento de escolas” é visto, ainda, como um processo de “reengenharia administrativa” que deve ser imposto às escolas por via normativa, com o fim de promover a “racionalidade” na gestão dos recursos físicos, humanos e financeiros afetos ao funcionamento do sistema escolar. Predomina uma visão centralizadora da administração do sistema em que a integração das escolas se faz por

subordinação aos critérios formais de uma rede preestabelecida, de acordo com uma lógica “piramidal”.

No segundo caso, a associação de escolas a “associação de escolas” constitui um dispositivo flexível, destinado a facilitar a colaboração entre as escolas, em diferentes domínios, e entre estas e o meio local, com os seguintes objetivos: permitir a emergência de territórios através de processos de identificação múltipla que dão sentido à relação das escolas com o espaço local; garantir a coerência de um sistema educativo local, assegurando a continuidade entre diferentes níveis e estabelecimentos de ensino; promover a complementaridade dos recursos educativos através da cooperação entre as escolas, em diferentes domínios, nomeadamente, da gestão.

Neste sentido, a associação de escolas baseia-se num duplo processo de distinção-integração. Distinção pelo reconhecimento da heterogeneidade das escolas no interior do sistema nacional de ensino e pela afirmação da sua identidade e autonomia. Integração pela afirmação de um sentimento de pertença a um determinado território e pela constituição de um sistema comum de referência para a ação educativa, através da associação com outras escolas e outros espaços.

É pelo reforço da sua identidade e da sua autonomia que as escolas podem identificar-se com um determinado território educativo e associarem-se a outras escolas para a resolução de problemas comuns. A “lógica da integração” que está presente na constituição de “territórios” e “associações” não significa o desaparecimento da “identidade” de cada escola, mas antes a afirmação da sua “distinção” e da sua “autonomia”. Nesta perspetiva, o recurso ao associativismo entre as escolas e a introdução de diversas modalidades de agrupamento deve resultar, portanto, de um processo dinâmico e criativo, conduzido pelas próprias escolas e de acordo com a sua situação específica, no quadro de um movimento mais vasto de reforço da sua autonomia, afirmação de um projeto educativo e descoberta de parcerias.

Era este, aliás, o sentido que defendi no meu estudo sobre a autonomia e gestão das escolas elaborado, em 1996, a solicitação do ministro da educação.

“Trata-se, portanto, de alargar e redefinir o próprio conceito de escola, que 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). Estes territórios não devem ser determinados compulsivamente a partir de fronteiras traçadas previamente na “carta escolar”, mas sim, através de um processo negocial, com base nas características das próprias escolas, induzido e estimulado quer pelos serviços desconcentrados do Ministério da Educação quer pela administração autárquica.» (Barroso, 1997, p.59)

O processo que se seguiu até ao final não só não resolveu esta ambiguidade, como, numa primeira fase, a agravou através de uma política descoordenada entre as diferentes direções regionais e devido ao esvaziamento que o processo de reforço da autonomia das escolas acabou por sofrer.

Isto mesmo é possível ver nos relatórios de avaliação externa do processo de aplicação do regime de autonomia, administração e gestão das escolas e agrupamentos de escolas definidos pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 que coordenei, em 2000 e 2001, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

Entre as inúmeras referências a este processo basta destacar aqui este pequeno excerto das conclusões do *Relatório Global (em 2001)*:

«O processo de “negociação” e constituição dos agrupamentos constituiu outro momento crítico, principalmente pelo tempo e energias que despendeu, mas também pela indefinição que conheceu e pelos conflitos que gerou. Trata-se de um processo complexo que envolve o reordenamento da rede escolar, mas não só, e que para ser levado a cabo corretamente, necessita da ativa colaboração das escolas, do “engenho e arte” da administração central e regional e do empenhamento das autarquias.

Contudo, apesar disto tudo, a iniciativa de constituição dos agrupamentos, foi objeto de uma medida precoce e precipitada (“despacho 27), antes da entrada em vigor do decreto-lei 115-A/98 que veio enviesar o processo desde o início e que pouco contribuiu para que a administração tivesse ideias claras sobre o que deveria ser feito nesta matéria.» (Barroso, 2001, p. 18)

Depois de tudo isto, não admira o caminho que as coisas tomaram e que a indefinição e ambiguidades do processo viessem a terminar com as medidas de imposição de “agrupamentos verticais”.

Em síntese, a lógica de reduzir os agrupamentos a uma estrutura orgânica e administrativa com fins exclusivamente de gestão acabou por prevalecer, constituindo uma entorse grave aos princípios e finalidades subjacentes à criação de “redes de escolas” a que eu me referi no início deste texto e que muitas escolas vinham pondo em prática.

Por um lado, a solução agora adotada não só ignora a variedade de razões que estão na origem do associativismo escolar, como promove novos fenómenos de centralidade e perda de autonomia institucional com a criação de “superestruturas organizativas” cujo único objetivo parece ser o de facilitar o seu controlo por parte da administração central e regional.

Por outro lado, a integração forçada de todas as unidades escolares em estruturas verticais de gestão e a sua concentração em territórios concebidos unicamente em função de critérios administrativos, pode contribuir, em muitas situações, para afastar as escolas das suas populações e origem.

Tensão entre uma “lógica administrativa” e uma “lógica pedagógica” na definição da rede escolar.

A situação atual dos agrupamentos dá bem conta da uniformização administrativa dos agrupamentos para configurarem a rede escolar e faz antever a existência de verdadeiras distorções organizativas quer pelo número quer pela extensão geográfica de alguns agrupamentos. Veja-se nos quadros seguintes a situação existente em 2016 no ensino público.

Região	TOTAL	Até 9 escolas	10 a 19 escolas	20 e mais escolas
ALENTEJO	64	51	13	-
ALGARVE	38	33	5	-
CENTRO	128	59	57	12
LISBOA e V.TEJO	229	191	34	4
NORTE	252	182	65	5
TOTAL	711	516 <i>72,5%</i>	174 <i>24,5%</i>	21 <i>3,0%</i>

Figura 1: Agrupamentos existentes (ensino público) em 2016

Elaborado a partir da lista de agrupamentos existente na Portaria nº9/2017 DR nº 4 de 5 janeiro 2017

REGIÃO	ESCOLAS NÃO AGRUPADAS
ALENTEJO	4 ES (+ 0 EA + 3 EP)
ALGARVE	1 ES (+ 0 EA + 0 EP)
CENTRO	14 ES (+ 2 EA + 2 EP)
LISBOA E VALE DO TEJO	27 ES (+ 4 EA + 4 EP)
NORTE	25 ES (+1 EB + 3 EA + 8 EP)
TOTAL	71 ES (+ 1 EB + 9 EA + 19 EP)

Figura 2: Escolas públicas não-agrupadas existentes em 2016/17

ES (escola secundária); EA (ensino artístico); EP (ensino profissional). A escola do ensino básico (EB) incluída na zona norte é a Escola da Ponte. Elaborado a partir da lista de agrupamentos existente em Portaria nº9/2017 DR nº 4 de 5 janeiro 2017.

Podemos dizer assim que a rede escolar se complexificou progressivamente apresentando uma diversidade de tipologias desde as escolas não agrupadas ao “mega agrupamento”, passando pelo agrupamento horizontal (pré-escolar e 1º ciclo), já extinto, pelo agrupamento vertical (EBI ou EB2º e 3º ciclo+1º ciclo e pré-escolar) e pelo agrupamento vertical (secundário+2º e 3º ciclo+1º ciclo e pré-escolar).

Como se chegou até aqui?

No ponto anterior, mostrei como a tendência para utilizar os agrupamentos num processo de reengenharia administrativa era patente desde o início e se opunha às propostas que tinha feito ao Ministro da Educação em 1996. Isso foi particularmente evidente na avaliação que realizamos ao primeiro ano de aplicação do decreto-lei 115A/95.

Posteriormente, em 2004, Licínio Lima, no artigo já citado, faz a evolução (desde a Lei de Bases) dos estudos e pareceres e principalmente da produção normativa sobre o agrupamento de escolas, para mostrar que a administração visou fazer do “agrupamento de escola” um “novo escalão da administração desconcentrada”:

Em favor da sua tese este autor dá conta que no próprio ano de 2004 já se encontravam agrupadas 90,8% das 12 663 escolas que integravam a rede, dando lugar a 765 “unidades de gestão” (agrupamentos), ficando de fora (nesta altura) a maior parte das escolas secundárias, com o estatuto de “escolas isoladas”. Comentando este facto, Licínio Lima afirma:

«Acontece que agrupar escolas isoladas, ou outras, pode ser uma boa medida, embora muito dependente dos processos seguidos, dos protagonistas envolvidos, das vontades e das racionalidades em presença. Agrupar todas as escolas obrigatoriamente através de uma lógica imposta de “verticalização”, sujeitando os agrupamentos horizontais à sua reconversão forçada, é insistir numa lógica de dominação e de imposição hierárquica de todo incompatível com os objetivos de democratização da educação e com a (retórica) da autonomia da escola. As boas soluções nunca são necessariamente boas soluções para todos, independentemente das circunstâncias e dos contextos e raramente são aquelas que, desenhadas nos gabinetes que pensam, se arrogam o estatuto de decisões ótimas e de generalização universal, à prova de qualquer intervenção dos sectores considerados periféricos e condenados à condição de meros executores, mesmo assim devidamente vigiados». (Lima, 2004, pp. 27-28)

Esta lógica de bom senso (agrupar nuns casos e em outros não) acabou por não ser seguida pela administração e depois de 2004 o processo acelerou-se, principalmente e com a aprovação de um novo regime jurídico para “a autonomia, administração e gestão” das escola (Decreto-Lei nº 75/2008) e, mais tarde, com aprovação do Despacho nº 4463/2011 que prevê a agregação de agrupamentos e/ou de escolas por iniciativa das direções regionais de educação.

A integração dos agrupamentos numa lógica de reordenamento da rede escolar torna-se bastante visível a partir desta altura, como aparece claro nas normas definidas no artigo 6º do Decreto-Lei 126 de 2 de julho de 2012, sobre os “agrupamentos de escolas”.

Nestas importantes normas que me dispense de resumir aqui, é dada a definição de agrupamento e apresentam-se os critérios para sua constituição, bem como as condições para a constituição dos chamados “mega agrupamentos” (agregação de agrupamentos) e a situação em que as escolas “são excecionadas de integração em agrupamento ou de agregação”.

Importa contudo referir que, juntamente com esta regulamentação administrativa dos agrupamentos para efeito de rede escolar, o ponto 7 do referido artigo 6º prevê que:

“No exercício da respetiva autonomia, e sem prejuízo do disposto nos números anteriores, podem ainda os agrupamentos de escolas ou as escolas

não agrupadas estabelecer com outras escolas, públicas ou privadas, formas temporárias ou duradouras de cooperação e de articulação aos diferentes níveis, podendo para o efeito, constituir parcerias, associações, redes ou outras formas de aproximação e partilha que de algum modo, possam contribuir para a prossecução de algum ou alguns dos objetivos previstos no presente artigo.”

Esta formulação de um outro “regime” (mais informal) para realizar agrupamentos é mais compatível com a minha ideia inicial da associação de escolas e, com esta ou fórmulas semelhantes, sempre se manteve em toda a legislação que foi sendo sucessivamente produzida sobre os agrupamentos.

A crítica que se pode fazer ao processo de constituição dos agrupamentos consiste, principalmente, no facto de não fazer distinção entre os dois objetivos e modalidades de reunião de escolas: uma mais formal, com uma só gestão, destinada a resolver problemas de rede escolar; outra mais informal, destinada a garantir a massa crítica necessária ao desenvolvimento de projetos comuns.

Deste modo, integrando os dois objetivos e as duas modalidades, num mesmo diploma e com a mesma designação, os normativos reforçaram a componente burocrática e administrativa dos “agrupamentos” esquecendo ou minimizando as enormes potencialidades das parcerias diversas entre escolas para a realização de projetos educativos.

Estas parcerias situavam-se mais no registo das “*bassins de formation*” e dos “*school cluster*” que apresentei no início desta intervenção e portanto reforçavam a dimensão pedagógica do “associativismo escolar” que, conforme críticas de variados setores, é o que falta nos atuais agrupamentos, principalmente, nos “mega agrupamentos”.

Como já dizíamos nas conclusões de um estudo efetuado em 2001 sobre a avaliação externa da aplicação do decreto-lei 115A/98 (Barroso e Almeida, 2001) o processo de constituição dos agrupamentos conheceu inúmeras dificuldades, resultantes de fatores que vão “*da ambiguidade do conceito e das contradições do processo, até à diversidade e especificidade das micropolíticas locais*”, e, como principal razão deste facto dizíamos o seguinte:

“(...) a proposta de agrupamentos sempre oscilou entre uma lógica de dinamismo associativo local e uma lógica de reordenamento da rede escolar. Estas lógicas não só se mostraram dificilmente compatíveis do ponto de vista dos princípios, mas estiveram na origem de estratégias de acção divergentes, dificultando as negociações, frustrando expectativas e criando zonas de ambiguidades e conflito.” (Barroso e Almeida, 2001, p. 36).

Hoje, 16 anos depois, a situação existente mostra que o conflito entre as duas perspetivas se mantém, mas que a lógica de “reordenamento escolar” imposta pela administração prevaleceu sobre tudo o resto, provocando em alguns casos descontentamento local e abafando todo o outro tipo de iniciativas associativas.

Como afirma Luís Miguel Carvalho (2016) o caso português distingue-se dos restantes exemplos europeus, por três razões.

« (a) a fixação, a intensificação e a prevalência, a partir de 2003, de uma modalidade de agrupamento – a vertical; (b) a preponderância dos processos top-down e do carácter impositivo das agregações; (c) a criação de uma estrutura única de gestão por cada agrupamento, configurando aquilo que Lima (2011a) designa por um novo escalão de uma administração “centralizada-desconcentrada”.» (p.18)

Neste sentido, parece oportuno e inteiramente válido, hoje (e para terminar a minha reflexão sobre os “agrupamentos”) citar as conclusões de um artigo que escrevi sobre o mesmo tema, para o jornal *Notícias da Amadora*, em janeiro de 2004 e que mantém toda a atualidade:

*«De acordo com a argumentação atrás apresentada é possível destacar, de modo sucinto, três críticas principais, de um ponto de vista político, à concepção de “agrupamentos” que acabou por prevalecer:
- A imposição de uma perspetiva meramente “estrutural” e “administrativa” para promover a coordenação e a coerência dos percursos escolares dos alunos e a quebra do isolamento das escolas. Na verdade, este processo realiza-se melhor através da criação de dispositivos de parceria e de redes, em torno de projectos comuns, à semelhança do que acontece já em inúmeras situações em Portugal. (...)*

- A redução do associativismo escolar a uma dimensão exclusivamente de gestão. As razões para as escolas se associarem e coordenarem a sua acção são as mais diversas: gestão material, financeira e de recursos humanos; orientação dos fluxos de alunos; inovação pedagógica; formação de professores; renovação tecnológica; acção cultural; etc. A diversidade de situações e de projectos aconselharia a promover a diversidade de soluções e a sua contextualização local. A solução encontrada, não só ignora esta variedade, como promove novos fenómenos de centralidade e perda de autonomia institucional com a criação de “superestruturas organizativas” cujo único objectivo parece ser o de facilitar o seu controlo por parte da administração central e regional.

- A ignorância (ou desinteresse) que esta medida manifesta em relação a uma concepção de escola como serviço público de proximidade e componente essencial do desenvolvimento local. A integração forçada de todas as unidades escolares em estruturas verticais de gestão e a sua concentração em territórios concebidos unicamente em função de critérios administrativos, pode contribuir, em muitas situações, para afastar as escolas das suas populações e origem. Embora saibamos que essa é, infelizmente, uma realidade que afecta grande parte das nossas escolas, a solução proposta só serve para reforçar as suas causas, nomeadamente, o centralismo e a burocracia.» (Barroso, 2004)

Em síntese e para concluir esta análise sobre a constituição dos agrupamentos desde as minhas propostas iniciais em 1996, é possível dizer que:

- A lógica da livre “associação de escolas” foi muito reduzida e passou a ser considerada uma mera possibilidade no quadro dos agrupamentos de escolas.
- Os agrupamentos horizontais (1º ciclo e pré-escolar) desapareceram (existe 1 em Vila Nova de Mil Fontes) e com eles o sentido de criar unidades de gestão mais adequadas à educação infantil.
- Os agrupamentos tornaram-se uma solução essencialmente administrativa para concentrar serviços de secretaria e de tesouraria na escola sede que substitui em relação ao 1º ciclo e jardim-de-infância os antigos delegados e distritos escolares, e as CAE.

- O número de interlocutores com a administração central / regional (o diretor da escola sede) foi substancialmente reduzido [passagem de 12 663 escolas para 711 agrupamentos + 100 escolas não agrupadas].
- Os agrupamentos corporizam sobretudo uma estratégia de “desconcentração” da administração ou de “descentralização” autárquica e raramente de autonomia das escolas.

Referências bibliográficas:

Amiguiño, A. (2005). Educação em meio rural e desenvolvimento local. In: Revista Portuguesa de Educação, 2005, 18(2), pp. 7-43. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpe/v18n2/v18n2a02.pdf>

Barroso, J. *et alli* (1995). *A área escolar como unidade de gestão*. Relatório de um estudo efectuado para o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão de Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário Lisboa: EDUCA

Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316968934_Autonomia_e_gestao_das_escolas_Estudo_previo_realizado_de_acordo_com_o_Despacho_n_130ME96

Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999). Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/7148>

Barroso, J. (2004). O “emparcelamento” escolar. *Notícias da Amadora* de 29 de Janeiro de 2004.

Barroso, J. e Almeida, A. (2001). *Relatório Sectorial 1 - Imagens em confronto*. Efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28/4/1999). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/274707856_Imagens_em_confronto_-_Relatorio_Sectorial_1_-_A_opinioao_de_representantes_das_direccoes_regionais_de_educacao_de_associacoes_sindicaais_de_pais_e_encarregados_de_educacao_e_de_alunos

Carvalho, L. M. (2016). Políticas educativas e governação de escolas. In: J. Machado e J. Matias Alves, org. *Professores e escolas. Conhecimento, formação e ação*. Porto: Universidade Católica Editora. Disponível em: <http://www.uceditora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/Porto/Professores%20e%20Escolas.pdf>

Formosinho, J. e Machado, J. (2013). *A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia*. In: Educação | Temas e Problemas, 12 e 13, 2013, pp. 27-40. Disponível em: <http://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/viewFile/12/6>

France (2001). *Bulletin Officiel du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère de la Recherche*, n° 26.

Giordano, E. (2008). *School cluster and teacher resources centres*. UNESCO, International Institute for Educational Planning. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001597/159776e.pdf>

Lima, L. (2004). *O agrupamento escolar como novo escalão da administração desconcentrada*. Revista Portuguesa de Educação, vol. 17, núm. 2, 2004, pp. 7-47. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/374/37417202.pdf>

Rodrigues et alli, (2017). *Estudos. Organização Escolar. Os agrupamentos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/pt/noticias/cne/1226-estudo-cne-organizacao-escolar-os-agrupamentos#.WWzjjSzO7K8.facebook>

AGRUPAMENTO DE ESCOLAS: CHOQUES DE RACIONALIDADES E PRÁTICAS DE DOMINAÇÃO BUROCRÁTICA ¹

Licínio C. Lima
Universidade do Minho
llima@ie.uminho.pt

Resumo

O processo de agrupamento de escolas, realizado sob forte indução política e através de uma ação administrativa de natureza técnico instrumental ao longo das últimas duas décadas, representou uma das mais estruturantes mudanças operadas no sistema escolar português, na sua rede de estabelecimentos de educação e ensino e nos seus órgãos de administração e gestão.

Embora tendo recorrido a padrões tradicionais de dominação racional legal, de tipo burocrático segundo a conceptualização weberiana, a mudança foi instituída fora do racional tradicional de “reforma educativa” e, pelo contrário, inserida em discursos pós reformistas, inicialmente sob o signo do “reforço da autonomia da escola” e da “territorialização das políticas educativas”.

Desde cedo, porém, as potencialidades da adoção de uma lógica associativa autonómica, reconhecidas por vários setores, foram confrontadas com a imposição de uma lógica racionalizadora centralizadora

1 A investigação que sustenta este trabalho, realizado no Centro de Investigação em Educação (CIEd) da Universidade do Minho, foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014.

que garantiu o protagonismo aos governos e à administração central do ministério. E assim, após um curto período de coexistência de agrupamentos de tipo horizontal e vertical, as instâncias centrais e periféricas assumiram o controlo do processo de generalização, verticalização e, mais tarde, de agregação de escolas secundárias e agrupamentos de escolas já em funcionamento, indiferentes às diferenças, às dinâmicas e resistências locais, a racionalidades educativas e pedagógicas diversas. Os choques entre racionalidades distintamente ancoradas acabariam por ser dirimidos através de processos coercivos e com base em critérios considerados formalmente e, unilateralmente, racionais.

O processo é aqui analisado tomando por referência teórica o conceito weberiano de burocracia, incorporando alguns dos seus mais destacados estudiosos e destacando a necessidade de prosseguir as investigações através da mobilização dos diferentes conceitos de racionalidade estudados por Max Weber e, também, o incremento dos processos de racionalização e formalização, designadamente através do recurso a meios eletrónicos.

1. Introdução: uma mudança estrutural sob o signo da racionalização

Os objetivos de racionalização e modernização do sistema escolar português emergiram de forma sistemática a partir de meados da década de 1980; por um lado, impulsionados pela aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, de 1986, e também pela criação e posterior dinâmica de trabalho da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986-1988), por outro lado pela integração do país na Comunidade Económica Europeia e pela crescente influência de organizações internacionais, com particular destaque para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Sem ignorar influências anteriores, sobretudo a partir da década de 1950 e do lento e contraditório despertar para a importância da educação e formação para o desenvolvimento económico e a formação de uma força de trabalho mais qualificada, tal como para o planeamento e o fomento da educação numa lógica mais desenvolvimentista do que democratizadora (ver, entre outros, Stoer, 1986 e Teodoro, 2001), o

discurso da modernização da educação marcará especialmente o período posterior aos esforços de “normalização” (Grácio, 1981, 1986) política e socioeducativa. Dados genericamente por concluídos os objetivos de democratização e expansão da educação, embora precipitadamente, tratava-se, com particular vigor discursivo durante a década de 1990, de consolidar e de diversificar as ofertas, de atender a agendas vocacionistas, de introduzir maior rigor através da avaliação, de acrescentar qualidade à quantidade, de introduzir racionalidade no sistema (entre outras análises, ver a linha de estudos prosseguida na Universidade do Minho relativamente a este período: Lima, 1994; Afonso, 1998; Lima & Afonso, 1993, 1995, 2002).

Modernização e racionalização surgirão em variadas combinações, distintos matizes e intensidades, porém de forma imbricada e mutuamente reforçadora. Para alcançar a modernização da educação foi considerado necessário racionalizar o sistema educativo e as escolas, investir na eficiência dos meios e instrumentos ao serviço dos fins e objetivos educacionais, aumentar a qualidade através de ganhos de eficiência interna, avaliar rigorosamente o cumprimento dos objetivos, introduzir processos de mensuração, comparação e emulação, num ambiente mais competitivo. Os meios, as tecnologias e os processos de gestão ganharam um protagonismo político sem precedentes, introduzindo políticas e práticas que, de forma muito diferida no tempo, com contradições evidentes em várias áreas, em certos casos mesmo dando lugar a medidas governamentais em contraciclo face a outros países (ver, por exemplo, Afonso, 1998), não deixaram contudo de produzir um alinhamento progressivo com políticas sociais e reformas educativas de signo tecnocrático e gerencialista. Com bastante atraso, certamente, e com particularidades que não autorizam a simples reprodução de análises académicas realizadas noutros contextos, a racionalização da educação, a partir de um referencial técnico-instrumental permeável ao mundo dos negócios, às teorias da gestão empresarial e ao “espírito empreendedor” (Osborne & Gaebler, 1992), entraria definitivamente em Portugal pela mão dos principais partidos políticos que têm governado.

Curiosamente, já de forma relativamente compatível com certas perspetivas que, genericamente, vêm sendo conhecidas por “Nova Gestão Pública” (ver Lane, 2000), no quadro mais global do designado

“Estado Gestonário” (Clarke & Newman, 1997), foi à margem de grandes reformas educativas ou de estudos técnicos sofisticados e publicamente debatidos, que ocorreu, ao longo dos últimos vinte anos, uma das mudanças estruturais mais significativas e de maior alcance no sistema escolar português: a profunda reconfiguração da rede escolar, da tipologia dos seus estabelecimentos e dos seus órgãos de gestão. Tratou-se de uma dinâmica de tipo pós-reformista, conforme observei noutro trabalho (Lima, 2000), que abdicou da ideia central de reforma educativa, global e integrada, para passar a adotar uma estratégia de cariz incrementalista, mais setorial, sem no entanto prescindir da natureza universal das mudanças a operar e do protagonismo de uma administração centralizada de tipo desconcentrado. Daí resultou um processo de mudança que apelou a diversos argumentos e que produziu vários critérios de operacionalização, mas sempre sob o signo da racionalização.

Mas inversamente ao propalado pelas lógicas gerencialistas e de pendor regulador pretensamente “pós-burocrático”, tal movimento não foi realizado de forma descentralizada e policêntrica, negociada e participada, mediada pelos municípios ou por outros órgãos regionais ou locais, nem sequer segundo processos de desregulação e de contratualização. Tratou-se, ao invés, de um processo fortemente administrado, seguindo orientações políticas e injunções administrativas de tipo centralizado, conduzido pelos governos e operacionalizado pela administração central e seus órgãos desconcentrados, sob ação das então designadas direções regionais de educação. Embora faseado, o processo revelou consistência e elevado consenso governamental ao longo dos anos, ao abrigo da tradicional autoridade de tipo racional-legal, ou seja, em termos weberianos, resultou de práticas efetivas e fortemente articuladas de dominação burocrática (Weber, 1984). A imposição de um padrão único de racionalidade formal afastou racionalidades e soluções diferenciadas, possíveis dinâmicas associativas entre estabelecimentos e entre estes e outros atores locais, recusou autoritariamente exceções e alternativas, por vezes já em vigor ou até mesmo permitidas numa primeira fase, assim as relegando para o estatuto de escolhas irracionais e, como tal, inaceitáveis.

Milhares de escolas do 1.º ciclo do ensino básico foram sendo extintas, sob justificação da baixa de natalidade e do baixo número de alunos, da degradação do parque escolar e do abandono e insucesso escolares, estatisticamente imputados à falta de dimensão e de qualidade das escolas. O processo foi longo e foi objeto de várias resistências – fundadas em choques de racionalidades – por parte de instituições e atores locais, conduzido segundo critérios administrativos considerados racionais e, em certos períodos, de acordo com justificações pedagógicas controversas.

Por um lado, seria de facto impossível manter muitos estabelecimentos de ensino sem condições mínimas de funcionamento e, por vezes, com baixíssimos números de alunos, afetando negativamente os processos educativos e de socialização das crianças, para além de custos elevados de funcionamento e, sobretudo, de pessoal docente. Mas, por outro lado, os critérios técnico-rationais impostos universalmente nem sempre se revelaram sensíveis a situações concretas e representaram, nalguns casos, um fator de agravamento do isolamento e da desertificação que, politicamente, se afirmava pretender combater. O racional pedagógico, sem dúvida relevante, foi contudo radicalizado e instrumentalizado algumas vezes, generalizando a ideia, aparentemente suportada por dados estatísticos, de que em escolas pequenas e com poucos alunos estes não aprendiam, o que legitimou um movimento de concentração em centros educativos, geralmente de média e grande dimensão, localizados preferencialmente nas sedes dos concelhos, tendo o poder local sido chamado a assegurar uma nova política de transportes escolares.

A pequena dimensão que, dentro de certos limites e condições, poderia, de acordo com as teorias pedagógicas, induzir práticas mais contextualizadas e diversificadas, processos de ensino individualizado, metodologias de projeto, surgia agora com ressonâncias antipedagógicas a partir de correlações estabelecidas entre a dimensão das escolas e dos agrupamentos de alunos, por um lado, e o abandono e o insucesso escolares, por outro. Como se tal associação estatística legitimasse o estabelecimento de nexos de causalidade entre as referidas “variáveis”, desprezando interpretações sociológicas mais elaboradas e mais compatíveis com o capital de investigações acumulado ao longo de décadas pela sociologia da educação. Apelando a um quadro de inteligibilidade técnico-instrumental, ao serviço da legitimação de

orientações políticas racionalizadoras, fortemente centradas na busca dos meios considerados ótimos – no contexto de uma racionalidade de meios-fins –, não parecia produtivo procurar interpretações mais finas e complexas, não apenas de tipo ideográfico, mas até mesmo na análise estatística mais densa de regularidades encontradas nas abordagens extensivas e de orientação nomotética. Bastaria, a título de exemplo, considerar cada escola não como uma entidade reificada e a dimensão das escolas não apenas como uma variável independente a partir da qual se estabeleceriam associações estatísticas significativas com o insucesso e o abandono escolares dos alunos, dessa feita tomados como categoria homogênea, não socialmente estratificada, e de forma insular relativamente aos níveis de estudos dos pais e mães, suas atividades, acesso a bens culturais, meio social, etc., para compreender que a aparentemente objetiva e naturalizada pequena dimensão de cada escola resultava já de múltiplos fatores sociais, culturais, económicos, geográficos e demográficos, entre outros. E desse ponto de vista nada de *natural*, nem sequer a evolução demográfica, caracterizava a rede escolar e a dimensão de cada escola concreta, tal como nada exigia, a não ser do ponto de vista de um quadro de racionalidade considerado hegemónico, dotado de regras racionais consideradas superiores em eficiência (Mouzelis, 1975, p. 18), que se decidisse passar *do oitenta para o oito*, isto é, de quase quinze mil escolas para pouco mais de seis mil, estas já agrupadas em setecentas unidades de gestão.

Mas, como a este propósito observou o antigo ministro David Justino (2017, p. 7), na circunstância na qualidade de presidente do Conselho Nacional de Educação:

“A associação dos fatores de insucesso à estrutura da rede escolar foi o argumento central das políticas de reordenamento seguidas desde 2002 e reiterada nos governos seguintes, independentemente da sua cor partidária. Destacava-se o inusitado número de escolas isoladas do 1.º ciclo, maioritariamente inseridas em contextos rurais deprimidos, com um número reduzido de alunos com elevadas taxas de retenção e simultaneamente a falta de articulação vertical entre os vários ciclos de ensino que obrigavam

os alunos a mudanças sucessivas de estabelecimento e de culturas escolares díspares, sem a coerência requerida por percursos escolares de sucesso”.

Foi, assim, possível transitar de uma rede de proximidade, consideravelmente alargada, de estabelecimentos de ensino para uma rede rarefeita e frequentemente concentrada nas sedes dos concelhos. Tratou-se de um movimento contínuo e radical, particularmente quando em vários concelhos outras alternativas intermédias eram possíveis e chegaram a ser propostas. Em simultâneo, as escolas que permaneceram foram agrupadas em novas estruturas organizacionais e de gestão – os agrupamentos de escolas –, segundo um racional único que motivou vários conflitos e algumas ações de resistência pouco comuns, em certos casos envolvendo municípios e associações de pais, embora resolvidos segundo o processo clássico da dominação burocrática centralizada.

Segundo dados do Ministério da Educação, no ano letivo de 2000-2001 existiam 14 533 estabelecimentos de educação e ensino públicos. Em finais de 2004 aquele número tinha baixado para 12 663 estabelecimentos mas 90,8% destes já se encontravam agrupados, num total de 11 493. Somente as escolas secundárias permaneciam, na sua quase totalidade (98,4%), não agrupadas, sob a designação oficial de “escolas singulares”. Dos então 765 agrupamentos existentes, apenas 111 (14,5%) se mantinham como agrupamentos horizontais.

Já no ano letivo de 2014-2015, segundo dados da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, existiam 6.116 estabelecimentos de educação e ensino públicos, ou seja, menos de 69% do total verificado em 2000-2001, dos quais 6 066 se encontravam organizados em 713 agrupamentos, existindo apenas 95 escolas não agrupadas. O número de alunos por agrupamento variava entre um mínimo de 142 e um máximo de 4.173. No final de década e meia de extinção e reorganização de estabelecimentos, o seu número total era consideravelmente mais baixo, o total de agrupamentos também havia baixado, tal como o total de escolas não agrupadas. Ao invés, entre 2011-2012 e 2014-2015 a média de alunos por agrupamento passara de 1.282 para 1.563 alunos, registando um aumento médio de quase 22%.

Em 2014-2015 eram 27 os agrupamentos que incluíam 20 ou mais estabelecimentos, sendo que o número de escolas agrupadas varia-

va entre um mínimo de 2 e um máximo de 30. De acordo com dados apresentados no *Estado da Educação* relativo a 2016, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE, 2017, p. 45), pode-se concluir que a dimensão média de estabelecimentos variava entre 1 e 9 em 50% dos agrupamentos e que o grupo que compreendia 10 a 29 estabelecimentos agrupados representava 27%.

Sem prejuízo de futuras análises, mais finas e detalhadas, que as atuais fontes estatísticas disponíveis publicamente não permitem, conclui-se que, no essencial, a orientação política prosseguida por vários governos, de forma bastante consensual, no sentido de racionalizar e reordenar a rede escolar pública, foi efetivamente levada a cabo tendo alterado profundamente não apenas a configuração dessa rede mas também os modos de organização e gestão dos agrupamentos e da suas respetivas escolas.

2. Uma ideia antiga, quadros de racionalidade divergentes

Embora frequentemente naturalizados com base em argumentos baseados em ganhos de escala, de organização racional, de diminuição do número dos órgãos de direção e gestão, de imperativos resultantes da demografia, a par de argumentos pedagógicos a que o legislador tem procurado atribuir manifesta centralidade, a verdade é que a ideia de associação entre escolas, de integração, agrupamento ou área escolar, entre outras designações, é mais antiga do que geralmente se supõe, embora radicada em quadros de racionalidade divergentes e com conseqüências consideravelmente distintas. Com efeito, associar ou agrupar escolas poderá fazer todo o sentido, dependendo dos objetivos a alcançar e, necessariamente, dos procedimentos a adotar. Também aqui forma e conteúdo, meios e fins, processos e produtos são inseparáveis.

Recorde-se que já a Lei n.º 5/73, de 25 de julho, conhecida por Reforma de Veiga Simão, previa, na sua Base X, n.º 2 e n.º 3, que as escolas pudessem ser integradas em unidades de dimensão ou de âmbito mais amplo, ou promovida a sua associação, até mesmo entre escolas públicas e escolas privadas. Para efeitos de “formação vocacional”, previa-se ainda a possibilidade de criar estabelecimentos que reunissem o ensino básico e o ensino secundário.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) do regime democrático (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) também prevê aquilo que designa, no artigo 45.º, como “grupos de estabelecimentos” com direção única, assegurada por órgãos próprios. De resto, no seu livro de apresentação e comentários à LBSE, Eurico Lemos Pires (1987, pp. 37-39) inventariou vinte e um tipos de estabelecimentos e agrupamentos permitidos por aquela lei.

Até à publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, que erroneamente é destacado, com frequência, como o normativo que teria dado origem ao processo de agrupamento de escolas, a ação de agrupar escolas foi realmente limitada, embora tenha ocorrido nalguns casos. Bastará recordar a criação, em 1985, das chamadas Escolas C+S (2º Ciclo do Ensino Básico mais Ensino Secundário) e, a partir de 1993, também a criação das primeiras “Escolas Básicas Integradas” (procurando articular nove anos de escolaridade). Já em 1988, através do Despacho Conjunto 28/SERE/SEAM, de 30 de junho, os agrupamentos tinham sido admitidos, designadamente os agrupamentos horizontais.

Também os trabalhos realizados no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986-1988), especialmente aqueles que versaram sobre a organização e a administração das escolas (ver Formosinho, Fernandes e Lima, 1988), exploraram os caminhos abertos pela Lei de Bases de 1986. Admitia-se, por exemplo, que várias escolas partilhassem o mesmo órgão de direção – proposto sob a designação, até então e até hoje inédita, de “conselho de direção” –, mas em tal circunstância propondo uma participação equilibrada de representantes oriundos das escolas agrupadas naquele órgão e, especialmente, prevendo que o conselho pedagógico fosse dotado de secções específicas para cada ciclo de estudos. A proposta, porém, recusava o carácter obrigatório do processo de agrupamento de escolas, antes afirmando que tal processo seria permitido, numa lógica horizontal, vertical, ou mista, sendo nas propostas relativas às escolas do 1º Ciclo, apresentadas por Formosinho, Fernandes, Rangel e Almeida (1988), que se viria a propor a criação de agrupamentos de escolas sob a designação de “núcleos escolares”. A Proposta Global de Reforma (CRSE, 1988) viria, finalmente, a assumir genericamente a possibilidade daquilo a que chamará “associação de escolas”, podendo tal associação escolher as suas estruturas de coordenação e podendo vir a optar por um

único conselho de direção e por um projeto educativo comum, assim consagrando um certo grau de autonomia de decisão.

Com a publicação, a título experimental, do Decreto-Lei n.º 172/91 foram criadas algumas “áreas escolares”, definidas como “grupos de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou do 1º ciclo do ensino básico, agregadas por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direção, administração e gestão comuns”.

Na sequência da avaliação das práticas levadas a cabo em cerca de meia centena de escolas/áreas escolares, ao abrigo do diploma legal de 1991, apresentada pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA, 1997), relatório que, de resto, integrava dados provenientes de um estudo coordenado por João Barroso (1995) relativamente ao caso específico das áreas escolares enquanto unidades de gestão, o governo do Partido Socialista suspendeu a experimentação daquele modelo, tendo solicitado um estudo a João Barroso, que viria a ser publicado em 1997. Recorde-se, entretanto, que o ministro da educação Eduardo Marçal Grilo abandonaria os discursos e as práticas do tipo “reforma educativa”, considerando esse recurso tradicional um modelo esgotado, para insistir no “reforço da autonomia da escola”, retomando um lema que fora enunciado a partir de 1987. Agora, era afirmado, seria tempo de proceder a uma “territorialização das políticas educativas” e de considerar as escolas como “o centro privilegiado das políticas”. Como era assumido no *Pacto Educativo para o Futuro* (Portugal, 2006) pretendia-se “Fazer do sistema educativo um sistema de escolas” e “Desenvolver os níveis de autonomia das escolas”.

O estudo apresentado por Barroso (1997) defendia um processo de autonomia das escolas gradual e contratualizado, em duas fases, propondo um “diploma-quadro” genérico, tal como já havia sido proposto pelo CAA. E nele se propunha ainda que as escolas fossem “incentivadas a associarem-se a outras com o mesmo fim” (*Ibid.*, p.54), insistindo o autor nas vantagens de um processo negociado e de uma lógica associativa, horizontal nuns casos e vertical noutros, com o objetivo de reforçar a autonomia das escolas agrupadas.

Mas no mesmo ano, antes ainda da publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, viria a ser publicado, de forma aparentemente precipitada, o Despacho Normativo n.º 27/97, o qual assumia que o ano letivo

seguinte (1997-1998) seria “o ano de preparação da aplicação do novo regime de autonomia e gestão das escolas” e também de reordenamento da rede escolar “através da apresentação de propostas de associações ou agrupamentos de escolas”, pendendo para a solução de agrupamentos verticais e atribuindo grande protagonismo às direções regionais, as quais passaram a intervir no terreno muito para além das “dinâmicas locais” referidas pelo decreto-lei de 1998 (para uma análise detalhada ver Lima, 2004). Nesta matéria, a relativa inversão hierárquica entre o despacho de 1997 e o decreto-lei de 1998 traduzia-se, entre outros elementos, na paráfrase registada no segundo relativamente ao primeiro, inventariando um conjunto de argumentos pedagógicos que viriam a ser reproduzidos durante as duas décadas seguintes, sem argumentação, e ocultando a agenda modernizadora centralizadora.

Mas o Decreto-Lei n.º 115-A/98, que, contraditoriamente, se manifestava relativamente aberto a agrupamentos horizontais e verticais (embora privilegiando os segundos), haveria de ser relegado novamente para plano subalterno com a publicação do Despacho n.º 13 313/2003, o qual assumia pela primeira vez o objetivo de agrupar todas as escolas de Portugal continental e de integrá-las todas em “unidade de gestão” de tipo vertical, só a título excepcional admitindo agrupamentos horizontais, impondo como limite para conclusão de todo o processo o ano letivo de 2004-2005. Assim se iniciava, de forma mais clara do que até então, um processo de reengenharia organizacional que adotava sem hesitações uma lógica modernizadora centralizadora, não apenas deixando para trás várias dinâmicas próprias de uma lógica associativa autónoma (ver sobre estas lógicas Lima, 2004) mas também preparando o caminho para o agrupamento universal das escolas públicas, incluindo as escolas secundárias que, durante vários anos, foram constituindo uma exceção, embora com termo anunciado.

Com efeito, para surpresa de muitos atores escolares e, para uma parte deles, despertando situações de crítica e de oposição pouco comuns, mobilizando sindicatos, associações de pais e várias autarquias, viria a assistir-se a um processo com semelhanças ao ocorrido uns anos antes quando, pouco tempo após a constituição de muitos agrupamentos horizontais, estes se viram perante a obrigatoriedade da sua extinção e do recomeço de todo o processo em função de uma verticalização superiormente imposta.

Agora, quando muitos atores escolares resistiam a qualquer lógica de agrupamento das escolas secundárias, tratava-se, em movimento paradoxal, de atrair cada escola secundária para um agrupamento já anteriormente constituído, retirando a escola sede desse agrupamento para a localizar na escola secundária, que passava a ser obrigatoriamente agregada. A chamada “agregação de agrupamentos e escolas não agrupadas” fora prevista no Decreto-lei n.º 75/2008, artigo 7.º, nos seguintes termos:

“Para fins específicos, designadamente para efeitos da organização da gestão do currículo e de programas, da avaliação da aprendizagem, da orientação e acompanhamento dos alunos, da avaliação, formação e desenvolvimento profissional do pessoal docente, pode a administração educativa, por sua iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas”.

Criticamente conhecidos por “mega agrupamentos”, este resultado da última fase de agregação de escolas tem sido muito debatido, especialmente em termos da grande dimensão resultante de alguns deles, embora nesta situação se integre uma minoria de casos. Sem deixar de poder ser questionado, o problema do elevado número de alunos ganha maior relevo quando é associado a um elevado número de escolas, à sua dispersão geográfica e, especialmente, à sua diversidade em termos de ciclos de estudos e, portanto, também em termos de níveis etários dos alunos, formações e culturas profissionais de educadores e professores, currículo e avaliação, organização do processo de ensino-aprendizagem, horários de funcionamento, etc. Estes elementos, independentemente do número de alunos envolvido, constituem só por si problemas a enfrentar, alguns deles novos, engendrados pela nova solução de agrupamento.

Com um modelo de organização e gestão escolares que subtraiu todos os órgãos anteriormente existentes nas escolas dos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico para os localizar nas escolas sede, e sem garantir que cada ciclo de estudos pudesse dispor de espaço próprio de coordenação e decisão no interior do conselho pedagógico, por exemplo através de secções, sobretudo as escolas agrupadas com maior dimensão e

complexidade ficaram reféns da escola sede, sem a mínima capacidade de gestão administrativa e pedagógica, dependentes da comunicação estabelecida através da figura de coordenador de estabelecimento. Um coordenador que se assemelha a um administrador delegado e que se vê fortemente isolado e limitado nas suas funções e, por outro lado, fortemente deslegitimado em termos de representação democrática no interior da sua escola, já que apenas representa o diretor (sendo por ele nomeado e demitido), não representando a sua escola junto do diretor do agrupamento. E daí o perfil burocrático que lhe tem sido atribuído pela investigação (ver por exemplo Castro, 2010).

Com exceção da relativa centralidade da escola sede, todos os estabelecimentos agrupados perderam centralidade institucional. Passaram de escolas, estatuto que mantêm no plano formal, a simples “subunidades de gestão”, numa condição de “subalternidade” face à sede do agrupamento, esta uma nova “estrutura de controlo sobre as escolas agrupadas” (Lírio, 2010, p. 107), com “crescente centralidade administrativa” (Silva, 2008, p. 56). Embora a legislação continue a privilegiar o conceito de escola, por vezes já impropriamente face à generalização dos agrupamentos com o estatuto de unidades orgânicas de gestão, assistiu-se de facto a uma paradoxal *desescolarização* da administração escolar, não no sentido illichiano do conceito (Illich, 1997), mas no sentido em que no âmago da administração escolar não se encontram mais escolas nem os discursos relativos às escolas como centro das políticas educativas, mas antes agrupamentos de escolas. Agrupamentos que tendo sido genericamente construídos de cima para baixo, de forma artificial e como unidades administrativas a que quase sempre faltava um projeto educativo ou um racional pedagógico partilhado, contra todas as alternativas e todas as dinâmicas locais e associativas exercitadas em sentidos divergentes, se configuraram em elevado número de casos como o resultado de uma forma de dominação burocrática exercida pelo centro sobre as periferias escolares, em busca da escolha considerada ótima, insistindo em continuar a moldar o sistema escolar de forma autoritária, agora em busca de ganhos de escala típicos da racionalidade económica e do modo de produção industrial que Ivan Illich (1997) havia criticado brilhantemente. Em tal contexto, cada escola passou a correr

o risco de ser condenada a uma natureza administrativa duplamente periférica: por um lado face à tradicional administração central e desconcentrada do ministério e, por outro, face à escola sede e ao diretor do respetivo agrupamento. Diretor(a) que poderá ser visto como uma espécie de “elo de ligação” (Likert, 1979), entre o ministério e o agrupamento no quadro de uma relação marcada pela subordinação perante aquele e de poder perante este, assumindo-se, em termos internos, como um “regulador intermédio” entre a sede e as escolas outras do agrupamento (Bocchio, 2016).

3. Dominação burocrática

A dominação burocrática que está na base do longo e complexo processo de agrupamento das escolas em Portugal resulta exatamente de um choque de racionalidades que, simbolicamente, pode ser expresso pela tensão entre uma lógica associativa autonómica e uma lógica modernizadora centralizadora, embora existam outras dinâmicas e outros interesses presentes. Contudo, aquelas duas lógicas são o núcleo de um choque entre distintas racionalidades e atores, entre referenciais políticos, pedagógicos e axiológicos divergentes, entre duas grandes formas de olhar para a educação escolar racionalmente.

A principal característica da dominação burocrática reside na imposição política, pretensamente neutra e baseada em razões técnico instrumentais, de uma forma singular de racionalidade – a racionalidade formal referida a meios, subordinando a racionalidade substantiva referida a fins e valores, de acordo com Max Weber (1984). Como o próprio sociólogo alemão observou e como Rogers Brubaker sintetizou com clareza, não existe apenas uma racionalidade única e universal, para além de valores, fora de interesses e de relações de poder. Por isso mesmo, afirma Brubaker (1984, p. 4), “A distinção entre racionalidade formal e racionalidade substantiva implica que o que é racional de um ponto de vista pode ser não-racional ou irracional de outro, e vice-versa”.

Ao desconsiderar dimensões históricas e culturais, processos institucionais, modelos de formação e de prática pedagógica, sentimentos dos atores locais, crenças e comportamentos, agora hierarqu-

camente associados à tradição, a visões imobilistas e de resistência à modernização, a dominação burocrática operou de modo exógeno, tipicamente técnico e modernizador, ignorando, ou menosprezando, as estruturas que pretendia transformar e recusando-lhes o estatuto de agentes do seu próprio desenvolvimento. Exatamente porque sabia *a priori* o que seria melhor para essas estruturas, porque detinha uma visão global e panorâmica da rede escolar e porque se apresentava como um árbitro distante, imparcial, capaz de usar o cálculo racional como base para o progressivo e acentuado processo de racionalização e formalização escolares, das identidades e das práticas pedagógicas. Ou seja, incorrendo exatamente numa parte daquilo que Weber temia na burocracia enquanto tipo de autoridade racional-legal e que a propósito do conceito de “desencantamento do mundo” foi estudado por importantes autores (ver, por exemplo, Pierucci, 2003 e Schluchter, 2014), esclarecendo como se trata do resultado de um processo de racionalização e formalização baseado numa ação racional deliberada e sistemática, calculável e mensurável, instrumental e impessoal, governado por regras heterónomas, correndo riscos acentuados de despersonalização das relações sociais e de desumanização. Os conflitos de valores entre pedagogia e burocracia ganham expressão em tal contexto uma vez que, como lembra Brubaker (1984, p. 22), quanto maior a racionalidade formal da administração tanto maior a sua irracionalidade substantiva.

Só uma dominação burocrática poderia dar resposta unívoca e universal, segura e certa, olímpica e de cima para baixo, em suma, racional formal, perante a existência de agrupamentos resultantes de dinâmicas associativas entre escolas, a partir de interesses comuns, de projetos ou ações de educação partilhados, ou, pelo contrário, como obrigatoriedade a todos generalizada através de injunções administrativas capazes de desprezar os atores locais, escolares, sociais e familiares, autárquicos, etc., ainda que mantendo discursivamente o princípio do chamado “reforço da autonomia” das escolas. Aquela resposta, como se sabe, nunca hesitou, a partir de finais da década de 1990, em extinguir escolas, em exigir o agrupamento das remanescentes, a preferir os agrupamentos verticais aos horizontais, mais tarde a forçar a extinção dos horizontais e a sua reconversão em agrupamentos verticais e, mais

tarde ainda, a exigir a agregação das escolas secundárias não agrupadas a agrupamentos de escolas já anteriormente constituídos, retirando deles a sua sede e relocando-a na escola secundária. Os calendários envolvidos a partir de certo momento, até para além do que havia sido estabelecido por decreto-lei, passaram, por força de um despacho, a ser taxativos. Os atores centrais a todo esse processo nunca foram as escolas ou os municípios, os professores, os pais ou os alunos, mas antes os serviços centrais do Ministério da Educação e, muito em particular, as suas direções regionais desconcentradas, servidas pelos respetivos centros de área educativa (mais tarde extintos e substituídos por coordenadores). A ação coerciva estabelecida sobre as escolas impediu qualquer dinâmica associativa, a diversidade de soluções, a pluralidade de projetos.

De resto, como defendi há quase uma década e meia atrás (Lima, 2004), o processo burocrático seguido para agrupar escolas, a partir de certo momento conduzido de forma mais acelerada e em força (“musculada”, segundo a expressão pública de um diretor regional de então), não pode ser interpretado apenas como um movimento de modernização e racionalização da rede de estabelecimentos de ensino. Tratou-se, também, da própria reorganização do aparelho de administração escolar, designadamente através da criação de um novo escalão de administração desconcentrada – o agrupamento de escolas –, situado entre cada escola concreta e as instâncias centrais e regionais do Ministério da Educação, estas, de resto, sujeitas a um processo de simplificação a partir da extinção das direções regionais e da sua substituição pela Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares, um serviço central da administração direta do Estado dotado de cinco direções de serviços desconcentradas, dirigidas pelos respetivos “delegados regionais de educação” (Decreto-Lei n.º 266-F/2012).

Recorde-se que já em 2002, através do Decreto-Lei n.º 208/2002, fora instituída uma nova orgânica do Ministério da Educação sob o signo de “uma nova cultura de exigência e de responsabilidade”, insistindo no “ordenamento célere e adequado da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário e para o desenvolvimento eficaz do processo de agrupamento de escolas e de celebração com elas de contratos de autonomia”. Este diploma

“Aponta igualmente para processos de gestão normalizados e desburocratizados e para sistemas de informação de gestão padronizados que permitam à administração educativa recolher automaticamente informação, a qual lhe é essencial para avaliar o desempenho do sistema educativo e para o gerir globalmente”,

sem compreender que as mudanças apontadas talvez pudessem vir a desmaterializar vários processos administrativos, mas que, inversamente, apresentavam condições para a emergência de uma hiperburocracia educacional (Lima, 2012), designadamente através dos instrumentos típicos de uma “burocracia eletrónica” (Meira, 2017).

A referida mono-racionalidade dominante, de tipo utilitarista, e a sujeição de realidades díspares a um padrão considerado formalmente racional representavam, potencialmente, uma deriva burocrática em termos não apenas processuais mas também em termos de substantividade educativa e pedagógica. Por mais que os legisladores, sucessivamente, reproduzissem na legislação um conjunto de finalidades a atingir e de critérios a obedecer para a constituição de agrupamentos – aparentemente substantivos do ponto de vista pedagógico –, quer os processos utilizados quer as condições disponíveis para os alcançar, dificilmente permitiram, até agora, atingi-los. Existe uma certa desproporção entre o reordenamento da rede escolar e a sua racionalização através dos agrupamentos das escolas, por um lado, e a magnitude das finalidades educativas politicamente expressas, por outro. Esta articulação débil e, noutros casos, mesmo desarticulação efetiva, rompe já parcialmente com o racional burocrático e com a sua conexão entre meios e fins. A menos que os fins pretendidos se concentrem mais na modernização técnica e instrumental, nos ganhos de escala, na governança do sistema e na sua gestão desconcentrada através de novas unidades de gestão menos dispersas, do que propriamente nas finalidades educativas apresentadas, na sua última versão, pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, artigo 6.º, n.º 1:

“a) Proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos numa dada área geográfica e favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino;

b) Superar situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar e prevenir a exclusão social e escolar;

- c) Reforçar a capacidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integrem e realizar a gestão racional de recursos;*
- d) Garantir o funcionamento de um regime de autonomia, administração e gestão, nos termos do presente decreto-lei”.*

Quanto aos critérios a que deve obedecer a constituição de agrupamentos de escolas, o n.º 2 do mesmo artigo dispõe:

- “a) Construção de percursos escolares integrados;*
- b) Articulação curricular entre níveis e ciclos educativos;*
- c) Proximidade geográfica;*
- d) Necessidades de ordenamento da rede dos ensinos básico e secundário e da educação pré-escolar.”*

A investigação disponível dificilmente permite concluir que a maioria dos critérios de constituição de agrupamentos terá sido observada, mesmo considerando a sua formulação demasiado vaga, conhecidos que são os processos bem mais pragmáticos e hierárquicos que presidiram à sua constituição *de facto*. Com efeito, o último critério, relativo às “Necessidades de ordenamento da rede dos ensinos básico e secundário e da educação pré-escolar” parece ter sido o critério dominante, sem no entanto esclarecer que “necessidades” teriam sido essas, do ponto de vista de quem e de acordo com os critérios de quem. Quanto, especialmente, à “Construção de percursos escolares integrados” e à “Articulação curricular entre níveis e ciclos educativos”, critérios educativos substantivos, uma vez mais se regista a ambiguidade da sua formulação e a parcial desconexão com a lógica de agrupamento de escolas. Os percursos escolares dos alunos passaram a ser integrados apenas por serem realizados no interior do mesmo agrupamento, embora em escolas de distintos ciclos de ensino, com transições curriculares acentuadas e em estabelecimentos geograficamente separados? Quando a questão magna da organização dos ciclos de ensino, sobretudo do ensino básico, que é o mais problemático e fragmentado, continua por resolver em Portugal? O que lhe confere tal integração e como alcançar, naquelas condições, a articulação curricular entre ciclos? Sobretudo

a partir da produção de um projeto educativo de agrupamento que só dificilmente consegue atribuir sentido integrado e estratégico à diversidade, quase sempre atomizada, de cada ciclo, de resto com evidentes dificuldades de articulação com a educação de infância e o 1º ciclo a partir da centralidade administrativa e de *status* escolar atribuída ao ensino secundário? A articulação débil, a tendência para a departamentalização e as distintas dimensões culturais têm surgido na investigação (ver, por exemplo, Duarte, 2009) como indicadores das grandes dificuldades de obter a sequencialidade e a articulação formalmente anunciadas, a partir de uma subvalorização das diversas culturas e subculturas organizacionais e profissionais que, tradicionalmente, marcam sobretudo o 1º ciclo e o ensino secundário (Formosinho & Machado, 2005, p. 149).

Com efeito, o percurso escolar dos alunos foi sempre sequencial, como não podia deixar de ser no contexto de um currículo centralizado e de uma escola graduada, estruturalmente não alteráveis pela via do agrupamento das escolas. Mesmo a superação do isolamento de certas escolas, tendo sido radicalmente alcançado, em muitos casos pela sua simples extinção, não foi, contudo, obtido pela sua simples incorporação num agrupamento de tipo vertical em que o distanciamento físico entre escolas permaneceu, acarretando dificuldades de partilha de recursos pedagógicos e de acesso a materiais didáticos no interior de cada agrupamento (Lírio, 2010, p. 139).

Do mesmo modo, não é líquido que por via do agrupamento de escolas seja possível “Reforçar a capacidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integrem e realizar a gestão racional de recursos”. Quanto ao reforço da capacidade pedagógica trata-se de um objetivo contraditório face à sua deslocalização organizacional e, nos outros casos, também face à perda de todos os órgãos de natureza pedagógica que ocorreu mesmo no interior das escolas que deles dispunham anteriormente, aliás visível na baixa ocorrência de assuntos relativos aos ciclos iniciais no conselho pedagógico (Silva, 2008). Já no que concerne à “gestão racional de recursos” a questão é menos problemática do ponto de vista de uma racionalidade económica, embora não seja difícil admitir as suas consequências menos racionais

ou, no mínimo, as possíveis contradições em termos de “funcionamento de um regime de autonomia, administração e gestão” das escolas.

4. Nota final

O que imperou no processo de concretização de uma das mais relevantes medidas de mudança estrutural do sistema escolar português foi, como se viu, uma ação de tipo “extensionista e “vanguardista”, nos termos criticados por Paulo Freire em texto clássico (Freire, 1975), incapaz de duvidar da sua aparente infalibilidade, mesmo perante críticas e resistências generalizadas em certos períodos. Parafraseando Freire naquela obra, o poder político não se descentrou nem negociou e a administração central não comunicou, tendo-se limitado a “fazer comunicados” e a produzir injunções. Tratou-se do recurso sistemático e sem hesitações à autoridade racional legal que Weber designou por “burocracia”, impondo a razão técnico instrumental com a assunção dos correspondentes limites educativos, isto é, limites de racionalidade substantiva, educativo pedagógica, centrada em valores e fins educativos. Foi porém a racionalidade formal, referida a meios e em busca do “menor meio”, aquela que dominou, por mais que o legislador tivesse insistido discursivamente em razões educativas e em critérios pedagógicos, contudo revelando-se incapaz de compreender como o processo e os meios usados contrariavam, radicalmente, os fins anunciados. O predomínio de uma lógica modernizadora centralizadora sobre uma lógica alternativa de tipo associativo autonómico pode ter permitido alguns ganhos em termos de modernização técnico instrumental, de padronização de regras, de gestão da grande escala segundo critérios universais e ganhos orçamentais, mas menorizou a substantividade dos processos educativos, as dinâmicas institucionais, as regras organizacionais construídas no plano da ação organizacional escolar, para além de ter apoucado os atores educativos e a já mítica “autonomia da escola”. A realidade escolar foi tomada como um objeto da ação superiormente modernizadora do Estado e da administração, seja em termos hierárquicos seja em termos de padrões de racionalidade considerados mais elevados.

Não se podendo ser indiferente a possíveis ganhos de racionalização de meios e de recursos, e de eficiência interna, em políticas públicas

responsáveis e, especialmente, em momentos de crise económica, parece contudo ser necessário conter os excessos da racionalidade formal que, invariavelmente, remetem para o estatuto de irracionalidade de gestão diversas soluções alternativas que, à luz de valores educativos e pedagógicos, integrariam o âmago de uma razão substantiva.

Os choques entre racionalidades distintamente ancoradas são, em tal caso, inevitáveis. Mas o maior problema reside na naturalização e despolitização da razão técnico instrumental, como se todos os referenciais alternativos engendrassem soluções inaceitáveis e tecnicamente menores. É a tecnocracia, nessas circunstâncias, e já não a democracia, que impera. Por isso o diálogo e a argumentação entre distintos universos de racionalidade não apenas se torna difícil mas, mais do que isso, tende a ser evitado, substituído pela força da imposição normativa e pelo estabelecimento de relações de poder de tipo autoritário, coercivo e disciplinar.

Em termos de estudo, o caso do agrupamento das escolas portuguesas, incluindo na sua fase mais recente a criação de “mega-agrupamentos” dificilmente compatíveis com uma gestão democrática e pedagógica das escolas, representa um dos mais interessantes problemas a explorar, desafiando certos referenciais teóricos que vêm chamando a atenção para formas de governação mais complexas, participadas e negociadas, poli-cêntricas, em suma, menos burocráticas ou de tipo “pós-burocrático”. Haverá, possivelmente, casos em que essa linha de análise conterà potencialidades interpretativas. Porém, num contexto onde, ao invés, dimensões do conceito weberiano de autoridade racional-legal, ou “burocracia”, não apenas parecem estar expressivamente presentes mas, mais do que isso, com uma intensidade até há pouco inédita, servida por novas tecnologias de comunicação e informação que aumentam a sua irradiação, velocidade, capacidade de standardização de regras e dos processos de cálculo e de mensuração dos seus impactos, meios de controlo e de capacidade de dominação, fica claro que o aqui referido choque de racionalidades tem sido vencido pela dominação (hiper)burocrática. Esse é, exatamente, um dos aspetos a exigir maior investigação, considerando os objetivos políticos e administrativos do agrupamento das escolas segundo o racional do legislador e, no plano da ação organizacional, os processos desencadeados, as soluções organizacionais efetivamente concretizadas, os impactos educativos e

pedagógicos deles decorrentes, os limites de racionalidade enfrentados a partir de escolhas arbitrárias, regras formalistas e heterónomas, baseadas em conflitos de valores pertencentes a distintas ordens, de resto inconciliáveis.

Um ponto de partida pertinente em termos de indagações futuras seria a problematização acerca de quão escolares e educativas são as práticas de administração escolar, até por comparação com as escolhas económicas que parecem dominar cada vez mais no seu seio e influenciar decisivamente os comportamentos administrativos. Nos termos clássicos propostos por Herbert Simon (1958), as tensões entre maximização económica (factos) e racionalidade administrativa de “satisfação” (valores) representam uma outra forma de realçar a natureza axiológica e moral das escolhas racionais referidas a valores, na perspetiva de Weber, à margem da qual não é possível debater a educação. Poderá a rede de estabelecimentos de educação e respetivos agrupamentos constituir já, para os governos, uma matéria puramente racional formal, e por isso pretensamente neutra, para além e acima de questões relacionadas com valores educativos, éticos e morais? E quanto à própria educação, um conceito em progressiva perda de protagonismo nas políticas públicas? Mas, por outro lado, e de acordo com a visão antropológica de Weber, a ação social não poderá ser vista como um simples ajustamento a realidades, regras e rotinas burocráticas inscritas nas racionalidades formais e práticas, pelo que ações de resistência e contraponto, baseadas em valores e racionalidades éticas, podem ter importantes consequências (Kalberg, 1980, p. 1170), devendo por isso merecer investigação as ações periféricas motivadas por valores e não apenas pela racionalidade prática, pelo pragmatismo e pelos interesses restritos dos atores educativos.

Referências Bibliográficas

Afonso, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Barroso, J. (Coord.) (1995). *A área escolar como unidade de gestão. Relatório do estudo de um caso*. Vol. I. Lisboa: EDUCA.

- Bocchio, M. C. (2016). Política de agrupamiento escolar: mutación o ‘muerte’ del trabajo de director escolar? *Revista Portuguesa de Educação*, 29 (1), 99-119.
- Brubaker, R. (1984). *The limits of rationality: An essay on the social and moral thought of Max Weber*. Londres: George Allen & Unwin.
- CAA (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-Lei n.º 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação/Conselho de Acompanhamento e Avaliação.
- Castro, D. (2010). *A gestão intermédia nos agrupamentos de escolas: os coordenadores de estabelecimento e as lideranças periféricas*. (Tese de doutoramento não publicada). Aveiro: Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro
- Clarke, J.; Newman, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Londres: Sage.
- CNE (2017). *Estado da educação 2016*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- CRSE (1988). *Projecto global de reforma*. Lisboa: Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
- Duarte, M. (2009). *Articulação e sequencialidade nos agrupamentos de escolas*. (Dissertação de mestrado não publicada). Aveiro: Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro.
- Formosinho, J.; Fernandes, A. S.; Lima, L. C. (1988). Ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas. In CRSE, *Documentos preparatórios II* (pp. 171-236). Lisboa: Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
- Formosinho, J.; Fernandes, A. S.; Rangel, M.I.; Almeida, V. (1988). Ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas básicas do 1º ciclo. In CRSE, *Documentos preparatórios II* (pp. 237-263). Lisboa: Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
- Formosinho, J., Machado, J. (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal: políticas recentes. In J. Formosinho; A. S Fernandes; J. Machado; F. I. Ferreira (Orgs.), *Administração da educação: lógicas burocráticas e de mediação* (pp. 115-162). Porto: Asa.
- Freire, P. (1975). *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra (1ª ed. de 1969).
- Grácio, R. (1981). *Educação e processo democrático em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Grácio, R. (1986), A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidades? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 153-182.
- Illich, I. (1977). *Sociedade sem escolas*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Justino, D. (2017). Introdução. In CNE, *Organização escolar: os agrupamentos* (pp. 6-11). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

- Kalberg, S. (1980). Max Weber's types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. *The American Journal of Sociology*, 85 (5), 1145-1179.
- Lane, J.-E. (2000). *New public management*. Londres: Routledge.
- Likert, R. (1979). *Novos padrões de administração*. São Paulo: Livraria Pioneiro Editora [1ª edição de 1961].
- Lima, L. C. (1994). Modernização, racionalização e otimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.
- Lima, L. C. (2000). A administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In A. Catani; R. Oliveira (Coords.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (41-76). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração descentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 7-47.
- Lima, L. C. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In C. Lucena; J. R. Silva Júnior (Org.), *Trabalho e educação no Século XXI: experiências internacionais* (pp. 129-158). São Paulo: Xamã.
- Lima, L. C.; Afonso, A.J. (1993). A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 44, 33-49.
- Lima, L. C.; Afonso, A. J. (1995). The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, 47 (2), 165-172.
- Lima, L. C.; Afonso, A. J. (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.
- Lírio, A. (2010). *Agrupamento de escolas: imposição normativa, ambiguidades, micropolíticas*. (Dissertação de mestrado não publicada). Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Meira, M. (2017). *A burocracia eletrónica: um estudo sobre as plataformas eletrónicas na administração escolar*. (Tese de doutoramento não publicada). Braga: Instituto de educação da Universidade do Minho.
- Mouzelis, N. P. (1975). *Organisation and bureaucracy. An analysis of modern theories*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume.
- Pierucci, A. F. (2003). *O desencantamento do mundo: todos os passos do conceito*

em Max Weber. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Pires, E. L. (1987). *Lei de bases do sistema educativo. Apresentação e comentários*. Porto: Asa.

PORTUGAL (1996). *Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.

Schluchter, W. (2014). *O desencantamento do mundo: seis estudos sobre Max Weber*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

Silva, D. (2008). Demandas de poder no conselho pedagógico: reflexões a partir de um estudo de caso num agrupamento de escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, 21 (2), 33-67.

Simon, H. A. (1958). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Nova Iorque: The Macmillan Company [1.^a edição de 1947].

Stoer, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento.

Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Afrontamento.

Weber, M. (1984). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

A REDE ESCOLAR EM PORTUGAL: APONTAMENTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS E DESAFIOS PEDAGÓGICOS

António A. Neto-Mendes
Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro
amendes@ua.pt

1. Introdução

A rede escolar tem sido entendida, numa aceção mais tradicional e redutora, como carta escolar, isto é, o conjunto de estabelecimentos de educação e ensino que permitem concretizar a oferta educativa num determinado território. Será, assim, o resultado da confluência de vários fenómenos com potencial para influenciar a decisão política, de que se destacam a evolução demográfica e os constrangimentos orçamentais, entre outros. Mas seríamos injustos se não valorizássemos os fatores pedagógicos que por vezes estão na génese das mudanças da rede escolar, como veremos ao longo deste texto. Quer a demografia quer as prioridades políticas determinarão as políticas educativas para o sector, decidindo, por exemplo, a abertura de novas escolas ou o encerramento de parte das existentes, mas também a viabilização de novas formas de organização da administração educativa com efeitos diretos na organização pedagógica (existência de vários turnos escolares, de turmas mistas do ponto de vista dos anos académicos, etc.) e no governo das escolas (o caso mais flagrante é o dos agrupamentos de escolas, com o triunfo entre nós da tendência para a “verticalização” de que são exemplo as novas “unidades de gestão”).

Compreender a importância da rede escolar de um país ao longo de um determinado período de tempo significa ir mais além do que a mera análise funcional dos edifícios escolares, o cálculo das taxas de ocupação ou a caracterização da qualidade das instalações. A rede escolar é um dos elementos mais simbólicos da presença da escola no imaginário das pessoas e no entanto é um dos menos investigados e problematizados, pelo menos em algumas das suas dimensões. Pode argumentar-se que, a par de outros elementos como os manuais escolares e os currículos, a sociedade habituou-se a ver a função das escolas estável durante décadas, para gerações sucessivas portanto: uma escola primária era uma escola primária, uma escola técnica era uma escola técnica, um liceu era um liceu, mesmo que para a maioria dos portugueses este não passasse de uma miragem que suspeitavam existir lá longe, na capital do distrito. Os tempos mudaram muito a este respeito: as escolas primárias, antes a rebentar pelas costuras com crianças que ali descobriam um mundo novo, conhecem agora, em muitos casos, uma decadência mais ou menos generalizada, resultado do abandono decorrente de encerramento já consumado ou então vêm reciclada a sua funcionalidade e acolhem alguma associação local, restaurante, centro de dia para a população sénior ou até residência privada de férias; as escolas técnicas e os liceus democratizaram-se após o 25 de Abril de 1974, transformando-se em escolas secundárias, a que se juntaram outras, por todo o país, para dar resposta ao crescimento das periferias urbanas que assim ganhavam a ilusão de também serem centro; o alargamento da escolaridade obrigatória – primeiro para seis anos, depois para nove¹ – foi justificando, entretanto, a distribuição pelo território nacional de uma malha de escolas, cada vez mais fina, densificando a oferta de espaços escolares

1 Evolução da escolaridade obrigatória: 1956 – obrigatoriedade de frequência até à 3ª classe para raparigas e até à 4ª classe para rapazes; 1960 – obrigatoriedade de frequência de um ensino primário de 4 anos para crianças entre 7 e 12 anos de idade; 1964 – obrigatoriedade alargada para 6 anos e posterior criação de um ciclo complementar ao ensino primário e da Telescola; 1986 – obrigatoriedade estende-se aos 9 anos, com obrigatoriedade de frequência entre os 6 e os 15 anos de idade (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo); 2009 – obrigatoriedade alargada para 12 anos, entre os 6 e os 18 anos de idade ou conclusão do 12º ano, abrangendo alunos que iniciaram o ensino secundário no ano letivo de 2012/13 (Lei nº 85/2009 de 27 de agosto; Decreto-Lei nº 176/2012, de 2 de agosto).

antes impensável, primeiro com as conhecidas “C+S”, mais tarde oficialmente rebatizadas de “EB 2, 3”. A escolaridade obrigatória de 12 anos, ainda não completamente compreendida por todos, surgiu para muitos como balão de oxigénio capaz de compensar parte da perda de alunos causada pela natalidade baixa, mas já sem o impacto dos alargamentos anteriores no crescimento da rede de escolas do país, muito pelo contrário.

Tempos houve em que a escassez de escolas de alguns níveis de ensino afetavam determinadas regiões, contribuindo para as “disparidades” ou “desequilíbrios” a que Jorge Arroiteia deu especial atenção (Arroiteia, 1991). Este autor refere-se assim às alterações vividas pelo país em que a construção de escolas assume um profundo impacto na mudança do rosto visível da rede escolar: “Embora afectada por algumas restrições de natureza económica e pelas carências de pessoal qualificado, a diversificação dos cursos existentes, bem como a construção de novas escolas preparatórias, secundárias e do ensino superior tem vindo a contribuir para reduzir as disparidades que ainda hoje caracterizam o sistema educativo e a própria sociedade portuguesa” (Arroiteia, 1991: 10).

Apesar do investimento, o autor não esconde as limitações da rede: i) no caso do 1º ciclo, mais de 60% dos estabelecimentos, em meados da década de 1980, ainda funcionavam em regime duplo; no ensino preparatório (atual 2º ciclo) e no ensino secundário a carência de salas obrigava à “constituição de turmas mais numerosas e à utilização de espaços que deveriam servir de apoio ao ensino, à ocupação de tempos livres ou ao desenvolvimento de outras atividades letivas” (Arroiteia, 1991: 60-61).

Como é conhecido, a distribuição da rede no território pode condicionar a frequência escolar, pelo que a existência de uma boa rede de transportes pode facilitar as acessibilidades dos alunos às escolas. Se há cerca de 40 anos este problema já se fazia sentir mas eram mais frágeis as respostas públicas, na atualidade os transportes escolares assumem uma centralidade que provavelmente nunca tiveram, quer pelo volume do investimento que representam para as autoridades (centrais e locais) quer pela garantia que dão de um acesso mais democratizado à escola, cabendo geralmente aos municípios a função de assegurar a provisão do serviço: o transporte de estudantes pode ser assegurado por carreiras

normais de autocarros, ser exclusivamente “escolar” e até com recurso a táxis, como acontece com o transporte de alunos com NEE ou dos residentes em locais mais isolados. A reorganização da rede escolar, com o conseqüente encerramento de vários milhares de escolas do 1º ciclo do ensino básico, e a pressão para a escolarização até aos 18 anos de idade atribui ao serviço de transportes escolares o importante papel de garante da mobilidade ao serviço da democratização do ensino.

Há, pois, um dado incontornável que é a evolução quantitativa da rede de estabelecimentos. É um dado importante mas representa apenas um dos lados desta equação que precisa de ser encarada como aquilo que efetivamente é: uma marca das políticas públicas, talvez a face mais diferenciadora e a mais visível da relação do Estado com a sociedade civil, nomeadamente ao nível local, seja cidade, vila ou aldeia. Há que ter ainda em conta a evolução qualitativa da rede que não pode ser descurada (mesmo sendo bem menos visível no território local que a anterior...), tornando-se a sua importância tanto maior quanto menores forem as pressões demográficas sobre a dita rede. A tradicional regulação estatal, muitas vezes denominada de “burocrática” porque centralista e realizada através da “carta escolar”, tem sido contestada de forma crescente por um movimento de cariz político e social caracterizado pela “emergência de lógicas de mercado na regulação da oferta educativa”, como reconhecem Barroso & Viseu (2003: 897), movimento este pautado pela retórica da liberdade de escolha da escola no quadro de agendas neoliberais. Os autores concluíam, logo no início deste século, que no que se refere ao planeamento da rede escolar existe “uma transição entre uma regulação pela oferta e uma regulação pela procura” (id., *ibid.*: 899), mas não se reconhecendo nem numa nem na outra, procurando “processos alternativos de regulação das políticas educativas que não fiquem confinados à dicotomia Estado-mercado” (Barroso & Viseu, 2003: 899). Por outras palavras, defendem que “A solução passa [...] por um reforço da dimensão cívica e comunitária da escola pública, restabelecendo um equilíbrio entre a função reguladora do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores, na construção de um “bem comum local” que é a educação das crianças e dos jovens” (Barroso & Viseu, 2003: 917). É em nome desta “dimensão cívica e comunitária” de que falam os autores, de devolução

da decisão ao espaço local e ao território que comumente vemos os processos de alteração das lógicas de regulação estatal promoverem o ideal da “descentralização”, muitas vezes em nome de uma ideologia “modernizadora” no quadro da “nova gestão pública” que vê com bons olhos certas formas de “privatização”. O atual momento afigura-se-nos muito sintomático das tensões provocadas por estes dois movimentos “centrífgos” das políticas públicas, os quais interpelam de forma muito direta a noção de “bem comum” e o papel dos agentes mais bem posicionados para o interpretarem.

2. Agrupamentos de escolas e rede escolar: apontamentos históricos e políticos

A história recente da rede escolar mostra uma evolução caracterizada pela emergência do “agrupamento de escolas” como solução quase hegemónica no território continental português². Nas últimas quase três décadas a “agregação” tem sido generalizada em detrimento da “escola isolada” que durante décadas caracterizou a implantação da resposta escolar no território. Iremos passar em revista alguns dos momentos nucleares desta construção social e política que é o “agrupamento” desde os anos 90 do século passado, para depois analisarmos algumas das dimensões da rede escolar que mais interrogações suscitam, identificando contradições e desafios que nos permitem perspetivar o futuro.

A Constituição da República Portuguesa é omissa quanto à definição da rede escolar, a não ser nas abordagens genéricas que apresenta, como é o caso da afirmação de que é dever do Estado criar um sistema público de ensino (Art. 74º, b) e inserir as escolas nas comunidades que servem (Art. 74º, f). Na mesma linha parece ir a afirmação de que “O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população” (Art. 75º, 1) cujo mérito

2 Deixamos de parte as realidades das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira por assumirem, ao abrigo do seu estatuto autonómico, orientações próprias neste capítulo da reorganização da rede escolar.

parece ser a garantia de que a rede escolar é mesmo uma obrigação do Estado de direito democrático assumida na sua lei fundamental.

Pode considerar-se que é com a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE, Lei nº 46/86, de 14 de outubro) que se criam as condições propícias à consagração de soluções diferentes de organização da rede no que às escolas públicas (de iniciativa estatal) diz respeito.

A preocupação que o legislador denota em definir um perfil assente na visão de que a “articulação entre os ciclos obedece a uma sequencialidade progressiva, conferindo a cada ciclo a função de completar, aprofundar e alargar o ciclo anterior, numa perspectiva de unidade global do ensino básico” (Art. 8º, 2) pode dizer-se, decorridos mais de trinta anos, viria a marcar o argumentário oficial de justificação das sucessivas ondas de reorganização da rede escolar.

Sobre a “rede escolar” (Art. 37º), é assumido que “1 – Compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população.” Relativamente ao “planeamento da rede”, ficou consagrado que este “deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens” (Art. 37º, 2). Mas a prevista “regionalização efetiva” do “planeamento e reorganização” da rede escolar, bem como a “construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento” (Art. 38º), não saíram do papel pois não parece ser esta a natureza dos órgãos desconcentrados criados em 1987 (Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de janeiro), conhecidos por *direções regionais da educação* e que viriam a ter um papel importante na promoção e concretização dos agrupamentos de escolas em períodos posteriores³.

A LBSE não inclui a designação “agrupamento de escolas” mas prevê algo que se pode considerar próximo que é o “grupo de

3 O Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, que referiremos neste texto, há-de consagrar que “Compete ao director regional de Educação, ouvidos o Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento, do Ministério da Educação, os município e os órgãos de gestão das escolas envolvidos, apresentar propostas de criação de agrupamentos para integração de estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, incluindo postos do ensino básico mediatizado de uma área geográfica [...]” (Art. 8º, 1).

estabelecimentos”, previsto no artigo dedicado à “administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino” (Art. 45º, 2 e 4).

A publicação da LBSE, em 1986, e o arranque, ainda neste ano, da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) criaram as condições de enquadramento político, normativo e reformista para que na última década do século XX surgissem algumas das medidas mais marcantes do sistema educativo português das últimas décadas em matéria de rede escolar. Como veremos, as justificações dos decisores políticos para as medidas de reorganização da rede dividem-se entre a racionalização da rede determinada por preocupações administrativas e pedagógicas, o imperativo da modernização e o papel da escola na promoção da coesão social. A última década do séc. XX configura, assim, um tempo de decisões que podemos considerar “programáticas” pelas intencionalidades argumentadas, o que pode ser explicado pela influência dos dois marcos atrás assinalados, a LBSE e a Reforma do Sistema Educativo.

Antes ainda dos anos 90, importa destacar a criação das *escolas C+S* (tipologia que abrange o 2º ciclo do ensino básico e secundário) em 1985. A LBSE viria a determinar o desajustamento desta tipologia com o novo desenho da escolaridade obrigatória de nove anos, o que não significa que as decisões e as lógicas dos atores se acomodem automaticamente às orientações novas, havendo geralmente um período de transição ou adaptação em que a nova ordem legal coexiste com práticas mais coerentes com o quadro normativo revogado.

Em 1990, é criada a *escola básica integrada* (adiante designada EBI, pelo Despacho conjunto 19/SERE/SEAM/90, de 15 de maio) com o pressuposto, como assinalamos no nosso trabalho (Mendes, 1995: 161), de que “é necessário encontrar tipologias que se adaptem à escolaridade obrigatória de nove anos”. A pensar nesta nova realidade que a LBSE havia consagrado, João Formosinho escrevera numa das publicações com a chancela da CRSE: “há tipologias mais congruentes com o espírito das LBSE do que outras. Embora a rede escolar esteja compartimentada por níveis (há escolas separadas do 1º ciclo, do 2º ciclo e do 3º ciclo) é mais congruente com a LBSE a aglutinação vertical” (Formosinho, 1988: 65). Além de designar estas escolas como “escolas básicas integrais”, o autor defende que “a lei ordinária deve mesmo incentivar essa aglutinação em

detrimento da compartimentação por níveis” (id., *ibid.*). A tipologia EBI arranca com apenas uma por Direção Regional de Educação e a nível da sede de concelho, crescendo em 1992/93 para 26 EBI e em 1993/94 para 41 (Mendes, 1995: 161-162).

Um ano depois, em 1991, é aprovado o regime jurídico de direção e gestão escolar (Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio, consagrando que “Os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico organizam-se em áreas escolares, com órgãos próprios de direcção, administração e gestão” (Art. 4º, 1). Cada estabelecimento de educação pré-escolar ou de 1º ciclo passa a constituir um “núcleo”, embora possam subsistir os “estabelecimentos não agrupados” desde que a sua dimensão o justifique (Art. 6º, 1). Após a via aberta para a *verticalização* dos agrupamentos proporcionada pela criação quer da EBI quer dos TEIP, de que falaremos a seguir, podemos ver nas áreas escolares o embrião dos *agrupamentos horizontais* que anos mais tarde vão acelerar o processo de extinção das delegações escolares⁴ de base concelhia e com tanta tradição na administração educativa, sobretudo do ensino primário ou *1º ciclo do ensino básico* com a LBSE de 1986.

Em 1996 são criados os *territórios educativos de intervenção prioritária* (TEIP, pelo Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho e Despacho Conjunto SEAE/SEEI nº 73/96, de 10 de julho), visando instituir medidas de discriminação positiva para compensar défices sociais e escolares, refletindo experiências de outros países como é o caso das ZEP (*Zones d'Éducation Prioritaire*) em França (Costa, Neto-Mendes & Sousa, 2001).

Em 1997 o processo de “reordenamento da rede da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” (sic) conhece um

4 No ano 2000, dois anos após a publicação do Decreto-Lei nº 115-A /98 – que, recorde-se, generaliza o mesmo regime de governo a todos os estabelecimentos, da educação pré-escolar ao ensino secundário –, o legislador clarifica o destino das delegações escolares desta forma: “A aplicação do regime de autonomia, administração e gestão nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico determina a cessação das comissões de serviço dos respectivos delegados e subdelegados escolares, passando as suas funções para a competência dos órgãos de administração e gestão do agrupamento ou dos órgãos e estruturas da administração educativa a quem as mesmas incumbem nos restantes níveis e ciclos de ensino” (Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 29 de Agosto, Art. 16º).

novo impulso com o Despacho Normativo 27/97, de 2 de junho. Aí se afirma que o ano de 1997/98 é de “preparação da aplicação de um novo regime de autonomia e gestão das escolas”, devendo ser equacionadas “novas dinâmicas de associação ou agrupamento de escolas”, antecipando-se, “de forma relativamente insular e precipitada” na opinião de Lima (2004: 17), um processo que o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, viria a institucionalizar. Aliás, a pretensão assumida explicitamente em 1998 (Decreto-lei nº 115-A /98, Art. 2º, 3) de concluir o processo de agrupamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico até 1999/2000 não é de todo conseguido. Para Licínio Lima esta sucessão de normativos só pode ter uma leitura crítica: “A lógica racionalizadora e de reordenamento da rede escolar emergia lentamente para não mais deixar de se manifestar, por vezes incapaz de atender a objectivos políticos mais substantivos, de carácter participativo, descentralizador e autonómico, incompatíveis com a imposição burocrática de soluções uniformes consideradas óptimas” (Lima, 2004: 17). A atenção do legislador mantém-se ativa e em 2000 fixam-se “os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do ensino básico” (Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 29 de Agosto). O agrupamento é apresentado (Art. 2º) como uma unidade organizacional dotada de órgãos próprios de administração e gestão, podendo integrar jardins de infância e escolas de um ou mais ciclos do ensino básico, isto é, o agrupamento nesta fase pode apresentar uma pluralidade de formas: JI+EB1; JI+EB1+EB2; JI+EB1+EB23. Quanto às finalidades a realizar pelo agrupamento, assumem destaque na esteira do Decreto-Lei nº 115-A/98: i) favorecer a sequencialidade e articulação do percurso escolar dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória de nove anos então em vigor, o que já indicia uma tendência para a verticalização que virá a ser consagrada em 2003; ii) combater o isolamento dos estabelecimentos, claramente associado ao abandono e exclusão social; iii) melhorar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos e a racionalização dos recursos; iv) generalizar a aplicação do regime de administração e gestão dos estabelecimentos proposto pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 a JI, EB1 e EB23; v) uma formulação algo vaga e indefinida que aponta para a

valorização e o enquadramento de “experiências em curso” (Art. 2º), as quais englobam, na nossa análise, tipologias escolares como a EBI e o TEIP atrás referidas.

Em 2003 o agrupamento passa a ser assumido como a forma organizacional escolar preferida pela administração educativa centralizada desconcentrada que apelida as medidas tomadas de “política de reforma estrutural do Ministério da Educação e do sistema educativo” (preâmbulo do Despacho nº 13 313/2003, de 8 de julho). Aqui se assume inequivocamente três orientações expressas com uma clareza que ainda se não tinha visto antes: i) por um lado, agrupar todas as escolas (públicas, depreende-se) localizadas no território continental português; ii), por outro, privilegiar a tipologia do agrupamento vertical de escolas por ser a única capaz de favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória de nove anos; iii) finalmente, a ideia de que o encerramento definitivo das delegações escolares até ao final de 2003 (excecionalmente admite-se o prolongamento do seu funcionamento no ano letivo de 2003-2004) será o corolário da adoção generalizada do processo de agrupamento de escolas (excluem-se as regiões autónomas dos Açores e da Madeira pela razão já antes referida).

Este processo prossegue o seu caminho inexoravelmente e com as marcas racional-burocráticas atrás referidas. Em 2010, sob a batuta do XVIII Governo Constitucional liderado por José Sócrates, a via do “reordenamento da rede escolar” passa a ser balizada por três orientações: “a) Adaptar a rede escolar ao objectivo de uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos; b) Adequar a dimensão e condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono; e c) Racionalizar os agrupamentos de escolas, de modo a promover o desenvolvimento de um projecto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino distintos” (Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2010, de 14 de junho, 1). Para além de definir que a sede dos pretendidos agrupamentos de maior dimensão deve, em princípio, localizar-se numa escola secundária, esta resolução pretende ainda “arrumar a casa” no que diz respeito à situação das escolas do 1º ciclo com medidas como: i) encerrar as escolas com menos de 21 alunos (depois de se ter começado

pelas escolas até 10 alunos); ii) extinguir efetivamente as escolas cujo encerramento já havia sido determinado.

Cerca de dois meses depois o legislador reconhece à administração educativa competência para, por sua iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (Despacho nº 12 955/2010, de 11 de agosto). É o reconhecimento da solução que viria a ser popularizada como “mega-agrupamento” e que é em grande medida responsável pela redução drástica do número de unidades de gestão do sistema educativo no continente, a par, claro está, da extraordinária redução do número de estabelecimentos de 1º ciclo do ensino básico de que falaremos com mais detalhe no ponto seguinte. A atrás citada Resolução do Conselho de Ministros (nº 44/2010), assegura que a construção dos centros escolares, um exemplo de “reorganização da rede escolar e de concentração de alunos”, permitiu “garantir a todos os alunos igualdade de oportunidades no acesso a espaços educativos de qualidade” e, ao mesmo tempo, “a concretização da escola a tempo inteiro”, um programa-bandeira criado para o território continental português pelo XVII Governo Constitucional.

3. Evolução da rede escolar: estabelecimentos, alunos e docentes

O paradigma centralista tem dominado a tomada de decisão em matéria de rede escolar. Como fica patente no plano das orientações decretadas, a reorganização da rede escolar privilegia dinâmicas *top-down*⁵, onde predomina uma visão hierárquica da tomada de decisão com a ação

5 Num trabalho realizado num município da jurisdição da então Direção Regional de Educação do Norte, Tavares (2008) conclui: “O encerramento de escolas foi definido pelo poder central sem a auscultação do poder local e da comunidade educativa, estes tomaram conhecimento “à posteriori”, já como um facto consumado. Esta metodologia é extremamente centralista e não tem em conta as particularidades e dinâmicas locais” (Tavares, 2008: 162).

de órgãos desconcentrados como as direções regionais de educação e serviços autónomos da administração local autárquica.

A nossa rede ainda é, em parte, o resultado de grandes planos de construções escolares que configuraram a face visível, da rua pelo menos, das escolas do país: todos aqueles que fizeram a sua escolarização até aos anos 80 guardam na memória as escolas primárias do Plano dos Centenários, a escola industrial e ou comercial e o liceu na cidade capital de distrito. A abertura e posterior estabilização político-constitucional do país, a crise demográfica e a pressão pela democratização do ensino, garantindo pelo menos a igualdade de oportunidades de acesso, são alguns dos fatores que permitiram as grandes mudanças a assinalar nos diversos níveis educativos e escolares. Não ignorando que há neste processo dinâmicas contraditórias, gerando, por exemplo, tensões como aquela que ocorre entre a evolução negativa da rede do 1º ciclo por já ter atingido, nos anos 60 do século passado, o auge da massificação no nosso país e a evolução positiva da rede dos restantes níveis que ou iniciam ou potenciam os seus processos de massificação a partir, sobretudo, da segunda metade da década de 70 do séc. XX.

A nossa tradição centralista na regulação da rede escolar tem coabitado com um novo agente local – o município – que, a partir dos anos 80 do século passado, tem vindo a assumir novas responsabilidades: numa fase inicial, na construção e manutenção de jardins de infância e de escolas do 1º ciclo do ensino básico, mais recentemente com intervenção também nas EB 23 e escolas secundárias⁶.

Procuraremos de seguida fazer uma síntese, ainda que incompleta, de alguns dos momentos que determinaram a evolução da rede escolar nas últimas quatro décadas. Olhemos para alguns traços característicos da evolução da rede por ciclos:

- I) Educação Pré-Escolar: mais do que duplica o número de estabelecimentos entre 1973 e 1974 (de 340 para 706),

⁶ A ação dos municípios na Educação é uma realidade no território continental desde os anos 80 do século passado. Na última década tem conhecido um assinalável incremento, decorrendo no presente negociações entre o governo central e os representantes do poder local para o aprofundamento desta ação. Em 2008 merece destaque o ‘Programa de delegação de competências’/‘Contratos de execução’ e em 2015 o ‘Programa Aproximar Educação’/‘Contratos de Educação e Formação Municipal’.

mas uma década depois do 25 de Abril, em 1984, já mais do que triplicou esse número (2551)⁷;

- II) 1º ciclo: de acordo com as estatísticas disponíveis, o número de escolas primárias (como eram então designadas) não mais parou de descer desde o início da década de 60: em 1962, 18202 estabelecimentos; em 1974, 16045; em 1984, 11168; em 1994, 10308; em 2004, 8675; em 2015, 4354⁸;
- III) 2º ciclo: em 1969, ano de início com o aumento da escolaridade obrigatória para 6 anos, há registo de 1079 estabelecimentos de 2º ciclo; em 1974, 1343; em 1984, 1943; em 1994, 1758; em 2004, 1359, o que representa o regresso a números muito próximos aos verificados em meados dos anos 70 do século passado;
- IV) 3º ciclo e ensino secundário: a informação relativa ao 3º ciclo (e também ao ensino secundário) é mais difícil de ler devido aos efeitos de políticas educativas, o que justifica, em alguns períodos, o tratamento estatístico separado e, noutros períodos, o seu tratamento agregado; relativamente ao ensino secundário, este tinha uma expressão reduzida antes de Abril de 1974, havendo em meados dos anos 60 apenas cerca de 20,8% de estudantes matriculados na 4ª classe a prosseguir estudos secundários (Cândido, 1964: 680); o alargamento da escolaridade obrigatória para 6 anos, em 1964, vai finalmente romper este cerco em que estava a escola portuguesa e que nos afastava dos indicadores europeus; o alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos (para os alunos matriculados no 10º ano em 2012/13) é a mais recente etapa deste esforço de universalização do ensino secundário.

7 Dados obtidos em www.pordata.pt a 31-03-2017.

8 Sobre as dificuldades verificadas no Ensino Primário na década de 60, ainda durante a vigência da escolaridade obrigatória de 4 anos, será muito útil ler o artigo de Cândido (1964), num período em que se registava “uma estagnação dos contingentes escolares” (1964: 674). Apesar dos esforços das autoridades (Plano dos Centenários e Plano posterior), o número de estabelecimentos escolares para o Ensino Primário continuava a ser insuficiente: “Por isso, não consegue evitar-se ainda o funcionamento de salas em regime duplo e até tripló, com todos os inconvenientes que daí advêm”.

A rede escolar, após 1974, vai-se tornando cada vez mais complexa e compósita, tendo em conta, nomeadamente, as instâncias da decisão (poder central/poder local) e a funcionalidade dos estabelecimentos (especialização por ciclo/multifunções)...

A crise demográfica vem afetando o número de ingressos no sistema educativo praticamente desde as décadas de 80/90 do séc. XX, o que não deixa de constituir uma das maiores contradições do nosso sistema educativo: no momento em que o sistema consegue qualificar-se ao nível das suas condições de funcionamento – são elas i) a construção de novas escolas, em especial dos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico e do Ensino Secundário ii) e a formação dos professores, com a aposta em massa na profissionalização – registam-se sinais de redução do número de alunos inscritos, situação que ainda hoje parece não ter sido invertida, como mostra a Figura 1.



Figura 1: Entradas no sistema de ensino - Alunos matriculados no 1.º ano de escolaridade (1), em Portugal (2000/01-2014/15)

Fonte: DGEEC (2016: 38)

Os números valem o que valem. O acréscimo de ingressos no 1º ano registado em 2006/07 (Figura 1) não parece traduzir-se na inversão da tendência para a queda dos números nos anos posteriores do ciclo, como mostra a Figura 2. No 1º ciclo a evolução do número de alunos fica bem patente na Figura E: atinge o máximo de quase um milhão em 1981, para depois ir progressivamente diminuindo até atingir menos de metade daquela cifra em 2015. A tabela, em que se assinala a fundo negro o “pico” de cada ciclo ou dos valores agregados (Total), mostra ainda que o ano de 2009 distingue-se por concentrar três máximos: i) o do número total de alunos no sistema, com perto de dois milhões e meio

de inscritos da educação pré-escolar ao ensino secundário, um valor nunca antes atingido; ii) o do número de inscritos no 3º ciclo, um pouco acima de meio milhão; iii) finalmente, cerca de meio milhão no ensino secundário.

Anos	Nível de ensino						
	Total	Ed. Pré-Escolar	Ensino Básico			Ensino Secund.	
			Total	1º Ciclo	2º Ciclo		3º Ciclo
1961	x	6 528	1 066 471	887 235	78 064	101 172	13 116
1971	x	17 135	1 347 887	930 294	216 788	200 805	31 994
1981	1 938 808	100 178	1 574 568	946 291	322 431	305 846	176 084
1986	2 103 398	128 089	1 639 405	874 262	388 994	376 149	221 951
1987	2 111 013	137 869	1 606 932	839 229	395 064	372 639	243 028
1991	2 190 499	171 552	1 484 256	669 525	356 420	458 311	347 911
1999	2 258 043	220 775	1 259 473	539 273	281 101	440 099	421 005
2001	2 260 212	235 610	1 223 151	535 580	271 793	415 778	413 748
2009	2 435 665	274 628	1 283 193	488 114	271 924	523 155	498 327
2010	2 406 098	274 387	1 256 462	479 519	273 248	503 695	483 982
2011	2 329 401	276 125	1 206 716	464 620	278 263	463 833	440 895
2012	2 241 756	272 547	1 157 811	454 003	266 095	437 713	411 238
2013	2 139 977	266 666	1 093 523	440 378	252 667	400 478	398 447
2014	2 081 827	265 414	1 057 459	424 284	249 754	383 421	385 210
2015	2 061 813	264 660	1 041 698	418 145	238 582	384 971	393 618

Figura 2: Alunos matriculados: total e por nível de ensino

Fonte: Dados obtidos em www.pordata.pt a 31-03-2017

A tabela anterior tem o mérito de nos ajudar a situar no tempo o “pico” de crescimento do número de inscritos em cada um dos ciclos:

- O 1º ciclo atingiu o seu “pico” mais cedo, em 1981, mantendo-se em queda desde então;
- O 2º ciclo atingiu o máximo em 1987, ainda na mesma década;
- O 3º ciclo e o ensino secundário precisaram de esperar quase uma década do novo século para atingirem os valores máximos de inscrições;
- A educação pré-escolar conhece o seu máximo de crianças no sistema trinta anos depois do 1º ciclo, em 2011, sendo o ciclo que mais potencialidades tem de crescer, não pela alteração da demografia mas em resultado das políticas de “universalização” da faixa etária dos 3-6 anos em curso;
- Os números agregados do ensino básico atingem o seu “pico” também na década de 80, em 1986.

O cruzamento entre o número de alunos inscritos no sistema (Figura 2) e o número de estabelecimentos, por nível de ensino (Figura 3), pode revelar relações interessantes. A educação pré-escolar tinha, há pouco mais de meio século atrás (1961), uma dimensão apenas embrionária, estava então a iniciar-se a construção da rede que vai acelerar após 1974: o crescimento do número de crianças entre 1961 e 2015 foi de mais de 40 vezes, ao passo que o número de estabelecimentos é 38 vezes superior. Já a evolução do 1º ciclo é em tudo oposta: como ciclo que primeiro se massificou, então ainda conhecido por *ensino primário*, parte de uma rede com mais de 18 mil escolas, em 1961, para cerca de um quarto no ano de 2015, com 4 354 escolas. A evolução do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário não tem paralelo com os dois ciclos anteriores. Embora sem informação disponível sobre a década de 60 do séc. XX para o 2º ciclo, sobre as décadas de 60 e 70 para o 3º ciclo e sobre as décadas de 60, 70, 80 e parte de 90 para o ensino secundário, não é arriscado afirmar que os números são mais baixos, desde logo porque se trata de realidades em que as escolas têm outra escala, com um maior número de salas, evitando-se assim a pulverização da rede característica da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

Anos	Nível de ensino						
	Ed. Pré-Escolar	Ens. Básico 1º ciclo	Ensino Básico 2º e 3º ciclos e Secundário				
			Total	2º ciclo	3º Ciclo e Secundário		
					Total	3º Ciclo	Secund.
1961	159	18 086	645	x	x	x	x
1962	155	18 202	742	x	x	x	x
1971	317	17 018	1 833	1 150	683	x	x
1974	706	16 045	1 997	1 343	654	x	x
1981	1 916	10 575	x	1 885	x	486	x
1984	2 551	11 168	x	1 943	x	683	x
1991	4 138	10 405	x	1 686	x	931	x
1994	5 388	10 308	3 835	1 758	2 077	1 197	880
2001	6 624	9 416	3 634	1 418	2 216	1 357	859
2009	6 981	5 865	3 601	1 159	2 442	1 515	927
2010	6 974	5 711	3 632	1 171	2 461	1 524	937
2011	6 812	5 221	3 623	1 170	2 453	1 516	937
2012	6 592	4 991	3 638	1 177	2 461	1 514	947
2015	6 108	4 354	3 643	1 200	2 443	1 481	962

Figura 3: Estabelecimentos por nível de ensino (educação pré-escolar, básico e secundário)

Fonte: Dados obtidos em www.pordata.pt a 01-04-2017

A Figura 4 revela o decréscimo do número de estabelecimentos públicos, que desce de 14.533 para 6.161 entre 2000 e 2015, representando uma redução de 57,6%. O número de estabelecimentos do ensino privado

conheceu ao longo do mesmo período uma relativa estabilidade. Pode ver-se nesta tendência descendente da rede de estabelecimentos públicos algo que vai caracterizar a realidade da rede do 1º ciclo que podemos definir em duas palavras, *redução e concentração*:

i) *Redução*: uma rede que após o “pico” das 18 086 escolas atingido em 1961 vai minguando de forma regular;

ii) *Concentração*: a diminuição do número de estabelecimentos faz-se, sobretudo, pelo encerramento das escolas rurais, de sala única, à medida que a desertificação do território avança e se vai paulatinamente abandonando a preocupação com a proximidade, sobretudo nas aldeias; depois o processo chega a vilas e cidades quando as políticas educativas impõem critérios administrativos, quer para o encerramento de escolas (com menos de 10 e de 20 alunos, sucessivamente, como vimos no ponto anterior) quer para a construção dos novos centros escolares com financiamento comunitário⁹.

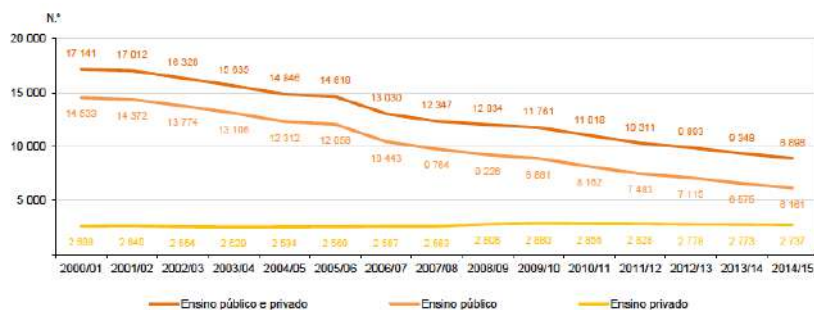


Figura 4: Número de estabelecimentos do ensino público e privado (2000/01-2014/15)

Fonte: DGEEC (2016: 96)

9 O governo português criou, em 2007, o Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo e Pré-Escolar, impondo a seguinte tipologia de centro escolar elegível para financiamento: ter no mínimo 4 salas de aulas e no máximo 12 e abranger mais do que um nível de ensino (<http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/programa>). A justificação para o programa é clara: “Com o objectivo de garantir a igualdade de oportunidades de acesso a espaços educativos com a dimensão e os recursos adequados ao sucesso educativo, o programa [Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo e Pré-Escolar] tem como objectivos investir em escolas com mais do que um nível de ensino, aumentar o número de alunos por escola, criar condições para que os estabelecimentos funcionem em regime normal e eliminar os edifícios de construção precária” (<http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/15.html>).

A compreensão da rede escolar do ensino público requer uma análise atenta da realidade do 1º CEB, o ciclo que mais contribuiu para esta redução e consequente concentração da rede. Só esta análise permite compreender a inversão representada na Figura 5, em que o número de estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico caiu para menos de metade e o número médio de alunos do 1º CEB por estabelecimento quase duplicou. Esta é a prova provada do processo de concentração de alunos e é ao mesmo tempo a prova da concentração da rede, com a construção de *polos escolares* ou *centros escolares*.

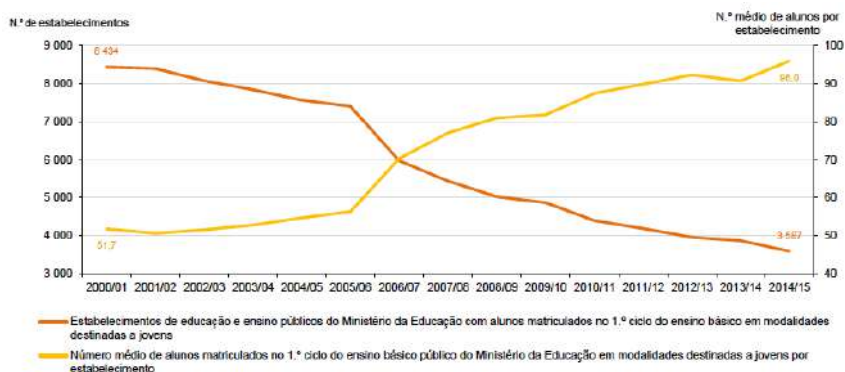


Figura 5: Estabelecimentos de educação e ensino públicos do Ministério da Educação com alunos matriculados no 1.º ciclo do ensino básico em modalidades destinadas a jovens e respetivo número médio de alunos por estabelecimento, no Continente (2000/01 – 2014/15)

Fonte: DGEEC (2016: 97)

O fenómeno da *concentração* da rede é de dupla expressão: i) de *concentração horizontal*, quando ocorre no contexto da rede do 1º ciclo, levando à redução do número de estabelecimentos e, simultaneamente, à construção de estabelecimentos maiores quando esta ocorre, seja via novas construções de raiz ou de requalificação do edificado¹⁰; ii) de *concentração vertical*, quando a reorganização da rede visa reduzir o número de unidades orgânicas que respondem perante a administração

¹⁰ A requalificação de escolas, muitas vezes submetida ainda à visão redutora de que a escola resulta da soma dos espaços dedicados às salas de aula, pode assumir formas diversas, mas representa geralmente a melhoria efetiva das condições para as atividades oferecidas pela escola: salas de aula melhoradas, salas de atividades, sala de professores, espaços desportivos e para refeições.

educativa, agrupando o máximo número possível de estabelecimentos de todos os níveis educativos e escolares: educação pré-escolar, os três ciclos do ensino básico e ensino secundário; importa dizer que a concentração vertical atinge a sua expressão máxima na situação de agrupamento único de escolas públicas em todo o território municipal. Esta é uma realidade em 163 dos 278 concelhos do território continental português (58,6% do total).

Os dois processos – de *concentração horizontal e vertical* – podem ocorrer de forma sequencial ou simultânea. É verdade que a implementação de políticas de redução da rede do 1º ciclo (com argumentos administrativos e pedagógicos) facilita, a seguir, o agrupamento de estabelecimentos públicos que servem a oferta educativa num determinado território, disfarçando o impacto negativo que pode ter a mensagem “agrupamento com 35 escolas”. A Figura 6 mostra a evolução registada durante o período 2004/05-2013/14: redução geral do número de agrupamentos, ao mesmo tempo que as escolas não-agrupadas caem para um quinto (de 493 para 95); desapareceram os agrupamentos com 35 ou mais estabelecimentos, houve uma diminuição generalizada das escalas maiores em número de estabelecimentos (acima de 10) e o reforço do número de agrupamentos com 2 a 9 estabelecimentos. Na década em análise houve um decréscimo de 39,7% no número de unidades orgânicas: 1340 em 2004/05, 808 em 2013/14. Podemos ver aqui uma espécie de “limpeza da rede” que transfigura radicalmente o rosto desta, ainda que este movimento “modernizador” não seja homogéneo em todo o território continental nem possa circunscrever-se exclusivamente a este período, como decorre da nossa análise.

As dinâmicas de modernização da rede escolar merecem alguma atenção. O processo, atrás referido, de *concentração horizontal* decorre de uma aliança entre a regulação transnacional (disponibilização de fundos comunitários) e as regulações nacionais, com destaque para a criação de programas nacionais (desenhados pelo governo central, como foi a implementação da *carta educativa*¹¹) a que os municípios aderem,

11 A *carta educativa* foi instituída pelo Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, definida como “o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e

em princípio, em função da sua visão política e disponibilidade financeira. Temos, à semelhança de outras áreas, uma influência de várias multirregulações, com destaque para os níveis transnacional, nacional, regional e local, ainda que com distintos níveis de responsabilidade.

	2004/2005		2008/2009		2012/2013		2013/2014	
	Unidades Orgânicas		Unidades Orgânicas		Unidades Orgânicas		Unidades Orgânicas	
	Agrupamentos	Esc. Não-Agrupadas	Agrupamentos	Esc. Não-Agrupadas	Agrupamentos	Esc. Não-Agrupadas	Agrupamentos	Esc. Não-Agrupadas
0-1	0	493	1	364	1	103	1	95
2-4	98	0	136	0	131	0	138	0
5-9	292	0	347	0	324	0	348	0
10-14	187	0	165	0	143	0	140	0
15-19	94	0	92	0	61	0	51	0
20-24	66	0	48	0	26	0	19	0
25-29	39	0	22	0	14	0	11	0
30-34	29	0	8	0	8	0	5	0
≥ 35	42	0	5	0	5	0	0	0
Total	847	493	824	364	713	103	713	95

Figura 6: Estabelecimentos (Nº) de educação e ensino públicos do MEC, por unidade orgânica (Continente)

Fonte: CNE (2015: 25)

Analisámos alguns dados da evolução do número de alunos e de estabelecimentos, o que nos permitiu identificar tendências importantes ao nível da rede escolar. Importa agora conhecer as oscilações que afetaram o número de docentes e identificar quer algumas das suas causas quer relações com as estatísticas anteriores. Em primeiro lugar, uma constatação: não deixa de ser um pouco inesperado que só após muitas décadas de investimento público na escolaridade obrigatória, já em pleno séc. XXI (2005), se tenha atingido o máximo de docentes ao serviço, superando os 180 mil. E não menos espantoso é o facto de uma década depois esse número ter baixado para cerca de 141 mil, uma perda de quase um quarto (23,7%). No último ano em análise (2015) o número de docentes regressa aos valores do início da década de 90 do séc. XX, ou seja, aos valores de há 25 anos. As explicações são essencialmente duas: a já aludida “reorganização da

equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município” (Art. 10º). Em 1999 a fórmula fixada através de normativo governamental (Decreto-Lei nº 159/99, de 14 de setembro) havia sido a de *carta escolar*.

rede”, profunda e complexa mas com impactos maiores na redução do número de escolas do 1º CEB; e os efeitos recessivos que a “crise financeira” mundial do final da primeira década teve em Portugal e a consequente intervenção da *Troika* no país (2011-2014)¹² – neste período foram dispensados 33 703 docentes por força das exigências externas, grande parte dos quais pertencentes ao grupo dos chamados “contratados” por não possuírem vínculo permanente ao Ministério da Educação.

Analisemos agora o comportamento da evolução estatística por nível de educação/ensino. Confirma-se que a Educação Pré-Escolar era praticamente incipiente na década de 60 do séc. XX, não chegando ao milhar de educadores. E que de 1974 a 1981 o número de educadores triplicou, o que diz bem do processo de mudanças sociais na sociedade portuguesa após o 25 de Abril, afetando nomeadamente o papel das mulheres mães que passam a procurar de forma crescente uma inserção laboral fora da órbita doméstica. A Figura 7 mostra que o máximo de docentes é atingido neste nível no fim da primeira década do séc. XXI, sendo depois disso o contingente reduzido fruto das políticas tomadas no âmbito da já referida “crise”. A situação no 1º ciclo é substancialmente diferente da vivida na Educação Pré-Escolar: com os máximos de alunos e de professores a serem atingidos na década de 80 do séc. XX, entre 1983 e 2015 este foi o subgrupo de docentes que mais viu reduzidos os seus efetivos, um pouco acima de um terço (37,1%). Como mostra a Figura 7, neste período só o subgrupo dos docentes do 2º CEB conheceu a diminuição (24,5%) dos docentes em exercício. Mas importa assinalar uma singularidade nas explicações para a redução do número de docentes do 1º CEB: enquanto para os restantes ciclos é sobretudo durante o período de “ajuda externa” da *Troika* que se assiste à maior redução do número de docentes, no caso do 1º CEB essa redução é an-

12 A chamada *Troika* corporizou a “ajuda externa” solicitada, em 2011, pelo Ministro das Finanças do XVIII Governo Constitucional, Francisco Teixeira dos Santos. Como o próprio nome sugere, eram três as entidades envolvidas neste “programa de ajuda externa”: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE). O empréstimo a Portugal de 78 mil milhões de euros obrigou o país a implementar rigorosas medidas de austeridade com vista ao controlo do défice. Um dos objetivos do programa foi a redução do número de funcionários públicos.

tecipada com as políticas de reorganização da rede, cujas medidas mais “emblemáticas”, na primeira década do séc. XXI, são o encerramento das escolas com menos de 10 alunos, primeiro, depois das escolas com menos de 21 alunos. Convém recordar que a prática de encerramento de escolas primárias/1º CEB é um longo processo que já leva mais de meio século, como mostra a Figura 3. Durante o mandato da ministra Maria de Lurdes Rodrigues (2005-2009) aquelas medidas, associadas à obrigatoriedade de construção das cartas educativas pelas câmaras municipais como fator de elegibilidade das candidaturas a financiamento europeu para a construção de centros escolares, dão um novo alento ao processo. Entre 2005 e 2009 o número de escolas do 1º CEB passa de 8396 para 5865¹³, uma redução de 2531 escolas (30%).

Anos	Nível de ensino					
	Total	Ed. Pré-Escolar	Ens. Básico 1º ciclo	Ensino Básico 2º e 3º ciclos e Secundário		
				Total	2º Ciclo	3º Ciclo e Secund.
1961	36 699	226	26 087	10 386	x	x
1971	54 525	692	29 554	24 279	x	x
1974	70 123	1 667	32 020	36 436	16 332	20 104
1981	113 555	5 047	43 759	64 749	26 411	38 338
1983	119 427	6 011	44 676	68 740	31 465	37 275
1991	146 149	9 357	41 023	95 769	31 235	64 534
2001	176 707	16 007	39 243	121 457	35 250	86 207
2004	180 472	16 708	40 077	123 687	36 887	86 800
2005	185 157	17 797	40 619	126 741	37 164	89 577
2010	179 956	18 380	34 572	127 004	35 629	91 375
2011	174 953	18 284	33 044	123 625	34 086	89 539
2014	141 250	16 143	28 214	96 893	24 384	72 509
2015	141 274	16 079	28 095	97 100	23 747	73 353

Figura 7: Docentes em exercício nos ensinos pré-escolar, básico e secundário: total e por nível de ensino

Fonte: Dados obtidos em www.pordata.pt a 06-05-2017

A terminar, a Figura 7 mostra ainda como foram sentidos os efeitos da crise financeira na diminuição do número de docentes do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário.

13 Dados obtidos em www.pordata.pt a 01-04-2017.

4. Considerações finais

A rede escolar tem sido objeto de sucessivas intervenções por parte dos decisores políticos locais e centrais que conduziram a alterações significativas da mesma nas últimas décadas. Para além dos efeitos que as mudanças inegavelmente têm sobre os profissionais (docentes e não docentes) da educação, a sociedade tão depressa reage com vigor ao encerramento de uma escola como parece alhear-se das mudanças ao conservar designações há muito desaparecidas (“ciclo” para escola básica do 2º ciclo, “c+s” para escola básica de 2º e 3º ciclos e “liceu” para escola secundária). As motivações para as mudanças são de vária ordem: i) ora determinadas pela constatação dos efeitos da chamada “crise demográfica” (encerramento de escolas do 1º ciclo do ensino básico, iniciado ainda nos tempos da ditadura), ii) ora apoiadas no alargamento da escolaridade obrigatória (o “ciclo” e a “telescola” para os seis anos de escolaridade; a “EBI” para os nove anos; o “mega-agrupamento” vertical para os 12 anos). Vistas assim, estas motivações parecem fazer sentido, sobretudo se admitirmos que a administração de um sistema educativo orienta as suas decisões segundo pressupostos económicos, administrativos e pedagógicos. Mas será da análise da prevalência destes pressupostos em cada momento da decisão que resultará o veredicto sobre a maior ou menor justiça social e educativa da medida, a forma mais ou menos cuidada como se olha para os territórios já em situação de desertificação ou em risco ou ainda a sustentabilidade da gestão democrática e da capacidade de inovação pedagógica em agrupamentos sobredimensionados onde é permanente o desafio do convívio cidadão dos atores escolares e comunitários.

Os efeitos desta ação não são uniformes nos vários ciclos da educação e escolaridade nem são síncronos, pelo que é vital considerar a historicidade que caracteriza, nesta circunstância, o sistema educativo português. A “reorganização da rede escolar”, que a partir de um determinado momento se transformou essencialmente num “processo de agrupamento de escolas” e mais recentemente atingiu o “clímax” com o “agrupamento de agrupamentos”, conheceu várias vagas de decisão política, como vimos nas páginas precedentes. Do ponto de vista administrativo e pedagógico, não pode ignorar-se a mudança profunda

que decorre da evolução do que era uma “rede de escolas” (que se contavam aos milhares) para uma realidade contemporânea, simplificada e pretensamente mais eficaz, da “rede de agrupamentos” (que se contam às centenas) que a administração educativa designa de forma sugestiva por “unidades de gestão”.

O desenvolvimento desta “rede de agrupamentos” pode caracterizar-se recorrendo ao chamado efeito “bola de neve” para descrever a escalada do agrupamento (área escolar > agrupamento horizontal > agrupamento vertical > mega-agrupamento), mas paradoxalmente é a imagem do “balão a esvaziar-se” aquela que melhor traduz a rarificação relativa da rede escolar, com a redução brutal do número de escolas do 1º ciclo do ensino básico, por um lado, e a racionalização do número de unidades de gestão, por outro. As escolas isoladas, outrora o paradigma definidor da rede, são agora uma realidade em extinção, restando ainda algumas dezenas de escolas (secundárias na maioria...) à espera de agrupar. Esta “reorganização da rede escolar” conduz, no fim de contas, a uma concentração profunda, feita de várias concentrações: dos alunos do 1º ciclo do ensino básico em centros escolares novos ou escolas requalificadas, mas também de um maior número de ciclos (no limite, todos: pré-escolar, 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário) em cada agrupamento, o que por sua vez produz o efeito já antes referido de redução das unidades de gestão. Ainda sobre o fenómeno da concentração de salas operado pela lógica dos novos centros escolares construídos para substituir as escolas do 1º ciclo encerradas, há uma interrogação que se justifica: ao privilegiar-se a ligação educação pré-escolar e escola do 1º ciclo não se terá perdido a oportunidade de repensar a ligação entre 1º e 2º ciclos, como lembra o Conselho Nacional de Educação (Recomendação nº 4/2011, de 26 de abril)? Bem sabemos que a relação do município com a educação estabeleceu-se, desde os anos 80 do século passado, com a educação pré-escolar e o 1º ciclo, mas os imperativos pedagógicos e a crise demográfica, pela redução da pressão que coloca sobre as instalações escolares, pediam outras soluções, porventura mais difíceis.

O ponto da situação permite-nos dizer que no ano letivo 2017-2018 há 814 unidades de gestão, assim distribuídas: 716 agrupamentos e 98 escolas não agrupadas, correspondendo estas a 72 escolas

secundárias, 17 escolas profissionais e 9 escolas artísticas¹⁴. Note-se a distribuição desequilibrada da rede pelo território continental, situação que o processo de agrupamento dos estabelecimentos veio por ainda mais a nu: por um lado, é nos grandes centros urbanos das áreas metropolitanas que se verifica a maior concentração de agrupamentos por município (28 em Lisboa, 20 em Sintra, 15 no Porto, 14 em Vila Nova de Gaia...); por outro, não deixa de ser revelador que em 163 dos 278 municípios (58,6%) do território continental se tenha instituído a solução do agrupamento único, geralmente construída através de um consenso entre a administração central e a administração local. Este resultado concreto da reorganização da rede escolar levada ao limite na maior parte dos territórios municipais pode ser vista como mais uma forma que a racionalidade técnica dominante encontrou para conseguir a redução, concentração e simplificação tão do agrado da administração. As referências à rede concreta de escolas em funcionamento no ano letivo de 2017-2018 não ficariam completas sem a indicação de que há 63 escolas do 1º ciclo do ensino básico que já deveriam ter sido encerradas (por terem menos de 21 alunos) mas que ainda estão ativas por “autorização excecional de funcionamento” (Anexo II da Portaria 31/2018, de 23 de janeiro).

Outra dimensão a ter em conta são as alterações na administração educativa por via da reorganização da rede escolar. A racionalização (redução, concentração e simplificação) da rede teve repercussões sérias na transformação da administração do sistema e do governo das escolas: i) em primeiro lugar, a simplificação da tarefa de coordenação política e administrativa ao reduzir de milhares de escolas para algumas centenas de agrupamentos o universo de unidades a gerir; ii) em segundo lugar, a uniformização do modelo de gestão de estabelecimentos tão diversos como o jardim de infância, a escola do 1º ciclo do ensino básico, a escola do 2º e 3º ciclos do ensino básico e a escola secundária, agora agrupados numa única “unidade de gestão”: um único conselho geral, um(a) único(a) diretor(a), um único conselho pedagógico, um único conselho administrativo; iii) em terceiro lugar, a possibilidade de extinção das

14 Anexo I da Portaria 31/2018, de 23 de janeiro. No número de escolas secundárias há uma que o não é, a Escola Básica da Ponte, em Vila das Aves, Santo Tirso.

direções escolares e das *delegações escolares*, estruturas que asseguravam a administração e a coordenação da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico e que, num certo sentido, garantiam já uma forma de agrupamento (de âmbito concelhio no caso das *delegações*) através dos respetivos “conselhos escolares”; iv) em quarto e último lugar, a redução do nível de desconcentração representado pelas *direções regionais de educação*, e conseqüente recentralização, possível graças à redução e simplificação operadas na rede que viabilizou o agrupamento de escolas como “um novo escalão da administração central-desconcentrada” que opera a partir da escola-sede (Lima, 2004: 42).

Uma última consideração sobre os efeitos pedagógicos da reorganização da rede. O agrupamento vertical de escolas, sobretudo na sua versão mais radicalizada ao abranger um elevado número de estabelecimentos dos cinco ciclos possíveis, pode configurar a solução *ótima* do ponto de vista administrativo, como vimos. Mas é do ponto de vista da gestão pedagógica que se levantam as maiores interrogações, a suscitar aprofundamento em investigações futuras: pode o agrupamento, fruto muitas vezes de uma decisão hierárquica do tipo *top-down*, quase sempre à revelia dos atores escolares, permitir as dinâmicas participativas necessárias a um ambiente autónomo para a tomada de decisão? Pode o agrupamento, que à partida terá tendência a afirmar-se unipolarmente em torno do centro que é a escola-sede, permitir a expressão das realidades multipolares geradas no seu interior? Trabalhos já realizados mostram as limitações que o atual modelo (Decreto-Lei nº 75/2008) ostenta, nomeadamente quando analisada a dimensão praticada. Castro (2010) mostra as limitações do coordenador de estabelecimento que a maioria das vezes não passa de um elo de ligação entre o estabelecimento e a direção do agrupamento, cuja ação é essencialmente burocrática.

Bibliografia

BARROSO, João & VISEU, Sofia (2003). “A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura”. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 897-921.

CÂNDIDO, Ludovico Morgado (1964). A evolução recente da estrutura escolar

portuguesa. *Análise Social*; Vol. 2, No. 7/8, pp. 671-698.

CASTRO, Dora M. R. F. de (2010). *A Gestão Intermédia nos Agrupamentos de Escolas. Os Coordenadores de Estabelecimento e as Lideranças Periféricas*. Tese de doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro.

CNE (2015). *Estado da Educação 2014*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

COSTA, Jorge Adelino, NETO-MENDES, António & SOUSA, Liliana (2001). *Gestão Pedagógica e Lideranças Intermédias na Escola: Estudo de caso no TEIP do Esteiro*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

DGEEC (2016). *Educação em Números – Portugal 2016*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC).

FORMOSINHO, João (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In CRSE. *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 53-102.

LIMA, Licínio C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, nº 2, pp. 7-47.

MENDES, António Augusto Neto (1995). *Escola Básica Integrada: a “nova” escola e os “velhos” professores – estudo de um caso*. Dissertação de mestrado. Braga: Universidade do Minho.

TAVARES, Daniela Maria (2008). *Educação Básica, Poder Local e Reorganização da Rede Escolar: um caso*. Dissertação de mestrado. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Outros documentos

Conselho Nacional de Educação (2011). Recomendação n.º 4/2011. Recomendação sobre reordenamento da rede escolar: a dimensão das escolas e a constituição de agrupamentos. *Diário da República*, 2.^a série — N.º 80 — 26 de Abril de 2011, pp. 18186-18191.

PAINEL

Rede Escolar:

(Re)configurações, tensões e desafios?

Agradeço à UA e ao Prof. António Neto Mendes o convite para participar neste painel, na qualidade de Presidente do Conselho das Escolas. E agradeço-lhe não apenas por cortesia, mas sobretudo pelo seu significado simbólico. Na verdade, nem sempre todos têm o entendimento de que as Escolas devem ser chamadas a intervir em assuntos que lhes dizem diretamente respeito, como é o caso da rede escolar.

Antes de olhar para o futuro e vos falar nos desafios que enfrentará a rede escolar, é conveniente que todos percebamos a amplitude deste conceito.

Desde logo, a rede escolar compreende o conjunto de escolas (escolas no sentido de equipamentos escolares) que existem numa determinada região geográfica, bem como a rede de educação a distância. Compreende também a oferta formativa, os recursos materiais e financeiros alocados, os alunos, os professores, os funcionários e, indiscutivelmente, compreende também a população que serve.

Como vêm teríamos tema para vários painéis.

Vou fixar-me apenas em alguns aspetos da rede escolar e no seu desenvolvimento futuro.

A Dimensão e a Dispersão Geográfica Da Rede Escolar

O nosso primeiro olhar, quando refletimos sobre a rede escolar de uma região, fixa-se nas escolas que existem nessa região. Mais precisamente fixa-se nas escolas públicas que existem na região, que se articulam por imposição da administração educativa e, em muitos casos, por iniciativa própria, para proceder a alguns ajustes da sua conveniência.

Todavia, para além das Escolas públicas, as escolas privadas também integram a rede escolar, mesmo aquelas com quem o Estado não contratualizou a prestação do serviço educativo.

Também integram a rede escolar todos os centros/serviços de formação, de jovens e adultos, existentes na região. Inclusivamente serão de considerar na rede escolar as empresas disponíveis e capazes de oferecer formação profissional, integrante da formação dos alunos.

Sem ter em conta situações extremas, quer de escassez quer de excesso de equipamentos escolares, a evolução das taxas de natalidade em Portugal nos últimos anos, permite-nos afirmar com alguma segurança que o desenvolvimento futuro desta rede não passará pelo incremento na construção de equipamentos escolares.

Portanto, a **primeira observação que faço é a seguinte:** com exceções pontuais, a atual rede escolar parece ser, quer em termos da quantidade de equipamentos, quer em termos da sua dispersão geográfica, **suficiente** para acolher todos os jovens e proporcionar-lhes 12 anos de formação escolar, no futuro próximo.

A Qualidade da Resposta da Rede Escolar

A rede escolar existe para servir a população de uma região e, se a sua primeira função foi a de lhe proporcionar uma educação básica, atualmente exige-se que essa rede ofereça a todos, especialmente aos jovens em idade escolar, não apenas uma **educação escolar de qualidade**, mas também uma formação que responda às suas **expectativas** e **anseios**.

As administrações educativa e autárquica procuram fazer esforços, nomeadamente através da gestão da oferta educativa, no sentido de a rede escolar em cada região responder às exigências da **complementaridade** e da **diversidade**, evitando, por um lado a duplicação de oferta desnecessária e, por outro, oferecendo uma variedade de cursos e formações que vá de encontro a estudos de prospeção levados a cabo por várias instituições, bem como às necessidades identificadas nas cartas educativas que, na verdade e em muitos casos, se encontram desatualizadas.

Em todo o caso, defendendo que o planeamento e a gestão da rede escolar, devem sustentar-se em critérios de racionalidade económica e no combate

ao desperdício. Faço notar que esta minha defesa da racionalidade da rede escolar e do combate ao desperdício, não se alcançam por via das junções e fusões artificiais e forçadas de escolas, que se operaram no passado recente e de que resultaram “mega unidades” de gestão”, cujos efeitos e consequências ainda não foram – e temo que não venham a ser - devidamente avaliados.

Penso que a rede escolar de qualquer região, independentemente da respetiva dimensão, deve continuar a guiar-se por estas duas linhas de referência: **diversidade e complementaridade**. Diversidade para satisfazer a procura e complementaridade para racionalizar a oferta.

Penso também que a atual configuração da rede escolar assenta excessivamente no setor público – em equipamentos, instituições e serviços públicos – e que se daria um impulso qualitativo se fosse possível reforçar a presença do setor privado nessa rede, não apenas ao nível das entidades de formação, mas sobretudo ao nível das empresas.

É possível e desejável que mais empresas participem no processo de formação e educação dos jovens e adultos, não apenas no que toca à disponibilidade para oferecer estágios profissionais, mas também na definição da própria oferta formativa.

Penso que as políticas educativas e o esforço financeiro público necessários à qualificação da rede escolar devem ser orientados, não tanto para a existência de uma oferta educativa de 50% de cursos profissionais na rede pública, mas, sobretudo, para que essa oferta seja assegurada por toda a rede escolar, ampliando-se as condições de formação efetiva de todos e de cada português, especialmente dos jovens em idade escolar.

Os Desafios Futuros da Rede Escolar

A Rede Escolar do futuro deve ser capaz de responder a uma procura cada vez mais diferenciada nos seus interesses e mais exigente na qualidade da formação oferecida.

A rede deve ser desenhada de forma a facilitar e a flexibilizar a permeabilidade entre percursos escolares e a proporcionar a maior diversidade possível de oferta de formação e educação, valendo-se de todos os recursos instalados e a instalar, públicos e privados, nomeadamente das empresas.

O cidadão, especialmente os jovens cidadãos, devem ser o centro das políticas educativas, nomeadamente das que presidem à organização e gestão da rede. Nesta linha, a rede escolar do futuro deve estar mais preparada do que a atual para responder às escolhas dos cidadãos, pois, mais que hoje, não serão indiferentes aos cidadãos as ofertas educativas de cada escola/instituição formadora, nem a qualidade percebida que têm do serviço que cada uma lhes presta.

Nesta linha de pensamento, considerando precisamente a centralidade dos cidadãos em formação e a pluralidade de interesses e expectativas, não tenho dúvidas de que a rede escolar do futuro vai exigir uma maior diferenciação e, eventualmente, alguma “especialização” das escolas, que terão tendência a melhorar e a qualificar o serviço que oferecem, e que é procurado pelos cidadãos, e não tanto em diversificá-lo em demasia.

Indiscutivelmente, no futuro, a rede escolar precisará de escolas com mais autonomia.

09 de maio de 2017
José Eduardo Lemos
Presidente do Conselho das Escolas

Portugal nunca teve uma verdadeira reorganização da sua rede escolar. Teve, por vezes, reestruturações, mas sempre ao sabor de interesses que raramente foram os pedagógicos ou os das populações. Interesses políticos, administrativos e economicistas, ainda que nunca assumidos como tal, têm provocado movimentos de rede, em nossa opinião incorretos e com resultados negativos.

Nos últimos anos, a reestruturação da rede escolar ficou marcada pelo encerramento de escolas do 1.º ciclo e pela agregação de escolas e agrupamentos em “unidades orgânicas” de grande dimensão, num processo que ignorou as especificidades das escolas, enquanto organizações educativas concretas, com identidade própria, órgãos de administração e gestão e projetos em desenvolvimento no terreno. No meio de tudo isto, em algumas regiões, sobretudo de maior densidade populacional, impuseram-se constrangimentos ao alargamento da rede pública de estabelecimentos de ensino, prevista na Constituição da República como de resposta universal, decorrentes de uma não confessada cumplicidade com empresários privados que, operando no local, não queriam perder o negócio.

Relativamente ao **encerramento de escolas do 1.º ciclo**, a FENPROF nunca teve uma visão imobilista sobre a matéria, mas sempre defendeu que a reorganização da rede de estabelecimentos do 1.º ciclo deveria ser justa, adequada e coerente, de acordo com critérios básicos como:

- Ter o acordo das comunidades, designadamente dos pais e encarregados de educação;
- Resultar de posição favorável da câmara municipal, suportada em parecer favorável da junta de freguesia;
- Ser garantida a transferência para escolas com melhores condições e mais recursos e, nos casos da transferência

- para centros escolares, esta só ter lugar quando o centro estivesse completamente concluído;
- As deslocações nunca serem superiores a 30 minutos, sendo respeitadas todas as regras de segurança legalmente fixadas mas, tantas vezes, ignoradas;
 - Ser garantida a ocupação dos tempos livres das crianças com atividades orientadas (diferente de escolarizadas, como acontece com as AEC);
 - Serem garantidas refeições gratuitas.

Para além disso, há também que avaliar o impacto no plano social, designadamente no que concerne a relações familiares que se desagregam ou a comunidades que tendem a acelerar os ritmos de desertificação.

Nos casos em que se mantenham escolas de lugar único, por não reunirem os requisitos antes enunciados, sempre que a turma tiver alunos de mais do que dois anos de escolaridade, deverá haver lugar ao seu desdobramento.

Infelizmente não foi assim que aconteceu. O encerramento foi cego, com a divulgação de listas de escolas a encerrar sem que, em muitos casos, os municípios tivessem conhecimento prévio; não eram, sequer, respeitados os critérios que tinham sido estabelecidos, relativos ao número de alunos; o discurso assentava na transferência dos alunos para escolas com melhores condições, o que nem sempre aconteceu, sendo encerradas escolas recentemente recuperadas com a transferência dos alunos para outras mais degradadas; a transferência dava-se para escolas, alegadamente próximas das que encerravam, ignorando que algumas crianças já iam na sua segunda ou terceira deslocação; o argumento de que, em centros escolares de maior dimensão cada turma teria apenas um ano de escolaridade, como ainda hoje se confirma, era conversa para convencer quem reclamava.

De facto, como tem vindo a ser denunciado pela FENPROF e confirmado pelo CNE, ainda hoje temos muitas situações de turmas mistas no 1.º Ciclo. Quase 1/3 das turmas do 1.º Ciclo, apesar do encerramento e do discurso, mantêm-se com vários anos de escolaridade. Há 23.000 alunos em turmas com dois anos não sequenciais; há mais de 200 turmas que incluem os 4 anos de escolaridade, num total su-

perior a 3.000 alunos... O 1.º Ciclo, as crianças que o frequentam e as comunidades a que pertencem merecem outro respeito que não lhes tem sido devido, nem antes, nem agora.

Outro aspeto de grande relevância nos diversos momentos de reestruturação da rede escolar é a **constituição de agrupamentos ou a agregação destes**, entre si ou com escolas secundárias, dando origem aos designados mega-agrupamentos.

No início, surgiram os agrupamentos horizontais, só com escolas do 1.º ciclo e jardins de infância, e os verticais, em que estes se juntavam a escolas básicas dos 2.º e 3.º ciclos. O ensino secundário ficava de fora. O ministro Marçal Grilo afirmava então que a constituição de agrupamentos horizontais era muito importante para os setores envolvidos, pois se assim não fosse, rapidamente se transformariam numa espécie de cometa com um núcleo (a EB2.3) e uma cauda (o 1.º ciclo e o pré-escolar) que seria arrastada, sem vontade própria. Era dispendiosa esta solução pelo que, rapidamente, foi imposta a lógica do cometa, isto é, a verticalização e os agrupamentos horizontais desapareceram.

Foi, então, prolongada a verticalização até ao ensino secundário, agregando escolas secundárias aos agrupamentos já existentes, por vezes, até, a vários agrupamentos, transformando-se estas em sede do novo agrupamento. E assim nasceram os mega-agrupamentos, verdadeiras aberrações pedagógicas que chegam a ultrapassar os 3.000 alunos e até, por vezes, os 4.000.

A constituição de mega-agrupamentos foi iniciada, de forma ilegal, quando era ministro David Justino, continuada por Isabel Alçada e adquiriu uma maior dimensão e complexidade com Nuno Crato, que impôs, aos 83 mega-agrupamentos existentes, 150 novas agregações em 2012, 67 em fevereiro de 2013 e ainda mais 18 em abril do mesmo ano.

Estes processos forçados, caracterizados por inúmeras prepotências, irregularidades e ilegalidades mereceram, à altura, a viva contestação da FENPROF, mas também da CONFAP, da ANMP e até uma posição crítica do Provedor de Justiça.

Num claro exercício de hipocrisia, foi alegado pelos responsáveis do anterior governo, que os agrupamentos criados tinham uma dimensão equilibrada e racional, que tinham em conta as características geográficas, a população escolar e os recursos humanos e materiais disponíveis.

É curioso que em 2010, quando o governo de José Sócrates criou os primeiros 83 mega-agrupamentos e usou extamente estes argumentos para os justificar, o PSD, então na oposição, não os reconheceu e recomendou mesmo a suspensão imediata de todo o processo, com a reversão das implicações que tinha em todo os agrupamentos e escolas afetadas, conforme consta da Resolução da Assembleia da República n.º 94/2010, aprovada, apenas com o voto contra do PS.

Apesar das expetativas que temos quanto à resolução deste problema, tendo em conta o atual quadro político existente, o Ministro da Educação já veio afirmar que esta é uma boa solução e que até já foi felicitado pelo diretor geral da OCDE por tal solução.

A FENPROF realizou um estudo, logo em 2011, em que retrata uma realidade caracterizada por dificuldades várias, decorrentes da junção artificial de escolas com histórias e culturas distintas, em alguns casos, até fisicamente distantes, e da substituição de uma gestão de proximidade por uma gestão à distância, com consequências negativas ao nível da desumanização dos espaços, da impessoalidade das relações, das dificuldades acrescidas na coordenação pedagógica, da morosidade dos processos, da sobrecarga de trabalho, do aumento da burocracia, da conflitualidade e do centralismo. Foram conclusões que o Conselho Nacional de Educação corroborou, como se constata pelo teor da sua Recomendação n.º 7/2012 “a criação de agrupamentos de grande dimensão tem vindo a criar problemas novos onde eles não existiam”, alertando também para “a recentralização do poder na administração central, agora reforçada na sua capacidade de controlo de tudo e todos, pelas novas tecnologias”.

Para nós, FENPROF, a reorganização da rede escolar deve subordinar-se a preocupações de natureza educativa e pedagógica e não a ditames meramente administrativos, visando o controlo e a redução e custos, através da supressão de cargos e serviços e da redução de professores e trabalhadores não docentes. Para termos ideia da dimensão do corte, dos 318 mega-agrupamentos constituídos até 2013/14 resultou a eliminação de cerca de 4.000 posto de trabalho, tendo sido afetadas, com estas agregações, 663 comunidades educativas.

Pode dizer-se que hoje os problemas poderão não ser sentidos com a expressão que tinham há dois ou três anos atrás, mas estão lá todos.

É a velha acomodação, tão ao nosso jeito, que nos habituou a varrer os problemas para debaixo do tapete, mas não pode ser assim.

A FENPROF defende a desagregação dos mega-agrupamentos e, em relação aos agrupamentos, deverão ser respeitados alguns critérios quanto à sua dimensão, nomeadamente: não ultrapassarem os 1.500 alunos; as escolas ou agrupamentos com mais de 600 alunos deverão manter-se como unidade autónoma; no pré-escolar e 1.º ciclo os conselhos de docentes não deverão exceder os 30 docentes, o que implica o seu desdobramento quando isso acontecer; a organização e dimensão dos departamentos curriculares deverá ser decisão do Conselho Pedagógico; dentro do agrupamento, qualquer movimento que obrigue à deslocação de alunos de um estabelecimento para outro deverá carecer de pareceres favoráveis do Conselho Pedagógico, da Associação de Pais e do Município.

Queremos com isto afirmar que as escolas deverão viver de costas voltadas? Nada disso, mas a cooperação entre escolas públicas e a articulação de projetos educativos não passa pela agregação forçada. Partimos de um princípio que tem consagração na Lei de Bases do Sistema Educativo, a planificação da rede deve ter em vista a imprescindível humanização de espaços escolares e isso deve traduzir-se em escolas básicas e secundárias de média dimensão, onde o número de alunos de cada turma seja determinado em função de critérios de natureza pedagógica, sendo permitido às escolas que se associem. Associação de escolas que deverá ser trabalhada localmente, sem que estas percam a sua identidade, autonomia e órgãos de gestão, mas permitindo, por exemplo, a articulação entre si das respostas educativas e formativas.

Uma última nota, ainda não de avaliação, mas de preocupação, relativamente ao futuro imediato. É que, não só não se vê vontade política do governo para abordar esta questão, como poderá estar próximo um novo fator de baralhação que é o processo a que o governo, erradamente, chama de descentralização, porque, na verdade se trata de **municipalização**. Falamos de um processo de transferência de competências cuja vontade, por parte de alguns, designadamente do partido que hoje governa, já vem de longe, dos idos anos 80 do século passado. Tivemos vários episódios desta novela ao longo dos anos e, por norma, de final pouco feliz. Lembramos a transferência de competências de 2008, com a celebração dos chamados contratos de execução, muitos

dos quais denunciados por municípios que viram o poder central a não honrar os seus compromissos; a posterior transferência de pessoal não docente e a confusão que isso gerou nas escolas, devido à existência de pessoal de tutela distinta, e que não veio resolver a falta de assistentes operacionais que continua a ser enorme; ou o processo de municipalização levado por diante pelo anterior governo, na sequência da lei 30/2015, e cujos resultados provam estarmos perante um *bluff*, que tem objetivos diferentes daqueles que são anunciados.

Defendendo uma verdadeira descentralização do sistema educativo, a FENPROF rejeita estes processos de municipalização e considera que a opção deverá passar pela criação de conselhos locais de educação, de âmbito municipal e participação comunitária, com poderes próprios de decisão em questões de âmbito municipal, como é o caso da sua rede escolar.

A FENPROF entende que o sistema necessita de escolas com projetos e identidades próprias e não de “unidades orgânicas” descaracterizadas, pedagogicamente ingeríveis, também devido à sua dimensão e dispersão, ou alvo de ingerências externas, venham elas do aparelho central do sistema educativo, das Finanças ou dos municípios. Para nós, é tempo de o atual governo clarificar a sua prioridade: se aposta numa educação de qualidade, numa organização promotora de sucesso e numa efetiva qualificação dos portugueses ou se, para si, a prioridade é o continuado embaratecimento do sistema público, ainda que pondo em causa o futuro de várias gerações.

Aveiro, 9 de maio, de 2017
Mário Nogueira
Secretário-Geral da FENPROF

COMUNICAÇÕES

EIXO 1

Regulação central e regulação local

O PERITO EXTERNO NOS MODOS DE REGULAÇÃO NO PROGRAMA TEIP2: REGULADO, REGULADOR E RECURSO DE REGULAÇÃO

Ana Gama
Escola Superior de Educação do IP Lisboa/ UIDEF,
Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
anagama@eselx.ipl.pt

Resumo

O Estado no sentido de assegurar o seu papel na definição, pilotagem e execução das políticas tem alterado os seus modos de intervenção governativa, uma vez que tem de partilhar este papel com outros atores e entidades que se situam em diferentes níveis e domínios de ação.

É perante estes desafios que tem sido evidenciado, pelos trabalhos desenvolvidos no campo da análise das políticas públicas, a crescente utilização de instrumentos de regulação baseados no conhecimento, sendo o recurso aos peritos e ao conhecimento pericial exemplo disso.

Esta comunicação, que integra um estudo mais amplo, visa apresentar os modos de regulação criados no programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária de “segunda geração” (TEIP2) e discutir os vários papéis “atribuídos” ao perito externo nos processos de regulação do programa.

Os dados que se apresentam são provenientes de uma pesquisa descritiva e interpretativa e recolhidos através de entrevistas semiestruturadas realizadas a 12 peritos externos e de análise documental a um conjunto diversificado de documentos (legislação, Contrato Prestação de Serviços, relatórios, etc.).

Os resultados apontam que os modos de regulação implementados no programa TEIP2 integram mecanismos burocráticos (atos, regras e

procedimentos) e pós-burocráticos (contratualização, procedimentos de avaliação e “partilha de práticas”). Também é evidente que a ação do perito externo vai assumindo várias “formas” nos processos de regulação, mormente: regulado, regulador e recurso de regulação.

1. O fenómeno do perito externo nas políticas públicas

O perito externo nas políticas públicas não é um fenómeno recente. Recorrer ao perito e ao conhecimento pericial no processo de decisão política tornou-se crescente no início do século XX, mas principalmente após a II Guerra Mundial (Hassenteufel, 2008, Lascoumes, 2005; Rip, 1985). Porém, é apenas no período mais recente que a sua opinião parece ter um papel mais decisivo nas escolhas dos atores políticos (Lascoumes, 2005).

Qualquer medida política, seja nacional ou internacional, não é apresentada sem estar acompanhada de uma análise realizada por um perito, uma comissão de peritos ou que os próprios meios de comunicação solicitem, eles mesmos, a opinião destes atores sobre determinada questão (Restier-Melleray, 1990, p. 546). Deste modo, recorrer a este ator e ao conhecimento pericial é indissociável do recurso pelo Estado ao conhecimento especializado (Hassenteufel, 2008, p.201) em diferentes momentos das políticas públicas (quer na preparação quer na coordenação, acompanhamento ou avaliação das mesmas).

Este fenómeno é associado a novas formas de intervenção governativa. O Estado, no sentido de assegurar o seu papel nas políticas públicas, cria mecanismos de orientação, de coordenação e de controlo dos sistemas educativos para garantir a regulação das políticas públicas de educação (cf. Dutercq & van Zanten, 2001). Estas reestruturações espelham-se na adoção de um novo papel de regulador e avaliador, que se traduz na definição das grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e avaliação (Barroso, 2006b, p. 50). Como refere o mesmo autor, este novo papel permite que o Estado se mantenha na “definição, pilotagem e execução das políticas e da acção pública”, ao mesmo tempo que partilha “esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e actores, que se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos”(Barroso, 2006a, p. 11).

Por isso, os governos têm vindo a introduzir medidas políticas e administrativas em que convocam a “descentralização, a autonomia das escolas, a livre escolha da escola pelos pais, o reforço de avaliação e prestação de contas, a diversificação da oferta escolar, entre outras” (Barroso, 2003, p. 20). Estas medidas têm sido sustentadas num modelo “de controlo à distância que permite associar a descentralização no interior do sistema (aumento das regras de gestão) e a centralização do comando (condução do processo de modernização pelo governo)” (van Haecht, 2005, p. 653), no qual a mobilização de peritos externos, consultores, “especialistas” é um dos exemplos.

Estes atores são “convocados” para as políticas públicas por serem detentores de um determinado conhecimento (Hassenteufel, 2008). É nesta convocação do “especialista” e do seu saber especializado que se atribui o estatuto de perito. Porém, ele não é somente detentor de um saber especializado, pois o mandato que lhe é conferido está ligado a uma situação de *expertise* (*idem*). Esta situação de *expertise* é construída recorrentemente pelo Estado, sendo este que escolhe e convoca professores e investigadores universitários, entre outros especialistas, de acordo com as competências e o papel que pretende que o perito desempenhe, em função do tipo de problema ou situação que tem para “resolver”. Contudo, este processo não deve ser entendido linearmente (o Estado define a ação do perito e ele executa), uma vez que o papel do perito resulta de uma construção social alicerçada nas funções que é chamado a exercer e da sua própria ação no processo (Chevallier, 1996, p.41).

O perito é fortemente dependente do seu estatuto e reconhecimento social (Saint-Martin, 2009, p. 22) situando-se entre as fronteiras do trabalho científico e do político, ocupando uma posição de *mediador* entre o mundo académico e o mundo político (Lapostolle, 2006). É esta indefinição que origina, muitas vezes, que os investigadores/académicos questionem a natureza do seu papel, quando recrutados para o processo político como peritos (Chevallier, p. 34), e se esforcem por preservar o seu estatuto científico (Delmas, 2001, p. 18).

É deste modo que na construção social do perito existe uma tensão: por um lado, a autoridade do perito é-lhe conferida pelo seu mandatário (Roy, 2000), por outro, o *perito* quer manter a independência na sua atividade de *expertise* (Munagorri, 2002, p. 381). Porém, existe uma relação

de dependência entre o perito e o poder político, uma vez que é estabelecida uma relação contratual entre as duas partes. Nesta contratualização (geralmente) são estabelecidos os termos de referência pelo poder político para a ação do perito influenciando, de certa forma, a sua ação. Vários estudos têm evidenciado o facto de que a questão da independência do perito não passa de uma figura retórica (idem, ibidem, p. 383), existindo mesmo alguma contestação sobre a falta de independência dos peritos, pela sua proximidade com os decisores (Hassenteufel, 2008).

2. Estudando o perito externo sob o prisma da regulação

O nosso estudo inscreve-se na análise das políticas públicas sob o prisma de ação pública (Barroso, Carvalho L. M., Fontoura, & Afonso N., 2007; Carvalho L. M., 2015;). Isto significa que assumimos a análise de política pública

que não se centra exclusivamente na intervenção do Estado e da sua administração, mas tem em conta a diversidade de cenas e actores envolvidos no processo político, em diferentes níveis, bem como as suas múltiplas interdependências. (Barroso & Afonso N., 2011, p. 11).

Esta perspetiva permite olhar para a política na qual intervenção do Estado e da sua administração no processo de decisão política não é exclusiva, mas em que intervêm múltiplos atores que se situam em várias instâncias (e.g., sindicatos, fundações, universidades, órgãos de comunicação social, etc.), sendo estas interações marcadas pela horizontalidade e pela verticalidade das relações (Commaille, 2004). Como o Estado é observado na sua relação com outros atores e instituições, torna-se importante perceber como cria sistemas de orientação, de coordenação e de controlo (contratos, dispositivos de avaliação dos resultados, de dispositivos de acompanhamento e de “boas práticas”) que lhe permitam regular o sistema educativo.

No âmbito deste estudo, seguimos as definições de regulação como: os “modos de orientação, de coordenação e controlo dos sistemas educativos” e “um processo de produção das regras de orientação dos

atores, mas também, a apropriação situada e contingente dessas regras e a sua transformação pelos atores dotados de uma margem de ação” (Dutercq & van Zanten, 2001, pp. 5-6). Estas designações permitem-nos analisar dois fenómenos distintos, mas que são interdependentes: os processos desenvolvidos por alguém com autoridade legítima que orienta, coordena e controla a ação de outros atores que participam no processo político das políticas educativas; e os processos desenvolvidos pelos vários atores na apropriação e transformação dessas mesmas regras.

Embora partamos do conceito de regulação social para analisar a ação dos vários atores no programa TEIP2, consideramos que o processo de regulação não é único, mas “resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre a acção dos ‘regulados’” (Barroso, 2006b, p. 64) e do entrecruzamento de várias fontes.

Na perspectiva de Christian Maroy (2006, 2011), a regulação é, primeiramente, institucional e política. A regulação institucional diz respeito aos “modos de orientação, de coordenação e de controle dos atores, que são objetivados e institucionalizados em dispositivos materiais, legais, técnicos, que derivam de uma ação pública” (*idem, ibidem*, p. 22). Estas formas de coordenação e controlo - as “boas práticas”, a contratualização, a avaliação, o quase-mercado, a convocação de “especialistas” e peritos, a prestação de contas, entre outras - são utilizadas pela autoridade política na ação pública.

Também Yves Dutercq e Agnès van Zanten (2001) distinguem dois tipos clássicos de regulação, a *regulação organizacional* e a *regulação normativa*. A *regulação organizacional* permite “a análise de estratégias, dispositivos e mecanismos institucionais realizados por atores ou grupo de atores para resolver os problemas no interior de sistemas complexos” e a regulação normativa visa “compreender que o ‘global’ transcende as estratégias individuais e coletivas” (*idem, ibidem*, p. 6). Porém, nesta análise, é importante ter presente que

num conjunto social, as regras do jogo e a regulação efetiva são construídas, simultaneamente, por “baixo”. As regras do jogo são construídas em situação pelos atores, para resolver os problemas de coordenação e de orientação nos sistemas de ação organizados. (Maroy, 2011, p. 22).

É neste sentido que os processos de regulação não se podem centrar apenas na “intervenção das autoridades públicas para introduzir ‘regras’ e ‘constrangimentos’ no mercado ou na acção social” (Barroso, 2005b, p. 731). Assim, e seguindo de perto os trabalhos de Jean-Daniel Reynaud (1988, 2003), consideramos igualmente que o processo de regulação dos sistemas sociais se sustenta em três dimensões (que embora sejam diferentes, se complementam) mormente: a regulação institucional, normativa e de controlo; a regulação situacional, ativa e autónoma; e a “regulação conjunta”.

Para definir a primeira dimensão da regulação, João Barroso (2005) recorre à definição apresentada por Christian Maroy e Vicent Dupriez (2000), em que a regulação se designa como “o conjunto de ações de uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade.” (p. 76). Nesta definição, dois aspetos são importantes. Por um lado, a regulação é exercida por alguém (ou atores) que é detentor de uma autoridade legítima sobre outros. Por outro lado, a regulação pode incidir, não só sobre as ações desses mesmos atores, mas também sobre as suas interações. No caso da segunda dimensão, a regulação

é vista, sobretudo, como um processo activo de produção das “regras do jogo” (Reynaud, 1997) que compreende não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras. (Barroso, 2005, p. 731).

Esta definição vem evidenciar que a regulação não é apenas a produção de regras para orientar o funcionamento do sistema, mas resulta de um processo compósito de (re) ajustamentos dessas mesmas regras em função da multiplicidade de fontes, finalidades e modalidades de regulação e da diversidade dos atores envolvidos. Relativamente à terceira dimensão, esta representa “toda a regulação que é resultado de um reencontro de várias legitimidades” (Reynaud, 2003, p. 110), provenientes da regulação de controlo e autónoma com vista a produzir regras comuns.

A análise dos modos de regulação nas políticas públicas pode ocorrer a partir de diferentes níveis de análise, mormente *transnacional, nacional*

e *microrregulação local* (Barroso, 2006b, p. 44) ou central, intermédia e local (Barroso, 2005)¹. A multiplicidade de fontes, mecanismos, objetos e os múltiplos atores que se situam em vários níveis – transnacional, nacional e local – e nos diferentes domínios de influência – político, administrativo, técnico-científico e profissional - originam um complexo sistema de coordenações “muitas vezes imprevisível, segundo racionalidades, lógicas interesses e estratégias distintas” (Barroso, 2006b, p. 60). Deste modo, segundo João Barroso (*ibidem*), a regulação do sistema educativo é “um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre a acção dos ‘regulados’”, uma vez que a

diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político (idem, ibidem, p. 64).

É neste sentido que este autor defende que este fenómeno não deve ser designado de regulação, mas de *multirregulação* (Barroso, 2003, 2005, 2006c, 2009), uma vez que é um “processo complexo de vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis” (Barroso, 2013, p. 19). Esta perspetiva sobre os processos de regulação permite-nos percecionarmos “a existência de múltiplas arenas de regulação das políticas educativas, e aceitando que a *produção de regras* abrange uma variedade de atores e envolve diferentes fontes e modalidades de regulação” (Carvalho L. M., 2015, p. 327) atravessadas por diferentes lógicas de ação. Entre estes atores da *multirregulação* pode ser atribuído especial relevo ao Estado, às escolas e às famílias (ver, e.g., Antunes & Sá, 2010), mas o espectro dos participantes é mais variado e amplo, incluindo atores e instâncias de intermediação (Carvalho L. M., 2006), sendo um desses exemplos os peritos externos.

1 A regulação central é uma “regulação de carácter institucional”; a regulação intermédia são “as instâncias de regulação que operam em territórios intermédios do sistema educativo (entre o nacional e o local); e a regulação local são “os modos de regulação interna das escolas”

Na análise realizada às Políticas de Educação Prioritária identificámos que estas são processo e resultado da interação entre vários atores, estatais e não estatais, situados em diferentes espaços de intervenção - político administrativo, científico e profissional (Gama, 2017). De destacar o programa Territórios de Intervenção Prioritária de segunda geração (TEIP2) pelo facto de ter mobilizado para a estrutura que foi criada nas E/AE TEIP2 mais de oito dezenas de atores externos (peritos externos).

3. O programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária de segunda geração (TEIP2)

Atualmente o programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária encontra-se na sua terceira geração. Este programa foi iniciado em 1996 com a publicação do Despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de agosto. O programa foi retomado em 2006 (ano em que se passou a denominar de TEIP de “segunda geração”) e teve a duração de seis anos².

Os fundamentos apresentados no preâmbulo deste normativo para a necessidade de se criar o programa TEIP2 foram: as orientações da Estratégia de Lisboa e do Quadro de Referência Estratégica Nacional; a necessidade de se garantir a universalização da educação básica de qualidade e promover o sucesso educativo de todos os alunos, particularmente as crianças e jovens que se encontravam em situações de exclusão social e escolar; a necessidade de se promover a territorialização de políticas educativas segundo critérios de prioridade e discriminação positiva para as escolas situadas em territórios sociais e economicamente degradados. Para a consecução do programa foram estabelecidos os seguintes objetivos:

A melhoria da qualidade das aprendizagens traduzida no sucesso educativo dos alunos; O combate ao abandono escolar e às saídas precoces do sistema

2 Numa primeira fase, integraram o programa 15 Escolas/Agrupamento de Escolas (E/AE) da área metropolitana do Porto e 20 E/AE da área metropolitana de Lisboa. Posteriormente, com a publicação do Despacho normativo n.º 55/2008, o programa foi alargado a todo o território continental e integraram-no, numa segunda fase, mais 24 E/AE e, numa terceira fase, mais 45 E/AE. Assim, o programa TEIP2 acabou por ser desenvolvido em 104 E/AE, estando distribuídas pelas cinco DRE.

educativo; A criação de condições que favoreçam a orientação educativa e a transição qualificada da escola para a vida activa; A progressiva coordenação da acção dos parceiros educativos – incluindo o tecido institucional público, empresas e sociedade civil – com a acção da escola e das instituições de formação presentes em áreas geográficas problemáticas; A disponibilização por parte da escola dos recursos culturais e educativos necessários ao desenvolvimento integrado da educação, da qualificação, do reconhecimento e certificação de competências e ainda da animação cultural. (Preâmbulo do Despacho normativo n.º 55/2008)

De acordo com o normativo, as E/AE que poderiam integrar este programa seriam aquelas que tivessem um elevado número de alunos em risco de exclusão social e escolar. Para integrarem o programa, as E/AE tiveram de apresentar a sua candidatura ao programa através de um Projeto Educativo TEIP. Este projeto deveria ter os seguintes conteúdos: a) A identificação das situações problema; b) Os objectivos a atingir; c) A proposta de intervenção; d) A identificação dos recursos humanos e técnico -pedagógicos a mobilizar; e) A elaboração de um plano de atividades; f) Os processos e modalidades de acompanhamento, auto-avaliação e avaliação externa do projeto e dos resultados. (para saber mais consultar o artigo 7.º do Despacho normativo n.º 55/2008).

Estas prescrições para a realização dos projetos assumem-se como uma forma da tutela orientar o processo de conceção dos mesmos. Porém, o facto de ter sido solicitado às E/AE o impacto esperado e a identificação de metas ter-se-á traduzido na contratualização dessas mesmas metas. Para a recolha destes resultados cada E/AE deveria criar no projeto processos e modalidades de acompanhamento, autoavaliação e avaliação externa do projeto. As ações e as atividades do projeto seriam enquadradas nos seguintes eixos de ação prioritárias: “melhoria dos resultados escolares e promoção da qualidade do percurso escolar dos alunos; eliminação da interrupção precoce do percurso de educação e formação; diminuição da indisciplina; e reforço do estabelecimento da relação com a família e a comunidade” (DGIDC, 2011, p. 13). A função de analisar as candidaturas das E/AE foi atribuída à CCP, a qual, a partir

de critérios pré-estabelecidos no Artigo 11.º do Despacho normativo n.º 55/2008, teria de desenvolver o processo.

O projeto seria submetido à CCP, para depois ser discutido e negociado entre os vários intervenientes³. Após esta fase de negociação, foram celebrados os Contratos-Programa entre as E/AE e as DRE, inicialmente bianuais e, depois, no ano letivo 2011-2012, anuais. Os contratos possibilitaram o acesso a mais recursos humanos (por exemplo, professores de apoio socioeducativo, animadores socioculturais, assistentes sociais, psicólogos) e a outros apoios, designadamente de ordem financeira (para a aquisição de bens e serviços). Este documento estabeleceria a relação jurídica entre as DRE e as E/AE, especificando as obrigações das primeiras em relação às segundas e vice-versa. Seriam, assim, obrigações das DRE: conceder apoios específicos na vertente pedagógica e financeira; fazer acompanhar a concessão do apoio de uma avaliação completa dos custos de cada planificação e grau de autonomia própria para a sua execução; e privilegiar mecanismos de diferenciação positiva no acesso aos recursos e aos meios disponibilizados pelas políticas gerais do sistema de ensino (Cláusula quinta do C-P, adaptado). Das E/AE seriam: desenvolver o Projeto, de acordo com os objectivos definidos e no sentido de alcançar as metas estabelecidas; elaborar dois relatórios semestrais relativos à execução do projeto (a não realização dos relatórios impedirá o financiamento do ano seguinte do projeto); disponibilizar todos os elementos que lhe forem solicitados pela CCP, para efeitos de acompanhamento e avaliação do Projeto (Cláusula sexta do C-P, adaptado).

No texto legislativo deste programa foram criadas três estruturas – o Conselho Consultivo, a Comissão de Coordenação Permanente (DGIDC) e as equipas TEIP2 (“situadas” nas E/AE). Para além disso, ainda segundo o texto legislativo, a avaliação externa do programa seria

3 Quanto ao processo de negociação, para além dos recursos humanos e materiais adicionais, a discussão incidiu, também, sobre a “necessidade de reforçar as intervenções em sala de aula” o que originou reformulações dos projetos das E/AE (Comissão de Coordenação do Programa TEIP2, 2010, p. 7). Este enfoque foi mais visível na negociação dos projetos TEIP da 3.ª fase do programa TEIP2 que teve subjacente “uma mudança de paradigma - [que] privilegiou-se a aprovação de acções mais centradas na sala de aula” (Comissão de Coordenação do Programa TEIP2, 2010, p. 14).

contratualizada pela DGIDC a uma entidade exterior e independente (ponto 2, art.º 17, do Despacho normativo n.º 55/2008).

A Comissão de Coordenação Permanente foi criada para acompanhar e monitorizar o programa e realizar a sua avaliação interna. Esta comissão era constituída por elementos de várias estruturas do Ministério da Educação e por um especialista. A esta comissão foram atribuídas as seguintes competências:

a) Apoiar a elaboração dos projectos no que toca à identificação das necessidades, definição de objectivos e metas; b) Analisar e seleccionar as escolas candidatas ao programa em função do respectivo projecto; c) Negociar e definir os termos dos contratos-programa a outorgar com as escolas e acompanhar a sua execução; d) Acompanhar a formulação e apresentação por parte das escolas de candidaturas ao financiamento pelo Programa Operacional do Potencial Humano (POPH); e) Acompanhar e monitorizar a execução dos projectos de escola aprovados, apoiando a elaboração dos relatórios semestrais dos projectos; f) Proceder à avaliação do Programa, produzindo um relatório anual que contenha recomendações para a sua melhoria; g) Propor acções de formação que possam vir a ser incluídas no plano de formação anual das escolas ou nos programas de formação do Ministério da educação, das DRE, da DGIDC ou da DGRHE. (art.º 10 do Despacho normativo n.º 55/2008)

Para acompanhar o trabalho realizado por esta comissão foi criado o conselho consultivo, constituído por representantes de várias estruturas do Ministério da Educação, o presidente da comissão de coordenação e mais três peritos. A esta comissão foram atribuídas as seguintes competências:

a) Apreciar os relatórios da comissão de coordenação do programa; b) Apreciar o plano de formação anual; c) Proporcionar no âmbito do desenvolvimento do programa condições favoráveis ao envolvimento de todos os parceiros ao nível dos territórios objecto de intervenção; d) Propor à comissão de coordenação permanente a análise de aspectos particulares e medidas que visem cumprir as prioridades de desenvolvimento pedagógico propostas pelo Programa TEIP2. (art.º 13.º do Despacho normativo n.º 55/2008)

Para além destas duas estruturas foram criadas equipas multidisciplinares em cada E/AE TEIP que assegurariam a coordenação das várias intervenções e possibilitariam a articulação em rede. Estas equipas foram constituídas por elementos da escola e da comunidade, contemplando, também, a integração de um *perito externo*. Estes foram indicados pela CCP (art.º 16.º ponto 2 do Despacho normativo n.º 55/2008). Esta equipa teve como objetivos implementar e monitorizar o projeto TEIP, realizar a autoavaliação do mesmo e elaborar os relatórios semestrais do programa.

No que diz respeito à convocação de elementos externos para estas estruturas, para a Comissão de Coordenação Permanente foi convocado um perito que assumiu as funções de presidência e ao nível das escolas para as equipas TEIP2 foram, também, convocados peritos externos. No biénio 2009/2011 foram mobilizados 85 peritos e no ano letivo 2011/2012 foram “convocados” 82 peritos.

4. Metodologia

Neste estudo, os processos operativos mobilizados para a recolha da informação foram a entrevista e a análise documental. Através da primeira técnica obtivemos *dados primários*, i. e., informações obtidas diretamente dos inquiridos, e através da segunda obtivemos *dados secundários* que provêm da análise documental (Sousa & Baptista, 2011, p.70).

Selecionámos o inquérito por entrevista, porque permite recolher dados “válidos sobre as crenças, as opiniões e as ideias” (Hébert-Lessard, Goyette, & Boutin, 2010, p. 160) dos peritos sobre a sua ação, através de descrições provenientes da sua linguagem (Bogdan & Biklen, 1994). Optámos pela entrevista semiestruturada porque nos permite obter os “pontos de vista” dos inquiridos mais facilmente do que em outro tipo de entrevista (por exemplo a estruturada) ou num questionário (Flick, 2005).

Outra técnica de pesquisa mobilizada foi a análise documental. Esta técnica enquadra-se nos métodos não interferentes, uma vez que os dados são obtidos “por processos que não envolvem a recolha directa da informação a partir dos sujeitos investigados” (Lee, 2002, p. 15), mas a partir de documentos já existentes (e que não são produzidos pelo investigador) “com o objetivo de recolher dados relevantes para responder às

questões de investigação” (Afonso, 2005, p. 88). A análise documental é “espécie de análise de conteúdo que incide sobre documentos relativos a um local ou a uma situação [do ponto de vista técnico ela é a] observação de artefactos escritos” (Hébert-Lessard, Goyette, & Boutin, 2010, p. 143), artefactos esses, que podem ser documentos de forma textual - leis, estatutos e regulamentos, atas, publicações, narrativas, memórias, etc. (Quivy & Campenhoudt, 1992). Alguns destes documentos são designados por Jenny Ozga (2000) de “textos políticos” (leis, projetos-lei, regulamentos, documentos políticos das instituições, etc.), embora integre nesta categoria outro tipo de documentos, mormente os documentários e outros materiais que possam ser considerados significativos no processo de investigação. Quanto à natureza dos documentos a investigar, a análise documental incidiu sobre documentos “oficiais” e “públicos” (Afonso, 2005).

A partir da análise documental realizada, foi possível constituirmos um *corpus* documental constituído pelos seguintes documentos: legislação; alguns documentos de orientação enviados pela DGIDC para as E/AE ; os Relatórios produzidos pela DGIDC; os Relatórios dos estudos “encomendados”; o Contrato-Prestação de Serviços do perito externo; o Contrato-programa tipo a celebrar entre as E/AE e DRE o documento *Orientações da equipa TEIP2/DGIDC para a ação do perito*.

No que diz respeito à técnica que utilizámos para o tratamento dos dados, foi a análise de conteúdo. Recorremos ao NVivo9 – um programa informático de análise de conteúdo – para o tratamento da informação. Contudo, antes de introduzirmos os protocolos das entrevistas na base de dados, realizámos uma *leitura flutuante* (Esteves, 2006). Esta primeira leitura foi muito importante, porque possibilitou que nos apropriássemos “pela natureza dos discursos recolhidos e pelos sentidos gerais neles contidos” (*idem, ibidem*, p. 113) e que pudéssemos começar a construir as categorias de análise dos dados. Após esta leitura, o *corpus* das entrevistas foi submetido na base de dados do programa, sendo depois codificado e analisado.

5. Modos de regulação em uso no programa TEIP2

A análise realizada permite identificar uma variedade de mecanismos que são criados para regular a ação dos vários atores que se situam em

diferentes domínios de ação e em diferentes cenas. No caso dos peritos externos, estes têm a sua ação regulada por outros atores e por diversos mecanismos. Estes mecanismos podem incidir diretamente sobre ele (é um ator regulado) ou podem agir através dele, mobilizando-o para regular a ação de outros (como um recurso de regulação). Porém, a ação do perito sobre a ação de outros atores é uma forma de regulação em que aqui ele é um ator regulador.

5.1. Coexistência de modos de regulação burocrática e pós-burocrática

Os mecanismos criados para orientar, coordenar e controlar o programa TEIP2 são: o despacho normativo n.º 55/2008 de 23 de outubro; o Contrato-Programa (C-P) estabelecido entre as DRE e as E/AE; o Contrato Prestação de Serviços estabelecido entre o perito e a E/AE; o Projeto Educativo TEIP; os relatórios semestrais de avaliação e outros documentos que foram sendo criados no decorrer do programa (e.g., os documentos *Contributos para a elaboração de um sistema de monitorização e avaliação do projecto educativo* e as *Orientações para a elaboração do Relatórios de Avaliação do Projecto Educativo TEIP*); o estabelecimento de resultados e metas nos projetos; as orientações nas reuniões face-a-face.

Se alguns destes mecanismos não sofreram alterações no decorrer do programa (normativo, o Contrato-Programa TEIP2, etc.), no caso do projeto Educativo TEIP e dos relatórios de avaliação semestral e final ocorreram algumas alterações que introduziram outras formas de regulação. No que diz respeito ao primeiro caso – o projeto Educativo TEIP –, a partir do ano letivo 2011-2012 as E/AE deixaram de fazer o projeto Educativo TEIP e passaram a negociar o contrato com a administração central através de um Plano de Melhoria. Este plano (submetido numa plataforma, na qual as E/AE preenchem os vários campos solicitados), passa a ser o documento orientador do programa TEIP2, existindo aqui uma mudança de documento orientador da intervenção das E/AE. Para além disso, e embora no cômputo geral os quatro eixos anteriores do projeto Educativo TEIP se tenham mantido, identificámos uma alteração do eixo da gestão e organização para um

outro em que o enfoque é a monitorização e a avaliação⁴. Este novo documento obrigou a apresentação de indicadores de partida e metas para cada um dos projetos/atividades⁵.

Relativamente ao segundo caso – relatórios de avaliação semestral – também identificámos que ocorreram alterações nos relatórios de avaliação: numa fase inicial os relatórios eram redigidos pelas E/AE e depois enviados para a CCP/Equipa TEIP2, mas depois passam a ser submetidos numa plataforma. No ano letivo 2009/2010, os relatórios passaram a ser submetidos na plataforma e a CCP/Equipa TEIP2 facultou um documento denominado de “Instruções Plataforma de Avaliação TEIP (2009/2010)” com a exemplificação do que se pretende em cada campo da plataforma no quadro de avaliação final de ciclo. Após estes primeiros relatórios, as E/AE passam a realizar relatórios intercalares (meados de fevereiro) e finais (julho). Nestes relatórios, as E/AE têm de introduzir resultados das avaliações de Matemática e de Língua Portuguesa, a avaliação das ações de cada eixo ⁶ e as alterações no sentido de melhorar/reformular a sua intervenção para atingirem as metas estabelecidas⁷. Deste modo, este tipo de mecanismo permite que a administração da educação realize o controlo à distância (dos resultados) do programa.

Este controlo também incidiu sobre o perito externo, uma vez que os relatórios comportam um item para a avaliação do seu trabalho. Se no relatório de 2009/2010 é solicitada a descrição do trabalho desenvolvido pelo perito, nos relatórios dos dois anos letivos subsequentes, apenas, é solicitado o grau de satisfação do acompanhamento realizado por este ator através de dois indicadores – qualidade e regularidade do

4 O eixo que se denominava de “Ações no domínio da gestão e organização do agrupamento e/ou das escolas” passou a chamar-se “Monitorização e autoavaliação”.

5 Apenas foram inseridos neste documento os projetos/atividades que careciam de recursos adicionais.

6 Eixo 1 – Ações de apoio à melhoria das aprendizagens; Eixo 2 - Prevenção do abandono, absentismo e indisciplina; Eixo 3 - Ações no domínio da gestão e organização do agrupamento e/ou das escolas; e Eixo 4 - Relação escola – famílias – comunidade e parcerias educativas.

7 Tendo sido evidenciado as seguintes variáveis: redefinição do público-alvo; reorientação de objetivos e/ou atividades; redefinição da(s) metodologia(s)/estratégias; redefinição de rotinas/horários; reafectação de recursos humanos.

acompanhamento. Nesta última versão é, também, solicitado às E/AE que avaliem a prestação do acompanhamento desenvolvido pela DGIDC e pelas Direções Regionais de Educação e que indiquem os atores que participam na construção do relatório. A solicitação desta indicação permite que a administração central da educação tenha conhecimento se o perito participa (ou não) neste processo (pois esta é uma das funções contratualizadas com o perito).

Também as orientações dadas nas reuniões, nas quais participam o perito externo e outros atores (núcleo duro TEIP; outros órgãos e docentes; e a administração central e regional da educação), e a criação de disciplinas na plataforma *Moodle*, permitem regular a ação dos vários atores⁸.

5.2. A ação do perito na regulação

No decorrer do programa TEIP2, o perito externo na sua ação vai assumindo várias “formas” nos processos de regulação – “ator regulado”, “ator de regulação” e “recurso de regulação” (cf. Figura 1).



Figura 1 - As “formas” do perito externo nos processos de regulação

8 Por exemplo, no caso das disciplinas Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” - para as E/AE - e a “Consultores TEIP” - para os peritos – a administração central monitorizou quem participou (ou não participou), quantas vezes participou e que informação disponibilizou.

O perito como “ator regulado”. Ele é regulado por atores dos domínios de ação técnico-científico, administrativo e profissional. Na relação entre o perito externo e a administração da educação (CCP/ Equipa TEIP2 e DRE), é evidente que a ação do perito externo é regulada pela mesma (através das reuniões), uma vez que ela emana um conjunto de orientações para a sua intervenção, tal como é evidenciado por *Joana e Bernardo*:

Este trabalho vai sendo concertado entre todos, à medida que vai sendo regulado pela Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, e depois a Direção Geral de Educação. Quando eu digo regulado, é que à medida que vamos tendo reuniões com as pessoas responsáveis pelo programa (...) cada um “prestava contas”, falava sobre o seu trabalho (...) (*Joana*, entrevista)

Através de instrumentos e de orientações. Entre aspas, são prescrições. Indiretamente sim, acabamos por ficar condicionados (...) Nos anteriores eu achei a perspetiva sempre interessante, de abertura, enfim, tirando alguns momentos que eu percebi alguma tendência mais de regulamentação ou mais prescritiva. (...) a intrometer-se mais no papel do consultor, enfim, inicialmente não através de prescrições escritas, mas reuniões que pareciam já ter esse carácter. Houve um momento em que (...) havia já uma certa orientação para o controlo em relação ao trabalho do consultor (...). (*Bernardo*, entrevista)

Esta intervenção reguladora pode passar também pela criação de momentos de reflexão sobre os resultados das E/AE e o perfil de intervenção do perito externo:

Veio uma equipa de Lisboa [refere-se à equipa da DGIDC], com alguns elementos aqui do XXXX e efetivamente na altura não traziam uma *check list*, mas traziam alguns referenciais e que nos pediam individualmente a nossa inscrição dentro daquelas linhas que ali estavam. E cada um de nós, de acordo (...) com o trabalho que vem desenvolvendo assumia uma visão mais holística ou uma visão mais restrita no sentido de um apoio mais neste eixo ou naquele. (*Sónia*, entrevista)

A indução da prestação de contas nestas reuniões é evidenciada por alguns dos entrevistados⁹:

Era um *Big Brother* porque sabia tudo de nós, e do nosso trabalho, e dos resultados do nosso TEIP e discutíamos, não era eu como consultora, era eu como consultora naquele TEIP, com aquelas características, com aqueles resultados. Discutíamos sim e depois nós, obviamente, dávamos conta daquilo que era o nosso trabalho, os constrangimentos. Digamos reuniões de heteroavaliação, autoavaliação e de regulação a nível da administração central. (Joana, entrevista)

Um outro propósito que as reuniões assumem é a promoção da partilha de práticas entre peritos externos¹⁰. Muitas vezes, são estas reuniões que “obrigam” a que os *peritos* partilhem as suas práticas, não só com *peritos* da sua IES, mas também com *peritos* de outras instituições:

E eu diria que essas reuniões eram uma mais-valia para nós nos conhecermos e sabermos o que cada um andava a fazer, portanto, eram muito produtivas desse ponto de vista, obviamente, também, pela força da regulação da administração. Temos aqui um efeito positivo desta regulação que nos ajudou a olharmo-nos internamente, enquanto grupo de consultores, não

9 A “prestação de contas” diretamente à administração central pode ocorrer apenas em reuniões (caso estas se realizem). Em nenhum momento é solicitado ao perito um relatório específico do seu trabalho. Apenas nos relatórios semestrais é que é solicitado às E/AE o preenchimento de um campo relacionado com o perito. Porém, este campo pode ser (ou não) preenchido pelo perito.

10 Em alguns casos, os peritos apenas se reúnem quando a DGIDC “provoca” estas reuniões. O facto de a maioria dos peritos ter sido convidada, individualmente, e não através da sua IES, pode ter alguma influência na maior ou menor implicação das instituições, mas as suas dinâmicas internas também têm um forte pendore na ação dos seus peritos. Por conseguinte, constatamos que a maioria das IES no programa TEIP2 não realizou uma regulação da ação dos seus peritos, apenas uma IES criou as suas próprias orientações internas para regular a ação dos seus peritos. Estas orientações estão muito focadas numa racionalidade técnica da ação do perito - elaboração de um diagnóstico do E/AE e a realização de um plano de intervenção.

havendo esse trabalho de regulação andávamos um bocadinho, cada um para seu lado. (Joana, entrevista)

Nestes processos de regulação, os atores das E/AE (os que têm uma relação com o *perito externo*) assumem, também, o papel de reguladores da ação deste ator (pe. através do relatório de avaliação). Isto porque, esses relatórios têm um campo onde é questionado o número de horas/reuniões que o *perito externo* acompanha o trabalho nas E/AE, permitindo que a administração central possa regular, *à posteriori* e/ou ao longo do processo a intervenção deste ator:

Porque quando se pede nos próprios relatórios de monitorização, que eles indiquem o que é que o perito externo esteve lá a fazer, quantas vezes reuniu com ele, etc. etc., dá-se essa noção de controle, dá-se essa noção. (...) Esse controle, penso eu, deveria ser feito pelo próprio agrupamento, que chegaria ao fim e diria se o perito deve ou não continuar, portanto com mais autonomia. E não num relatório que vem da administração e que tem uma área, cada vez tem sido mais, isso começou por ser um item e agora é uma parte do formulário, portanto isto deixa-nos numa posição, às vezes, pouco confortável. (Susana, entrevista)

O perito como “ator regulador”. A criação deste ator para intervir no programa TEIP2 pode ser logo considerada como uma forma de regulação, uma vez que ele foi criado com o objetivo de apoiar a conceção, desenvolvimento e avaliação do Projeto Educativo TEIP2:

(...) está garantida a existência de apoio teórico, metodológico e técnico local ao processo de monitorização e avaliação, através de consultoria assegurada por peritos externos ligados às instituições de formação e investigação em Ciências da Educação (...) (Comissão de Coordenação do Programa TEIP2, 2010, p. 30).

Neste papel de ator regulador, o perito exerce regulação sobre os atores dos domínios de ação profissional e técnico-científico. No que diz respeito ao domínio de ação profissional, a sua intervenção incidiu sobre o trabalho de conceção de documentos desenvolvido pela equipa multidisciplinar das E/AE:

Portanto acompanhei as alterações, porque depois houve sempre ajustamentos e até hoje, acompanhei esses ajustamentos do projeto educativo. *Acompanho regularmente e acompanhei, até hoje, todos os relatórios que são produzidos* [itálico nosso]. (João, entrevista)

Porém, a sua intervenção também se alarga a outros técnicos:

Também acompanhei um bocadinho o trabalho desses técnicos, procurando compreender e com isso deixar, também, *algumas pistas de trabalho sobre a ligação com os diretores de turma* [itálico nosso]. (Duarte, entrevista)

Nos testemunhos de alguns inquiridos também é evidenciado que existe regulação entre peritos. No caso de uma Instituição de Ensino Superior foram criadas orientações específicas para a ação dos seus peritos externos. Porém, são as reuniões entre peritos da mesma instituição que são consideradas, por alguns inquiridos, como uma forma de regulação entre pares:

E nestas reuniões [entre peritos] fomos percebendo o que cada um estava a fazer e teve um efeito positivo. (Joana, entrevista)

O perito é recurso de regulação quando é mobilizado para legitimar a ação de outros atores (das E/AE e administração). A DGIDC mobiliza este ator no sentido de legitimar a sua ação junto das E/AE:

Acho que, em parte, legitimei cientificamente algumas exigências da tutela e da direção junto dos professores, acho que foi um bocado isso. (Duarte, entrevista)

Nas E/AE, alguns diretores e as equipas multidisciplinares também utilizam o *perito externo* como um recurso de regulação no sentido de legitimar a sua intervenção -

Aliás é tão forte o comprometimento que, algumas vezes se servem de mim para voltar a entusiasmar algumas colegas mais desanimadas. Por

exemplo, quando querem fazer uma reunião com os diretores de turma que já estão desentusiasmados porque consideram que já não há nada a fazer, usam como argumento: “foi a doutora *Graça* que sugeriu que nós reuníssemos e que víssemos as possibilidades ...” (...) o facto de existir uma assessora externa que também é aceite institucionalmente, legítima (...) *apoiam-se em mim, porque eu apenas amplio, apenas reforço aquilo que elas fazem* [itálico nosso] (...) (*Graça*, entrevista)

- e/ou para ajudar, através do seu conhecimento técnico, na tomada de decisões:

O *diretor, sempre que necessário, pede-me pareceres*. Cá está o trabalho de assessoria, do especialista. Ele convoca-me para eu dar o meu parecer sobre determinados aspetos, sobre determinados aspetos! (...) Por exemplo, *o Conselho Pedagógico tem uma problemática então vamos ver o que é que o especialista* [itálico nosso], o “perito” pensa sobre isto (...) (*Tomás*, entrevista, itálico nosso)

O recurso ao perito externo serve, por um lado, para legitimar a intervenção de alguns atores perante outros atores. Porém, o facto de ser um ator detentor de conhecimento técnico - científico e interagir com os outros atores, influencia, de certa forma, as decisões tomadas por estes.

Linhas conclusivas

A partir das análises que temos vindo a apresentar é-nos possível evidenciar que no programa TEIP2 coexistem mecanismos de regulação sustentados em regras e procedimentos (típicos da regulação burocrática) e mecanismos de avaliação, prestação de contas, entre outros, que visam orientar, coordenar e avaliar o programa através de um “controlo remoto” e à *posteriori* sobre os resultados obtidos no mesmo, como é típico dos novos modos de regulação (ver Barroso, 2005, p. 733). A coexistência destes mecanismos vem evidenciar que a intervenção do Estado nesta ação pública é menos prescritiva e regulamentadora, uma

vez que substitui o controlo direto e a *a priori*, por um controlo remoto e a *posteriori* baseado nos resultados (Barroso, 2005).

Também o facto de a ação do perito externo ser atravessada por interações com uma variedade de atores, que se encontram em diferentes níveis, e por diferentes formas de regulação, evidencia que estamos perante um fenómeno de multirregulação (Barroso, 2006b, 2009).

Referências Bibliográficas

Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em educação. Um guia prático e crítico*. Porto: Asa Editores, S.A.

Antunes, F. & Sá, V. (2010). *Públicos escolares e regulação da educação. Lutas concorrenciais na arena educativa*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.), *A escola pública: Regulação, desregulação, privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições ASA.

Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), 725-751.

Barroso, J. (2006a). Introdução: a investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso (Org.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 9-39). Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2006b). O Estado e a Educação - a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.), *A regulação das políticas públicas: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 43-70). Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2006c). La régulation de l'éducation comme processus composite: le cas du Portugal. In C. Maroy (Ed.), *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe* (pp. 281-314). Paris: PUF.

Barroso, J. (2009). Conhecimento e política. Apresentação do dossiê. *Educação & Sociedade*, 30(109), 951-958. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação: Temas & Problemas*, 12-13, 13-25. Disponível em <http://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/11/5>.

Barroso, J., & Afonso, N. (2011). Introdução. In J. Barroso, & N. Afonso (Orgs.), *Políticas educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 11-25). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Barroso, J., Carvalho, L., Fontoura, M., & Afonso, N. (2007). As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo*, 4, 5-20. Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/7300>.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Carvalho, L. M. (2006). Apontamentos sobre as relações entre conhecimento e política educativa. *Administração Educacional*, 6, 36-45.
- Carvalho, L. M. (2015). As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspetiva de análise e inventários de estudos. *Currículo sem Fronteiras*, 15 (2), 314-333. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol15iss2articles/carvalho.htm>.
- Chevallier, J. (1996). L'entrée en expertise. *Politix*, 9 (36), 33-50. Disponível em http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1996_num_9_36_1978.
- Comissão de Coordenação do Programa TEIP2. (2010). Relatório de Execução do Programa TEIP2. Lisboa: Ministério da Educação/DGIDC.
- Commaille, J. (2004). Sociologie de L'Action Publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 413-421). Paris: Presses de Sciences Po.
- Delmas, C. (2001). Pour une définition non positiviste de l'expertise. In D. Damamme, & T. Ribemont, *Expertise et engagement politique* (pp. 11-43). Paris: L'Harmattan.
- DGIDC. (2011). *Relatório TEIP 2009/2010*. Lisboa: Ministério da Educação/DGIDC.
- Dutercq, Y., & van Zanten, A. (2001). Présentation: l'évolution des modes de régulations de l'action publique en éducation. *Éducation et Sociétés*, 8, 5-10. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2001-2-page-5.htm>.
- Esteves, M. (2006). Análise de conteúdo. In J. Á. Lima, & J. A. Pacheco, *Fazer investigação. Contributos para a elaboração de dissertações e teses* (pp. 105-126). Porto: Porto Editora.
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica* (1.ª edição). Lisboa: Monitor.
- Gama, A. (2017). *Peritos, conhecimento e regulação da educação: estudo da ação dos peritos externos no programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, entre 2006 e 2012* (Dissertação de doutoramento não publicada). IEUL:Lisboa.

- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie Politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hébert-Lessard, M., Goyette, G., & Boutin, G. (2010). *Investigação Qualitativa. Fundamentos e Práticas (4.ª edição)*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lapostolle, G. (2006). Du bon usage de l'expertise dans les politiques éducatives. *Politiques et Management Public*, 24(1), 29-54. Disponível em http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2006_num_24_1_2309
- Lascoumes, P. (2005a). Avant-propos. In P. Lascoumes (Ed.), *Expertise et action publique* (pp. 5-8). Paris: CNRS.
- Lee, R. (2002). *Métodos não interferentes em pesquisa social*. Lisboa: Gradiva.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe (1.ª Edição)*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Maroy, C. (2011). Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In D. A. Oliveira & A. Duarte (Orgs.), *Políticas públicas e educação: Regulação e conhecimento* (pp. 19-46). Belo Horizonte: Fino Traço.
- Maroy, C. & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87.
- Munagorri, R. E. (2002). Quel statut pour l'expert? *Revue Française d'Administration Publique*, 103, 379-389. doi: 10.3917/rfap.103.0379.
- Ozga, J. (2000). *Investigação sobre Políticas Eduacionais. Terreno de contestação*. Porto: Porto Editora.
- Restier-Melleray, C. (1990). Expert et expertise scientifique. le cas de la France. *Revue Française de Science Politique*, 40(4), 546-585. Disponível em www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1990_num_40_4_394498.
- Reynaud, J.-D. (2003). Réflexion: Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. d. Terressac (Org.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-116). Paris: Éditions La Découverte.
- Rip, A. (1985). Experts in public arenas. In H. J. Otway, & M. Peltu, *Regulating industrial risks: Science, hazards and public protection* (pp. 94-110). Londres: Butterworths.
- Roy, A. (2000). Contrôle du Risque et Expertise: France: la précaution entre expertise et débat public. Le case des plantes transgéniques. *Oilseeds & Fats Crops and Lipids*, 7(4), 353-360. Disponível em <http://www.ocl-journal.org/articles/oclpdf/2000/04/oclp200074p353.pdf>.
- Saint-Martin, D. (2009). La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 126, 21-37. doi: 10.3917/cis.126.0021.

Sousa, M. J., & Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios. Segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

van Haecht, A. (2005). Que modelos de socialização escolar e profissional hoje? Entre o esquecimento da história e o optimismo retórico. *Análise Social*, 40(176), 651-660. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218711003F3lSB7uw2Aj12QV7.pdf>.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

Profa. Msc. Andréia Silva Abbiati
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP,
Doutoranda Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, SP,
Brasil - UNICAMP
andrea.abbiati@gmail.com

Prof. Dr. Pedro Ganzeli
Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, SP,
Brasil - UNICAMP
pedro.ganzeli@gmail.com

Resumo

A organização política-administrativa do Brasil compreende o regime de colaboração entre os entes federados conforme disposições presentes na Constituição Federal de 1988. Na área da educação existem diferentes formas de cooperação realizadas por injunções políticas e programas de governo, em virtude da inexistência de leis que regulamentem o regime de colaboração, configurando-o como política de estado.

No ano de 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.005, de 25 de junho (Brasil, 2014), com duração decenal, reconhecendo o regime de colaboração enquanto exigência para o alcance de suas 20 metas e 254 estratégias. A Lei estabeleceu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, no prazo de um ano, elaborar os seus planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em “consonância com as diretrizes, metas e estratégias” previstas no PNE (2014/2024).

Com o objetivo de ampliar a cobertura educacional o PNE (2014/2024) determinou, em sua meta 6, aumentar a oferta da educação em tempo integral, em 50% das escolas públicas de educação básica, de forma a atender ao menos 25% dos alunos da educação básica ao longo de sua vigência. Entre as nove estratégias relacionadas a essa meta, três indicaram a necessidade do regime de colaboração: no apoio da União na oferta de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares na educação básica pública; em programas de construção de escola; e em programas de ampliação e reestruturação das escolas públicas para o atendimento em tempo integral.

Este trabalho tem por objetivo analisar a influência do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal n. 13.005/2014, nos Planos Municipais de Educação (PME), aprovados no ano de 2015, em três municípios da Região Metropolitana de Campinas, com diferentes dimensões, conforme dados de 2017 da Fundação Estadual de Análise de Dados (SEADE): Artur Nogueira (49.620 habitantes), Indaiatuba (229.256 habitantes) e Campinas (1.142.620 habitantes) buscando compreender as interdependências relacionadas à oferta da “educação em tempo integral”, prevista na meta 6 do PNE. Considerando a educação como política de Estado (Azevedo, 1997), esta pesquisa possui caráter qualitativo (Santos Filho & Gamboa, 2007). Trata-se de estudo exploratório no campo da política educacional, apoiado em fontes documentais.

A análise dos Planos Municipais revelou uma tendência dos entes federados em seguirem as orientações emanadas pelo Plano Nacional de Educação, entretanto verificamos fragilidade nas disposições referentes às formas de colaboração entre os mesmos, sem a indicação de instâncias de negociação e de gestão das políticas educacionais intergovernamentais.

1. Regime de Colaboração e Plano Nacional de Educação: trajetórias

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 estabeleceu que a República Federativa do Brasil “(...) constitui-se em Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais (...)” (Brasil, 1988), adotando, dessa forma, um

modelo de Estado que responsabiliza os poderes públicos à garantirem o atendimento aos direitos de todos os seus cidadãos.

Para Duarte (2007) a Carta Magna imputa aos poderes públicos um conjunto de obrigações que vão além da elaboração de normas e da participação popular na tomada de decisões, considerando que no Estado social de direito,

(...) é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc.. (Duarte, 2007, p. 694)

O federalismo no Brasil foi marcado, historicamente, por movimentos de centralização e descentralização do poder entre os entes federados. Cury (2010) ao analisar o federalismo brasileiro, apresenta três tipos gerais experienciados ao longo da história republicana: o federalismo centrífugo, no qual os Estados-membros possuíram “larga autonomia”, verificado entre os anos de 1898 a 1930, período da Velha República; o federalismo centrípeto, caracterizado pela centralização do poder na União, conforme observado nos períodos ditatoriais de 1930 a 1934, de 1937 a 1945 e de 1964 a 1988; e um terceiro tipo de federalismo, o cooperativo, que busca uma relação de equilíbrio entre os entes federados, “estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (p. 153), conforme determinado nas Constituições Brasileiras de 1934, de 1946 e de 1988.

O regime de colaboração foi estabelecido no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, ao dispor: “É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) V – proporcionar os meios necessários de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (Brasil, 1988). Foi prevista, nesse mesmo artigo, a necessidade de aprovação de Leis Complementares que fixassem as normas para a cooperação entre os entes federados, entretanto essas não chegaram a ser aprovadas.

O artigo 211 da Constituição Federal determina a necessidade do regime de colaboração para a efetivação do direito à educação, cabendo à União a função redistributiva e supletiva em relação aos 26 estados, ao Distrito Federal e aos 5.570 municípios (IBGE, 2016).

A ausência de normativas disciplinadoras do regime de colaboração exigiu a elaboração de mecanismos de promoção de relações intergovernamentais, pautados em demandas contextualizadas na área da educação, tais como: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. Estes mecanismos atendem a determinadas demandas no relacionamento intergovernamental, bem como no relacionamento entre a administração pública e organizações da sociedade civil, sendo de caráter fragmentário e conjuntural, não compreendendo o regime de colaboração nos termos constitucionais, pautado na institucionalização de relações estáveis, compreendidas como política de estado (Oliveira & Ganzeli, 2013).

Este trabalho tem por objetivo analisar a influência do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal n. 13.005/2014, nos Planos Municipais de Educação (PME), aprovados no ano de 2015, em três municípios da Região Metropolitana de Campinas, com diferentes dimensões, conforme dados de 2017 da Fundação Estadual de Análise de Dados (SEADE): Artur Nogueira (49.620 habitantes), Indaiatuba (229.256 habitantes) e Campinas (1.142.620 habitantes) buscando compreender as interdependências relacionadas à oferta da “educação em tempo integral”, prevista na meta 6 do PNE. Considerando a educação como política de Estado (Azevedo, 1997), esta pesquisa possui caráter qualitativo (Santos Filho & Gamboa, 2007). Trata-se de estudo exploratório no campo da política educacional, apoiado em fontes documentais.

Apresentaremos, inicialmente, o processo de aprovação do Plano Nacional de Educação (2014/2024) e suas determinações relacionadas ao regime de colaboração para o atendimento educacional; em seguida, analisaremos os Planos Municipais de Educação dos municípios selecionados buscando compreender os determinantes institucionais que informam o regime de colaboração para a “educação em tempo integral”.

2. Plano Nacional de Educação (2014/2014) disputas político-pedagógicas.

A história da educação brasileira foi marcada por um movimento contraditório de defesa e resistência a ideia de elaboração de um Plano Educacional de caráter nacional, verificado em diferente legislações federais.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, inaugura de forma mais sistematizada a ideia da necessidade de elaboração do Plano Nacional de Educação. O Manifesto reivindicava uma revolução educacional, marcada pela formação de um cidadão dentro dos padrões modernizantes das sociedades industrializadas.

A primeira Constituição Nacional que determinou a elaboração de um Plano Nacional de Educação foi a de 1934 que, em seu artigo 150, estabeleceu a competência da União em, “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo território do País”. (Brasil, 1934)

A Constituição do regime autoritário de 1937 foi omissa em relação ao Plano Nacional de Educação, sendo uma carta que retrocedeu em relação à promoção da educação pública e gratuita (Cunha, 1986).

A Constituição de 1946 determinou em seu artigo 5º a competência da União para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (Inciso XV, item d). No capítulo II, Da Educação e da Cultura, dispôs que a União, Estados e Distrito Federal organizariam os seus respectivos sistemas de ensino, sem determinar a elaboração do Plano Nacional de Educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024, aprovada em 20 de dezembro de 1961, determinou ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade pela elaboração de “Planos de Educação” relativos ao uso de recursos financeiros provenientes dos Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior (Horta, 1982).

A Constituição do regime autoritário de 1967 e sua revisão em 1969, atribuiu, em seu artigo 8º, a competência da União para estabelecer

“planos nacionais de educação e de saúde” (Inciso XIV). No período, foram elaborados Planos Setoriais da Educação, de caráter tecnocrático, voltados ao desenvolvimento econômico (Cunha, 1980).

O Plano Nacional de Educação foi incorporado à Constituição de 1988 em seu artigo 214 que dispôs:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País. (Brasil, 1988).

Para Saviani (1999) existe uma intrínseca relação entre Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:

Com efeito, o Sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento (p. 120).

No processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394/1996, no período compreendido entre 1988 a 1996, as proposições relacionadas à criação do Sistema Nacional de Educação tinham como preocupação garantir a institucionalização do regime de colaboração. Apesar de estar presente nas versões iniciais do projeto de lei, o sistema nacional de educação não foi contemplado na lei aprovada, sendo substituído pela denominação “Organização da Educação Brasileira”, que reduziu o caráter sistêmico presente na proposição inicial.

A LDBEN em seu artigo 8º determinou que cada ente federado organizasse, em regime de colaboração, os seus respectivos sistemas

de ensino, o que não favoreceu a constituição do sistema nacional de educação, nem de instâncias intergovernamentais de elaboração e gestão das políticas educacionais, o que veio a favorecer, assim, aos interesses dos governantes no âmbito de cada estado federado, que almejavam reafirmar a sua política, de caráter mais imediata, em detrimento de uma política educacional de âmbito nacional, de longo alcance (Saviani, 1997).

A LDBEN dispõe a responsabilidade da União na elaboração do Plano Nacional de Educação de forma colaborativa com Estados e Municípios (artigo 9º), sendo determinado o prazo de um ano, a partir da aprovação da lei, para o encaminhamento do Plano para o Congresso Nacional (artigo 87).

Nas disposições transitórias da LDBEN foi instituída a “década da educação” determinando que deveriam ser conjulgados esforços “objetivando a progressão nas redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas em tempo integral” (artigo 87, § 5º). Evidencia-se assim a proposição de ações do poder público no sentido de ampliar a jornada escolar, demandando a elaboração de novas normativas, entre outras, a relacionada ao Plano Nacional de Educação, no sentido de garantir o efetivo direito à educação.

Para Cavaliere (2009), a escola brasileira sempre teve um caráter minimalista, especialmente aquela voltada para as classes populares, assim compreendida, “de poucas horas diárias, pouco espaço e poucos profissionais” (p.51) sendo frequente nas justificativas das políticas educacionais a necessidade de ampliação do tempo escolar como forma de minimizar as carências educacionais.

No primeiro Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, as proposições de ampliação do tempo escolar estiveram relacionadas à prioridade do atendimento às crianças socialmente mais necessitadas.

Nas diretrizes da educação infantil do PNE (2001/2011) o legislador alerta que a prioridade do atendimento às famílias de menor renda “não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres” (Brasil, 2001, s/p).inten A ampliação do tempo escolar também foi proposta para o Ensino Fundamental em seus objetivos e metas:

Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Sócio-educativas (Brasil, 2001, s/p).

As proposições relacionadas à ampliação do tempo escolar no PNE (2001/2011) evidenciam-se de caráter assistencialistas, com a promoção de políticas de focalização para o atendimento das camadas mais carentes da sociedade.

O PNE (2001/2011) ao fazer referência ao regime de colaboração nas diretrizes e metas do financiamento e da gestão educacional utilizou as expressões “aprimoramento contínuo do regime de colaboração” e “aperfeiçoar o regime de colaboração” demonstrando uma forma peculiar de compreensão sobre esse instituto, ao dispensar a necessidade de sua regulamentação conforme dispositivo constitucional.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) vetou nove artigos ao texto da lei do PNE (2001/2011) aprovada no congresso nacional. Foi suprimido o artigo que dispunha sobre a previsão de aumento do financiamento da educação para, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto. Os vetos desconfiguraram o documento enquanto plano, que, sem recursos financeiros disponíveis, passou a ser considerado como uma carta de intenções (Valente & Romano, 2002).

Ao final do decênio do PNE (2001/2011), novas expectativas surgiram entre os profissionais da educação mediante a necessidade da elaboração de novo Plano Nacional de Educação, sendo essa mais uma oportunidade de criação do sistema nacional, com a garantia de regulamentação do regime de colaboração para a área.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada no ano de 2010 foi precedida por conferências municipais, intermunicipais e estaduais e teve como objetivo a produção de um texto de referência para o projeto de Lei sobre o novo PNE. Entre as principais temáticas presentes na CONAE/2010, destaca-se a construção do Sistema Nacional de Educação:

A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País.

Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino. (Brasil, 2010, p.22)

No dia 24 de junho de 2014, a presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), aprovou um novo Plano Nacional de Educação, institucionalizado pela Lei 13.005, para o período de 2014 a 2024, contendo 20 metas e 254 estratégias.

As expectativas sobre a regulamentação do regime de colaboração não foram atendidas. Em seu artigo 13 a lei determinou que:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014).

De outra forma, o regime de colaboração foi referenciado no texto do PNE (2014/2024) tendo sido indicado como necessário em 2 (dois) artigos, 1 (uma) meta e 15 (quinze) estratégias, demonstrando a sua importância para a efetivação do direito à educação.

A ampliação do atendimento escolar em tempo integral foi contemplada na meta 6 do PNE (2014/2024) que determinou a necessidade de garantir esse tipo de oferta em 50% das escolas públicas de educação básica, de forma a atender ao menos 25% dos alunos da educação básica ao longo de sua vigência. Entre as 9 estratégias relacionadas a essa meta, três indicaram a necessidade do regime de colaboração: no apoio da União na oferta de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares na educação básica pública; nos programas de construção de escola; e em programas de ampliação e reestruturação das escolas públicas para o atendimento em tempo integral.

A lei determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, no prazo de um ano, elaborar os seus planos de educação, ou

adequar os planos já aprovados em lei, em “consonância com as diretrizes, metas e estratégias” previstas no PNE (2014/2024). Analisaremos como três municípios da RMC buscaram atenderam aos preceitos e diretrizes presentes no PNE (2014/2014) relativas à meta 6 que dispõe sobre a educação em tempo integral.

3. O desafio do planejamento municipal e a educação em tempo integral

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no parágrafo 3º do artigo 25, que os Estados brasileiros mediante lei complementar podem instituir regiões metropolitanas “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988).

O crescimento urbano favorece a conurbação entre municípios vizinhos, gerando problemas comuns nas áreas do transporte, energia, educação, saúde, entre outras, demandando soluções que ultrapassam a esfera de governo local, promovendo, assim a criação de regiões metropolitanas, que busquem garantir o planejamento integrado entre as administrações públicas municipais, estadual e federal (Ganzeli et. al., 2015).

Ante a previsão constitucional e tendo em vista a necessidade de um planejamento regional para a resolução de problemas comuns, foi criada, no ano de 2000, por meio da Lei Complementar n. 870/2000, a Região Metropolitana de Campinas (RMC).

A RMC constituiu-se, inicialmente, por dezenove municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D’Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. No ano de 2014, o município de Morungaba passou a integrar o bloco regional por meio da Lei Complementar n. 1234, de 13 de março de 2014.

De acordo com os dados da Fundação SEADE, no ano de 2017, a RMC compreendia uma população de 3.088.783 habitantes distribuída em uma área de 3.791,79km² o que corresponde a cerca de 7% da população do estado de São Paulo com 43.674.533 habitantes

distribuídos em uma área de 248.222,36km². Em virtude do número de habitantes e da área ocupada, a região caracteriza-se por uma elevada taxa de densidade demográfica, 814,60 habitantes/km², quando comparada à do estado de São Paulo que é de 175,95 habitantes/km². No que se refere ao atendimento educacional, a Constituição Federal de 1988 previu, no inciso III do Artigo 206, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Interessa-nos, neste estudo, os dados referentes à rede pública.

No que se refere ao atendimento da educação básica, os dados da Tabela 1 revelam que o número de matrículas públicas na RMC teve pouca variação ao longo dos últimos cinco anos (2012-2016).

Tabela 1. Número de matrículas na educação básica pública na Região Metropolitana de Campinas (2012-2016) – Fonte: Fundação SEADE

Períodos	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Total
2012	130626	371161	120525	622312
2013	134613	366066	121457	622136
2014	140646	360139	126088	626873
2015	143378	351695	119605	614678
2016	149862	353342	121823	625027

Importante observar que, de acordo com os dados da Tabela 1, o maior número de matrículas, no período, concentrou-se no ensino fundamental, que atende a faixa etária dos 6 aos 14 anos, único nível de ensino considerado obrigatório pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394/1996, até o ano de 2016. Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 59, em 11 de novembro de 2009, a obrigatoriedade do ensino foi ampliada para a faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, sendo regulamentada pela Lei n. 12.796/2013 que alterou a LDBEN.

Com a aprovação do PNE (2014/2024), conforme antecipamos, os municípios da Região Metropolitana de Campinas foram obrigados a elaborar, ou adequar, seus respectivos planos municipais de educação (PME). A mobilização dos entes federados garantiu a aprovação de leis municipais que instituíram os PMEs para o decênio 2015-2025, conforme sistematizadas no Quadro 1, a seguir:

Município	Lei do Plano Municipal de Educação
Artur Nogueira	Lei nº 3.236, de 24 de junho de 2015
Campinas	Lei nº 15.029 de 24 de junho de 2015
Indaiatuba	Lei nº 6.459, de 24 de junho de 2015

Quadro 1. Leis de aprovação dos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região Metropolitana de Campinas

Observa-se que os três municípios selecionados para este estudo, Artur Nogueira, Campinas e Indaiatuba, aprovaram seus respectivos planos de educação numa mesma data, 24 de junho de 2015, atendendo ao prazo estipulado pela lei federal.

Considerando o regime de colaboração que informa as relações governamentais entre os entes federados no Brasil, analisaremos os Planos Municipais de Educação buscando compreender como o ente municipal buscou atender as relações intergovernamentais, fundamentais para a elaboração de políticas públicas para a garantia do direito à educação.

3.1. Os municípios da RMC: informações gerais e dados educacionais

A análise proposta para este artigo ocupou-se dos planos municipais de educação dos municípios de Campinas, Indaiatuba e Artur Nogueira, municípios estes que, embora pertençam a uma mesma região metropolitana, a Região Metropolitana de Campinas (RMC), guardam diferenças significativas entre si, conforme apresentaremos a seguir.

Tabela 2. População, área, densidade demográfica e grau de urbanização (2016) – Fonte: Fundação SEADE

Municípios	População	Área (em km²)	Densidade demográfica (habitantes/km²)	Grau de urbanização (em km²)
Artur Nogueira	49.620	178,03	278,72	90,54
Campinas	1.142.620	794,57	1.438,05	98,28
Indaiatuba	229.256	311,55	735,86	98,99

Estado de São Paulo	43.359.005	248.222,36	174,68	96,32
---------------------	------------	------------	--------	-------

Os dados da Tabela 2 revelam uma distribuição populacional bastante variada nos três municípios. Campinas, com uma população de 1.142.620 habitantes, Indaiatuba com 229.256 habitantes e Artur Nogueira com 49.620 habitantes. A dinâmica populacional pode ser explicada, dentre outros fatores, pela necessidade de mão de obra para as indústrias, ocasionando uma migração de pessoas dentro do estado de São Paulo, bem como, de outros estados (Ganzeli et. al., 2015).

A densidade demográfica compreende o “número de habitantes residentes de uma unidade geográfica em determinado momento, em relação à área dessa mesma unidade” (Fundação SEADE, 2017) razão que origina a fórmula habitantes/km². Os três municípios analisados possuem densidade demográfica superior à do estado de São Paulo, sendo que Campinas é o município mais densamente povoado.

O grau de urbanização refere-se ao “percentual da população urbana em relação à população total” (Fundação SEADE, 2017). De acordo com os dados da Tabela 2, os três municípios apresentam grau de urbanização acima de 90%, índice bastante alto se for considerado que a média estadual é de 96,32%.

A organização político-administrativa do federalismo brasileiro impõe responsabilidades privativas e comuns aos entes federados, conforme disposição legal, balizando os processos de elaboração e implementação de políticas educacionais. Para Cury (2010),

A distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear das incumbências que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciadas e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais (p. 152).

No artigo 211 da Constituição Federal estão prescritas as atribuições comuns e específicas de atuação de cada ente federado. Assim, no §1º estão elencadas as funções redistributiva e supletiva da União, mediante

assistência técnica e financeira aos demais entes federados; o §2º dispõe sobre a atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil; no § 3º estão as disposições relativas à atuação prioritária dos Estados e do Distrito Federal no ensino fundamental e médio. O §4º assegura que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (Brasil, 1988).

A LDBEN define a educação básica como sendo composta por três etapas: educação infantil que atende crianças de zero a 5 anos, ensino fundamental, que atende alunos de 6 a 14 anos e ensino médio que, por sua vez, atende alunos de 14 a 17 anos. A obrigatoriedade compreende a faixa etária de 4 a 17 anos. Ratificando o disposto na Lei Maior, a LDBEN definiu como incumbência dos municípios a oferta de educação infantil e, prioritariamente do ensino fundamental. Aos estados determinou a responsabilidade de, em regime de colaboração, assegurar a oferta de ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Compreendendo a importância de se analisar as políticas educacionais à luz das responsabilidades que o federalismo impõe aos entes federados, apresentamos os dados educacionais dos três municípios foco desse estudo.

Na Tabela 3 encontram-se os dados relativos ao movimento das matrículas na educação básica pública, nos anos de 2006 e 2016.

Tabela 3. Número total de matrículas na educação básica pública – ensino regular (2006 e 2016) – Fonte: Fundação SEADE (2017)

Municípios	Períodos	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Total
Artur Nogueira	2006	1.350	5.630	1.562	8.542
	2016	2.088	5.394	1.781	9.263
Campinas	2006	27.380	114.302	32.967	174.649
	2016	32.892	89.060	35.056	157.008
Indaiatuba	2006	6.188	22.536	7.128	35.852
	2016	10.558	20.526	8.108	39.192

Os dados da Tabela 3 revelam o aumento no número total de matrículas na educação básica pública nos municípios de Artur Nogueira e Indaiatuba, assim como uma redução no número total de alunos matriculados no município de Campinas.

Ao observarmos as matrículas no ensino fundamental, a redução foi generalizada entre os municípios observados. Este decréscimo pode ser explicado por alterações demográficas, como a redução da taxa de natalidade, e também por fatores intrínsecos ao ambiente escolar, dentre eles a evasão dos alunos e as políticas de correção de fluxo.

No que diz respeito à educação infantil e ao ensino médio, os dados revelam um incremento no número de matrículas. A expansão do atendimento nestes níveis de ensino foi motivada, dentre outras possíveis razões, pela aprovação da Lei n. 12.796/2013 que ampliou a obrigatoriedade da educação básica de nove para quatorze anos de escolarização, abrangendo a pré-escola e o ensino médio, enquanto direito público subjetivo.

As matrículas em tempo integral nas diferentes etapas da educação básica, conforme dados expressos nas tabelas que se seguem, revelam a dinâmica de atendimento nos municípios analisados.

Tabela 4. Número de matrículas em tempo integral na educação infantil – ensino regular (2016) – Fonte: INEP/Censo Escolar 2016

Municípios	Educação Infantil	Nº total de matrículas	Matrículas em tempo integral na Educação Infantil			
			Rede municipal	Rede estadual	Escolas privadas	TOTAL
Artur Nogueira	Creche	1.065	845	0	16	861
	Pré-escola	1.338	0	0	0	0
Campinas	Creche	26.869	13.745	0	5.185	18.930
	Pré-escola	25.782	213	0	5.362	20.207
Indaiatuba	Creche	7.395	5.605	0	404	6.009
	Pré-escola	5.878	56	0	104	5.718

A educação infantil compreende dois segmentos: a creche para as crianças de até 03 (três) anos de idade e a pré-escola que atende os alunos de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos. Nos municípios analisados o atendimento,

em tempo integral, das crianças desta etapa de ensino foi realizado, no ano de 2016, pela rede municipal e por escolas particulares.

No que diz respeito ao segmento de creche, as redes municipais de educação dos três municípios ofereceram vagas em tempo integral, ou seja, atenderam crianças de até 03 (três) anos de idade em jornada de, no mínimo, sete horas diárias. De acordo com a Tabela 4, o percentual de crianças desta faixa etária matriculadas em tempo integral nas redes municipais é superior ao de alunos atendidos em jornada parcial, assim, Artur Nogueira atendeu 79,3% do total de alunos, em Indaiatuba o atendimento abrangeu 75,7% e em Campinas, 51,15% das crianças de 0 a 3 anos foram atendidas, em tempo integral, nas creches da rede municipal.

Em relação à pré-escola verificamos um decréscimo no número de matrículas municipais em tempo integral, com destaque para o município de Artur Nogueira que não ofertou vagas nessa modalidade. Campinas e Indaiatuba atenderam, em jornada ampliada, menos de 1% dos alunos matriculados nesse segmento da educação infantil. Esse dado é relevante e expressa desatenção do poder público em relação a este segmento da educação infantil.

De acordo com a legislação vigente, o ensino fundamental é obrigação das redes estadual e municipal, podendo ser oferecido por ambas as instâncias. Esta dinâmica no atendimento pode ser comprovada pelos dados da Tabela 5, na qual verificamos que as matrículas em tempo integral estão distribuídas entre as redes municipais, estaduais além do atendimento realizado por escolas particulares.

Tabela 5. Número de matrículas em tempo integral na ensino fundamental – ensino regular (2016) – Fonte: INEP/Censo Escolar 2016

Municípios	Ensino Fundamental	Nº total de matrículas	Matrículas em tempo integral no Ensino Fundamental			
			Rede municipal	Rede estadual	Escolas privadas	TOTAL
Artur Nogueira	Anos iniciais	3.679	0	0	0	0
	Anos finais	2.578	0	0	0	0
Campinas	Anos iniciais	70.620	1.646	1.077	873	3.596
	Anos finais	51.914	681	2.588	310	3.579

Indaiatuba	Anos iniciais	15.415	2.421	-	361	2.782
	Anos finais	11.093	0	326	0	326

O ensino fundamental apresenta-se como o nível de ensino da educação básica que possui o maior número de alunos matriculados em tempo integral.

No ano de 2016 o município de Artur Nogueira não ofereceu vagas em tempo integral aos alunos do ensino fundamental. Esse dado representa um desafio ao Poder Público municipal, considerando a meta do PNE (2014/2024) que prevê o oferecimento de educação em tempo integral, em no mínimo 50% das escolas públicas e atender, ao menos 25% dos alunos da educação básica.

Nos municípios de Campinas e Indaiatuba, as matrículas em tempo integral, no ensino fundamental, diluíram-se entre as redes municipal e estadual, além da oferta em instituições privadas de ensino. Em relação aos anos iniciais (do primeiro ao quinto ano do ensino fundamental), observamos a primazia das redes municipais, tanto em Campinas quanto em Indaiatuba, sendo que neste, o atendimento em jornada ampliada ocorreu, exclusivamente, nas escolas mantidas pela Prefeitura.

Em relação aos anos finais (do sexto ao nono ano do ensino fundamental), observamos a atuação predominante da rede estadual na oferta de vagas em jornada estendida. No município de Campinas, o atendimento público diluiu-se entre as redes municipais e estaduais; em Indaiatuba, a rede municipal não ofereceu vagas em tempo integral aos alunos dos anos finais do ensino fundamental, sendo este atendimento realizado pela rede estadual de ensino, na qual foram atendidos 326 alunos.

A oferta do Ensino Médio, em tempo integral, nos municípios pesquisados apresentou algumas características peculiares se comparada às demais etapas de ensino, conforme dados da Tabela 6.

Tabela 6. Número de matrículas em tempo integral na ensino médio – ensino regular (2016) – Fonte: INEP/Censo Escolar 2016

Municípios	Nº total de matrículas	Matrículas em tempo integral no Ensino Médio				
		Rede municipal	Rede estadual	Rede federal	Escolas privadas	TOTAL
Artur Nogueira	1.959	0	0	0	0	0

Campinas	42.787	0	2.291	39	230	2.560
Indaiatuba	9.857	0	527	0	0	527

Os dados da Tabela 6 revelam que no município de Artur Nogueira não foram ofertadas matrículas em jornada ampliada aos jovens do ensino médio, seja na rede pública ou em instituições privadas.

No que diz respeito a este nível de ensino, observamos o predomínio da rede estadual na oferta de vagas, em tempo integral, nos municípios de Campinas e Indaiatuba. A rede federal também atuou neste nível de ensino, exclusivamente, no município de Campinas na qual foram matriculados 39 alunos. Importante salientar que, de acordo com a legislação vigente, o município poderá atuar nesse nível de ensino “quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência” (Brasil, 1996)

Os dados relativos ao número total de matrículas, em tempo integral, distribuídos em cada uma das redes públicas de ensino dos municípios analisados são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7. Número de matrículas em tempo integral por dependência administrativa – ensino regular (2016) – Fonte: INEP/Censo Escolar 2016

Municípios	Nº total de matrículas na educação básica	Matrículas em tempo integral na educação básica pública									
		Rede Federal			Rede Estadual			Rede Municipal			TOTAL
		EI	EF	EM	EI	EF	EM	EI	EF	EM	
Artur Nogueira	11.127	0	0	0	0	0	0	845	0	0	845
Campinas	240.119	0	0	39	0	3.665	2.291	13.958	2.327	0	22.280
Indaiatuba	52.130	0	0	0	0	326	527	5.661	2.421	0	8.935

Conforme os dados da Tabela 7, verificamos que o atendimento de educação em tempo integral no município de Artur Nogueira ocorreu somente na rede municipal de ensino que atendeu 845 crianças na educação infantil, o equivalente a 7,6% do total de alunos da educação básica.

No município de Campinas o atendimento de alunos em tempo integral ocorreu nas redes federal, estadual e municipal. A rede estadual

foi responsável por 5.956 alunos de ensino fundamental e médio; a rede municipal, com maior número de matrículas, atendeu 16.285 alunos. Destaca-se a presença do câmpus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo com 39 alunos matriculados na educação profissional técnica de nível médio. O percentual de atendimento em tempo integral na rede pública de ensino representou 9% do número total de alunos da educação básica.

No município de Indaiatuba foram atendidos, em jornada ampliada, 853 alunos na rede estadual e 8.082 alunos na rede municipal. Comparando-se os dados de matrícula em tempo integral com os números totais de atendimento, a rede pública de Indaiatuba atendeu 17,13% de seu alunado em tempo integral.

Verificamos que as matrículas de educação em tempo integral nas redes municipais de ensino expressaram participação significativa dessas em comparação com ao atendimento nas redes estadual e federal. De outra forma, os dados dos municípios de Arthur Nogueira (7,6%); Campínas (9%) no atendimento no atendimento de alunos em jornada estendida, revelaram uma lacuna a ser atendida na área da educação, em especial pela rede estadual de ensino, considerando a meta 6 do PNE de alcance de 25% das matrículas até 2024, indicando a necessidade de planejamento de políticas públicas para a educação em tempo integral. O município de Indaiatuba com atendimento de 17,13% das matrículas em educação em tempo integral, indica um atendimento promissor para o alcance daquela meta.

3.2. A educação em tempo integral e o regime de colaboração nos Planos Municipais de Educação

No Brasil, as formas de organização do atendimento da educação em tempo integral podem ser sintetizadas em duas tendências: a primeira prevê a reestruturação interna do espaço escolar para o atendimento de alunos e professores em jornada ampliada; a segunda propõe o atendimento aos alunos no contraturno das aulas com atividades realizadas por meio de projetos e parcerias com outras instituições, preferencialmente, fora do espaço escolar (CAVALIERE, 2009).

A escolha de um ou outro modelo dá-se com base em realidades específicas dos níveis da administração pública que os coordenam – governos federal, estaduais ou municipais – em suas possibilidades políticas e de infraestrutura, mas também pode representar, [...], correntes de pensamento divergentes em relação ao papel do Estado e da instituição na sociedade (CAVALIERE, 2009, p. 52).

A análise dos planos municipais de educação revelou uma tendência dos governos subnacionais em seguirem as orientações emanadas pelo PNE (2014-2024). No entanto, a temática da educação em tempo integral e as formas de colaboração para a sua efetivação receberam tratamento distinto nos planos de educação dos municípios da RMC, conforme veremos a seguir.

No que diz respeito ao atendimento dos alunos, os planos municipais de Artur Nogueira e Indaiatuba seguiram as diretrizes do Plano Nacional, assumindo a perspectiva da educação em tempo integral para o planejamento municipal. Esta opção reforça a intenção destes municípios, em promoverem a ampliação da jornada escolar.

O PME de Campinas estabeleceu em sua Meta 6 a “educação integral”, o que poderia significar uma concepção inovadora para o atendimento na educação básica, com a proposição de um conceito de educação para além da ampliação do tempo de permanência da criança na escola. No entanto, no texto do *caput* da referida meta estabeleceu a “educação integral com a ampliação da jornada escolar do aluno” (Campinas, 2015), ou seja, considerando a ampliação do tempo de permanência da criança na escola como condição necessária para que a educação integral se efetive.

Diferentemente do PNE e dos demais planos municipais analisados neste trabalho, o Plano de Educação de Indaiatuba não estabeleceu uma meta específica para a “educação em tempo integral”, diluindo a temática ao longo do texto da Lei, mais especificamente nos itens relativos à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação especial.

Nos planos de educação dos municípios de Campinas e Artur Nogueira o regime de colaboração entre os entes federados foi previsto em duas estratégias para a efetivação da educação em tempo integral, quais sejam: a) programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral; b) programa

de ampliação e reestruturação das escolas públicas. Interessante observar que a redação do texto utilizada nos planos municipais é semelhante àquela do PNE.

O plano de Indaiatuba indicou a necessidade de construção do regime de colaboração com a União a fim de ampliar o tempo de permanência da criança na escola ou sob sua responsabilidade “por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas” (Indaiatuba, 2015). Ao assumir a perspectiva da educação em tempo integral com a ampliação do tempo de permanência da criança na escola ou sob sua responsabilidade, o Poder Público municipal indica a possibilidade de atendimento ao aluno em tempo integral não, necessariamente, no espaço escolar, conforme tendência apontada por Cavaliere (2009) em seu estudo relativo aos formatos de organização da escola de tempo integral no Brasil.

Embora a redação do texto do PME de Campinas se assemelhe à proposta na Lei Federal, a norma municipal avança em relação ao Plano Nacional ao introduzir a temática da “sustentabilidade socioambiental” como um dos critérios a serem considerados pelos diferentes entes federados nos programas de construção de escolas.

Da mesma maneira, o PME de Artur Nogueira atualiza a redação do PNE ao propor o regime de colaboração como uma alternativa ao sistema próprio de ensino em programas de construção, reforma e ampliação de escolas, conforme verificado nos textos relativos às estratégias 5.1 e 5.2 transcritas a seguir:

5.2. Instituir, em regime próprio ou de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social.

5.3. Institucionalizar e manter, em regime próprio ou de colaboração, programa de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (Artur Nogueira, 2015).

A redação do texto da Lei denota a intenção do Poder Público municipal em responsabilizar-se, mediante o regime próprio, pelos programas municipais relativos à estrutura física de suas escolas. No entanto, aventa a possibilidade de, havendo necessidade, adotar estratégias para a consecução deste objetivo por meio do regime de colaboração.

Da análise realizada, pode-se afirmar que as propostas de construção do regime de colaboração para a efetivação da educação de tempo integral, nos municípios da RMC analisados nesse estudo, pouco avançaram em relação àquelas previstas na PNE, . No entanto, ao introduzirem a temática da sustentabilidade socioambiental e a necessidade de cooperação como alternativa ao sistema próprio de ensino, os entes subnacionais atualizam as propostas contidas em seus respectivos planos, favorecendo a discussão e o planejamento de políticas públicas que visem a consecução do direito à educação

Considerações finais

A aprovação do Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, representou um passo importante para a materialização do regime de colaboração na área da educação, ao promover a mobilização dos entes federados para a elaboração de seus planos de educação, em conformidade com a Lei Federal, fomentando o debate público e a definição de metas e estratégias a serem atendidas no prazo de dez anos.

A análise dos planos municipais revelou uma tendência dos governos locais em seguirem as diretrizes emanadas pelo Plano Nacional, entretanto, verificamos ausência de disposições referentes às formas de colaboração entre os entes federados, sem a indicação de instâncias de negociação e de gestão das políticas educacionais governamentais.

A meta de ampliação da educação em tempo integral foi incorporada de maneira específica nos planos municipais de educação, embora a perspectiva do atendimento por meio da extensão da jornada escolar seja semelhante nos documentos analisados. A um só tempo, as estratégias previstas nos documentos subnacionais não avançaram em relação àquelas previstas na Lei Federal, aviltrando a colaboração entre os entes federados na consecução dos objetivos relativos ao espaço escolar.

A realidade da oferta de educação em tempo integral nos municípios, foco deste estudo, apresenta-se muito distante da almejada pelos planos de educação, exigindo um esforço conjunto dos entes federados na elaboração de políticas públicas para a expansão do atendimento, alicerçado nos respectivos planos de educação, de forma a garantir o direito à educação.

Referências

- AZEVEDO, J. M. L. de. (1997). *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados.
- CAVALIERE, A. M. (2009). Escola de tempo integral *versus* alunos em tempo integral. *Em Aberto*, 22 (80), 51-63.
- CAVALIERE, A. M. (2010). Educação integral. In: OLIVEIRA, D. A. et al. *Dicionário trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação. Recuperado a partir de <http://www.trabalhodocente.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=251>
- Conferência Nacional de Educação (2010). *Documento Final*, Brasília, DF. Recuperado a partir de http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1967, 24 de janeiro). Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988,05 de outubro). Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. (1937,10 de novembro). Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. (1946, 18 de setembro). Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. (1934, 16 de julho). Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- CUNHA, L. A. (1980). *Educação e desenvolvimento social no Brasil* (5a ed.). Rio de Janeiro: Francisco Alvez Editora.
- CUNHA, L. A. (1986). A Educação nas Constituições Brasileiras: análise e propostas. *Educação e Sociedade*, 23. São Paulo: Cortez, Autores Associados.

CURY, C. R. J. (2010). A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, R. P., & SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação e Sociedade*, 28, (100),691-713. Recuperado a partir de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=en&nrm=iso

Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. (2009, 11 de novembro). Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (2017). *Informações dos Municípios Paulista*. São Paulo: SEADE, Recuperado a partir de <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>

GANZELI, P., OLIVEIRA, C., ANDREATO, A. C., ABBIATI, A. S., EVANGELISTA, S. R. (Orgs.). (2015). *Políticas educacionais na região metropolitana de Campinas: regime de colaboração*. Curitiba, PR: CRV.

HORTA, J. S. B. (1982). *Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez, Autores Associados.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2016). *Brasil em números*. Rio de Janeiro: IBGE, Recuperado a partir de http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2016_v24.pdf

Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. (1961, 20 de dezembro). Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Recuperado a partir de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>

Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (1996, 20 de dezembro). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm

Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. (2001, 09 de janeiro). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm

Lei n. 13005, de 25 de junho de 2014. (2014, 25 de junho). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

Lei n. 15.024, de 24 de junho de 2015. (2015, 24 de junho). Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade do artigo 6º da Lei n. 12.501 de 13 de março de 2006, do município de Campinas, estado de São Paulo. Recuperado a partir de http://sapl.campinas.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/39441_texto_integral.pdf

Lei n. 3.235, de 24 de junho de 2015. (2015, 24 de junho). Aprova o Plano Municipal de Educação de Artur Nogueira e dá outras providências. Recuperado a partir de <http://www.arturnogueira.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Minuta-PME-Artur-Nogueira.pdf>

Lei n. 6.459, de 24 de junho de 2015. (2015, 24 de junho). Institui o Plano Municipal de Educação de Indaiatuba – PMEI e dá outras providências. Recuperado a partir de http://www.camaraindaiatuba.sp.gov.br/leis/arquivos/lei_6459.PDF

OLIVEIRA, C. de, & GANZELI, P. (2013). Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educação e Sociedade*, 34 (125), 1031-1047. Recuperado a partir de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000400006&lng=pt&nrm=iso)

SANTOS FILHO, J. C., & GAMBOA, S. S. (2007). *Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade*. (6a ed.) São Paulo: Editora Cortez.

SAVIANI, D. (1997). *A nova lei da Educação: LDB trajetória limites e perspectivas*. (3a ed.) Campinas, SP: Editora Autores Associados.

SAVIANI, D. (2007). Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, 20 (69), 119-136. Recuperado a partir de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000400006&lng=pt&nrm=iso)

VALENTE, I., & ROMANO, R. (2002). PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. *Educação e Sociedade*, 23 (80), 96-107. Recuperado a partir de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&nrm=iso)

O PROJETO EDUCATIVO DOS AGRUPAMENTOS: ENTRE A FEIÇÃO DE INSTRUMENTO DE GESTÃO E A DE UM MECANISMO DE REGULAÇÃO *CENTROPERIFÉRICA* - PROPOSTA DE UM MODELO DE ANÁLISE

Henrique Ramalho
Instituto Politécnico de Viseu - Escola Superior de Educação
hpramalho@esev.ipv.pt

Carla Lacerda
Instituto Politécnico de Viseu - Escola Superior de Educação
clacerda@esev.ipv.pt

João Rocha
Instituto Politécnico de Viseu - Escola Superior de Educação
jorochoa@esev.ipv.pt

Resumo

O presente trabalho insere-se num projeto de investigação a levar a cabo por três docentes da Escola Superior de Educação de Viseu, durante o período de 2017-2018 e pretende compreender a importância que a este instrumento é dada na sua conceção e realização, a partir de dois focos empíricos: *a)* da análise aos projetos educativos dos agrupamentos de escolas, ou escolas não agrupadas, da rede pública do concelho de Viseu; *b)* da análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas. O plano de questionamento tem as seguintes questões críticas como horizonte empírico: *i)* de que forma os projetos educativos contribuem para a maior ou menor realização das práticas curriculares autonómicas dos professores? *ii)* de que modo este instrumento consagra a direção, regulação e gestão segundo as

prerrogativas da autonomia e emancipação das escolas? *iii*) podemos assumir que o projeto educativo cumpre com uma função híbrida de regulação intercedida por competências locais e, simultaneamente, por orientações centrais?

Volvidas quase três décadas, ao longo das quais a escola pública portuguesa tem sido confrontada com a elaboração, implementação e avaliação deste instrumento de direção, continua-se, ainda que retoricamente, do ponto de vista normativo e, não raras vezes, em sede académica - não obstante as posições contrárias que se vão insurgindo - a insistir no facto de se tratar do mais importante instrumento de administração e gestão da escola.

As questões expostas, tal como outras questões que norteiam o nosso estudo, pretendem ser esclarecidas a partir de um projeto de investigação que aqui se dá a conhecer, privilegiando-se a combinação entre o seu referencial teórico e empírico. Congruentemente, pretende-se discutir, por um lado, as linhas teóricas e normativas orientadoras das questões da administração e gestão escolar do atual panorama em que se enquadra a administração da escola pública portuguesa e, por outro, construir e apresentar um modelo de análise que possa servir de referencial para a compreensão dos múltiplos horizontes de estudo e interpretação suscitados pelas anteriores questões.

No plano metodológico propriamente dito, é suscitado um exercício hermenêutico interpretativo sediado na prerrogativa da *grounded theory* (Glaser & Holton, 2004; Glaser & Strauss, 2006), complementado com a arquitetura de uma análise de conteúdo sistemática de 8 projetos educativos de escolas públicas, prosseguida na linha da *inferência não frequencial* (Bardin, 1995).

Palavras-chave: escola, autonomia, projeto educativo, regulação *centroperiférica*

Introdução

O presente texto enquadra-se num projeto de investigação de largo espectro sobre as mais recentes evoluções operadas no processo e na intencionalidade que se vão verificando em torno das narrativas – centrais

e locais – do projeto educativo instituídas nas organizações escolares, com a finalidade de discuti-las entre duas dimensões complementares: *i)* a feição de um instrumento de planeamento e de gestão curricular; *ii)* a perspetivação do projeto educativo como mecanismo de *regulação centropérférica* da administração e gestão das organizações escolares operada a partir dos contextos escolares, bem como considerando as interferências centralmente definidas.

Congruentemente, em termos de abordagem geral, interessantes, particularmente, a relação estabelecida entre os vários sentidos e significados atribuídos ao projeto educativo, enquanto documento estruturante-chave do atual modelo de autonomia, direção e gestão das organizações escolares. Daqueles sentidos e significados, é convocada a interferência, direta ou indireta, nos efeitos do planeamento e gestão do trabalho curricular desenvolvido pelas escolas – por se tratar de uma rubrica da ação escolar que assume particular centralidade nas tarefas de escola da atualidade – e nos efeitos da *regulação* no conjunto daquela mesma ação escolar, de onde sobressai, mais especificamente, o que apelidamos de efeitos regulatórios de feição gestonária, autonómicos e descentralizadores da ação escolar.

De um modo mais focado, está em causa debater, analisar e interpretar: *i)* a relação do projeto educativo com práticas organizacionais, profissionais e curriculares dos professores; *ii)* o projeto educativo como instrumento de administração, direção e gestão das organizações escolares e configurador de sentidos e significados dados à escola pública e do respetivo modelo de administração, gestão e organização; *iii)* o projeto educativo como instrumento definidor de uma determinada tipologia de regulação da ação das lideranças escolares, dos professores e, subsequentemente, do funcionamento da escola pública institucionalizada sob a configuração de *rede de agrupamentos*.

Partindo, a montante, de um trabalho exploratório mais vasto, o recorte do projeto aqui exposto é sintetizado pela apresentação do respetivo modelo de análise, focalizando-nos, de forma mais privilegiada, no processo de definição de questões críticas, na construção de conceitos de natureza sistémica, com a precisão metodológica de, empiricamente, evoluir para uma natureza de definição operatória desses mesmos conceitos (cf. Quivy & Campenhoudt, 2013).

Do ponto de vista metodológico, numa primeira fase (sistémica) propomos uma linha de definição das respetivas dimensões e consequentes componentes/*unidades de análise* associados a cada um dos conceitos, para, depois, proceder a uma sistematização de indicadores/*unidades de contexto* (cf. Bardin, 2011), ainda que limitada ao *zoom* restrito operado nesta exposição. Numa segunda fase, propomos o prosseguimento de procedimentos empíricos alinhados com uma dinâmica de construção de conceitos na modalidade de *definição operatória*. A terceira fase do estudo em proposta e consolidação do respetivo modelo de análise corresponderá a operações e procedimentos de sistematização e análise, utilizando o método da comparação constante (*constant comparison*) entre os sentidos sistémicos e os significados operatórios do nosso objeto de estudo.

1. Problemática

Assumindo o projeto educativo como um instrumento de administração, direção e gestão das organizações escolares e configurador de sentidos e significados dados à escola pública e do respetivo modelo organizacional, assim como, instrumento de regulação da ação das lideranças, dos professores e, subsequentemente, do funcionamento da escola pública institucionalizada sob a configuração da *rede de agrupamentos* (cf. Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril e Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), julgamos necessária a problematização da relação deste com práticas organizacionais, profissionais e curriculares dos professores. O foco da problemática obriga à definição operatória (isolada) de projeto educativo com sentidos e significados empiricamente relevantes e à definição sistémica de projeto educativo com enquadramento nas teorias de regulação das organizações escolares e da ação dos professores (cf. Formosinho & Machado, 2013).

Numa perspetiva reflexiva e problematizadora, cumpre-nos aferir se o projeto educativo poderá cumprir com uma função híbrida de regulação do funcionamento (administração e gestão) dos agrupamentos de escolas, nas suas diferentes dimensões (organizacional, curricular e pedagógica) intercedida por competências locais e,

simultaneamente, por orientações centrais. Sustentado por um quadro sinótico, já apresentado e discutido em sede de comunicação no “VIII Simpósio de Organização e Administração Escolar” e objetivando *a compreensão da forma como o projeto educativo condiciona a ação dos professores e das lideranças escolares e, conseqüentemente, a tipologia de regulação do funcionamento das organizações escolares da periferia, hoje estruturadas no quadro de um sistema arquitetado sob a configuração de rede de agrupamentos*, o presente projeto de investigação, almeja, também, problematizar a pertinência das diferentes dimensões aí debatidas, a saber: *i) Sentidos e significados de escola pública subjacentes e/ou ausentes (de tendência universalista/progressista, neogerencialista/mercantilista e conservadora/de deriva autoritária); ii) O modelo organizacional dominante de escola (de administração, direção e gestão escolares de feição construtivista/autonômica/descentralista, reprodutivista/racionalista/centroburocrática e implementativa/neogerencialista – captar componentes de gestão em detrimento de asserções políticas); iii) Nível/tipo de regulação subjacente ou prevalecente (central e local – com maiores ou menores tendências para uma regulação híbrida); iv) Ação das lideranças (autonômica, reprodutora, implementativa); v) Ação do professor (organizacional, profissional e curricular); vi) Natureza do trabalho curricular subjacente (com base na definição operacional preponderante: *ideológica*, configuração *formal/oficial* macroestrutural, *percepção* mesoestrutural, *operacionalização* microestrutural e *experencialização* individual).*

Para o desiderato almejado, apresentamos como questões críticas iniciais: *i) De que forma o projeto educativo contribui para a maior ou menor realização de práticas organizacionais, profissionais e curriculares autonômicas dos professores?; ii) De que modo este instrumento consagra, hoje, a direção, regulação e gestão segundo as prerrogativas da autonomia e emancipação das escolas, tendo em conta os modelos de liderança aí incrementados?; iii) Quais os efeitos regulatórios provocados no funcionamento dos agrupamentos de escolas, que resultam da implementação do projeto educativo?*

2. O modelo de análise – uma síntese

2.1. O projeto educativo: instrumento consagrado de uma autonomia de escola centralmente controlada – breve enquadramento

Referirmo-nos a um instrumento de direção e gestão escolar, como o é o projeto educativo, é, naturalmente, focarmo-nos nas questões referentes à autonomia e regulação das escolas. A autonomia – não raras vezes, referenciada com o aporte da instrumentalidade de que está formalmente investida – tem vindo a ser consagrada num projeto que as escolas, em função dos normativos e da sua orientação ideológica e prescritiva, o apelidam de diversas formas, mas que tem na sua génese e no seu traço comum, o conceito de projeto de escola, que, *per se*, configura perduravelmente uma ou várias imagens organizacionais da escola pública e tudo o que daí decorre (cf. Costa, 1996, 2007).

Essa conceção de projeto viria a permanecer e a resistir às demais demandas governativas que legitimaram, ao longo de décadas, a descentralização do sistema educativo, a autonomia das escolas, e a reestruturação organizacional e administrativa da escola, a partir de uma maior ou menor flexibilidade funcional, seja do ponto de vista da gestão organizacional, seja pela dimensão curricular, sob o signo, mais ou menos retórico e instrumental da melhoria da qualidade do serviço prestado pela escola pública. Vários quadrantes da sociedade civil e académica acreditavam que a qualidade da escola seria alcançada se a ela se associassem alterações estruturais e organizacionais na administração e na sua gestão (Bolívar, 1999), sendo, talvez por isso, que as questões organizacionais foram e são palco de várias investigações, onde se defendem as formas como as escolas se deviam/devem organizar.

Em Portugal, só no final da década de 1980 se assistia às primeiras iniciativas legislativas de tipo reformista, que atribuíam às escolas algumas potencialidades democráticas (Lima, 1999). A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) veio consagrar um ideário alinhado com um regime do governo das escolas assente na autonomia organizativa e gestonária. O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, passou a consagrar essa orientação política. Lê-se, no seu

preâmbulo, que uma reforma educativa não se podia realizar sem a ela se associar uma reorganização da administração educacional, visando inverter a gestão demasiado centralizada, transferindo alguns poderes de decisão para as escolas. Pretendia-se alterar o perfil da escola ao nível cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, potenciando a sua capacidade de comunicação com a comunidade. Surge também, e pela primeira vez, em regime democrático no nosso país, a referência normativa ao projeto educativo associada à autonomia da escola, como se pode ler no preâmbulo do mesmo diploma legal:

A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto 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.

Ganhavam sentido e significado a autonomia da escola e a descentralização do sistema educativo como traves mestras para a reorganização estrutural e organizacional do Sistema. Acreditava-se que a democratização, a igualdade de oportunidades, a justiça social seriam alcançadas se à escola fosse conferido um conjunto de responsabilidades que se viriam a figurar nas mais diversas dimensões e funções escolares. Também a extensão da autonomia aos estabelecimentos de ensino da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico viriam a ser palco de preocupação no normativo que, então, revogava o regime anterior de autonomia e declarava uma forma mais detalhada de compreender o modo como a autonomia devia ser realizada *nas e a partir* das escolas.

Congruentemente, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio era, então, a expressão consagrada da reforma do sistema de ensino, no que à autonomia, administração e gestão da escola dizia respeito. Neste normativo, é possível perceber-se que a escola devia construir a sua autonomia a partir das potencialidades e problemas do contexto comunitário em que se inseria, e para isso podia, alegadamente, contar com uma nova atitude da administração central. Este reforço de autonomia nas escolas

era justificado, no preâmbulo do normativo, como sendo necessário para melhorar a gestão dos recursos educativos a partir do seu projeto educativo.

Na senda das sucessivas governações, e com pouco mais de três anos, publicou-se, em 2011, um novo normativo referente à reorganização curricular do ensino básico (cf. Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro), que acrescentaria, ao reforço da autonomia das escolas, a construção de um Projeto Curricular de Escola. Esta nova designação trouxe diferentes interpretações sobre os instrumentos de gestão curricular a elaborar. Na verdade, as escolas ainda não se tinham confinado à difusão do seu projeto educativo quando foram confrontadas por uma nova designação de projeto, que muitas interpretaram como se de um novo instrumento de gestão de dimensão estritamente organizacional se tratasse. Consagrava-se, então, no desenvolvimento da autonomia da escola, a elaboração de um projeto curricular de escola, como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro:

No quadro do desenvolvimento da autonomia das escolas estabelece-se que as estratégias de desenvolvimento do currículo nacional, visando adequá-lo ao contexto de cada escola, deverão ser objecto de um projecto curricular de escola, concebido, aprovado e avaliado pelos respectivos órgãos de administração e gestão, o qual deverá ser desenvolvido, em função do contexto de cada turma, num projecto curricular de turma, concebido, aprovado e avaliado pelo professor titular de turma ou pelo conselho de turma, consoante os ciclos.

Era referido no mesmo diploma legal a forma como este projeto curricular se poderia vir a integrar no projeto educativo, pois a referência aos instrumentos neste normativo estava presente nos princípios orientadores da organização e gestão curricular (artigo 3.º) na sua alínea g, onde se prescrevia, em linha com a tónica da territorialização das políticas educativas e curriculares, que o reconhecimento da autonomia da escola se fazia no sentido da definição de um projeto de desenvolvimento do seu currículo adequado ao seu contexto e integrado no respetivo projeto educativo. A propósito, no ponto 2, do artigo 11.º do mesmo diploma, referia-se ao facto de que competia às escolas, no desenvolvimento da sua autonomia e no âmbito do seu projeto educativo, conceber, propor e gerir outras medidas específicas, potenciando a emergência da diversificação da

oferta curricular. Estas designações não esclareciam, no entanto, o modo como se distinguiam estes projetos, cabendo às escolas, com o apoio de algumas publicações decorrentes, decidir os modos como passariam a construir estes instrumentos de administração e gestão da escola.

Em 2008, mais um normativo importante era publicado, o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que vigora até hoje, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro e 137/2012, de 2 de julho. De uma forma geral, o regime de autonomia, administração e gestão das escolas decorrente deste novo enquadramento legal reforça a velha conceção normativa da autonomia das escolas, suscitando, para o efeito, a consagração e a elaboração de um conjunto de mecanismos de gestão subordinados à ideia, mais instrumental, da autonomia contratualizada, justamente, na base de uma agenda prévia cuja sede de normalização é o projeto educativo. A propósito, é referido no artigo 9.º do mesmo diploma que o projeto educativo constitui um documento objetivo, conciso e rigoroso, tendo em vista a missão e as metas da escola, no quadro da sua autonomia pedagógica, curricular, cultural, administrativa e patrimonial. É, portanto, um documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão, para um espaço temporal de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e estratégias por forma a se cumprir a função educativa das escolas. Algo que assume a prerrogativa de auxiliar o incremento de lideranças tipicamente reprodutoras e implementativas (Torres, 2011) de uma agenda heterónima da escola pública, com efeitos regulatórios do funcionamento das escolas arquitetados de forma *a priori* e, necessariamente, externalista.

Eis que assistimos ao auge da tradução, em matéria legislativa, do modo como a autonomia das escolas *deve ser* praticada, e vai-se à exaustão normativa de prescrever o modo como a mesma *deve ser* implementada, a ponto de alguns autores, como Lima (2011), não se reverem nessa “gestão democrática” centralmente controlada e direcionada por um novíssimo instrumento tecnicogestionário – em muitos casos, a que se chamou (e continua a chamar) “contrato de autonomia” –, reeditando a velha metáfora do *controlo remoto* (Estêvão, 1995; Lima, 1995), tal como Lima (2011, pp.65-66) afirma:

A partir de meados da década de 1980, a categoria político-educativa conhecida por 'gestão democrática' das escolas vai sendo objecto de uma crescente desvitalização e erosão nos discursos políticos e nos textos normativos. Trata-se, do ponto de vista formal, da fase de produção de um extenso corpus de diplomas que regulamentará ao detalhe a vida nas escolas básicas e secundárias. (...). A democratização do governo das escolas básicas e secundárias, a autonomia e a participação cidadã da comunidade socioeducativa permanecerão, em boa parte, com o estatuto de promessas adiadas, quando não de discurso retórico circunscrito a programas dos governos e a preâmbulos de diplomas legais, mas sem outras consequências de maior.

Se, por um lado, a preocupação em produzir documentos legais se faz sentir pelos quadrantes responsáveis pela definição das políticas educativas nacionais, por outro, as mesmas parecem ser contraproducentes à efetivação da autonomia real das escolas. Foram várias as críticas apontadas (cf., por exemplo, Barroso, 2004; Costa, 2007; Estevão, 2011; Lima, 2011; Torres, 2011; Formosinho & Machado, 2013) por esses normativos não serem capazes de premiar uma gestão autónoma e responsável pelas escolas. Muito se legislou sobre a autonomia das escolas sem se conceber a escola como entidade autónoma, que se questiona, que molda a sua forma de se organizar em função dos desafios que se lhe colocam, em função das suas características e das suas particularidades contextuais.

A questão da autonomia das escolas consegue apontar para espaços de interpretação múltiplos, pois se, por um lado, o tema da autonomia nos remete, criticamente, para uma certa centralidade do desenvolvimento democrático das organizações escolares, por outro, e num sentido contraditório, fica ancorada a uma certa vulgarização da sua utilização como instrumento político promotor de múltiplas reformas educativas (Torres, 2011) que, na verdade, em nada visam os almejados efeitos de autonomização e democratização do governo das escolas. Com efeito, a questão da autonomia das escolas sempre foi palco de um aparente desassossego que, de alguma forma, tem vindo a legitimar, pela parte dos sucessivos governos, alegados movimentos reformistas em torno dos processos da arquitetura organizacional da escola pública portuguesa, onde se incluem os meandros a partir dos quais essa autonomia se deveria ladrilhar.

Mas, se por um lado ocorreu um consenso mais ou menos generalizado em relação à relevância da autonomia no melhoramento do funcionamento das organizações, que tendeu a exercer um efeito de ocultação dos diferentes sentidos atribuídos à autonomia (Torres, 2011), por outro não é evidente que a gestão baseada na escola tenha uma relação direta na melhoria das aprendizagens dos alunos (Elmore, 1993). E mesmo os que defendem a construção e o desenvolvimento de uma autonomia da escola (Lima, 2011), defendem que não é suficiente regulamentar a autonomia, é importante criar condições para que ela seja construída em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objetivos que enformam o seu público.

Não se fomenta a autonomia determinando a forma como ela deve ocorrer. O *liberum arbitrium* organizacional, no exercício dessa autonomia, é condição essencial para que as escolas se possam organizar em função do que para as comunidades adjacentes é prioritário. Seria muito estranho se de repente uma lei existisse a estipular a forma como todas as casas familiares se deveriam organizar. Se os contextos são diferenciados, se os professores assumem formações e motivações distintas, se os alunos têm necessidades diversificadas não é legítimo que se coloquem as escolas sobre a mesma panaceia, nem tão pouco é lícito instrumentalizar essa autonomia a partir da construção de um instrumento cuja validade e decisão, mais ou menos regulatórias, se assentam centralmente. Uma verdadeira “gestão democrática” consagra-se no terreno da (auto)regulação decisão locais, que em função das especificidades, se decidem os modos como as escolas e os seus professores se devem organizar. Chega-se ao cúmulo de se decidir centralmente o número de elementos a constituir um órgão como o Conselho Geral, independentemente do número de alunos que constitui aquele agrupamento de escolas e/ou escolas não agrupadas.

Importa que se criem os dispositivos fundamentais para que as autonomias individuais surjam, para que as autonomias individuais sejam capazes de construir, com base nos pressupostos contextuais específicos das escolas e dos alunos, os objetivos a que todos se devem propor. Não é coerente que possamos continuar a compreender

a organização de todas as escolas com base em normativos que estabelecem princípios que mais não comandam o olhar das escolas para a adaptação normativa do que centralmente se solicita que se faça, preterindo-se o que realmente de se fazer.

Os normativos respeitantes à autonomia sucedem-se numa lógica aditiva que faz com que coexistam, sincrónica ou diacronicamente, medidas similares, contraditórias ou recorrentes num processo sedimentar de difícil elucidação. Não obstante, surge um ponto comum e até consensual: o projeto educativo emerge, cada vez mais, como referencial de um controlo regulatório de feição *centroperiférica*. Também por isso o discurso sobre a autonomia das escolas assume, de forma crescente, um claro protagonismo, numa estratégia mais ampla de reforma da organização escolar, tendo em vista, segundo os seus proponentes, melhorar o funcionamento da sua gestão e aumentar a qualidade e eficácia dos seus resultados (Barroso, 2004). Estas preces cada vez mais minudentes conduzem a práticas de conformação com o que se deseja que se faça e não com o que as instituições deviam fazer de acordo com as suas características específicas. Talvez por isso a arquitetura retoricamente talhada e escrita sobre a autonomia das escolas seja uma ficção na miríade da melhoria da qualidade das aprendizagens e não uma efetiva realidade.

2.2. Definição sistémica (ou *pré-operatória*) de projeto educativo

Neste ponto, procedemos à sistematização dos construtos e conceitos contíguos à problematização dos sentidos e significados de projeto educativo, na sua relação com as práticas organizacionais, profissionais e curriculares desenvolvidas no interior das escolas, em linha com os enunciados da nossa problemática, conforme a sistematização operada na figura seguinte.

CONCEITO	Dimensões Temáticas	Unidades ou Componentes de Análise		Unidades ou Indicadores de Contexto
PROJETO EDUCATIVO	Dt1 - Construção do Projeto Educativo	Ca1	Liderança do processo de construção do projeto educativo	
		Ca2	Formas de participação	
		Ca3	Atores envolvidos na construção do projeto educativo	
		Ca4	Orientado para a definição periférica de políticas e práticas educativas e curriculares	
		Ca5	Instrumento de feição pedagógica	
		Ca6	Assumido como instrumento de gestão estratégica	
		Ca7	Orientação para a reconstrução da perspetiva central	
		Ca8	Orientação para a reprodução da perspetiva central	
		Ca9	Metodologia de construção ascendente	
		Ca10	Metodologia de construção descendente	
	Dt2 - Enfoques centrais do projeto educativo – principais rubricas contempladas no planeamento educativo	Ca1	Definição de democracia	
		Ca2	Definição de autonomia	
		Ca3	Diagnóstico (estratégico)	
		Ca4	Definição de Missão	
		Ca5	Definição de Visão	
		Ca6	Organigrama	
		Ca7	Redes, parcerias e protocolos	
		Ca8	Oferta educativa e formativa – planeamento curricular	
		Ca9	Políticas e praticas de gestão de recursos humanos	
		Ca10	Definição de objetivos	
		Ca11	Definição de indicadores de verificação	
		Ca12	Avaliação	
		Ca13	Plano de comunicação	
		Ca14	Estratégias de divulgação	

	Dt3 - Disposições relativas ao modelo de gestão praticado¹	Ca1	Definição de gestão	
		Ca2	Modelo juridicamente consagrado	
		Ca3	Modelo decretado/orientado para a ação	
		Ca4	Modelo recreado/produzido	
		Ca5	Padrão cultural e principais axiomas do projeto educativo	
	Dt4 – Orientações para a autonomia do planejamento e das práticas educativas e curriculares	Ca1	Conceito e significados de autonomia	
		Ca2	Processos e iniciativas associados à realização da autonomia	
		Ca3	Hierarquia e articulação de lideranças de tipologia vertical	
		Ca4	Hierarquia e articulação de lideranças de tipologia horizontal	
		Ca5	Definição/concepção de currículo	
	Dt5 – Exercício da regulação (periférica/central) da ação educativa	Ca1	Princípios e prerrogativas associados à ideia de regulação feita a partir da organização escolar	
		Ca2	Processos associados à regulação da ação escolar	
		Ca3	Tipo/objeto das regras/normas formais	
		Ca4	Noção de regulação	
		Ca5	Sentidos dados à responsabilidade pela realização da ação educativa e à prestação de contas	

Figura 1 - Quadro de sistematização do processo de construção sistêmica do conceito “Projeto Educativo”

2.3. A metodologia de referência

Não sendo objeto de consolidação neste ensaio, a construção operatória dos conceitos de referência no estudo deverá, contudo, ser submetido a um exercício de contextualização e integração metodológica,

¹ Para este item, utiliza-se a tipologia de modelos de gestão escolar, proposta por Licínio Lima (1996).

dado que, nesta fase, a (re)construção dos conceitos, com destaque para o conceito central – projeto educativo – submeter-se-á à procura de sentidos e significados empiricamente relevantes. Impõe-se, portanto, a explanação e clarificação do quadro metodológico que deverá ser operacionalizado no processo de investigação empírica.

Não obstante, suscita-se, desde logo, uma preocupação por desenvolver uma investigação cujo trabalho de observação deverá, necessariamente, coincidir com a abordagem às múltiplas interações escolares desenvolvidas em torno do objeto de estudo, confluindo para a observação, análise e interpretação da ação humana ocorrida em contexto situacional (cf. Angrosino, 2009), segundo uma abordagem indutiva subordinada à dinâmica do contexto de descoberta (Léssard-Hérbert, Goyette & Boutin, 1990).

Congruentemente, assiste a esta investigação um claro propósito de construir teoria fundamentada (Zimmer, 2004), e não apenas testar aportes teóricos e concetuais pré-existentes (Graue & Walsh, 2003), precisamente na senda de um exercício hermenêutico interpretativo sedado na prerrogativa da grounded theory (Glaser & Holton, 2004; Glaser & Strauss, 2006), enquanto estratégia metodológica de construção do nosso modelo de análise e, de um modo mais integrado, como metodologia de investigação orientada para um exercício de (re)conceptualização de um objeto de estudo, consolidado a partir da investigação de uma realidade concreta.

Procurar-se-á obedecer a duas das principais premissas metodológicas associadas à grounded theory, designadamente: i) proceder à construção da teoria, não se ficando pela codificação de dados; ii) garantir que a análise e a concetualização/interpretação decorrem da investigação empírica, operando com uma comparação constante dos dados empíricos com construtos e conceitos existentes, com o objetivo de enriquecer os conceitos, dimensões e respetivas categorias existentes, formar uma nova abordagem ou estabelecer novos pontos de relação entre aqueles conceitos, dimensões e componentes (unidades de análise). Per se, esta abordagem metodológica augura a necessidade de estabelecer o equilíbrio entre a teoria existente e a apensação de novas e inovadoras abordagens ao objeto de estudo, dentro da arquitetura metodológica

que privilegiará uma contínua interdependência entre a observação, a recolha de dados, a análise e a sua interpretação.

Como já anteriormente explicitamos, a investigação assume um procedimento preliminar coincidente com a definição da principal questão de investigação, a que se agregam, de forma complementar e exploratória, outras perguntas de segunda linha ou questões críticas (cf. Ludke & André, 1986).

Seguir-se-á a opção pelas técnicas de recolha de dados, a que daremos especial relevância à análise de conteúdo, focalizada em projetos educativos em vigor, complementada com a modalidade de entrevista semi-estruturada, na dupla valência (operada em fases distintas) da tipologia de exploratória e em profundidade a aplicar a informantes-chave oriundos de diferentes meso e microcontextos escolares, designadamente das lideranças de topo e intermédias, bem como de contextos de natureza mais operacional. Do ponto de vista procedimental, adotar-se-ão os procedimentos de análise qualitativa de dados utilizando o software NVivo. Está, portanto, planeada uma modalidade de sistematização e codificação da análise de conteúdo, tendo em conta a organização de um mapa de interseções e (des)articulações a estabelecer entre conceitos, dimensões, componentes/unidades de análise e indicadores/unidades de contexto (cf. Bardin, 2011).

Relativamente à análise de conteúdo propriamente dita, será importante esclarecer que se trata de uma metodologia suscitadora, desde logo, de uma ampla integração de dados primários qualitativos não combinados estatisticamente (Castro, 2001), em conformidade com os critérios de validade da primordialidade, exaustividade, atualidade e autenticidade dos conteúdos documentais e das entrevistas em causa (cf. Cardoso, 2007). Coerentemente, prosseguir-se-á com procedimentos analítico interpretativos com o objetivo de operar com um exercício de cotejo sistemático dos dados empíricos com construtos (Weber, 1999) e conceitos existentes que explanamos aquando do processo de construção de conceitos (cf. figura 1) na modalidade de definição sistémica (Quivy & Campenhoudt, 2013).

Dizer, ainda, que esses construtos e conceitos contíguos obedecem a um exercício, necessariamente, de

[...] simplificação e generalização da realidade. Partindo desse modelo, é possível analisar diversos fatos reais como desvios do ideal: Tais construções [...] permitem-nos ver se, em traços particulares ou em seu caráter total, os fenômenos se aproximam de uma de nossas construções, determinar o grau de aproximação do fenômeno histórico e o tipo construído teoricamente. Sob esse aspecto, a construção é simplesmente um recurso técnico que facilita uma disposição e terminologia mais lúcidas (Weber, *apud* Quintaneiro, Barbosa & Oliveira, 2002, p. 113).

Tendo em conta as etapas de análise de conteúdo enunciadas por Laurence Bardin (1995, 2011), desenvolvemos uma sistematização de procedimentos do tipo temático categorial, prosseguindo com a definição dos conceitos e respectivas dimensões de análise, atendendo, especialmente, à *homogeneidade e pertinência qualitativa* dos *temas adjacentes* ou componentes/*unidades de análise* associados. Para isso, obedecemos a um procedimento caracteristicamente taxonômico, com recurso a um processo de *codificação* (dos dados brutos inscritos nos conteúdos articulados com os *conceitos sistêmicos* e, mais a jusante, com os *conceitos operatórios* (cf. Quivy & Campenhoudt, 2013), correspondendo a uma agregação em *unidades semânticas de registo* ou “unidades de análise” (Almeida & Pinto, 1995, p. 105), pela execução de “recortes de nível semântico” alinhados com o sentido dado à “noção de tema”. Configuramos, assim, uma “análise temática” com recurso a “proposições portador[as] de significações isoláveis” ou “palavras plenas” (Bardin, 1995, p. 104-105; 2011, p. 82), ou a “códigos de definição da situação”, que passa por descobrir “núcleos de sentido” com significado para os objetivos analíticos. Para tal, utilizamos a regra da *enumeração* simetrizada com os critérios da *presença* e/ou *ausência* de “núcleos de sentido” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 221, 223; Bardin, 2011, p. 144) retidos de forma não frequencial e portadores de indicadores com *significação* relevante.

Do ponto de vista da metodologia de análise propriamente dita, o planeamento do nosso trabalho de *inferência não frequencial* corresponde a uma “interpretação controlada” (Bardin, 1995, p. 133), alinhada com um exercício de agrupamento de *significações* da *mensagem*, recorrendo a um processo de *enumeração* de “referências específicas” empiricamente relevantes (Almeida & Pinto, 1995, p. 134, 135, 137). Para o efeito, será

utilizada uma escala relativa de três graus de classificação (P⁺, P⁻ e A) das *referências específicas*, no sentido de as enquadrar com o horizonte analítico e inferencial das nossas categorias, em que o valor de *significação* mais elevado (P⁺) sugere uma presença forte ou positiva, o valor negativo (P⁻) indica uma presença mais débil ou negativa de indicadores com *significação* relevante, e A que aventa uma total ausência e consequente desvalorização de indicadores com *significação* para a análise da *mensagem* sistematizada pelo conjunto dos nossos conceitos, respetivas dimensões e temas adjacentes/componentes.

O critério de análise que envolve as respetivas dimensões temáticas (cf. Bardin, 2011) baseia-se numa classificação extraída do *corpus* textual de cada um dos documentos cujo conteúdo será objeto de análise, mediados pelos referenciais teóricos que serão mobilizados para o efeito.

Uma vez recolhidos, os dados empíricos deverão ser sujeitos a operações e procedimentos de sistematização e análise, utilizando o método da comparação constante (*constant comparison*), recorrendo, mais propriamente, a procedimentos de codificação (*coding*) a priori – equivalendo à construção de conceitos na modalidade de definição sistémica – e a posteriori – decorrente do processo de construção de conceitos na modalidade de definição operatória.

Per se, o método da comparação constante (*constant comparison*) constituir-se-á no núcleo do processo de investigação-interpretação, devendo permitir a germinação de novos aportes teóricos e concetuais, com recurso às interseções ocorridas entre o resultado do processo de construção de conceitos na modalidade de definição sistémica e a construção de conceitos na modalidade de definição operatória.

Na prática, os resultados daquela comparação deverão ser objeto de codificação a posteriori, comparando com as dimensões e respetivas componentes – equivalente aos temas adjacentes ou unidades de análise definidos de modo sistémico, convocando as propriedades empíricas – indicadores ou unidades de contexto – decorrentes da definição operatória dos conceitos. Deste processo de dupla codificação e comparação, os respetivos insights ou memos forçados pelos investigadores darão forma a proposições teóricas que, com a ajuda de procedimentos interpretativos, deverão ser organizadas na forma de “nova” teoria – ou teoria emergente (cf. Dick, 2002).

Neste caso, que fazemos nos pontos 2.1. e 2.2. surge como uma fonte de primeira linha de dados a ser considerados no método da comparação constante (constant comparison). Os novos dados associados ao processo de construção de conceitos na modalidade de definição operatória, ainda que cotejados com os dados resultantes da construção de conceitos na modalidade de definição sistémica, darão forma à designada amostra teórica (theoretical sampling) saturada pelos limites de ambos os processos de construção de conceitos, seguindo os procedimentos emanados do seguinte esquema de (re)teorização do objeto de estudo.

<i>Data Collection</i> (recolha de dados)		
<i>Coding</i> (codificação)		
<i>Memos</i> (anotações decorrentes dos insights do investigador)		
	<i>Sorting</i> (revisão, classificação e integração de dados no âmbito das dimensões e respetivas componentes)	
		<i>Writing</i> (escrita e produção da teoria decorrente do framework conceitual gerado pelo sorting)

Figura 2: Fases da Grounded Theory (cf. Dick, 2002)

Conclusão

O projeto educativo, enquanto instrumento de administração direção e gestão escolar, pode ser definido de forma operatória, isolada, naturalmente, com sentidos e significados empiricamente relevantes, podendo, também, ser definido sistemicamente com enquadramento nas teorias de conceção e regulação das organizações escolares e da ação dos professores. Enquanto objeto de enquadramento político-normativo, este está naturalmente associado às questões que se reportam à autonomia e regulação da escola pública portuguesa. Autonomia esta que, criticamente, nos remete para alguma centralidade do desenvolvimento democrático das organizações escolares do

país nas últimas décadas; mas que, contraditoriamente, se aferra a uma determinada vulgarização do seu uso como ferramenta política de feição centralista promotora de diversas reformas educativas, ainda que desaguadas na sua mera instrumentalidade enquanto mecanismo de gestão periférica das escolas.

Atentos a um mais ou menos generalizado grau de consensualidade em torno da relevância da autonomia na melhoria do funcionamento das organizações, não podemos deixar de relevar, nesta síntese final, a não evidência de que tal arquitetura de autonomia das escolas e dos respetivos modelos de regulação e gestão tenha uma relação direta na melhoria das aprendizagens dos alunos e no seu desenvolvimento pessoal e social. Nesse sentido, o modelo de análise aqui proposto apresenta-se com a ambição de questionar os propósitos e efeitos da regulação da ação escolar vulgarmente conectada a um alegado exercício inquestionável da autonomia.

Ao mesmo tempo, ainda que não se sugerindo como um apontamento teórico e empírico absolutamente novo e inovador, o mesmo modelo de análise insiste, na base de uma abordagem metodológica e empírica menos conservadora, para continuar a afirmar e argumentar a necessidade de considerar importante a criação de condições para que a autonomia e o seu *ethos* regulador da ação escolar – nas suas diferentes dimensões – seja edificada em cada escola, de forma contextualizada, tendo como linha norteadora, a sua singularidade e consideração pelos princípios e objetivos que encorpam o seu público.

Apresentamos, assim, um modelo de análise que nega o facto de a arquitetura organizacional, em sentido total, amplo e integrado, das escolas decorrer, exclusivamente, de normativos que preconizam princípios que apenas teleguiam os seus olhares para a adaptação à regra centralmente instada.

Não podemos, contudo, deixar de salientar, tal como defendido por Barroso (2004), que os discursos em torno da autonomia das escolas, tendo em vista a melhoria e funcionamento da sua gestão e o aumento da eficácia dos seus resultados, tem assumido algum protagonismo, numa estratégia mais ampla de escola e, mais latamente, de Sistema. Assim como, por uma questão de coerência, não desvalorizamos o facto de o projeto educativo emergir, tendencialmente, como referencial de um controlo regulatório híbrido de feição *centroperiférica*.

Neste sentido, destacamos que o conceito central do nosso estudo – projeto educativo – ao ser submetido a uma análise, através do modelo (quadro sinótico) aqui proposto, nos vai permitir encontrar sentidos e significados empiricamente relevantes, permitindo dar respostas à problemática, inicialmente, apresentada. Na senda da prerrogativa da regulação *centroperiférica*, trata-se de um modelo de análise com a ambição de contribuir, mais substancialmente, para a (re)construção de teoria fundamentada sobre a maior ou menor possibilidade do projeto educativo cumprir com uma função híbrida de regulação do funcionamento (administração e gestão) dos agrupamentos de escolas, nas suas diferentes dimensões (organizacional, curricular e pedagógica), necessariamente intercedida por competências locais e, simultaneamente, por orientações centrais. Uma das particularidades do estudo aqui arquitetado e apresentado sob a forma de um modelo de análise alternativo, tem que ver com a forma como tais forças regulatórias (locais e centrais) se articulam e compatibilizam, ou, inversamente, divergem e se desconexam entre si no quadro desse complexo processo de regulação do funcionamento da escola pública portuguesa, atualmente configurada na imagem do *mega agrupamento de escolas*.

Referências Bibliográficas

- Almeida, J. & Pinto, J. (1995). *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Angrosino, M. (2009). *Etnografia e Observação Participante*. Porto Alegre: Artmed.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70/Almedina Brasil.
- Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 49-83.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bolívar, A. (1999). O lugar da escola na política curricular actual. Para além da reestruturação e da descentralização. Sarmiento, M., *Autonomia da Escola – Políticas e Práticas*. Porto: Edições Asa, 157-190.

Cardoso, T. (2007). *Interação verbal em aulas de línguas: meta-análise da investigação portuguesa entre 1982 a 2002*. 2007. 436 f. Tese (Doutoramento em Ciências da Educação) – Departamento de Educação, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal, 2007.

Castro, A. (2001). Revisão sistemática e meta-análise. Acesso em 10 de junho de 2016. Disponível em: <http://metodologia.org/wp-content/uploads/2010/08/meta1.PDF>.

Costa, J. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições Asa.

Costa, J. (2007). *Projectos em Educação. Contributos de análise organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. Diário da República, 1.ª série - n.º 29/1989 – 3 de fevereiro de 1989.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. Diário da República, 1.ª série A, n.º 102 – 4 de maio de 1998.

Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro. Aprova a reorganização curricular do ensino básico. Diário da República, 1.ª série A - n.º 15/2001, 18 de janeiro de 2001.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, 1.ª série - n.º 79 - 22 de Abril de 2008.

Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro. Proceda à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, e prevê a existência de postos de trabalho com a categoria de encarregado operacional da carreira de assistente operacional nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. Diário da República, 1.ª série – n.º 177 - 11 de Setembro de 2009.

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Proceda à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, 1.ª série – n.º 126 - 2 de julho de 2012.

Dick, B. (2002). Grounded theory: a thumbnail sketch. Consultado em 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.aral.com.au/resources/grounded.html>

Elmore, R. (1993). School decentralization: Who gains?, Who loses?”, J.

- Hannaway, J. e Carnoy M. (eds.). *Decentralization and school improvement: Can we fulfil the promise?*, São Francisco: Jossey-Bass, 33-54
- Estêvão, C. (1995). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação*, (8) 1, 87-98.
- Estêvão, C. (2011). Perspetivas Sociológicas Críticas da Escola Como Organização. In Lima, L. (org.). *Perspetiva de Análise Organizacional da Escola*, (pp. 79-127). Gaias: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2013). A Regulação da Educação em Portugal: do Estado Novo à Democracia. *Revista Temas e Problemas*, 12 e 13, 27-40.
- Glaser, B. & Strauss, A. (2006). *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. New Jersey: A Division of Transaction Publishers, Rutgers-The State University. Consultado em 15 de julho de 2017. Disponível em: http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Glaser_1967.pdf
- Glaser, B. & Holton, J. (2004). Remodeling Grounded Theory. *Forum: Qualitative Social Research*, 5(2), art. 4. Consultado em 15 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/607/1315>
- Graue, E. & Walsh, D. (2003). *Investigação Etnográfica com Crianças: Teorias, Métodos e Ética*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Estabelece o quadro geral do sistema educativo. Diário da República I série – n.º 237 – 14 de outubro de 1986.
- Léssard-Hérbert, M.; Goyette, G. & Boutin, G. (1990). *Investigação Qualitativa: fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, L. (1995). Reformar a Administração Escola: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8, 57-71.
- Licínio Lima (1996). *Construindo modelos de gestão escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Lima, L. (1999). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro e periferia(s) no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, (12)1, 57-79.
- Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Ludke, M. & André, M. (1986). *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica Universitária.
- Quintaneiro, T.; Barbosa, M. & Oliveira, M. (2002). *Um toque de clássicos: marx, durkheim e weber*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2013). *Manual de Investigação em Ciências*

Sociais. Lisboa: Gradiva.

Torres, L. (2011). A construção da autonomia num contexto de dependências: limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas*, 32, 91-109.

Zimmer, L. (2004). Qualitative meta-synthesis: a question of dialoguing with texts. *Journal of Advanced Nursing*, 53(3), 311-318.

Weber, M. (1999). A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In Cohn, G. (Org.) & Fernandes, F. (Coord.). *Weber – Sociologia*, (pp. 79-127). São Paulo: Ática.

A CARTA EDUCATIVA E A GESTÃO DA REDE DE ESCOLAS EM PORTUGAL

Dora Fonseca
Universidade de Aveiro
dorafonseca@ua.pt

Irene Figueiredo
Instituto Politécnico do porto
Ifigueiredo2@gmail.com

Fernando Diogo
Instituto Politécnico do Porto
fdiogo@ese.ipp.pt

Resumo

Os processos de “descentralização” da educação exigem análises que convoquem diferentes planos de atuação dos diversos atores que se movem no espaço público. O trabalho que apresentamos decorre de reflexões que emergem de um estudo que desenvolvemos sobre Cartas Educativas na Área Metropolitana do Porto. Procurámos perceber de que modo os atores (ao nível local) responderam à exigência legal do poder central: a realização de uma Carta Educativa. Através da análise das Cartas Educativas dos diferentes municípios, registámos os processos de conceção, desenvolvimento e avaliação dos referidos instrumentos de gestão da rede educativa considerados, ao nível do discurso político-normativo, como cruciais para o desenvolvimento da “descentralização administrativa” da educação. Procurámos problematizar as relações institucionais e sociopolíticas que regularam estes processos colocando em confronto o plano do discurso político-normativo do poder central

e os discursos produzidos pelos atores ao nível local. Como reflexão geral, que destacaremos neste trabalho, percebemos que, apesar de o poder central difundir o discurso da “descentralização” da educação, acaba por contribuir para a manutenção de lógicas centralizadoras e de dependência e subordinação do local em relação ao poder central”.

Introdução

O trabalho que apresentamos emerge do recorte de uma investigação realizada na Área Metropolitana do Porto (AMP) sobre a conceção, desenvolvimento e monitorização das Cartas Educativas Municipais. Este estudo integra-se numa investigação de natureza comparada levada a cabo por uma equipa de investigadores portugueses e brasileiros intitulada “Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspetiva comparada ente regiões/ áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto”¹.

No caso de Portugal, a Carta Educativa Municipal (CEM) tem o seu enquadramento legal com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Este normativo institui a criação do Conselho Municipal de Educação e da Carta Educativa considerados instrumentos cruciais para o desenvolvimento de políticas educativas locais, sendo uma ação assumida pelo discurso político-normativo como um passo fundamental no sentido da concretização da descentralização na área da educação.

Neste trabalho, situar-nos-emos apenas na realidade portuguesa relativa à conceção, desenvolvimento e monitorização da CEM, concretamente no período da “primeira geração” de Cartas Educativas Municipais. A criação das primeiras CEM é marcada por ações reguladoras de diferentes atores, de instituições distintas, como foi o caso do Ministério de Educação (ME) e da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP). Assim, recordamos que em 2004 é celebrado um

¹ No Brasil, a investigação foi coordenada por Donaldo Bello de Souza (UERJ), contando com a participação de Maria Celi Vasconcelos (UERJ/UCP) e de Alzira Batalha Alcântara (FEBF/UERJ). Em Portugal, foi coordenado por Dora Maria Fonseca (UA), contando com a participação de Fernando Teixeira Diogo (ESE-IPP), Maria Irene Figueiredo, Luís Areal Rothes (ESE-IPP) e Jorge Reis (ESE-IPP).

Protocolo entre o ME e ANMP que parte da assunção do referido DL 7/2003 como um “passo fundamental no sentido da concretização da descentralização administrativa na área da educação” constituindo-se como um normativo central para a “execução da descentralização e territorialização de políticas educativas”. Neste trabalho, invocaremos os textos legais e outros documentos produzidos pelo ME e ANMP que enquadraram e regularam o processo de conceção, desenvolvimento e monitorização das Cartas Educativas municipais.

A apresentação deste trabalho integra algumas referências ao processo metodológico, a exploração de certas considerações teóricas que nos parecem relevantes para a compreensão dos pontos que queremos salientar e, por fim, uma leitura das conclusões do estudo à luz de um quadro teórico-concetual suportado pela análise organizacional, tendo por base as dimensões e imagens apontadas por Costa (2003).

1. Breves considerações metodológicas

O estudo aqui apresentado, cujos dados se reportam a Portugal, concretamente, à Área Metropolitana do Porto, seguiu a metodologia assumida na investigação mais abrangente (Portugal/Brasil) atrás identificada. Tal como referido no projeto de investigação (Souza & Castro, 2011), privilegiámos a investigação de natureza qualitativa, sob perspectiva comparada, tendo como foco de estudo a documentação relativa às Cartas Educativas Municipais dos 16 Municípios que compõem a Área Metropolitana do Porto. O acesso às CEM da AMP fez-se, genericamente, através da pesquisa na *Internet* e, nalguns casos, presencialmente junto das Câmaras Municipais. A abordagem qualitativa foi predominante, assumindo-se a análise de conteúdo dos objetos de estudo (CEM), e, como estratégia específica de pesquisa, o sistema de *pattem-matching*, que constitui, em termos gerais, na associação de elementos recolhidos no modelo teórico construído, tendo em conta as categorias e subcategorias analíticas definidas (Laville & Dionne, 1999). Foram, posteriormente, construídas grelhas de análise para um exame aprofundado que permitisse a comparação entre os objetos de estudo. Assinalamos ainda a utilização da abordagem quantitativa para leituras mais globais, que

permitiu contabilizar alguns elementos que nos pareceram de interesse para o estudo. As categorias definidas para o estudo das CEM foram: *enquadramento legal da CEM*; *conceção e aprovação da CEM*; *vinculações da CEM*; *implementação da CEM*; *acompanhamento/avaliação da CEM*; *referências bibliográficas utilizadas na CEM*. Cada categoria foi depois dividida em subcategorias que permitiram análises mais específicas.

Neste trabalho, apresentaremos os resultados gerais do estudo sobre as CEM da AMP, tendo em conta as categorias identificadas atrás, e, posteriormente, realizaremos uma leitura invocando *as dimensões* de análise e as *imagens* exploradas por Costa (2003), designadamente aquando do trabalho deste autor sobre os *projetos educativos de escola* (PEE).

2. O quadro concetual de referência: considerações gerais

Percebendo que as conclusões do estudo que realizámos sobre as CEM, enquanto instrumentos estratégicos de desenvolvimento de processos autonómicos locais, tinham algumas características comuns às identificadas por Costa (1997), quando este estudou os PEE, pareceu-nos pertinente desenvolver a nossa leitura recorrendo ao quadro concetual aí utilizado. Para isso, recuperámos as três *dimensões* invocadas pelo autor – *participação, liderança e estratégia* – bem como as respetivas *imagens* utilizadas na análise dos PEE (Costa, 2003). Invoquemos, pois, algumas das ideias centrais do quadro teórico de Costa (2003) no que diz respeito às três *dimensões* referidas.

Relativamente à *participação*, o autor refere que “o desenvolvimento de um projeto implica sempre uma atuação conjunta e concertada, o que pressupõe o conhecimento das propostas, a sua discussão, negociação e compromisso, assim como a adesão e o envolvimento dos vários intervenientes” (Costa, 2003, p. 1331). Reforçando a importância da participação dos atores ao nível da criação e desenvolvimento de instrumentos estratégicos para o desenvolvimento de processos autonómicos, o autor refere que “o projeto implica sempre a contratualização entre as pessoas nele envolvidas, requer uma gestão participada, não se limitando por isso, a um simples processo formal de aprovação ainda que com representação coletiva” (Costa, 2003, p. 1331). Assim, tendo em

conta a dimensão *participação* (e em analogia com o estudo realizado sobre o PE), avançamos com a imagem da “*Carta Educativa Standard*” (que decorre do “projeto standard”, identificado por Barroso, 1992) como “lente” que permite “ler” realidades onde a participação não é, efetivamente, posta em prática. Trata-se de uma imagem que emerge da burocratização dos processos, fomentada quer pelos dispositivos legais disponibilizados aos intervenientes, quer pelas próprias estruturas da administração “quando impõem à elaboração de projetos determinadas regulamentações e até formulários que praticamente massificam estes processos” (Costa, 2003, p.1331).

No que se reporta à dimensão *estratégica*, considerada como elemento central para o desenvolvimento das autonomias, consiste na “antecipação do futuro (...), exprime a decisão estratégica e as prioridades de desenvolvimento” (Estevão, 1998, p.35) e, enquanto materialização num projeto, assume-se como “documento orientador da ação e de vinculação de práticas” (Costa, 2003, p. 1332). Recuperando, agora, as *imagens* de Costa (2003), em particular aquelas perspetivas em que a dimensão estratégica da implementação dos projetos não é concretizada, temos: i) a imagem da “*Carta Educativa Manutenção*” – que, na senda da imagem do *projeto manutenção*, não pretende “a mudança mas procura a manutenção das estruturas e dos processos existentes, das pessoas e das suas formas de atuação, consolidando rotinas” (Costa, 2003, p. 1333); ii) e a “*Carta Educativa Diagnóstico*” – que, emergindo da imagem *projeto diagnóstico*, tal como entende Costa (2003), não tendo propriamente uma estratégia, limita-se a descrever a realidade constituindo-se apenas como um registo de diagnóstico da situação.

Relativamente à dimensão *liderança*, entendemos, com Costa (2003), que esta é absolutamente central para que os processos, o seu desenvolvimento e operacionalização não fiquem reduzidos ao estrito cumprimento de formalidades. Nesta dimensão, continuado a assumir uma perspetiva do não exercício da liderança e recuperando as imagens de Costa sobre o PEE, temos a “*Carta Educativa Ofício*” e a “*Carta Educativa Cerimónia*”. A *Carta Educativa Ofício* considera-se como praticamente concluída “nas fases de redação e aprovação finais do respetivo documento”. Os objetivos principais da *Carta Educativa Ofício* reduzem-se à sua existência como documento escrito e à sua apresentação formal

às instâncias político-administrativas (Costa, 2003). No caso da *Carta Educativa Cerimónia*, trata-se de um documento que é apresentado em cerimónias e momentos formais, tornando-se “o tema dominante dos discursos oficiais, mas que, usualmente, não ultrapassa a dimensão institucional formal”, constituindo-se, assim, como documento/página da internet, como “cartão-de-visita”, ou seja, um “mero artefacto”, um “ritual de fachada e de legitimação institucional” (Costa, 2003, p. 1335).

3. Cartas Educativas na Área Metropolitana do Porto: algumas conclusões

Apresentamos, agora, algumas conclusões² (Souza & Castro, 2012; Castro & Rotheres, 2014; Castro, Figueiredo & Diogo, 2015) que inferimos no estudo desenvolvido em Portugal sobre Cartas Educativas e que entendemos serem significativas para as questões que trazemos a debate neste texto. Apresentamo-las segundo as diferentes categorias atrás identificadas. No final, tecer-se-ão algumas considerações que decorrem da análise, tendo em conta o quadro teórico apresentado. Vamos seguir de perto, no desenvolvimento deste ponto, o trabalho realizado sobre esta matéria, em particular no que diz respeito às conclusões gerais do estudo (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015).

Relativamente à categoria *Enquadramento legal da CEM*, constatamos que, em todas as CEM, se invoca o DL n.º 7/2003 para enquadrar legalmente o documento, com transcrição do normativo no que se refere à necessidade de criação do respetivo instrumento. Na maioria das CEM não constam dados sobre o processo de aprovação e homologação, com exceção duas. Posteriormente, tivemos acesso à informação que a maioria

2 Estas conclusões fazem parte do Relatório do processo de investigação realizado sobre as Cartas Educativas na área Metropolitana do Porto integrando o Projeto de investigação geral “Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspetiva comparada entre as regiões/áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e do Porto”. Estas conclusões foram anteriormente apresentadas no II Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação – O Governo das Escolas: Atores, Políticas e Práticas, ocorrido na Universidade do Minho, em Braga, em outubro de 2015.

das CEM foi homologada pela Ministra da Educação em 2007. A maioria das CEM (disponível na página da Internet da respetiva Câmara Municipal) mantem a sua primeira versão sem atualizações. Poderá depreender-se daqui que o objetivo terá sido o de submeter o documento para cumprir a demanda imposta pela legislação, transparecendo uma certa visão de “documento encomenda”. Sobre o período de vigência do documento, 37% das CEM indicam-no, 21% não apresenta qualquer referência e 42% apresenta informação imprecisa e dispersa.

Relativamente à categoria *Construção e aprovação da CEM*, podemos constatar que na grande maioria dos documentos não são apresentados dados relevantes e claros sobre os processos de construção e elaboração. É apresentado um discurso pouco objetivo, omitindo datas das etapas e não esclarecendo os processos nessa construção. Apenas numa CEM é possível perceber, no texto do documento, descrição e registos dos processos de construção. Em relação aos atores envolvidos no processo, podemos constatar que os responsáveis são elementos das Câmaras Municipais, aparecendo em duas CEM elementos do CME, mas apenas numa posição de apoio à equipa dinamizadora. Podemos também perceber que a maioria desses elementos pertence aos departamentos de planeamento e urbanística, sendo os restantes ligados ao departamento da educação das CM. Numa situação identificámos que a equipa responsável pertencia ao departamento de ação social e cultural. Inferimos ainda que, embora se percebam participações externas de outras entidades, elas não são assumidas nem identificadas na maioria das CEM. Apenas em três é referenciada uma Fundação que apoiou a conceção e construção do documento, sendo unicamente em duas dado destaque a essa entidade (numa, o coordenador da equipa de trabalho da elaboração é um membro desta Fundação e, na outra, aparece o logótipo da Fundação em todas as páginas do documento junto do logótipo da CM). Salienta-se, ainda, que só numa CEM é identificado o apoio técnico para tratamento de dados de uma empresa (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284).

Em relação à categoria *Estrutura básica e eixos da CEM*, percebemos que todos os documentos são longos, no mínimo com cem páginas, chegando alguns a atingir mais de trezentas. Em termos do tipo de estrutura, a quase totalidade (cerca de catorze) segue o Modelo de

Carta Educativa proposto pelo ME/ANMP e o Manual de Elaboração da Carta Educativa (ME), adotando explicitamente a concepção de CEM constante no DL 7/2003 e a estrutura do Modelo. Em dez documentos podemos ver que é seguido o Modelo de Carta Educativa de forma rígida e linear. Apenas duas rompem com a estrutura proposta de Modelo. Quando dizemos que rompem com a estrutura proposta pelo Modelo referimo-nos a que não o seguem de forma linear e que introduzem itens novos ou formas de organização distintas (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284). Verificámos que doze Cartas Educativas não “apresentam equilíbrio entre as partes que compõem o documento, sendo a grande parte dedicada à descrição (bastante pormenorizada) e caracterização do contexto e dos diferentes níveis educativos acompanhando esta informação inúmeros gráficos e tabelas (tal como apresentado no Modelo de CEM proposto), sendo um número de páginas significativamente inferior destinado à síntese e planificação das medidas de desenvolvimento estratégico” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284). De um modo geral, as CEM constituem essencialmente documentos técnicos, de planeamento, elaborados a partir de modelos pré-definidos. No caso das CEM que foram elaboradas “com apoio externo constata-se que existem sintonias ao nível dos conteúdos, verificando-se mesmo partes dos textos iguais, sobretudo ao nível da introdução e monitorização, indiciando que a perspetiva educacional veiculada nos documentos é importada” de outros espaços e atores, revelando que há uma contaminação clara de construções discursivas externas (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284). Relativamente a esta categoria, percecionamos regulações que influenciaram a construção da CEM (os modelos e manuais produzidos pelo ME/ANMEP) e “construções discursivas produzidas pelas entidades que colaboram com os atores a nível local que acabam por produzir efeitos de homogeneização ao nível da organização das CEM e, também, ao nível do conteúdo nos vários pontos da estrutura do documento” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284).

Em relação à categoria *Princípios e concepções da CEM*, identificámos três grandes grupos: um grupo de CEM em que a maioria se constitui essencialmente instrumentos técnicos (procurando apenas estar em consonância com a lei); outro grupo em que as CEM se constituem como instrumentos de planeamento percecionando-se que existe uma

preocupação com questões de natureza educativa e pedagógica; e um pequeno grupo constituído por apenas duas em que a CEM se assume “como mais do que um instrumento de planeamento e gestão da rede educativa, revelando uma componente sociopolítica no discurso, mas também indiciando no corpo do próprio documento evidências dessa natureza” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284). Em todas as CEM é assumido, ao nível discursivo, a visão de instrumento estratégico (veiculado pelo DL 75/2003) em que a principal função é a gestão da rede educativa ao nível local. A maioria fica “neste registo assumindo a importância do documento ao nível local apenas no âmbito de gestão territorial; um pequeno grupo combina as diretrizes definidas a nível central com um ou outro aspeto de natureza pedagógica e de âmbito local; e duas assumem uma visão de CEM que combina a visão de gestão e planeamento da rede com uma visão sociopolítica e com uma importância significativa no desenvolvimento de políticas educativas locais” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284).

Relativamente à categoria *Vinculações da CEM a outros instrumentos de gestão*, consideramos que, em relação à *Previsão da articulação com outros instrumentos de gestão (a nível nacional)*, podemos inferir que todas as CEM se vinculam à documentação legal emitida pelo poder central, nomeadamente o DL 72003. São ainda invocados e referenciados outros normativos que enquadram as competências dos municípios ao nível de gestão educacional. Salienta-se, como anteriormente descrito, o Protocolo entre o ME e a ANMP, bem como o Manual de Elaboração da Carta Educativa. Em algumas, foram apresentados outros Programas definidos ou recomendados pelos órgãos do poder central como, por exemplo, o “Programa Prolongamento de Horário”, o “Programa Critérios de reordenamento da rede educativa” (publicado pelo GIASE do ME), o Acordo relativo a cartas educativas e rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico (assinado pelo ME e ANMP e as suas recomendações e diretrizes). Em poucas CEM é feita referência a outros programas de natureza supranacional como é o caso do Programa Associação Internacional das Cidades Educadoras. Nesses casos são utilizados muitos dos objetivos desse documento como ações importantes a desenvolver. Também numa CEM é referido o PNAI (Planos Nacionais de Ação para a Inclusão) como importante para a definição dos objetivos. No que diz respeito

à articulação com outros instrumentos de gestão municipal, todas as CEM referem ligação com o Plano Diretor Municipal (PDM). São poucas as CEM em que é referida a importância de interligação com os Projetos Educativos das escolas (PEE) e, das que referem, apenas em duas está apresentada a necessidade de integração das opções feitas nesses instrumentos de gestão das escolas. Salientamos ainda que em todas as CEM é perceptível a importação de dados de outros documentos de gestão local nomeadamente de planeamento urbanístico. No que diz respeito à articulação com instrumentos de gestão local, o instrumento mais referenciado é o PDM.

Na categoria *Implementação das CEM*, verificamos que em todas as CEM os responsáveis pelo processo de desenvolvimento e implementação das mesmas são elementos dos municípios, pertencendo a sua maioria aos Departamentos de Planeamento e Urbanística do Município. Não aparece, em termos de discurso, a valorização e a evidência da participação do CME nem na elaboração, nem na implementação da CEM. Apenas numa CEM “essa situação é explorada e desenvolvida havendo evidências de que ocorreu efetivamente uma participação do CME, em especial na consulta para a elaboração da CEM. Só numa CEM aparecem informações claras sobre as formas e canais de publicitação constatando-se que de facto ocorreram pois existem registos no *dossier* de acompanhamento e avaliação da CEM” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1285).

Relativamente à categoria *Acompanhamento e avaliação das CEM*, podemos verificar que, na maioria das CEM, os processos de avaliação/monitorização são descritos “de forma sumária e pouco clara, com poucos elementos de organização do processo de recolha e tratamento de dados, ausência de critérios de análise, identificação dos intervenientes, identificação de instrumentos de recolha de dados e identificação de processos de tratamento de dados” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1285). Neste ponto é clara a regulação do poder central e de outras instituições que apoiaram os processos. Só numa CEM podemos encontrar um relatório atualizado e disponível *on-line* para consulta sobre o processo de acompanhamento e avaliação da CEM.

Por fim, relativamente à categoria *Referências bibliográficas utilizadas na CEM*, percebemos que apenas em três CEM existem referências bibliográficas e legais, sendo “que o que prevalece nestes casos são as

relativas à legislação e de uma forma muito evidente, inferindo-se, portanto, que a importância atribuída à dimensão legal foi maior do que a atribuída à dimensão teórica” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1285).

Uma primeira nota geral que podemos retirar deste estudo é a existência de uma regulação do poder central em relação ao poder local pela via do discurso político-normativo. Registamos um forte impacto do discurso político-normativo sobre as construções discursivas dos atores ao nível local contextualizado nos processos de conceção, desenvolvimento e monitorização das CEM. As diretrizes e recomendações presentes nos documentos legais, mas, também, através de outros documentos produzidos pelo ME, como é o caso do Modelo Carta Educativa e do Manual da Carta Educativa, exercem efeitos de hegemonia e de homogeneização discursiva. Assim, a análise do discurso presente nas CE revela que os atores, ao nível local, conceberam e desenvolveram estes instrumentos seguindo de perto as recomendações/diretrizes emanadas do poder central, vinculando-os essencialmente a um discurso técnico-burocrático de natureza instrumental. A análise das CE mostra que estas têm discursos semelhantes, que pode ser o resultado das regulações exercidas pelo poder central, mas também pelas regulações de entidades externas (Empresas/Universidades) que apoiaram os processos de conceção e monitorização dos documentos. As CE revelam uma estrutura e conteúdo muito semelhante (em muitos pontos) o que sugere uma “importação” de “discursos-tipo”, decorrente de uma certa “contaminação” (Correia, 1999) que contribui para a homogeneização discursiva. Ao nível local, os atores tendem a conceber e a desenvolver as CE em equipas restritas com pouca participação da comunidade educativa.

Contudo, num quadro de fortes regulações do poder central em relação ao poder local, a existência de duas CE que rompem (em alguns pontos) com o modelo dominante, revelando uma face mais política, permite-nos afirmar que, num mesmo quadro fortemente regulador, é possível encontrar exemplos de realidades específicas que se afastam do instituído. Neste sentido, no plano de ação, ao nível local, os atores poderão ter um papel importante de contrarregulação, podendo transformar instrumentos de natureza técnica (meramente de planeamento) em instrumentos de natureza política contribuindo para desenvolver espaços de autonomia e de decisão ao nível local.

O estudo sobre as CE revela ainda uma baixa participação dos atores ao nível local na conceção, desenvolvimento e monitorização das CE e, especialmente, a falta de participação ativa do CME nesses processos. Os processos desenvolvidos revelam que continuamos a assistir a práticas muito burocratizadas e reguladas pelo poder central e, ainda, por processos pouco participados e emancipatórios. Assim, ainda que sejam evidentes, em alguns estudos realizados recentemente, movimentos sociopolíticos que revelam uma apropriação de um espaço público de gestão da educação ao nível local, não podemos considerar que tenham sido dados passos muito significativos para o desenvolvimento de um processo participado e democrático ao nível local/regional.

Recordando as palavras de Costa (2003, p. 1323), podemos dizer que “são inúmeras as organizações que, hoje em dia, estão dependentes, para o seu normal funcionamento, da existência de documentos de planificação (projetos, planos, programas...) devidamente elaborados, formalmente aprovados e cronologicamente bem determinados”. A conceção de documentos de gestão está associada a processos de descentralização e ao desenvolvimento de processos autonómicos dos atores e organizações ao nível local. Contudo, a obrigatoriedade da criação e desenvolvimento de determinados documentos com base em diretrizes, normas e recomendações específicas, provenientes do poder central, dificulta, naturalmente, o desenvolvimento de ações autonómicas dos atores ao nível dos contextos locais. Tal como entende Costa (2003), a “viabilidade de funcionamento de determinadas organizações surge, assim, dependente (por imposição legal) da apresentação de determinados projetos”. Mas, como adverte o autor, se “o único fator que mobiliza as organizações para a conceção de determinado documento for a imposição legal, temos profundas dúvidas acerca da possibilidade de uma relação de causalidade entre as intenções do documento formal e as práticas entretanto concretizadas” (Costa, 2003, p. 1323).

4. Cartas Educativas Municipais: uma leitura convocando imagens socio-organizacionais

Invocando as dimensões de análise *participação, estratégia e liderança* e as imagens atrás identificadas (com base em Costa, 2003),

procederemos agora a uma leitura de natureza sócio-organizacional dos resultados apresentados no ponto anterior.

Relativamente à dimensão de análise *Participação*, consideramos que a maioria das CEM se assumiu como *Carta Educativa Standard*, pois foi notória a forte burocratização dos processos “fomentada pelos dispositivos legais ou pelas próprias estruturas da administração educacional”. Constatámos que o poder central acabou por determinar um conjunto de regulamentações e até de formulários para elaboração das CEM que “praticamente massificaram estes processos” (Costa, 2003). Esta situação foi ainda acentuada com a ação de outras entidades externas (outras instituições que apoiaram os processos de conceção, desenvolvimento e monitorização das CEM) e que acabaram por desenvolver, também, outras regulações, contribuindo para a homogeneização dos discursos. Neste sentido, ao nível da participação, foram fracos os movimentos de atuação conjunta dos diferentes agentes locais, a construção, desenvolvimento e monitorização da CEM não envolveu ativamente na discussão, negociação e compromisso os distintos atores e também não foi reconhecida a adesão e o envolvimento desses intervenientes. De assinalar ainda a falta de participação ativa do CME na maioria dos documentos estudados. Relembrando Costa (2003), uma “gestão participada, não se pode limitar, por isso, a um simples processo formal de aprovação ainda que com representação coletiva” (Costa, 2003, p. 1331).

Relativamente à dimensão de análise *Estratégia*, consideramos que a maioria das CEM pode ser “lida” pelas *imagens Carta Educativa Manutenção* e *Carta Educativa Diagnóstico*. A *Carta Educativa Manutenção* é uma *imagem* que permite a leitura de documentos que revelam ausência de uma visão estratégica e política, que reforçam a legitimação de tomadas de decisão já feitas pelo poder central e ou local, depreendendo-se não a mudança e transformação, mas a “manutenção das estruturas e dos processos existentes, das pessoas e das suas formas de atuação consolidando rotinas” (Costa, 2003, 1333). Pelo facto de a maioria das CEM se constituírem como documentos em que a componente de diagnóstico é bastante relevante, com uma faceta de registo de natureza fortemente descritiva e a ausência de uma componente estratégica e política forte, entendemos que também a *imagem Carta Educativa Diagnóstico* se adequa à leitura interpretativa da realidade em estudo.

Em relação à dimensão de análise *Liderança*, consideramos que a maioria da CEM pode ser “lida” pelas *imagens Carta Educativa Ofício* e *Carta Educativa Cerimónia* pois não são visíveis, nem expressas as entidades locais responsáveis pelos processos, enquanto lideranças locais proactivas na implementação e desenvolvimento deste instrumento, percebendo-se que, na sua maioria, a elaboração destas CEM fica limitada ao cumprimento de formalidades. Nesta acessão, a *imagem Carta Educativa Ofício* permite perceber que o principal objetivo da elaboração do documento é atingido quando se “cumpre a encomenda” do poder central e, assim, considera-se como praticamente concluída “nas fases de redação e aprovação finais do documento”, pois os seus objetivos principais traduzem-se na sua “existência como documento escrito e na sua apresentação formal às instâncias da administração educativa”. Por outro lado, na ausência de intervenientes ativos, tecnicamente qualificados e funcionalmente responsabilizados pela implementação efetiva da CEM, esta poder-se-á reduzir a mero mecanismo de publicitação no espaço público, como nos *sites da internet* e nas vitrinas municipais, bem como ser artefacto de destaque em eventos autárquicos, enquanto objeto de retórica discursiva apelativa, constituindo-se assim como *Carta Educativa Cerimónia*. Neste sentido, reduzindo-se à sua “exibição pública” em momentos e espaços formais, nomeadamente em cerimónias e rituais das Câmaras Municipais e mesmo sendo “tema dominante dos discursos oficiais, (...) não ultrapassa a dimensão institucional formal”, acabando por constituir-se como “mero artefacto” enquanto “ritual de fachada e de legitimação institucional” (Costa, 2003, p. 1335).

Considerações finais

São várias as considerações que poderíamos tecer tendo em conta a análise efetuada. Optamos por salientar aquelas que nos parecem mais importantes.

Parece-nos claro que o processo de elaboração, desenvolvimento e monitorização das CEM foi objeto de elevado controlo por parte do poder central, contrariando, de certa forma, o discurso político-normativo que encarava este documento como um crucial

instrumento estratégico (ao lado do CME) de desenvolvimento de processos de descentralização educativa e de autonomia dos poderes locais. Os estudos realizados revelam que estes documentos continuam a padecer dos mesmos problemas (já identificados por diversos investigadores) de outros documentos produzidos no domínio educacional, parecendo que esta situação é, em grande parte, explicada pelo tipo de relação estabelecida entre o poder central e os atores ao nível local. As *imagens* que selecionamos para a leitura desta realidade ajudaram-nos a esclarecer que estes documentos continuam a ser desenvolvidos numa perspetiva racional-burocrática e, especialmente, de resposta às demandas do poder central e, portanto, ainda numa lógica pouco emancipatória.

Contudo, convém ter em atenção que a maioria das situações apontadas e a leitura global efetuada não deverão ser sinónimo de generalização. No estudo em apreciação, levado a cabo na Área Metropolitana do Porto, verificou-se a existência de duas CEM que rompem (em alguns pontos) com o modelo dominante, revelando uma face mais sociopolítica. Isto permite afirmar que, num mesmo quadro fortemente regulador, é possível encontrar exemplos de realidades específicas que se afastam do instituído mostrando que no plano de ação, ao nível local, os atores têm um papel importante de contra regulação, podendo transformar instrumentos de natureza técnica (meramente de planeamento) em instrumentos de natureza política contribuindo assim para desenvolver espaços de autonomia e de decisão ao nível local (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p. 1287). Poderíamos afirmar, tendo em conta Barroso (1992), que estes documentos já se aproximam de *projetos construídos* e se afastam de *projetos decretados*.

Porém, estes dois casos assumiram feição de exceção no quadro global do estudo, não sendo despiciendo poder continuar a afirmar que existem fortes regulações do poder central sobre a ação dos agentes locais, bem como regulações produzidas por outras entidades que apoiam as equipas de trabalho das CEM, que têm contribuído mais para a homogeneização de discursos e para a prevalência de instrumentos de natureza burocrática do que para o desenvolvimento de instrumentos de natureza política capazes de promover a construção de efetivas e autonómicas políticas educativas locais.

Referências

- Barroso, J. (1992). Fazer da escola um projecto. In R. Canário (Org.). *Inovação e Projecto Educativo da Escola* (17-55). Lisboa: educa.
- Castro, D. F.; Rothés, L. (2014). As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização. *Porto Alegre, Revista de Educação*, 37, nº 2, 232-238.
- Castro, D. F.; Figueiredo, I; Diogo, L. (2015). A regulação do poder central no processo de construção das Cartas Educativas e a homogeneização dos discursos. In *Atas do II Colóquio Internacional de Ciências Sociais de Educação - "O Governo das Escolas, Atores, Políticas e Práticas"*. Braga, Universidade do Minho, Departamento de Educação, 1278-1285.
- Costa, J. A. (1997). *O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais: Discursos e Práticas*. Aveiro: Editorial da Universidade de Aveiro.
- Costa, Jorge Adelino (2003). Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des)construção. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 24, n.º 85, 1319-1340.
- Laville, C.; Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed.
- Portugal. *Decreto-Lei n. 7/2003, de 15 de janeiro*. Reativa os Conselhos Municipais de Educação e regulamenta as Cartas Educativas Municipais. Diário da República, n. 12, I Série – A, 15 janeiro de 2003.
- Souza, D. B.; Castro, D. F. (2012) Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. *Educação & Sociedade*, Campinas, 33, n.º 121, 1195-1213.

AUTOBIOGRAFIAS DO INSUCESSO – O TERRITÓRIO E A REGULAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO

Manuel Dinis P. Cabeça
manuelcabeca@gmail.com

Resumo

O presente texto é resultado do meu enquadramento, enquanto docente/formador, num centro de qualificação e educação profissional rebatizados de Centros Qualifica.

A partir de registos autobiográficos de adultos em processo RVCC, coloco em evidência as estratégias de regulação local na configuração do cidadão. Faço-o a partir da forma como, pessoas marcadas pelo insucesso e/ou pelo abandono precoce da escola, refletem sobre as suas situações, descrevem e/ou equacionam o papel da escola e da educação no seu percurso.

São dois os objetivos definidos. Por um lado, identificar elementos locais (de continuidade) na base do insucesso e/ou do abandono escolar precoce - pela sua historicização visio a sua desnaturalização. Por outro, identificar as estratégias de regulação local entre escola - território - escola. Entre um e outro dos objetivos, equaciono a relação entre o território (cultura, tradição, formas de organização) e a escola mediante o questionamento se as estratégias de regulação garantem ruturas ou continuidades, promovem a emancipação ou asseguram as dependências.

Em estudo de caso, de características interpretativas e assumidamente exploratório, considero como quadro de análise a sociologia da ação pública. O cruzamento da ação pública com elementos de reflexividade individual ajustam-se à configuração de elementos interpretativos onde

as dimensões simbólicas, cognitiva e normativas dos discursos surgem como dados de análise.

Num estudo que se encontra em processo destacam-se algumas ideias síntese que carecem de aprofundamento e de recusa absoluta de generalização, porque enraizado num território. São elas: i) a permanência de elementos/fatores que promovem o insucesso e o abandono; ii) o peso da história e da cultura local na relação com a escola e iii) que nem sempre insucesso escolar implica insucesso social/pessoal.

Palavras-chave: regulação local; autobiografias; insucesso escolar; território;

1. O contexto ou enquadramento do estudo/trabalho

O presente texto surge fruto do serviço letivo que me foi atribuído no início do ano letivo de 2015/2016. Nesse ano, tive oportunidade de me enquadrar num contexto que não tinha conhecido até então, trabalhar no então designado Centro para a Qualificação e Educação Profissional (CQEP), atualmente Centros Qualifica por via da Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto.

Tinha trabalhado com adultos por duas vezes. Uma ainda no século passado nos cursos gerais e complementares noturnos. Nada a ver com a presente realidade. Uma segunda, já neste século, no então designado ensino recorrente. Mais próximo, mas ainda assim, muito afastado da realidade com que deparei.

Fruto do meu enquadramento, aliado ao facto de estar numa equipa que em muito facilitou a integração, ganhei conhecimento (gosto e curiosidade) pela área. Progressivamente, apercebi-me de algumas das suas potencialidades heurísticas.

Contudo, não é da educação de adultos que escrevo. Não é pelo menos na sua consideração enquanto objeto de estudo. Não procuro analisar genealogias políticas (Canário, R.; Alves, N.; Cavaco, C.; Marques, M. 2012), metodologias de trabalho (Calha, 2014) ou o sentimento de quem deles é alvo (Martins, J.; 2016), nem sequer, os seus diferentes impactos (Loureiro, 2012). Mais, apesar de basear o trabalho

em processos autobiográficos também não é o método autobiográfico que equaciono (Abrantes, P.; Aníbal, A; Paliotes, F.; 2014). A minha preocupação é outra ainda que aqui utilize a educação de adultos como perspectiva de abordagem.

Concretizando. O meu objeto de estudo tem sido, desde há uns anos a esta parte, a ação e o papel de docentes e escolas no processo de escolarização, isto é, na transformação do aluno em cidadão social (Rose, 2007; Cabeça; 2012). Equaciono a ação escolar mas que não se restringe às disciplinas ou ao currículo formal. Procuro ir além dessas dimensões e analisar os modos como a escola e o processo de escolarização definem as formas de nos relacionarmos uns com os outros, como nos “impõe” sistemas de governo (individual e coletivo), incute regras e modelos (escolares mas também sociais), ideias sobre o certo e o errado e preocupações (ambiente, cultura, saúde) que transportamos para a nossa vida quotidiana.

Tenho considerado como acesso a esse objeto duas situações. Uma que tem por base a alteração dos comportamentos (que prefiro à designação de indisciplina) (Cabeça, 2014). Uma outra radica nas estratégias adotadas pelas escolas para a promoção do sucesso escolar (Cabeça, 2013, 2014b). Uma e outra têm a sua justificação assente na fuga que implicam à regra escolar (e social), à norma educativa. Fuga a uma norma e a um modelo de aluno, ao padrão de enquadramento na maioria. Alunos com comportamento disruptivo ou com insucesso (ou ambos, muita das vezes) ao fugirem à regra, a uma conformidade são alvo de medidas diferenciadoras das dos demais tendentes à sua “normalização”.

As medidas que visam os comportamentos ou a promoção do sucesso, assentam em opções locais que dão conta dos modos como o local (re)cria, (re)constrói e (re)interpreta políticas. Políticas aqui entendidas enquanto opções estratégicas (e/ou organizacionais) de ação. Configuram-se como resposta à identificação e delimitação de um problema (os comportamentos ou o insucesso escolar) perante o qual se propõem soluções, mobilizam recursos e se definem metas e/ou objetivos. A partir das políticas locais e do que elas mostram (entre problemas e soluções, opções e estratégias), torna-se possível analisar que modelos, que conceções, que ideias se configuram como essenciais (dos papéis sociais, das relações que pressupõem, de um presente como os desafios de futuro).

Essa configuração, expressa no conjunto de opções locais de definição de comportamentos ou na promoção do sucesso, permite perceber que estratégias de regulação são mobilizadas, com base em que pressupostos e com que objetivos. Regulação aqui entendida, na sequência de Barroso (2006; p. 12) “para descrever dois tipos de fenómenos diferenciados mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”. Processos de regulação local mediados por um contexto (de espaço, tempo e saberes) e pelas suas circunstâncias (sendo estas aqui entendidas na triangulação entre interesses, objetivos e estratégias).

Ora ao analisar registos autobiográficos, reflexões de adultos sobre a sua vida no qual muitos incluem a sua passagem pela escola, deu para perceber que poderia aceder àquele que tem sido o meu objeto de estudo mediante uma outra perspetiva. Por intermédio dos registos biográficos de adultos torna-se possível observar o resultado dos processos de regulação da ação escolar, o que ficou, o que perdeu dessa ação (Abrantes, 2014). O que está em causa neste processo passa, e muito, por perceber a influência da escola na relação com os sentidos que o adulto vai (re)construindo ao longo da sua vida e de qual o papel da escola e das formas de poder que ela veicula, na construção de cada um. São, para todos os efeitos, as “técnicas de si”, inerentes às estratégias de poder e de governo (de todos e de cada um) que a escola, por intermédio da regra escolar, veicula e determina. Nomeadamente nas formas assumidas entre governo e governados, onde a pessoa, pela sua autobiografia, expressa a promoção de elementos de emancipação, social e pessoal, nas formas como é feita a “reconstrução do saber ensinado” (Freire, 2003: p. 26).

1.1. O CQEP

Apesar de não ser o meu objeto de estudo faço uma breve abordagem aos objetivos e metodologias de trabalho de modo a que se possa perceber o papel e o enquadramento dos registos autobiográficos (o que são, que características têm, a sua organização).

Assim e em termos sintéticos o CQEP (atuais centro qualifica) tem como destinatários “todos os que procuram uma qualificação, tendo em vista o prosseguimento de estudos ou uma transição/reconversão para o mercado de trabalho”. Isto é:

- Jovens com idade igual ou superior a 15 anos ou, independentemente da idade, a frequentar o último ano de escolaridade do ensino básico;
- Adultos com idade igual ou superior a 18 anos, com necessidades de aquisição e reforço de conhecimentos e competências

Tendo em vista o seu objetivo (orientar a pessoa no prosseguimento de estudos ou para a transição/reconversão no mercado de trabalho) são definidas 4 fases. São elas o acolhimento, o diagnóstico, a informação/orientação e o encaminhamento. Considerando que é este último que mais aqui interessa, por via dos suportes ao presente texto, um parágrafo sobre o que é, em que consiste.

O encaminhamento pressupõe o enquadramento (do jovem ou adulto) numa “oferta de Educação e Formação de Adultos (nível Básico ou Secundário), de Formação Profissional ou ainda para um processo de Reconhecimento e Validação e Certificação de Competências” (RVCC). É este mesmo, o processo de RVCC e algumas das suas metodologias de trabalho, que mobilizo para suporte ao presente estudo.

1.2. O processo RVCC

O processo de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC), nível secundário, comporta três áreas curriculares. A saber, Cidadania e Profissionalidade (CP), Sociedade, Tecnologia e Ciência (STC) e Cultura, Língua e Comunicação (CLC).

No âmbito da sua organização e de acordo com a metodologia definida pelo centro, é disponibilizado ao adulto, a iniciar o processo de RVCC, um conjunto de elementos que permitam o seu arranque e a sua orientação de/na escrita que irá desenvolver em processo de reflexão crítica. Uma dessas orientações consiste numa «sugestão de

redação da autobiografia». Esta “sugestão” é uma primeira proposta de organização da escrita, sem ser ainda um índice, para servir de orientação ao processo de reflexão e escrita do indivíduo. Nela se consideram 8 itens (momentos/situações) como orientadoras da escrita inicial. Sendo eles: *Dados Pessoais, Família, Infância, Percurso Escolar, Percurso Formativo, Percurso Profissional, Atualidade* e, por último, *Projetos Futuros*. Ora é a partir do que escreveram, das considerações tecidas no capítulo referente ao *Percurso Escolar*», ou para além dele caso ocorra, que acento a escrita e este processo de análise.

1.3. Objetivo(s)

São dois os objetivos que tenho pensados para o presente estudo. Um primeiro dá conta de identificar os elementos de continuidade na base do insucesso e/ou do abandono escolar precoce. É uma dimensão onde viso, mediante a historicização destas duas realidades escolares, desnaturalizar ideias e conceitos, ir além do que muitos afirmam como sendo um “microclima” propiciador ao insucesso. É considerar o tempo como fator de análise, ultrapassar o caráter imediatista das vivências, descentrar daquilo que nos consome (os resultados) e olhar ao processo. Deste modo, até que ponto existem elementos (e que elementos se poderão identificar) como estando na base do insucesso e/ou abandono precoce da escola? Será que se podem identificar elementos promotores do insucesso ao longo do tempo? Existirá alguma relação entre eles e o território da qual as pessoas e a escola fazem parte?

Enquanto segundo objetivo e a partir do anterior, referenciar estratégias de regulação local entre escola - território - escola. Estratégias no sentido de perceber a relação criada entre escola e território, se incentivadoras da permanência, da resistência e/ou da naturalização dos elementos que possam estar na base do insucesso e/ou do abandono. Mais do que agir sobre sintomas é procurar as suas raízes e agir sobre elas.

Entre um e outro dos objetivos, equaciono a relação entre o território (cultura, tradição, formas de organização) e a educação. Relação por onde pretendo determinar que elementos se encontram

na sua base. Uma relação perante a qual levanto questões sobre o papel da escola, a sua influência e interferência em nós mesmos, na persistência de rotinas, na instituição de uma gramática, da reprodução de modelos sociais. Ou se e como alternativa, a escola promotora de estratégias de emancipação, de rotura, de crítica ao instituído e, desse modo, transformadora, mobilizadora, criadora.

Essa relação (território / escola) é vista por intermédio dos seus indicadores sociais e educativos. Dos elementos que permitem caracterizar, mesmo que genericamente, um dado contexto físico, geográfico e educativo. A partir deles questiono os modos/formas como se define essa relação. Formulo questões onde coloco em evidência a escola enquanto elemento de mudança ou de prevalência social, instigadora da criação ou da reprodução de modelos e o território enquanto forma de ação e concretização dessa dinâmica.

Entre o território e a escola e mediante o desenvolvimento das dimensões de análise, desenvolvo processos de historicização do insucesso e do abandono, assumindo a escrita autobiográfica “como um prisma para analisar uma época histórica, as suas instituições ou relações de poder” (Maurício, 2016; p. 30). Isto porque, “estudar as narrativas autobiográficas (...) é, neste sentido, estudar a realidade social na sua forma incorporada, interiorizada. (Calha, 2014; p. 3).

Em função daquele que tem sido o meu objeto de estudo e em face da análise dos registos autobiográficos, defini um conjunto de questões que me permitissem orientar pelos registos autobiográficos. Como referem a escola, que adjetivos e que considerações tecem sobre esse percurso? Qual a economia de texto dedicada à escola? Ou seja, no contexto dos registos autobiográficos que abordam uma vida (momentos e situações) qual o espaço dedicado à escola e à educação? Como se faz-se sentir a influência da escola? Até que ponto o insucesso e o abandono escolar refletem as formas de relação entre a escola e o território? Que dizem sobre o insucesso, o abandono ou sobre o processo de escolarização? Até que ponto estes registos, de quem regressa à escola, nos ajudam a perceber o presente e os seus modos de ação? As formas com que a escola nos define e marca, como que entranhadas em nós e que naturalizamos, tomamos como adquiridas? De forma

algo sintética, até que ponto a escola muda as pessoas (Apple; 2013) e de qual o papel do território nesse processo?

1.4. Metodologia

A metodologia de trabalho, fundamental num processo de análise onde se privilegia uma abordagem qualitativa (mas que não é exclusiva) passa por três etapas, dos quais e até ao momento aconteceram duas.

Uma primeira etapa de confronto com os registos autobiográficos. Foi a partir desse confronto que foram criadas diferentes campos que serviram de base às “categorias analíticas”. Tinham como objetivo, por um lado, organizar os registos e, por outro, ser suporte ao trabalho (à escrita) a desenvolver. Criei uma tabela que dividi em três componentes que foram sendo (re)criadas à medida que o processo se desenvolvia. Uma primeira referente aos registos dos elementos com os quais iria trabalhar. Meramente administrativa, registei nome, idade, origem (aldeia ou sede de concelho), género. Uma segunda, onde privilegiei elementos do documento autobiográfico, como sejam a identificação do ano de abandono e a eventualidade de indicação da sua causa, os anos de retenção. Uma terceira dimensão levou em conta o número de referências à escola e à educação, apontamentos sobre as disciplinas, os professores, comportamentos e/ou vida escolar. Destaco que não houve uma estratégia previamente pensada e elaborada que antecedesse a análise documental. Foi um processo conjunto, simultâneo.

Uma segunda etapa de relação com o acervo e tendo por base dos dados recolhidos, consistiu na criação de elementos interpretativos. Elementos que são suporte à escrita e à interpretação dos registos autobiográficos. Foi então criada uma outra tabela onde foram colocadas as categorias analíticas, as referências aos diferentes ciclos de escolaridade, a causas do insucesso e/ou abandono, comportamentos e professores.

Finalmente uma terceira etapa que espero que venha/possa acontecer, passará pela realização de conversas/entrevistas com alguns dos elementos envolvidos. O seu objetivo passa por clarificar e/ou aprofundar ideias ou referências que surgem no contexto dos registos autobiográficos.

É das duas primeiras etapas que dou conta, é sobre eles ou a partir deles que escrevo.

Assumo assim, uma dupla dimensão de trabalho. Uma primeira marcadamente interpretativa. Isto é, tendo por base o quadro de análise e os registos autobiográficos procuro interpretar os dados. Interpretação que decorre dos elementos identificados analiticamente, do seu questionamento. Não há qualquer pretensão de julgar, catalogar ou prescrever qualquer tipo de juízo. Uma segunda dimensão assumidamente exploratória, pressupondo, por um lado, que, apesar de não ser terreno virgem (Lopes; Sá, Abrantes; 2016) não é ainda comum cruzarem-se políticas educativas, sociologia da educação e reflexividade individual. Exploratória ainda porque não tenho (nem sei se virei a ter) conclusões.

Antes ainda de avançar para a caracterização do quadro de análise mobilizado, importa caracterizar e descrever aqueles que são o suporte do presente trabalho.

1.5. O acervo - os suportes/bases de análise

O diferente conjunto de opções de trabalho decorre, em muito, do meu próprio enquadramento no centro. Foi a partir do meu enquadramento no CQEP e no nível secundário, que me levou a definir alguns dos critérios de trabalho. Um primeiro, serem elementos em processo de nível secundário, ficando excluídos níveis anteriores. À medida que lia os registos e que procurava relações ou referências à escola e ao processo de escolarização, defini um segundo critério, serem elementos com vivência no concelho, isto é, serem locais. Não posso escrever naturais do concelho uma vez que fruto de políticas de saúde, muitos nasceram no hospital distrital e não no concelho de residência.

Entre um e outro dos critérios definidos reuni, até ao momento, um corpus de 33 registos autobiográficos. dos quais analiso 20 - por terem sido aqueles com que, até ao momento, lidei diretamente enquanto formador (Tabela 1).

Do total (20) 16 são do género masculino (correspondendo a 80%) e 4 do feminino (20%) . As idades distribuem-se entre os 26 anos

(dois dos elementos) e os 57, o mais velho. Globalmente tanto homens como mulheres apresentam uma média etária na casa dos 39 anos. Isto significa que, na generalidade, os registos autobiográficos dão conta da passagem pela escola ao longo das últimas 4 décadas do século passado e já, da primeira deste século.

Tabela 1 - caracterização dos indivíduos que compõem a amostra de registos autobiográficos; fonte: registos autobiográficos.

Intervalos etários			Género			Origens geográfica			Situação		
<25	0		H	13	85%	Sede	16	80%	Inicial	4	25%
26-34	5	25%	M	7	15%	Aldeias	4	20%	Intermédio	6	35%
35-44	10	50%							Avanç.	10	40%
45-54	4	20%									
+ 55	1	5%									

Pela referência à idade das pessoas que participam no estudo, os registos autobiográficos atravessam todo um oceano de políticas educativas. Desde os tempos da abertura e democratização, subjacente à emergência da democracia, nos anos 70 do século passado. Passa pela consolidação tanto do regime democrático como das estruturas educativas do país, expressos na implementação da Lei de Bases do Sistema Educativo, na década de 80 do século passado. Pela reconfiguração dos processos de avaliação e do surgimento da autonomia enquanto medida de política, nos anos 90. A finalizar, na primeira década deste nosso século, nos planos de apoio individualizados e na escola a tempo inteiro.

Os registos apresentam alguma diversidade entre si, seja ao nível do processo em que se encontram, seja pela escrita evidenciada.

Ao nível do processo criei um elemento classificador que consiste em enquadrar os registos em quatro fases. Uma fase de arranque onde ainda não existe escrita, mas intenção de escrever. Uma segunda fase que designo de inicial considerando que se deu início ao registo, à escrita mas que se apresenta com menos de 10 páginas de texto. Estes representam 25% do total (tabela 1) e espero acompanhar o seu crescimento. Apesar de inicial foram considerados por duas razões. Por conterem já elementos de referência

à escola e, segundo, para determinar se, ao longo do seu desenvolvimento, registam alterações (e que alterações) às referências iniciais. Uma terceira fase intermédia, com um corpo de texto que varia entre as 10 e as 30 páginas, representando 35% do total. Finalmente uma fase quatro, algo adiantada no processo, com mais de 30 páginas, em alguns casos a chegarem às 90 já perto do momento final da certificação. Estes são a maioria com 40%.

Ao nível do tipo de escrita que as autobiografias apresentam, os registos foram classificados mediante as orientações do quadro de referência estratégico de nível secundário da área de CLC. Aí se consideram três níveis de complexidade, a saber, identificação (de características descritivas, relata acontecimento ou situações sem os problematizar, e de base marcadamente pessoal/individual), compreensão (onde existe reflexão e uma apresentação de diferentes pontos de vista sobre um mesmo tema/assunto) e intervenção (ou de reflexão crítica perante o qual mobiliza um quadro referencial e valorativo) (Gomes; p. 67).

É este conjunto de registos que dão conta da vida de pessoas e de situações, que despertam, muitas vezes, emoções que utilizo para perceber a relação entre a escola e o seu território. Relação expressa nos sentimentos que cada indivíduo coloca na sua escrita e nas considerações que tece sobre a sua passagem pela escola. É essa escrita que mobilizo enquanto elemento de inquirição de relações.

2. Os registos autobiográficos enquanto inquirição de relações

A “elaboração de um Portefólio Reflexivo de Aprendizagens [faz] emergir memórias e recordações guardadas, de uma forma às vezes inesperadamente intensa” (Aníbal, 2014; p. 24). É esta reflexão “intensa” que considero que apresenta inúmeros desafios bem como inúmeras “potencialidades heurísticas” (Nóvoa, 1995; p. 7). Sendo que se torna essencial assegurar equilíbrios, sempre delicados, entre uma eventual “ilusão biográfica” fruto de uma excessiva centralidade do “ator”, e a análise dos dados como forma de compreender um tempo e a reação que estabelece entre escola e os sujeitos. Sem pretender entrar

na análise detalhada dos registos autobiográficos (ver Calha, 2014; p. 88 e seguintes), há duas notas que importa destacar.

Uma primeira referente ao conceito de reflexividade individual. Entendo reflexividade “como uma propriedade emergente das pessoas que permite aos indivíduos pensarem conscientemente sobre si mesmos, tendo por referência as suas circunstâncias sociais” (Caetano, 2011; p. 163). Assim entendida, a reflexividade individual relaciona-se com um contexto (de espaço, de tempo e de saberes) por onde os indivíduos se movimentam e que condiciona o viver e o pensar de cada um. Mas é também possível considerar, em face desse contexto, as circunstâncias de cada um, isto é, o conjunto de interesses, objetivos e estratégias que faz com que os indivíduos equacionam as suas situações e momentos de vida.

Assim considerada, a reflexividade individual pode ser relacionada com duas dimensões presentes ao longo deste projeto/estudo. Por um lado, na autonomia pessoal (entre processos de socialização e de subjetivação). Por outro em face do papel que o território assume no fomento ou no cercear dessa autonomia e as formas como condiciona e/ou interfere nos processos de socialização como de subjetivação.

O território assume aqui uma dimensão incontornável em face do processo de apropriação. Processo mediante a facilitação ou a criação de elementos de obstaculização, promovendo ou demovendo situações ou condições de apropriação pessoal. Por seu turno, o tempo é elemento fundamental para agir ou reagir e, assim, perceber os sentidos e as estratégias de regulação local. Assumo assim, que “a autobiografia não deixa de constituir um dos produtos mais completos (e complexos) da socialização” (Abrantes, 2014; p. 124) que une um (a pessoa) e outro (o seu contexto).

Segunda nota é relativa ao discurso. Neste campo pretendo ir ao encontro do “problema do sujeito e da verdade” (Foucault, 2017; p. 43). Isto é, até que ponto a regra escolar e os modelos veiculados pela escola, condicionam o sujeito e o definem na sua ação? Até que ponto e de que forma a relação entre um tempo e o saber que ele acarreta define o sujeito enquanto elemento de emancipação ou de submissão? Até que ponto as regras escolares e os discursos veiculados pela escola dão conta dos sujeitos, da sua relação com o território ou “com um regime”, uma norma?

Inerente a este processo encontra-se a relação que se pressupõe entre o sujeito e a escola nas formas de interpretar o real e o quotidiano ou de assumir (ou refutar) as formas de poder veiculadas. Formas de poder que poderão decorrer da escola, nas suas formas de emancipação ou conformidade, como do território considerando estruturas sociais e os elementos de mobilidade social. Ao considerar os registos autobiográficos, procuro captar os sentimentos, as ideias, aquilo que se pressupõe da/na relação entre a escola e o sujeito nas formas de “reconstrução do saber” e, mediante isso, na reconstrução de si enquanto sujeito.

Considero possível, mediante a análise às considerações de pessoas sobre o que as levou ao insucesso ou ao abandono escolar precoce, perceber que influências ou interferências se fizeram sentir no percurso de cada um. É certo que são juízos, considerações pessoais e individuais descritas em tempo diferente e sob pressupostos muito próprios. Contudo, não deixam de ser um lado da verdade, uma e apenas uma das suas dimensões. Por ela se perspetiva a (re)construção de ideias em face do tempo que decorreu entre o abandono e o momento em que se escreve e pensa sobre o que foi a escola, o que ficou dessa ação/intervenção.

No cruzar dessas diferentes dimensões (saber, agir, pensar e experiência), assumo um laço entre teoria e prática, pensamento e ação. Neste campo, da articulação entre saberes e ação, teoria e prática, a escrita inerente aos registos autobiográficos serve de suporte a um processo de análise. Serve para perspetivar o dito, o expresso, mas também e de igual modo o não dito, o omitido, em processo de re interpretação da palavra escrita e do pensamento que se lhe encontra associado.

Assim, os registos autobiográficos, a escrita na primeira pessoa, em processo de reflexão sobre o que se foi e o que se é, permitem perceber como os discursos (escolares e de poder) num contexto (de espaço, de tempo e de saberes) se entranha em nós, se naturaliza como se fosse nosso, pessoal, privado, individual. Para que se possa perceber e alcançar essas dimensões requiere-se uma quadro de análise que permita equacionar ideias, valores, símbolos, normas, regras. Um quadro que permita captar processos e a ação, mais que resultados.

3. O quadro de análise - entre a reflexividade e a ação

O quadro de análise a mobilizar tem, assim, de permitir captar não apenas as referências e indicações expressas mas ir além delas. Terá de permitir captar tudo aquilo que se agrega ao discurso e que pode decorrer da reflexividade de cada um. Desde dados factuais a elementos que assumem dimensões simbólicas (individuais e/ou coletivas), passando pelas ideias, aqui consideradas no cruzamento entre pensamento e ação, entre o saber e regras sociais (Jobert, 1992).

A opção pela sociologia da ação pública decorre da possibilidade que esta concede para que se equacionem diferentes escalas de análise, a inter-relação entre diferentes atores, a interdependência entre estratégias e objetivos. Ou seja, a opção pela ação pública permite colocar em evidência as “(...) múltiplas configurações de relações interdependentes e de estratégias interligadas de atores, redes de ação pública e sistemas de ação” (Commaill, 2009; p. 96)

Por intermédio da sociologia da ação pública, permite-se mobilizar conceitos como os de referencial, que mais não é que uma «(...) conceção do lugar e do papel que compete à sociedade» (Muller, 2011; p. 555). É constituído por valores (o que é desejável ou não), normas (enquanto guias de ação), algoritmos (que exprimem as relações causais) e imagens (o que cria os sentidos mais imediatos) (Muller, 2011). Por ele se cruzam dimensões e perspetivas de análise. A dimensão cognitiva, por onde se permite perspetivar o papel do conhecimento na ação que se institui, no quadro referencial que se mobiliza e pelo qual tanto se define o problema como as soluções. Uma dimensão normativa que define as regras, as normas que se encontram inerentes à situação. A uma dimensão instrumental que define os princípios de ação em função de problemas e dos valores (Jobert, 1992; p. 220).

Para além das diferentes dimensões, a sociologia da ação pública, enquanto “sistema de ação”, permite ainda considerar as diferentes escalas de análise. Da escala macro, inerente ao coletivo social, passando por uma escala meso decorrente do território do indivíduo, à micro escala, fruto do indivíduo. Escalas que se cruzam, confluem quando não se interpenetram na definição da ação e do pensar.

Deste modo, entre dimensões e escalas de análise, mediante a consideração da reflexividade individual, é possível trabalhar com elementos oriundos da opinião, dos valores, como das ideias que cada indivíduo carrega e faz trespassar no seu registo autobiográfico. É por intermédio desses elementos que se percebem os sentidos da ação de cada um inserido que está num dado contexto (de espaço, tempo e saberes). Estes registos são um ponto de vista sobre a história de cada indivíduo e, por isso mesmo, “contém elementos fundamentais da sua experiência e, sobretudo, de como ele a interpreta, a organiza e a mobiliza, na sua formação como ator social” (Abrantes, 2014; p. 114).

Mas mais que um quadro de análise estático, ainda que permita considerar diferentes dimensões, importa criar condições para o cruzamento e para a multiplicidade das situações que constituem o quotidiano da vida dos indivíduos. A sociologia da ação pública permite-se considerar as dinâmicas inerentes às relações. Isto é, estudar processos e não situações estáticas que são artificialmente interrompidas. Situações estáticas como uma fotografia que ilustra um momento, um instante, mas que descarta o antes e o depois. Interessa aqui perceber e incorporar no estudo do insucesso e do abandono o processo que a eles conduz, a despeito dos números que uma imagem possa identificar.

Mediante a consideração do processo e não de um momento ou instante, torna-se possível perceber o que perdura para além da espuma dos dias e se insinua como elemento estruturante. Perceber as formas intangíveis do poder e das relações sociais, como se imiscuem por entre o sujeito condicionando ou estimulando a sua ação, favorecendo ou condicionando a sua intervenção.

Nessa ação o que lhe está subjacente refere-se ao poder. Poder de governar o coletivo e de nos governarmos. Poder para definir escolhas, assumir opções, perseguir caminhos. Poder para assegurar as estratégias de relação entre a escola e o território, ou entre o sujeito e o seu espaço de ação. Poder nas suas diferentes formas, na suas diferentes (re)configurações e (re)criações por onde e apesar de parecer que tudo muda, permanece inalterado.

Em face das relações que se (re)configuram em função de interesses e objetivos, a história assume uma dimensão que permite ver e analisar

além do instante, do momento. É ela que permite considerar os processos de naturalização do insucesso. Na consideração dos processos e não do momento enquanto dimensão de análise, constrói-se e define-se uma “história do presente” que ajuda a perceber como se moldam e reificam conceitos e de qual o papel da escola nesse contexto.

Coloco em destaque, mediante a mobilização de um quadro de análise assente na ação pública, o papel do sujeito. Qual a sua capacidade, a sua intervenção, como faz a gestão dos seus interesses e da sua ação? Qual o papel da escola nesse processo? E qual a sua relação com o território?

4. O território

A relação entre o território e a educação não é coisa recente. No caso português remonta, pelo menos, aos anos 80 do século passado. Ao longo do último quartel do século XX a relação escola/território assumiu, por vicissitudes várias, mas não despiciendas, diferentes designações. Já está presente na Lei de Bases do Sistema Educativo Português (lei nº. 46/86 de 14 de outubro) com a referência ao “meio social” em que as escolas se integram visando “a sua transformação progressiva”. Sem preocupação de exaustividade, seguiu-se-lhe o “decreto da autonomia”, o decreto-lei 43/89 de 3 de fevereiro que determinava que a “atuação das escolas” devia passar pela “sua capacidade de diálogo com a comunidade em que se inserem” (Decreto-Lei 43/89, do preâmbulo). Certamente que não será para terminar mas a designação predominante nos tempos mais recente dá conta dos territórios educativos. De resto, o panorama nacional segue o exemplo internacional (Champillon, 2015). As designações não são nem ingénuas e menos ainda casuísticas. Remetem para diferentes formas tanto de relação, como de implicação entre escola e o espaço que integra. Daí que a relação escola / território esteja intimamente associada ao conceito de autonomia.

No âmbito da análise ao território, entre caracterização e dados estatísticos, recorri a elementos oficiais. Entre eles destaco o trabalho de caracterização da responsabilidade da Comunidade Intermunicipal do

Alentejo Central (CIMAC) e o Anuário Estatístico da Região Alentejo 2015. Destaco, uma vez mais, que não há a preocupação de avaliar nem as relações que se possam pressupor entre escola/educação/território, e, menos ainda, o que os indicadores estatísticos possam colocar em evidência. A preocupação passa tão-somente por perceber que relações e que mecanismos de regulação se podem instituir entre um e outro, entre escola e território.

Tabela 2 - caracterização de indicadores comparativos do território - Fonte: INE - Anuário Estatístico da Região Alentejo, 2015

	População ^a		Densidade ^b	Área		População Isolada ^a		Í.E ^c
Portugal	10341330		121.1	92295				146.5
Alentejo	724 391	7%	22.9	31604	34.2%	43687	6%	191.6
Alentejo Central	157746	21.78%	21.3	7393	23.4%	11419	7.2%	201.8
MoN	16323	10.35%	13.2	1232	16.7%	1936	11.9%	266.6

a - números absolutos; b - habitantes por km²; c - índice de envelhecimento;

O território educativo que aqui é considerado, situa-se na zona do Alentejo Central, coincidente com o distrito de Évora (tabela 2). É, de acordo com os últimos censos, a segunda cidade do distrito, logo a seguir à capital de distrito. Contudo, apresenta uma densidade populacional (13,2 hab/km²) bem abaixo dos indicadores regionais (22,9 hab/km²) ou mesmo do distrito da qual faz parte (21,3 hab/km²), dando conta da dispersão do concelho e do isolamento de muita da sua população. Ao nível do isolamento da população refira-se que, de acordo com os dados, praticamente 12% da população vive isolada. Pergunto até que ponto esta dispersão e o isolamento da população interfere e/ou condiciona a relação das pessoas com a escola e a educação formal? Até que ponto consegue a escola quebrar o isolamento, cumprir o seu papel de socialização e integração de todos numa mesma cultura e nos seus modelos sociais? Se hoje o isolamento geográfico pode não significar a limitação do acesso à informação, significa sempre uma perda ou uma carência ao nível da discussão de ideias, do conhecimento de outros modos e das formas de pensar. Desta forma, até que ponto a escola consegue colmatar este isolamento e a distância entre pessoas, de que forma este isolamento se reflete na relação das pessoas com a escola?

Do ponto de vista económico o concelho enquadra-se na estrutura da região onde se afirma uma “economia baseada predominantemente na agricultura, apresentando nos últimos anos uma evolução tendente à supremacia do setor terciário, relegando o setor primário para um plano inferior no conjunto dos três principais setores de atividade” (CIMAC).

Para além de uma sintética descrição geral, importa tomar em consideração dos números referentes à educação. Para o efeito e a partir do Anuário Estatístico da Região Alentejo, 2015, elaborei uma síntese onde foram considerados os indicadores de pré escolarização, a taxa bruta de escolarização por ciclo de ensino e as taxas de retenção e desistência por ciclo de ensino (Tabela 3).

Tabela 3 - Indicadores de Educação e escolarização - Fonte: INE - Anuário Estatístico da Região Alentejo, 2015

	Taxa de Pré escolarização	Taxa bruta de escolarização		Retenção e desistência			
		EB	ES	Total	1ºCEB	2ºCEB	3ºCEB
Portugal	90.9	110.3	117.4	7.9	4.1	8.6	12.3
Alentejo	99.8	113.8	113.6	9.4	5.8	11	13.1
Alentejo Central	101.2	113.6	126	8	4.2	10.9	10.8
MoN	98.7	108.6	82.6	13.6	4.6	16.7	24.1

A partir da tabela e para além de qualquer consideração genérica, o território em análise destaca-se pelos números. Se excetuarmos as taxas de pré escolarização, em linha com a região e acima dos valores nacionais, nos restantes notam-se as distâncias. Na taxa bruta de escolarização ao nível do ensino básico, ainda próximas mas já com desvantagem percentual relativa ao nacional, regional e distrital, acentua-se significativamente ao nível do ensino secundário, já longe dos valores regionais e, mais longe ainda, do valor nacional.

Será que pelo indicador da taxa bruta de escolarização entre ensino básico e secundário se poderá ler uma limitação (conformidade?) aos níveis básicos de escolarização? Que circunstâncias fazem com que a transição entre o ensino básico e o secundário seja tão negativa e tão

acentuada? De que forma o território, a sua dispersão, isolamento e densidade, implica nestes dados?

Por outro lado e considerando os valores referentes à “retenção e desistência”, é visível que que o processo de escolarização consome alunos, de resto à semelhança do nacional, regional e distrital. Isto é, cresce a taxa de retenção e desistência à medida que se avança na escolarização.

A partir destes dados que formas ou que modos de relação se podem perspetivar entre território e escola? Nomeadamente que estratégias de regulação são definidas, fruto da história e da cultura, no sentido de se incentivar ou constranger papel da pessoa em face do seu contexto?

5. O que dizem os registos autobiográficos

Enquanto trabalho assumidamente exploratório o questionar os dados serve como elemento de referência, de possível enquadramento para análise. Mostra também a riqueza de que se reveste o acervo.

De modo a fazer um ponto de situação entre a tabela 1 (atrás, p. 8) e a presente tabela (tabela 4, síntese escolar de dados) alguns elementos. Recordo que o total de indivíduo considerado é de 20, todos frequentam, no âmbito do processo de RVCC, o nível secundário.

Tabela 4 - Síntese escolar de registos autobiográficos - fonte: registos autobiográficos

Nível de abandono			Retenções		
1CEB	1	5%	Ano	Nº	%
2CEB	3	15%	3	2	10%
3CEB	12	75%	5	7	35%
SEC	1	5%	6	4	20%
			7	6	30%
			9	3	15%

Do conjunto de indivíduo, 3 frequentaram o pré-escolar. A partir da tabela 4 referências ao insucesso e ao abandono.

5.1. Sobre o insucesso

O insucesso acontece ao nível do 2º CEB onde, dos elementos que reprovaram, aconteceu por 11 vezes neste nível de ensino, correspondendo a 50% do total. No 2º CEB, o 5º ano é o mais marcante, com 7 das retenções (35%) contra 4 no 6º ano (20%). Uma vez que as retenções se distribuem de forma equilibrada entre os dois níveis de ensino (2º e 3º) referência para o facto de, ao nível do 3º CEB, se concentrarem no 7º e no 9º.

Enquanto formas justificativas (ou de racionalização) do insucesso, são apontadas diferentes circunstâncias. Desde as companhias “não era que fossem colegas que andassem a fazer algo de mal, mas diziam-me “vamos ali e não vamos à aula” e eu ia”. Passando pelo desinteresse ou pela falta de gosto, “nunca gostei muito da escola”, pela dificuldade em “encontrar o melhor método de estudo”, até à circunstância geográfica, das origens dos alunos, uma vez que os “ mais velhos gozavam com malta que vinha das aldeias”. Até questões mais particulares, mas que são comuns a diferentes elementos, como seja a “separação dos pais”, que provoca desestabilização emocional.

5.2. Sobre o abandono

No contexto do abandono escolar, um dos elementos abandonou a escola ainda na frequência do 1º ciclo do ensino básico (CEB). De igual modo 1 dos adultos abandonou a escola aquando da frequência já do ensino secundário. Dos restantes, 3 abandonaram quando frequentavam o 2º ciclo e 12 ao longo do 3º ciclo (o que faz com que 70% dos abandonos tenham ocorrido neste ciclo de ensino). É possível verificar que nem todos os abandonos foram precedidos por insucesso. Concretamente 6 (dos 17 elementos considerados) não tiveram insucesso antes de abandonar.

As causas mais apontadas para o abandono dividem-se em duas e têm correspondência no tempo. Os mais velhos por necessidade económico-financeiras. Uns afirmam de forma clara, “os (...) pais não tinham possibilidades financeiras para (...) [continuar] a estudar, só fizemos até à escolaridade obrigatória. Outros por opção própria, “Deixei a escola (...) porque queria trabalhar”. Entre uma e outra, entre dificuldades e opções, há quem assuma que saiu para ir “ajudar o (...) pai”.

5.3. A escola “primária”

Assim e tal como hoje, o processo de escolarização cria distâncias, frieza e desconforto ao longo do seu percurso. Praticamente todos os indivíduos referem com algum carinho e ternura o ingresso na escola “primária” (designação que apesar de vivida por poucos todos alimentam enquanto imaginário simbólico).

Todos têm uma referência sobre o início do seu processo de escolarização, ainda que varie na sua extensão e pormenorização. No “primeiro dia de aulas; a minha mãe acompanhou-me nesse dia e a ansiedade era muita pois finalmente ia aprender a ler e a escrever, a **tornar-me responsável**. Estava muito entusiasmado” (sublinhado meu). A responsabilidade surge em contexto escolar. É com a escola, com o início do processo que se afirma esta dimensão de responsabilidade, o “levantar cedo, ter horários para cumprir”. Há quem assuma a “mudança radical na (...) vida, pois tudo era diferente, os hábitos, as responsabilidades”. Para além de referir ser “necessário aprender regras de estar numa sala de aula”, seja por via da ausência do pré-escolar, que apenas um indivíduo frequentou, seja pelas novas regras de comportamento que se encontram inerentes à escola.

5.4. As transições

O processo de transição entre o 1º e o 2º ciclo é um momento fulcral e marcante para a maior parte dos indivíduos cujas autobiografias

foram, até ao momento, consideradas. Perante esse momento, afirmam “a seguir à escola primária fui para o 5º ano, com um cenário muito diferente, com muitos alunos, de todas as idades, muitos professores, muitos colegas novos, muitas disciplinas”. Reforçando a ideia “nova escola, novas amizades (...) era tudo diferente para mim.” Nesta diferença alguns assumem a fase delicada que se processou, “foi mesmo uma fase complicada em que eu queria saber de tudo menos da escola (...). Umhas vezes ia às aulas, outras faltava (...), como muitas vezes digo, andava lá a passear os livros”.

Não chegando o doloroso processo de transição, havia ainda que contar com alguns elementos fora ou além do contexto escolar. “No primeiro dia de aulas, como tradição, quem entrava para o 2º ciclo sofria as tão esperadas praxes”.

5.5. A distância das aldeias

Uma referência a reter diz respeito não apenas ao *bulling*, aos comportamentos disruptivos entre iguais, mas à troca entre quem é diferente pela sua origem. Primeiro inerente à mudança de escola, mas na relação entre urbano e rural. Na mudança de escola, “tudo mudou para pior, tinha de apanhar o autocarro (...) [onde] os mais velhos gozavam com malta que vinha das aldeias; (...)”;

6. Notas finais

Chamo de notas finais mas é, essencialmente, um conjunto de pistas, de possibilidades, de questionamento a desenvolver. São ideias que decorrem do trabalho desenvolvido. Não apenas da escrita e da análise dos registos autobiográficos, mas também do meu próprio enquadramento enquanto docente. Enquanto docente leio os registos, mas falo com as pessoas, oiço os seus comentários, o dito que não está escrito. Por vezes são complementos, outros simples desabaços, outras ainda formas que permitem compreender o que está escrito, vão além do escrito.

Estas notas finais divido-as em dois contextos, um referente à escola, outro sobre o território.

Relativamente à escola os elementos mostram a persistência de alguns elementos que estão na base do insucesso. Nomeadamente, as referências à indiferença, o alheamento, o desinteresse que, de um modo geral, a escola provoca no aluno. Até que ponto estas referências estarão relacionadas com uma cultura local pouco propiciadora da educação formal? Até que ponto a persistência destas situações não revelam, por si, formas de resistência da cultura local (popular) à cultura e padronização escolar?

Uma outra referência que ainda hoje se faz notar, entre indicadores sociais e escolares, refere-se ao momento de transição particularmente entre ciclos. É um momento de rutura, de assumida tensão entre o aluno e a escola. No momento de transição de ciclo, nem sempre de escola, são os amigos que se perdem, as amizades que se desvanecem. Serão, certamente, o confrontar de novas/outras regras, outros regimes de conformidade.

Por outro lado e numa outra dimensão, o território, entre a conformidade submissão ao destino e a manifesta dificuldade de identificar fatores que permitam contrariar desígnios, situações. O território apresenta elementos de fragilidade que se repercutem na escola e no (in)sucesso dos seus alunos. As distâncias, o isolamento, o desconhecimento do outro, a prevalência de regras informais, o valorizar as dimensões mais práticas e “naturais” do campo em contraponto às culturas de cidade, à massificação e homogeneização das regras, dos comportamentos, dos modelos sociais.

Por último referência ao retorno destes adultos. Afinal por que regressam eles se antes manifestaram o seu desinteresse, a sua indiferença se não mesmo as suas dificuldades de relacionamento com as disciplinas? Se é certo que muitos retornam à escola por via de necessidade de progressão na respetiva carreira profissional, a maioria regressa para reconhecimento e expectativa pessoal. Quem regressa são, na sua maioria, elementos que estão instalados com algum conforto na vida. Emprego estável ou próprio, situação social estabilizada. Regressam assim, para seu auto reconhecimento que é, ao mesmo tempo, o reconhecimento escolar das suas competências e do seu papel.

Entre as dificuldades expressas e as circunstâncias de retorno à escola, maioritariamente de quem estabilizou na vida, pergunto até que ponto a escola cumpre a missão de compensar diferenças sociais? Até que ponto a escola fomenta a estrutura social existente não permitindo ou, pelo menos, não igualizando, situações de mobilidade?

Referências bibliográficas

- Abrantes, P. (2014). De como escrevemos a vida e a vida se inscreve em nós: um estudo da socialização através da análise de autobiografias. *Educ. Soc., Campinas*, 35 (126), 111-127.
- Abrantes, P., Aníbal, A., & Paliotes, F. (2014). Do método biográfico em sociologia da educação. *Sociologia da educação*.
- Anibal, A. (2011). *Vidas escritas: para uma tipologia dos documentos pessoais como fontes de uma sociologia à escala individual – o caso dos Portefólios Reflexivos de Aprendizagens*. Disponível em http://cies.iscte.pt/destaques/documents/WP-CIES117_Anibal_000.pdf
- Anuário Estatístico da Região Alentejo - 2015*. (2016). Lisboa. INE.
- Apple, M. W. (2013). Can education change society? Du Bois, Woodson and the politics of social transformation *Review of Education*, 1(1), 32-56.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação - espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.
- Cabeça, M. (2012). *As condutas dos escolares e a construção do cidadão social - uma análise política pelo referencial dos instrumentos de regulação (1977-2007)*. (Tese de doutoramento), Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Cabeça, M. (2013). *O PCA como instrumento de vinculação do aluno ao trabalho escolar*. Comunicação ao I Congresso Internacional Envolvimento dos Alunos na Escola: Perspetivas da Psicologia e Educação, Instituto de Educação, Lisboa.
- Cabeça, M. (2014a). De aluno a cidadão social: a (re)configuração normativa e cognitiva de aluno e de cidadão. In B. N. e. L. P. Nico (Ed.), *Educações no Alentejo* (pp. 75-82). Évora.
- Cabeça, M. (2014b). Um percurso curricular alternativo, a ação biopedagógica da diferenciação educativa. In I. V. Fialho, José, M. Cid, & M. Favinha (Eds.), *Congresso Internacional de políticas educativas, eficácia e eficiência das escolas* (pp. 15/30). Universidade de Évora, Évora: Centro de Investigação em Educação e Psicologia – Universidade de Évora (CIEP-UE).

- Caetano, A. (2011). Para uma análise sociológica da reflexividade individual. *Sociologia, Problemas e Práticas* (66), 157-174
- Calha, A. (2014). *Entre Brobdingnac e Lilliput: a apresentação de si na narrativa autobiográfica produzida nos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências* (Tese de doutoramento), Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Canário, R. A., Natália, Cavaco, C., & Marques, M. (2012). *Iniciativa Novas Oportunidades - Genealogia de uma política de educação de adultos*. Comunicação ao VII Congresso Português de Sociologia, Porto.
- Champollion, P. (2015). Education and territory: a conceptual framework. *SISYPHUS - journal of education*, 3 (2), 12-27.
- Comaille, J. (2009). O Modelo de Janus da regulação jurídica. O carácter revelador das transformações do estatuto político da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (87), 95/119.
- Foucault, M. (2017 [2015])). *O que é a Crítica*. Lisboa: Texto & Grafias.
- Freire, P. (2003 [1996]). *Pedagogia da autonomia - saberes necessários à prática educativa* (26ª ed.). São Paulo: Paz e Terra.
- Jobert, B. (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42(2), 219-234.
- Lopes, J. A., Amândio, S. e Abrantes, Pedro. (2016). *A Vida entre Nós - Sociologia em carne viva*. Lisboa: Deriva Editores.
- Loureiro, A. (2012). “Novos” territórios e agentes educativos em sociologia da educação: o caso da educação de adultos *Revista Lusófona de Educação* (20), 123/139.
- Gomes, M. (2006). *Referencial de competências chave para a educação e formação de adultos - nível secundário* DGFV Ed.. Lisboa.
- Maurício, C. (2016). da «ilusão biográfica» às novas biografias. In *Quem faz a História* (Ed. Tinta da China, pp. 23/32). Lisboa: Neves, J.
- Nóvoa, A. (1995). *Vida de professores* (P. Editora, 2ª ed.). Porto.
- Resende, J. M., & Caetano, P. J. (2011). Socialização Política na Escola Secundária Portuguesa: as composições entre o projecto estatal imaginado de Cidadania e as gramáticas políticas disponíveis. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, XX, 317-330.
- Rose, N. (2007). *The Politics of Life Itself - biomedicine, power and subjectivity in the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.

EIXO 2

Autonomia da escola e 'descentralização' para o Município

ATORES LOCAIS E CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL

Elisabete Martins
Centro de Estudos de Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa
Elisabetemartins5@msn.com

Joaquim Machado
Centro de Estudos de Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa
jmaraujo@porto.ucp.pt

Resumo

Nas últimas três décadas, os municípios portugueses viram reconhecida a sua capacidade técnica e legitimidade política para assumir novas competências e alargar os domínios da sua intervenção na área da educação escolar. No domínio da ação concreta, vários municípios têm ocorrido a distintas solicitações das escolas e vão mesmo para além do que a lei obriga.

Em finais do século XX, o Estado reconhece níveis distintos de capacidade dos municípios e distingue entre competências universais e competências não universais, abrindo a possibilidade de celebrar contrato com vários deles no âmbito da gestão local da educação escolar e, em 2014, no âmbito do Programa Aproximar, o Governo estabeleceu a figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, apostando na valorização dos municípios e dos diretores das escolas na gestão local da educação escolar.

Nesta comunicação apresentamos o enquadramento teórico e metodológico e alguns dados recolhidos no âmbito de uma investigação com

vista à dissertação de mestrado em Ciências da Educação na Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa. Este estudo visa compreender o modelo de governação localmente instituído, identificando as principais alterações na organização do Município e na sua relação com as escolas, que resultam da assinatura do “contrato de educação e formação municipal” celebrado com o ministério da educação, bem como distinguindo as forças e fragilidades identificadas pelos atores locais (escolares e não escolares).

O estudo desenvolve-se num concelho do norte de Portugal, assume uma natureza qualitativa e recorre à pesquisa e análise documental e a entrevistas semiestruturadas ao vereador da educação e aos diretores das escolas.

Palavras-chave: políticas educativas, descentralização, regulação, contrato.

1. A Centralização, a Descentralização e a Desconcentração

Durante o Estado Novo, a administração da educação em Portugal esteve subordinada a uma conceção de “Estado educador”, isto é, o Estado assumia-se como educador exclusivo de todos os cidadãos, a ele cabia a *educação nacional* e à administração central (Formosinho e Machado, 2014, p. 13). Mas, a partir dos anos setenta, assiste-se a várias transformações e conseqüentemente à incapacidade por parte do Estado centralizado e uniforme de resolver os problemas e de responder às necessidades da sociedade.

De facto, a massificação escolar e o conseqüente crescimento das taxas de escolarização, as mudanças tecnológicas e as crises económicas dos anos setenta, entre outras mudanças, criaram dificuldades ao Estado centralizador na gestão de um sistema educativo de qualidade crescente. Assim, alteram-se a conceção do papel do Estado e a sua relação com o sistema educativo alteram-se. Num primeiro momento, o Estado, embora mantendo a superintendência sobre todo o sistema, procura diversificar e flexibilizar a educação escolar” e efetua algumas desconcentrações de competências para as escolas ou para os órgãos

intermédios da administração (Fernandes, 2014, p. 38), entre os quais os municípios.

Importa, no entanto, distinguir a centralização da descentralização. Fernandes (2005:54) afirma que, “globalmente, centralização significa que a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas (...) apenas a função de executar as diretivas e ordens emanadas desse poder central.” Desta forma, requer a existência de uma organização administrativa hierárquica, sendo a responsabilidade e o poder de decisão unicamente da Administração central.

Para o mesmo autor, a desconcentração “é uma modalidade atenuada da centralização” (2005, p. 55), uma vez que as principais características da centralização mantêm-se, nomeadamente a estrutura hierárquica da administração. No entanto, algumas decisões são tomadas por agentes em posições intermédias ou numa posição inferior da hierarquia. É de referir que os poderes destes agentes são delegados e não próprios, continuando a pertencer por direito ao superior e, por isso, mantêm-se a dependência hierárquica presente na centralização.

Fernandes (2005, p. 56) refere duas formas de desconcentração: a desconcentração territorial e a desconcentração técnica ou funcional. Na desconcentração territorial, os serviços, cujas competências podem ser polivalentes ou generalistas, são distribuídos pelo território. No que diz respeito à desconcentração técnica ou funcional, as competências incidem sobre um leque delimitado, podendo abranger todo o território nacional. Neste tipo de descentralização, o referido autor considera que as autarquias se apresentam-se como um exemplo.

A descentralização efetua-se mediante a transferência por via legislativa de atribuições e competências de órgãos de Estado para os órgãos das autarquias locais, mas é um processo com características distintas da desconcentração administrativa porque: 1) supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma coletividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns; 2) implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da coletividade perante os quais respondem; e 3) não está subordinada hierarquicamente a

outro órgão constituindo uma organização administrativa independente, limitando-se o controlo do Estado à verificação da legalidade dos atos praticados (Fernandes, 2005, p. 57-58).

Alerta o autor que a descentralização é uma resposta política a movimentos de base, locais e regionais e, mais do que estimular esses movimentos, existe, por vezes, a intenção expressa ou disfarçada de os controlar e canalizar para os fins próprios da administração e não para o reconhecimento do local ou da escola como centro de ação política ou educativa (2005, p. 61).

2. Competências do Município

Segundo Pinhal, os municípios são “pessoas coletivas públicas de população e território, dotados de autonomia administrativa e financeira face à administração central” (2006, p. 102). Estes órgãos de soberania são detentores de competências próprias em diversos sectores, entre eles a Educação, e a sua intervenção “decorre do aumento da autonomia local consagrado nas leis superiores da República aprovadas depois da revolução de 1974” (2006, p. 103).

Considerando a transferência de competências educativas da administração central para os municípios, Fernandes (2004:34) distingue três fases na participação dos municípios portugueses na educação.

Na primeira fase – entre 1976 e 1986, datas que correspondem à realização da primeira eleição municipal e à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), respetivamente – o papel do município é entendido como “um serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória”. Os municípios apenas assumem alguns encargos financeiros com a educação escolar, nas construções escolares, no equipamento e manutenção de estabelecimentos e escolas de educação pré-primária e primária, residências e transporte escolar assim como na ação escolar.

Na segunda fase, determinada pela publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, é conferido ao município um novo papel na educação: o de agente educativo mas considerado como um parceiro privado. Apesar de não ser muito clara a participação do município na educação, a LBSE reconhece-lhe um papel educativo em certas áreas

ou modalidades do sistema educativo. Segundo Carvalho (2012), este diploma incorpora dois dos principais princípios democráticos consagrados na Constituição portuguesa – a descentralização e a participação “de todos os implicados no processo educativo” bem como a “integração comunitária” dos estabelecimentos de ensino e de educação, não fazendo alusão a qualquer papel de relevo para os municípios.

Em 1987, surge o Conselho Nacional de Educação em que participam os municípios através da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Esta medida representa uma evolução no que diz respeito ao reconhecimento e à valorização do poder local, nas decisões do poder central. Para além disso, é atribuído aos municípios a criação de centros de educação pré-escolar e de educação especial, de formação extraescolar e ainda a criação de escolas de formação profissional. Para os municípios, estas últimas formariam profissionais qualificados que contribuiriam para o desenvolvimento económico e tecnológico das respetivas comunidades.

A terceira fase de definição do papel do município no sistema educativo inicia-se em 1996. O município é encarado como interveniente de estatuto público na promoção e coordenação local da política educativa.

Entre várias medidas tomadas neste último período, é de salientar a publicação do Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de maio que veio modificar significativamente o papel do município, nomeadamente, no que diz respeito à sua intervenção na administração e gestão das escolas e à orientação da educação. A inovação mais importante deste diploma é a criação dos Conselhos Locais de Educação de iniciativa e responsabilidade do município, órgão que permite às autarquias intervir em vários sectores que até ao momento eram exclusivamente da competência das escolas e da administração central.

Esta análise põe em evidência que, sobretudo após a publicação da Lei de Bases, a autarquia surge como um parceiro da escola/administração central, havendo, da parte do Governo, tentativas de atribuir às autarquias novas tarefas e responsabilidades referentes aos domínios por estas já assumidos, equacionando-se como cenário previsível para o futuro próximo o alargamento das competências a outros domínios (Carvalho, 2012).

Tendo em conta a legislação aplicável no final de 2003, Pinhal (2012: 254) distingue três tipos de competências em matéria de

educação dos municípios: as competências relacionadas com a concessão e o planejamento do sistema educativo; as competências relacionadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços (uma das competências mais antigas dos municípios); e as competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino. Atualmente, os municípios detêm competências por via da consagração legal nos seguintes domínios: construção e gestão do parque escolar e dos equipamentos educativos; apoios socioeducativos; apoios complementares aos apoios educativos; recursos humanos; e planejamento e administração da educação local. A evolução dessas competências mostra o aumento e a diversificação das competências dos municípios em matéria de educação.

No entanto, convém acrescentar que os municípios têm vindo a assumir responsabilidades para além daqueles que lhes são legalmente impostas, através da promoção e da participação em iniciativas locais. Ao conjunto dessas atividades Pinhal designa-as de “não competências”, isto é, “as atividades dos municípios que, embora pertencendo aos domínios das suas atribuições, excedem as competências definidas por lei” (2012:615). De uma forma sintética, Pinhal (2012: 612-658) cataloga as não competências em três grandes grupos: “os projetos educativos próprios ou em associação”; “a criação de estabelecimentos de educação e ensino” e por último “a formação de agentes educativos, culturais e desportivos”.

O Estado reconhece níveis distintos de capacidade dos municípios e distingue entre competências universais e competências não universais, abrindo a possibilidade de celebrar contrato com vários deles no âmbito da gestão local da educação escolar e, em 2014, no âmbito do Programa Aproximar, o Governo estabeleceu a figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, apostando na valorização dos municípios e dos diretores das escolas na gestão local da educação escolar.

Entretanto, vários municípios ambicionam ser, não apenas promotores e coordenadores locais das políticas educativas centrais, mas também autores e intérpretes das suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007; Machado, 2015).

3. Metodologia e objetivos do estudo

Os “contratos de educação e formação municipal” vêm, pois, fortalecer a ação do município como interveniente de estatuto público, quando delegam nos municípios competências no âmbito da gestão escolar e da oferta educativa e formativa e no âmbito da gestão curricular e pedagógica (Machado, 2015, p. 16).

O nosso estudo desenvolve-se num concelho do norte de Portugal, que assinou, em 2015, um “contrato interadministrativo” com o ministério da educação e visa compreender o modelo de governação localmente instituído, identificando as principais alterações na organização do Município e na sua relação com as escolas, que resultam da assinatura do “contrato de educação e formação municipal” celebrado com o ministério da educação, bem como distinguindo as forças e fragilidades identificadas pelos atores locais (escolares e não escolares).

O estudo assume uma natureza qualitativa e recorre à pesquisa e análise de documentos (como o projeto educativo municipal e o próprio “contrato”, e a entrevistas semiestruturadas ao vereador da educação e aos diretores dos agrupamentos de escolas do concelho.

4. A perspetiva dos diretores das escolas

Nesta comunicação damos conta da perspetiva dos diretores dos agrupamentos de escolas, nomeadamente no que concerne à ação do município na educação no concelho, ao envolvimento das escolas e às responsabilidades do Conselho Municipal de Educação, bem como sobre as vantagens e desvantagens

4.1. A ação do Município na educação no concelho

A Educação passou a ser uma referência para o Município, dando-lhe uma importância muito grande. De entre as várias competências do

Município na área da educação, destacam o esforço de requalificação das escolas e dos equipamentos. Para além disso, há competências no âmbito dos recursos humanos, no que diz apenas respeito à seleção dos assistentes operacionais.

4.2. O envolvimento das escolas

Todos os diretores respondem que as escolas foram envolvidas em todo o processo de elaboração do contrato, através de um conjunto de reuniões. Houve ainda reuniões em todos os agrupamentos de escolas para esclarecimento de professores, assistentes técnicos e assistentes operacionais para que todos pudessem ser esclarecidos e pudessem tirar todas as suas dúvidas. Os diretores declaram que foram ouvidos e participativos nas negociações e na elaboração do documento final.

4.3. As responsabilidades do Conselho Municipal de Educação

Em termos de *timing*, coincidiu haver uma reorganização legislativa das competências do CME e, portanto, os diretores passaram a ter direito de voto, pois até aí não tinham esse direito em igualdade com os outros representantes, porque no início só um diretor tinha voto em representação dos restantes, embora pudessem estar todos presentes sem direito a voto. Agora todos têm direito a voto e cada um representa o seu agrupamento.

4.4. Vantagens e constrangimentos

Apesar de ser um projeto recente, os diretores realçam, como principal vantagem, a proximidade de decisão: “Se calhar estreitamos os laços de poderes que existiam entre o Poder Local e as escolas”. Outro aspeto interessante tem a ver com a falta de pessoal/ assistentes operacionais: a autarquia também tem resolvido este problema. Há um acordo

e uma delegação de competências: a gestão do pessoal não docente é feita pelo Agrupamento de Escolas e a sua seleção é feita pela autarquia.

Consideram ainda como favorável que a gestão pedagógica tenha ficado ao encargo das escolas e assinalam que há uma vantagem muito importante que tem a ver com a proposta da oferta formativa a nível dos cursos profissionais. Ela é feita em bloco com o município e temos tido respostas imediatas, concretas de acordo com as nossas expectativas e de acordo com aquilo que ansiamos. Antes era muito difícil negociar para termos aqui cursos profissionais.

Persistem, no entanto, alguns constrangimentos. Assim, consideram que a situação complicou-se no que respeita à área administrativa, que agora não têm que dar satisfação apenas a uma, mas a duas entidades. Referem que estavam habituados a trabalhar apenas com a tutela e que agora há uma triangulação, considerando que tal facto torna a situação mais burocrática.

Ainda na área administrativa, referem que as plataformas lhes “roubam” imenso tempo, que elas exigem informações que têm de ser preenchidas em cada plataforma e que apresentam ainda algumas deficiências de funcionamento.

Por fim, assinalam a necessidade que diretores e o próprio Município sentiram de se ajustarem, de se adaptarem aos seus novos papéis e competências.

No âmbito da investigação em curso, os dados aqui apresentados ainda serão triangulados com os que resultam da análise do projeto educativo municipal e do próprio “contrato interadministrativo”, bem como com a perspectiva do vereador da educação no município.

Referência Bibliográficas

Alves, A. P. P. (2013). *A decisão numa escola com contrato de autonomia: questão de marketing?* (Dissertação de mestrado). Departamento de Educação, Universidade de Aveiro.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora

Carvalho, M. I. G. (2012). *A (des)centralização e a intervenção dos municípios na educação – A perceção dos diversos atores educativos* (Dissertação de mestrado).

Universidade Católica Portuguesa, Departamento de Economia, Gestão e Ciências Sociais, Viseu.

Erasmie, T. & Lima, L. (1989). *Investigação e projetos de desenvolvimento em educação*. Braga: Universidade do Minho

Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. A. Costa, A. Neto Mendes & A. Ventura (Orgs), *Políticas e Gestão Local da Educação, Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al.. *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições ASA

Fernandes, A. S. (2014). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado et al.. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projectos Educativos Municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão

Formosinho, J.; Machado, J. (2014). A regulação da educação em Portugal do Estado Novo à Democracia. In J. Machado et al.. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projectos Educativos Municipais* (pp. 13-33). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Machado, J. (2015). A gestão local da educação escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 2015, 11-34

Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado – Elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.), *Por uma Escola de Qualidade para Todos: Programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e administração da Educação*. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro. Consultado em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/ssimposio2007/40.pdf

Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (org.), *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 100-128). Lisboa: Educa.

Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian Fundação para a Ciência e Tecnologia.

A DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO ENTRE A AUTONOMIA DAS ESCOLAS E A AGENDA DA MUNICIPALIZAÇÃO

Henrique M. P. Ramalho
Instituto Politécnico de Viseu – Escola Superior de Educação
hpramalho@esev.ipv.pt

Resumo

Neste ensaio analítico, procuramos compreender o modo como os conceitos de *autonomia*, *descentralização* e *municipalização* se intercedem no quadro do discurso normativo que regulamenta a direção e gestão das organizações escolares. A preceito, é objetivo deste trabalho caracterizar as (des)conexões e, até mais relevantemente, as colisões ocorridas nos percursos delimitados pela produção legislativa, convocando a relevância, mais ou menos incrementada, por um lado, das prerrogativas associadas ao discurso da autonomia das escolas e, por outro, ao papel dos municípios na governação (descentralizada) das escolas portuguesas.

Interessa-nos, em última instância, tecer um recorte analítico e interpretativo mais esclarecedor sobre as (des)articulações legislativas estabelecidas entre autonomia, descentralização e municipalização. Metodologicamente, procedemos a uma análise de conteúdo sistemática da legislação de referência. Desenvolvemos uma sistematização de procedimentos do tipo temático categorial, prosseguindo com a definição das respetivas categorias, atendendo, especialmente, à *homogeneidade* e *pertinência qualitativa* dos temas adjacentes (Bardin, 1995), obedecendo a uma metodologia de análise de *inferência não frequencial*, alinhada com um exercício de agrupamento de *significações da mensagem*, recorrendo a um processo de *enumeração* de “referências específicas” empiricamente relevantes (Almeida & Pinto, 1995).

Na discussão dos dados, debatemos o modo como é pedido às escolas que formalizem o arquétipo da *autonomia*, em (des)articulação com os moldes em que a *descentralização* (ou a ausência dela) se manifesta no governo formal dessas instâncias periféricas, balizados e mediados, precisamente, pelas mais recentes iniciativas que visam um maior incremento da agenda da municipalização da educação.

Concludentemente, aferimos à ideia de uma descentralização do sistema educativo intercedida por uma autonomia centralmente decretada e por uma tendência de municipalização que se mostra demasiado heterónima e estranha a uma conceção de escola autónoma, fazendo prevalecer uma descentralização do sistema muito mais sustentada pelo dogma da municipalização e menos por uma efetiva autonomização das escolas.

Palavras-Chave: sistema educativo, escola pública, descentralização, autonomia, municipalização.

Introdução

As mais recentes iniciativas legislativas que, discursivamente, versam a autonomia das escolas têm racionalidades e efeitos ainda por indagar sobre as maiores ou menores possibilidades de serem adotadas matrizes efetivamente descentralizadas na sua direção e gestão, incluindo, as mais recentes delegações de funções da área educativa nos municípios.

Neste entrecho, é crucial que se questione e problematize o modo como os conceitos de autonomia, descentralização e municipalização se intercedem no quadro do discurso normativo da administração, direção e gestão das organizações escolares, tendo como referência as (des)conexões ocorridas nos percursos delimitados pela produção legislativa (cf. Batista, 2014), considerando-se que a sua implementação constitui um primeiro momento da ação pública nos procedimentos políticos de descentralização das políticas educativas e de autonomização da escola pública portuguesa.

Convocando a relevância, mais ou menos incrementada, por um lado, das prerrogativas associadas ao discurso da autonomia das escolas e, por outro, do papel dos municípios na governação das escolas,

interessa-nos, em última instância, tecer um recorte analítico e interpretativo mais esclarecedor sobre as (des)articulações e colisões legislativas estabelecidas entre autonomia, descentralização e municipalização, concretizando a nossa interpretação e respetivas conclusões em torno de dois eixos interpretativos: i) *Sobre a preponderância da municipalização sobre a autonomia das escolas*; ii) *Sobre o ímpeto reformista de uma descentralização de matriz municipalista*.

Mais especificamente, visa-se compreender como é que, em discurso oficial, é mobilizado e formalizado o arquétipo da autonomia, em (des)alinhamento com os moldes em que a descentralização se manifesta no governo formal das escolas, balizados e mediados pelas mais recentes iniciativas que visam um maior incremento da agenda da municipalização da educação em Portugal.

Do ponto de vista metodológico, e tendo como referência os dados contextuais circunstanciados ao nível do discurso político-normativo, partimos de uma análise qualitativa, na linha de uma revisão sistemática qualitativa (Zimmer, 2004), e procedemos à integração de dados primários qualitativos não combinados estatisticamente (Castro, 2001).

A análise do tipo sistemático em que se baseia o presente texto refere-se ao estudo do *corpus* legislativo, na perspetiva de um discurso oficial privilegiado, operando com os critérios da validade, da primordialidade, exaustividade, atualidade e autenticidade dos documentos em causa (Cardoso, 2007).

Procedemos à sistematização de dados que reportam aos domínios e análise das asserções feitas em sede de seis diplomas legais relacionados com o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, e com o regime de delegação de competências nas autarquias e a regulamentação dos conselhos municipais de educação e aprovação do processo de elaboração de carta educativa.

Tendo em conta as etapas de análise de conteúdo enunciadas por Laurence Bardin (1995, 2011), desenvolvemos uma sistematização de procedimentos do tipo temático categorial, prosseguindo com a definição das respetivas categorias temáticas, atendendo, especialmente, à *homogeneidade e pertinência qualitativa* dos *temas adjacentes*. Para isso, obedecemos a um procedimento taxonómico, com recurso a um processo

de *codificação* dos dados brutos inscritos nos documentos selecionados, correspondendo a uma agregação em *unidades semânticas de registo* ou “unidades de análise” (Almeida & Pinto, 1995, p. 105), pela execução de “recortes de nível semântico” alinhados com o sentido dado à “noção de tema”. Configuramos, assim, uma “análise temática” baseada em “unidades de análise” e nas consequentes “unidades de contexto” (Morales, 1999, p. 5; Bardin, 2011, p. 82), com recurso a “proposições portador[as] de significações isoláveis” ou “palavras plenas” (Bardin, 1995, pp. 104-105; 2011, p. 82), ou a “códigos de definição da situação”, que passa por descobrir “núcleos de sentido” (Bogdan & Biklen, 1994, pp. 221, 223) com significado para os objetivos da nossa análise.

Do ponto de vista da metodologia de análise propriamente dita, o nosso trabalho de *inferência não frequencial* corresponde a uma “interpretação controlada” (Bardin, 1995, p. 133), alinhada com um exercício de agrupamento de *significações* da *mensagem*, recorrendo a um processo de inserção de “referências específicas” empiricamente relevantes (Almeida & Pinto, 1995, pp. 134, 135, 137) para a consolidação do nosso recorte semântico-analítico e interpretativo sobre as (des) articulações legislativas estabelecidas entre autonomia, descentralização e municipalização do ensino.

1. A descentralização do sistema educativo entre a autonomia das escolas e o *municipalismo* educacional: referências teóricas e normativas

A problemática que versa as interseções entre a autonomia das escolas e a agenda da municipalização da educação tem como epicentro uma orientação *para e da* ação pública nos procedimentos políticos de descentralização que tende, nos dias de hoje, a evoluir desde a prerrogativa da transferência de encargos financeiros do Estado para as autarquias, para uma aclamada transferência de competências na elaboração e controlo do projeto educativo – via carta educativa – de feição municipalista (Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio).

Do ponto de vista teórico e concetual, é necessário tecer observações de referência que nos abeirem de significados da descentralização,

da autonomia e, subseqüentemente, do municipalismo educacional. Para isso, procuraremos acercarmo-nos, de forma interferida de algumas perspectivas alusivas à autonomia, à descentralização e à municipalização da esfera educativa.

Ainda em sentido genérico, diríamos que a *vulgata* cultura participativa das escolas é utilizada para introduzir a concepção democrática de direção educativa baseada em estruturas de participação próprias suscitadoras da *ação de participar* nos processos de tomada de decisão. Contudo, a transição dos modelos organizacionais escolares centralizados para os modelos mais descentralizados, *per se*, compromete os atores com uma maior dedicação e disponibilidade de tempo, capacidade de autoconduta, planificação, discussão coletiva e aprovação de propostas, na base da partilha de diferentes pontos de vista e na construção de um projeto educativo que sirva todos os membros da comunidade educativa.

Congruentemente, alinhamos a nossa discussão na linha de abordagem da centralização *versus* descentralização do Estado ou, como diz Thomas S. Popkewitz (1996, p. 119), da

[...] evolução de poder, referindo-se este último às movimentações no *locus de poder para contextos geograficamente locais, como por exemplo, através da governação da educação por parte da comunidade. A análise situa o Estado como uma entidade “real” em oposição à sociedade civil [...] consiste em situar o problema Estado no marco da problemática de regulação,*

em que a própria organização escolar, por referência aos seus estatutos, deve reservar-se ao direito de funcionar como uma unidade livre e autónoma face ao exterior.

Não obstante, começa a ser visível uma tendência para incrementar, alternativamente, um *descentralismo* do tipo municipalista, que legitima a passagem de uma democracia abstrata para uma democracia concreta. Contudo, essa última tipologia, sedeada nas estruturas do poder municipal, ao manter-se em linha com o ideário da democracia liberal, amplamente submetido aos caprichos de um eleitoralismo recheado de interesses arquitetados à escala local, continua a materializar uma séria disposição para manter a governação municipal na esfera de uma espécie de *democracia formal periférica*.

Neste caso, fará sentido chamar ao debate o desenvolvimento do *municipalismo* português, segundo as linhas de um já vetusto modelo administrativo descentralizado, onde tende a prevalecer uma linha de descentralização desenvolvida, exclusivamente, à feição das ditas expectativas dos municípios, em detrimento das expectativas das organizações escolares.

Não sendo um dado absolutamente novo, a arquitetura da municipalização da educação, em Portugal, conhece interessantes avanços com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto), ao alterar a designação do Conselho Local de Educação para Conselho Municipal de Educação, com a incumbência de desenvolver o processo de elaboração da Carta Educativa Municipal, ainda que mantendo a prerrogativa de órgão de coordenação e consulta. A partir daqui, nos municípios surge uma nova tendência: a emergência do município como novo *centro de poder recentrado* nas periferias para decidir sobre a estratégia de subsidiariedade no complexo capítulo da (re)distribuição do poder de decisão sobre as políticas educativas locais.

Ainda assim, numa primeira análise, face à prerrogativa de se tratar de um órgão de coordenação e consulta, a arquitetura prosseguida naquele efeito de municipalismo não parece assegurar o Conselho Municipal de Educação como instância de decisão da política local de educação, traduzindo-se, assim, uma dupla retórica descentralizadora: por um lado, serve para ausentar as organizações escolares do processo de descentralização do Sistema e, por outro, e talvez mais irónico, transforma o município, enquanto velha estrutura descentralizada da administração pública, como mero instrumento de perpetuar uma camuflada desconcentração do Sistema, cujas orientações têm vindo a ser tomadas de forma unilateral, instando a cooperação contratualizada dos municípios em prol de uma agenda de regulação que se mantém amplamente centralizada (Fernandes, 2005).

Não obstante, uma das mais recentes iniciativas oficiais que nos alerta para a formação, nas periferias, de novos *centros de poder recentrado* ocorre na vigência do XIX Governo Constitucional, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, que, entre outros objetivos, tinha por missão identificar competências dos serviços e organismos da administração central suscetíveis de serem

objeto de uma descentralização política via municípios, em sede de transferência de competências, com carácter definitivo e universal (cf. art.º 114.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro). Com a designação “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas”, sob a égide de um regime jurídico da transferência e da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), estamos perante uma iniciativa centralista que, de alguma forma, enceta um conjunto de intenções e ações públicas que se mostram suficientemente afirmativas para se constituírem num marco importante na municipalização das funções sociais, com particular destaque para as políticas de escola em Portugal.

Uma outra particularidade passa pelo facto de, apesar de o legislador assumir, no quadro das disposições gerais, uma transferência de competências com carácter definitivo e universal, o ato de delegação de competências sugere-se mais volátil, sendo que está sujeito à celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade (art.º 120.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro), e com possibilidade de ocorrer a cessação por caducidade, revogação ou resolução (art.º 123.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

O esquema de delegação de competências redefine a cadeia de decisão das políticas educativas, se bem que numa clara continuidade ao modelo burocrático e racionalizador, afastando-se da matriz da subsidiariedade dos processos de tomada da decisão educativa (cf. Formosinho, Fernandes & Lima, 1988).

À luz do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, a celebração daqueles contratos interadministrativos prevê a delegação de competências em domínios que já estão atribuídos aos municípios e a novos domínios até agora atribuídos, apenas, às escolas ou à tutela. Acresce o facto de se tratar de uma tipologia contratualista que pode, “mediante solicitação do respetivo município, atribuir carácter vinculativo aos pareceres do conselho municipal de educação relativamente ao exercício pelo município das competências delegadas através daquele contrato.” (art.º 9.º, do Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio).

Articuladamente, este cenário de municipalização da educação é reforçado por ações públicas ditas representativas dos atores locais em sede de Conselho Municipal de Educação, pelo que

[...] passa a estar assegurada a participação no conselho municipal de educação de todos os diretores dos agrupamentos de escola ou escolas não agrupadas. Além disso, o conselho municipal de educação passa a assumir um papel mais relevante de coordenação, quando exista no município um nível mais aprofundado de descentralização administrativa, mesmo que em fase de projeto-piloto, através de contratos interadministrativos de delegação de competências. Com efeito, nestes casos, os pareceres do conselho municipal de educação podem eventualmente assumir um valor jurídico reforçado, podendo ainda ser criada uma comissão permanente, com competências de acompanhamento corrente e articulação dos municípios e dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio).

Face ao cenário da contratualização interadministrativa que enquadra boa parte do processo de delegação de competências, não nos deverá suscitar estranheza que o Conselho Municipal de Educação desponte como “um instrumento de regulação, de controlo da Administração Central sobre a Administração Local (a pretexto de uma política de descentralização)” (Cruz, 2012, p. 254).

Através do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, assiste-se a um reforço das orientações prescritas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, em que a municipalização da educação é acionada com recurso a dois importantes e decisivos instrumentos administrativos, concretizando um estatuto meramente afluyente do papel dos municípios no exercício da descentralização da administração da educação decaída para um nível local e, necessariamente, periférico. Assim, a par do papel do Conselho Municipal de Educação, às menções feitas à Carta Educativa subentende-se um papel estratégico de planeamento da ação educativa no “novo” centro de decisão educacional de nível local por delegação contratualizada do mando central.

Não obstante, a relação estranha que decorre desse estatuto afluyente relativamente à escola pública insere-nos numa nova edição do *(re)centralismo administrativo*, agora numa versão mais localista, a que optamos por designar de *centralismo periférico*, cujas prerrogativas e funções inerentes aos Conselhos Municipais de Educação, ao serem assim esclarecidas:

O conselho municipal de educação é uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo (art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro),

reduzem o discurso da autonomia a uma narrativa instrumental e revogadora da escola enquanto instância privilegiada para o exercício de descentralização das políticas educativas. No limite, e continuando com o discurso retórico de afirmar a autonomia das escolas, estas passam a ter que emular não apenas com o Estado central mas, também com um novo centro administrativo periférico que passa a ter preponderância administrativa sobre as questões educativas ao nível local, encetando-se uma espécie de *neocentralismo periférico* com grandes entraves à autonomia das organizações educativas, suscitando uma nova forma de regulação recorrendo a centros de poder já instituídos relegando, definitivamente, a escola como centro de decisão para segundo plano.

A propósito, Licínio Lima (2015, p. 16), referindo-se criticamente ao programa “Aproximar Educação”, consolida assim a racionalidade que conectamos à expressão *neocentralismo periférico*:

Trata-se de medidas que pretendem, pretensamente, descentralizar apenas desconcentrando ou que acabam mesmo por recentralizar o poder de decisão político-estratégico, embora devolvendo responsabilidades e encargos, introduzindo novas formas de tutelar o poder local, de o controlar e administrativizar, de lhes restringir as sua autonomia legítima, através da legislação ordinária, de processos de contratualização, de imposição de novas regras de gestão, de consignação de verbas, de imposição de certos ratios, entre outros mecanismos de microgestão.

Neste caso, o recurso à estratégia do *(re)centralismo administrativo periférico*, o Estado procura “na localização das políticas, nos reajustamentos e nos compromissos locais, na redistribuição de competências, saídas para a crise geral que o atravessa” (Cruz, 2012, p. 64).

Com efeito, a *territorialização* de feição municipalista adota uma configuração de “política nacional num contexto de crise de legitimação da acção do Estado, que, quebrando a lógica de Estado Educador delega poderes na comunidade reservando-se a um papel de regulação e de controlo” (Cruz, 2012, p. 40), ainda que em discurso oficial se assista ao incito da prerrogativa do *subsidiarismo institucional*, no sentido de olhar para o nível municipal enquanto detentor de

algumas (poucas) atribuições exclusivas claras em termos educativos (...) pode mesmo dizer-se que se encontra estabelecido um sistema de competências concorrentes entre os vários níveis da administração central, numa aplicação de numa certa subsidiaridade por desconcentração (Pinhal, 1997, pp. 181-182),

Eis que surge uma contradição insuperável deste modelo de descentralização: ou rejeita a autonomia das escolas, ou se acerca da opção de manter esquemas ou discursos sobre a autonomia intercedidos com a intervenção direta dos decisores políticos dos municípios no dia-a-dia dessas mesmas escolas:

E as escolas, pergunta-se? Elas são inevitavelmente a moeda de troca neste “negócio” de desejos e de ilusões que paira no ar. Não terão mais autonomia, com toda a certeza e terão de se submeter, em várias áreas – tratadas, caso a caso e em geometria variável nesta “experiência” – às decisões dos MEC “pequeninos” que se irão estabelecer em cada concelho “intervencionado” (Rolando Silva, 2015, p. 6).

No limite, o próprio princípio da subsidiariedade da distribuição do poder de decisão deverá ser analisado na base da sintonia (ou ausência dela) entre a autonomia das escolas e o modelo de descentralização instituído (Batista, 2014), suscitando a compreensão da narrativa legislativa intercedida pela tónica da municipalização do ensino e pelo discurso apologético da autonomia das escolas organizado em sede legislativa da seguinte forma:

[...] no Programa do XIX Governo Constitucional, a educação é assumida como um serviço público universal sendo estabelecida como missão do Governo a substituição da facilidade pelo esforço, do dirigismo

pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia.

Neste sentido, a administração e a gestão das escolas assumem-se como instrumentos fundamentais para atingir as metas a prosseguir pelo Governo para o aperfeiçoamento do sistema educativo. [...] o Governo pretende promover a sua revisão com vista a dotar o ordenamento jurídico português de normas que garantam e promovam o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, condições essenciais para a melhoria do sistema público de educação. Para tal contribuirá a reestruturação da rede escolar, a consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia, a hierarquização no exercício de cargos de gestão, a integração dos instrumentos de gestão, a consolidação de uma cultura de avaliação e o reforço da abertura à comunidade (Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho),

Percebe-se que o modelo de descentralização instituído implica o incremento de uma unidade de ação e harmonização e, até, hegemónica, de nível municipal, com as práticas de autonomização das escolas, sendo comumente aceite a ideia de que, nas circunstâncias em que os municípios

[...] dispõem de competências efectivas no domínio da administração da educação, a sua participação faz-se normalmente através do exercício do seu poder de tutela sobre a escola e através de estruturas de âmbito territorial mais vasto que englobam os vários estabelecimentos de ensino da sua zona de influência (Barroso, 1995, p. 26),

ou, como refere o Conselho das Escolas, (parecer nº 01/2015, de 16 de fevereiro, p. 12),

Os CEFM [contratos de educação e formação municipal] não se constituem como uma via de aprofundamento da autonomia das Escolas, nem de reforço dos seus projetos e identidades. Pelo contrário esvaziam as Escolas da pouca autonomia que têm e subtraem poder de decisão aos seus órgãos de Administração, acabando, inevitavelmente, por diluir o carácter institucional das Escolas ao integrá-las como mais um serviço entre os que já existem nos Municípios aderentes.

Neste caso, tal como João Barros (2016, p. 22) sugere, “A descentralização é a resposta a um problema de proximidade do centro em relação à periferia; [...] o que parece estar em causa é a aplicação local de uma ordem nacional;”, sugerindo o autor (2016, p. 28) que o que é preponderante é a “discussão sobre o tipo de competências que são delegadas para os municípios e em que medida são compatíveis com a autonomia atribuída às escolas.”

A descentralização assim arquitetada aparece associada à necessidade de revigorar um modelo de regulação do Sistema já instituído. Provavelmente, estamos perante um cenário que, sob o mote da descentralização, aquartela um Estado que consegue conservar

[...] a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização e controlo do sistema público de ensino, limitando-se a transferir as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia. Este processo de regulação do Estado faz-se pela burocracia tecnológica (com recurso às múltiplas plataformas informáticas de recolha e tratamento de dados) ou, a posteriori, pela avaliação que se transforma (pelas normas e procedimentos adotados) num poderoso instrumento de governação associado aos dispositivos de “accountability” (prestação de contas) (Barroso, 2016, p. 24-25).

Como já observámos, os efeitos perversos da territorialização e da descentralização, tal e qual aqui os observamos, surgem inscritos em tipologias, cenários e em dinâmicas institucionais e orgânicas de feição contratualista e implementalista. Podemos, inclusivamente, estar a falar de estratégias que ressituem os centros de regulação local não dotados de autonomia efetiva, mas dotados de *novíssimos* instrumentos, como é o caso dos contratos de autonomia e contratos interadministrativos, de comando à distância, seja pelo lado da retórica da autonomia escolar, seja pelo lado da eloquência apologética da descentralização de feição municipalista.

2. Categorização e sistematização dos dados documentais

O critério de análise que envolveu as respetivas categorias temáticas (Bardin, 2011, p. 147) baseou-se numa classificação extraída do

corpus textual de cada um dos diplomas legais analisados, mediados pelos referenciais teóricos que mobilizamos para o efeito.

No cômputo global, o nosso *corpus* textual integrou os seguintes documentos:

Tabela 1 - Documentos selecionados para análise de conteúdo

Enquadradores de Unidades de Análise relativas à Unidade de Contexto Escola	Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho Despacho normativo n.º 6/2014, de 26 de maio
Enquadradores de Unidades de Análise relativas à Unidade de Contexto Município	Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio

Em conformidade com a metodologia explanada, operamos com os seguintes elementos de codificação e categorização dos dados documentais, a que corresponde à subsequente “unitarização ou transformação do conteúdo em unidades” (Moraes, 1999, p. 4) e descrição em função das respetivas unidades de contexto:

Tabela 2 – Quadro referencial de categorização e sistematização dos dados

Categorias temáticas	Unidades de análise	Unidades de Contexto
C1 - Disposições relativas à autonomia (Escolas/ Agrupamentos)	Significados de autonomia	
	Processos associados à realização da autonomia	
	Conceito de autonomia	
	Princípios e prerrogativas associados	
C2 - Disposições relativas à descentralização (Municípios)	Significados de descentralização	
	Processos associados à realização da descentralização	
	Conceito de descentralização	
	Princípios e prerrogativas associados	
C3a - Atribuições institucionais das Escolas/Agrupamentos	Competências atribuídas às Escolas/Agrupamentos	
C3b - Atribuições institucionais dos Municípios	Competências delegadas nos Municípios	

C4a - Atribuições orgânicas das Escolas/Agrupamentos	Competências do Conselho Geral	
	Competências do Diretor	
	Competências do Conselho Pedagógico	
C4b - Atribuições orgânicas dos Municípios	Competências do Conselho Municipal de Educação	

3. Análise dos dados

Tendo como referência de análise os objetivos observados na introdução, avançamos, agora, com uma análise que opera com a interseção estabelecida entre as categorias, as unidades de análise e as unidades de contexto, correspondendo a um exercício de cotejo semântico de sentidos, significados, princípios e caracterização de processos e dinâmicas subjacentes às categorias de conteúdos em análise.

Relativamente às categorias C1 e C2 (disposições relativas à autonomia *versus* disposições relativas à descentralização), verificámos importantes desconexões e colisões, seja em termos de significados, processos, conceitos e princípios/prerrogativas adjacentes. Com efeito, no conteúdo normativo decorrente do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril (alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), infere-se um significado de autonomia dotado de um conjunto de competências transferidas para as escolas, assumindo-se o seu processo de delegação, iminentemente, instrumental, no sentido de atribuir maior responsabilidade pelos níveis de eficiência e eficácia do sistema educativo, conectando-a à prerrogativa da prestação de contas. Ou seja, no quadro do mesmo diploma legal, delega-se autonomia com o objetivo de serem agilizados, na periferia, mecanismos mais preponderantes de prestação de contas que, numa escala periférica mais efetiva, tenderá adotar a forma de *extração de contas*, com recurso a mecanismos e esquemas de avaliação interna e externa da ação das escolas:

(...) a autonomia das escolas (...) se refere à identificação das competências da administração educativa que devem ser transferidas para as escolas. (...) a autonomia constitui não um princípio abstrato ou um valor absoluto,

mas um valor instrumental. (...) maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o diretor, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade. A prestação de contas organiza-se (...), pelo desenvolvimento de um sistema de autoavaliação e avaliação externa.

No que concerne à unidade de análise *processos associados à realização da autonomia*, desoculta-se a lógica de processamento da autonomia, submetendo-a, primeiro, a um processo de transferência simetrizado por um esquema racionalista de delegação,

A transferência de competências da administração educativa para as escolas observa os princípios do gradualismo e da sustentabilidade. (...) Quanto à possibilidade de transferência de competências, o regime jurídico aprovado pelo presente decreto-lei mantém o princípio da contratualização da autonomia” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

e, depois, reduzindo-a a um mero instrumento *neogerencialista* de feição contratualista, enquanto mecanismo privilegiado de transferência do ónus de qualquer escola poder gozar de autonomia. Inclusivamente, restringe-se o reforço da capacidade autonómica das escolas ao capítulo da gestão dos tempos letivos e não letivos:

Os órgãos de administração e gestão de cada escola veem, assim, reforçada a sua autonomia para a gestão do conjunto de horas de trabalho docente, letivo e não letivo, da forma que se lhes afigure mais coerente com os objetivos que no projeto educativo se propõem alcançar (Despacho normativo n.º 6/2014, de 26 de maio).

e à possibilidade de celebrar contratos de autonomia orientados para os processos de avaliação organizados para a melhoria da qualidade do serviço educativo por elas prestado:

O aprofundamento da autonomia das escolas decorrerá, em grande medida, através da celebração de contratos de autonomia (...). Toda esta trajetória de aprofundamento da autonomia das escolas é realizada em estreita conexão com

processos de avaliação orientados para a melhoria da qualidade do serviço público de educação, pelo que se reforça a valorização de uma cultura de autoavaliação e de avaliação externa (...) (Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

A isto parece corresponder um conceito de autonomia instrumental, pelo que se afasta da sua dimensão mais substantiva e política, dando primazia aos aspetos técnicos da gestão pedagógica, curricular, dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

A autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira (...) (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

Um conceito que, *per se*, se articula com princípios dotados de um sentido processual convergente, como é o caso da transferência de competências claramente vinculada à avaliação externa, subentendendo-se uma autonomia delegada, contratualizada e vigiada a partir de fora e gerida por dentro, pressupondo que a “(...) **associação entre a transferência de competências e a avaliação externa da capacidade da escola para o seu exercício constitui um princípio fundamental**” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), ao mesmo tempo que se assiste a um contágio, segundo as mesmas prerrogativas, das lideranças, que se subentendem cooperantes e fiéis ao mecanismo do *contrato* e resignadas a liderar processos do tipo gestor, envolvendo a autonomia das escolas no ideário *neogerencialista* da escola pública portuguesa:

(...) no âmbito da sua autonomia, cada escola faça de forma mais livre e mais responsável as opções de organização curricular que melhor se adaptem às características dos seus alunos. (...) fomenta-se a implementação de projetos próprios, que valorizem as boas experiências e promovam práticas colaborativas, tendo em conta os recursos humanos e materiais

de que as escolas dispõem. (...) maior espaço para a decisão atribuído aos dirigentes pressupõe características de liderança e capacidade de decisão que permitam uma boa gestão dos recursos disponíveis (Despacho normativo n.º 6/2014, de 26 de maio).

Da análise que fazemos da categoria *disposições relativas à descentralização*, percebe-se que, ainda que de forma recôndita, o legislador coloca em rota de colisão o ideário da estrutura do Sistema segundo as prerrogativas da autonomia das escolas e o aparelho da municipalização do ensino, defendendo, a propósito da regulamentação dos conselhos municipais de educação e aprovação do processo de elaboração de carta educativa, “(...) uma nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância, no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de co-responsabilização entre ambos quanto aos resultados deste” (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro). Porventura, as colisões estabelecidas entre o regime de autonomia das escolas e o ímpeto do municipalismo educacional enceta-se, formalmente, quando a própria tutela “(...) aponta caminhos para um novo processo de transferência de competências da administração central para os municípios e as entidades intermunicipais, com o respetivo envelope financeiro mas sem aumento da despesa pública, em domínios como a educação” (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro), recorrendo a um significado de descentralização claramente inscrito numa agenda da *nova gestão pública*. Por um lado, socorre-se, mais uma vez, da contratualização dessa mesma descentralização, no sentido de ser observado “(...) no município um nível mais aprofundado de descentralização administrativa, mesmo que em fase de projeto-piloto, através de contratos interadministrativos de delegação de competências.” (Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio). Por outro lado, parece encetar um efeito de descentralização do Sistema que se confunde muito mais com um novo exercício de regulação periférica do Sistema, instrumentalizando estruturas administrativas já edificadas (Neto-Mendes, 2014).

Eis que se assiste a uma definição normativa do tipo instrumental, em feição dos dogmas da eficiência e eficácia da gestão de recursos (à

semelhança do que foi observado a propósito do conceito de autonomia), da conceção oficial de descentralização:

A descentralização representa um processo evolutivo da organização do Estado, visando o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro),

recorrendo a um efeito de racionalização *neogerencialista* com base numa delegação contratualizada dos “recursos disponíveis e a [uma] responsabilização política mais imediata e eficaz” (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro) das instâncias ditas descentralizadas.

No que concerne às *atribuições institucionais das Escolas/Agrupamentos e dos Municípios* (categorias C3a e C3b), o legislador obteve uma margem suficiente para, de algum modo, não caldear as competências das escolas/agrupamentos (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), com as competências delegadas nos municípios (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro). Contudo, no quadro particular das categorias C4a (*atribuições orgânicas das Escolas/Agrupamentos*) e C4b (*atribuições orgânicas dos Municípios*), quando comparamos aquelas competências delegadas nos órgãos municipais, juntando-lhe as atribuições orgânicas do Conselho Municipal de Educação (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro; Decreto-Lei n.º 72/2015 de 11 de maio), com as competências dos órgãos de administração e gestão escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), as coincidentes atribuições observadas tendem a provocar uma difícil separação e, paradoxalmente, articulação entre as atribuições orgânicas das escolas/agrupamentos e as competências delegadas no contexto de ação mais privilegiada dos órgãos municipais (cf. Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro; Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio).

Numa alusão geral, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, prevê que seja da competência do Conselho Municipal de Educação “(...) analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita (...), à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, (...)”, colidindo, ainda que parcialmente

ou implicitamente, com a competência atribuída ao Diretor para “a) Definir o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada;” (cf. Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

Numa aceção mais concreta das interseções de competências atribuídas aos órgãos municipais e aos órgãos escolares, destacamos as seguintes:

- a) Uma das competências do Conselho Municipal de Educação é “[...] d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal;” (Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio), presumindo que essa apreciação decai sobre todos os projetos educativos dos agrupamentos da área de cada município, estamos perante uma competência, conflituante, já que, ao “(...) conselho pedagógico compete elaborar a proposta de projeto educativo a submeter pelo diretor ao conselho geral e ao Conselho Geral compete aprovar o projeto educativo, acompanhar e avaliar a sua execução.” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho). Sendo relevante o facto de alguns dos elementos dos Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escolas terem assento no Conselho Municipal de Educação, será expectável que esses membros reproduzam a sua posição ou emitam posicionamentos distintos em ambos os órgãos? Qualquer uma das opções, cremos nós, tenderá a sofrer de incompatibilidade ou de incoerência decisória e representativa;
- b) No enquadramento do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, prevê-se que os órgãos municipais tenham interferência direta, ainda que não exclusiva, ao nível da “Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino;”, sendo que, também ao Diretor de Agrupamento é cometida a competência para “Exercer o poder disciplinar em relação aos alunos nos termos da legislação aplicável;” (cf. Decreto-

Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho);

- c) É da competência do Conselho Municipal de Educação deliberar sobre a “Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio;” (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro), suscitando uma clara interferência (intencional, por parte do legislador) na autonomia dos órgãos escolares no campo restrito da contratualização da sua própria autonomia, sendo que, em concreto, compete ao Diretor elaborar e submeter à aprovação do conselho geral propostas de celebração de contratos de autonomia. Ao Conselho Geral compete aprovar as propostas desses contratos e ao conselho pedagógico compete emitir parecer sobre as propostas de celebração dos mesmos (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).
- d) Prevê-se que os órgãos municipais, no enquadramento dado pelo Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, procedam à gestão dos processos de ação social escolar, sendo que, também ao Conselho Geral dos agrupamentos compete definir as linhas orientadoras do planeamento e execução das atividades no domínio da ação social escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho);
- e) No enquadramento do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, no âmbito da gestão curricular e pedagógica, os órgãos municipais têm competência para proceder à definição de medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, aglomerando esta atribuição com a competência do Conselho Pedagógico para definir princípios gerais nos domínios da articulação e diversificação curricular, dos apoios e complementos educativos e das modalidades especiais de educação escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho);

- f) No domínio dos ensinos básico e secundário, são delegáveis, ao nível da gestão escolar e das práticas educativas, nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais a gestão da orientação escolar (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro), o que, cumulativamente, constitui uma atribuição orgânica do Conselho Pedagógico, a quem compete definir critérios gerais nos domínios da informação e da orientação escolar e vocacional, do acompanhamento pedagógico e da avaliação dos alunos (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

O enquadramento do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, permite, inclusivamente, que os órgãos municipais adquiram alguma preponderância sobre os órgãos escolares, designadamente, em relação a dois importantes domínios face aos quais, o agrupamento passa a ter um aparente papel de mera instância de informação e gestão: *i)* Gestão do calendário escolar; *ii)* Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos.

Interpretação e conclusões

Sobre os efeitos da preponderância da municipalização sobre a autonomia das escolas: As (des)coincidências dirimidas em torno da autonomia, da municipalização e da descentralização do Sistema revelam um discurso normativo de feição recentralizadora.

Por um lado, a autonomia das organizações escolares e dos municípios sintetiza-se na possibilidade de interpretar o que tem que ser centralmente controlado, assumindo-se como estruturas dotadas de uma “licença” de gestão e implementação e não, necessariamente, de conceção, mantendo em agenda do controlo ideológico e cultural central sobre o Sistema, convenientemente articulado com o reconhecimento de práticas locais que favoreçam tanto a pluralidade dos projetos/iniciativas como a responsabilização profissional dos atores da periferia (Pacheco, 2000).

Per se, a autonomia sempre foi discursivamente introduzida, ainda que de forma implícita, como mecanismo de descentralização. Contudo, na análise de conteúdo com que operamos neste ensaio, o

termo “descentralização” não surge incorporado na nomenclatura padrão dos diplomas legais prescritores do regime de autonomia e gestão das organizações escolares analisados.

Por seu lado, o *copus* legislativo relativo aos municípios, ausenta, quase por completo, a palavra autonomia, ainda que lhe subjaza um carácter instrumental pela via da análise que encetamos em trono da descentralização operada via município.

De uma forma genérica, a descentralização caracteriza-se pela restituição de poderes “(...) mediante a criação de pessoas colectivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais a cada uma das quais comete o exercício de uma atribuição ou de um feixe de atribuições” (Machado, 1982, p. 4), em que, idealmente, tanto organizações escolares como municípios deveriam ser assumidos como “[...] organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (não sujeitos, portanto, ao poder de direcção do Estado), autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais” (Formosinho, 1986, p.64), dotadas de autonomia em relação ao Estado, as quais têm competências definitivas de tomada de decisão cuja revogação não caberá, desta feita, ao Estado.

Por seu turno, a desconcentração consiste na “‘delegação de poderes’, mediante a delegação nos órgãos estaduais periféricos (ou seja, nas direcções de serviços locais) de poderes para a decisão de certos problemas administrativos que se lhes deparem” (Machado, 1982, p.4), ao mesmo tempo que contribui para o reforço do controlo central, percebendo-se que “uma rede desconcentrada multiplica a presença do poder central em todos os locais, mantendo-se a cadeia hierárquica de comando e proporcionando-se a possibilidade de acção de controlo indirecto” (Formosinho, 1986, p. 64).

Na nossa análise fomos observando que, seja pelo registo da autonomia das escolas, seja pelo pela via da municipalização, o que prevalece no discurso do legislador é a tónica da “delegação de competências”, alinhando, num caso e noutro, as ações destes dois contextos periféricos muito mais pela prerrogativa da desconcentração e menos pelo ideário de uma efetiva descentralização (Fernandes, 2005). Eis que surgem, face às organizações escolares e municípios, duas possibilidades:

ser [...] autónoma ou heterónoma; [...]. Autonomia significa, ao contrário de heteronomia, que a ordem da associação não é outorgada – imposta – por alguém fora da mesma e exterior a ela, mas pelos próprios membros e nessa qualidade qualquer que seja a forma em que tal tenha lugar (Weber, 1983, p. 108).

Acresce que aquilo que parece emergir como um quadro reformista de descentralização administrativa insurge-se, muito mais, como um esquema de recentralização desconcentrada reservando, aos municípios, um papel de instância afeta ao alto funcionalismo do mando central, legitimado pela retórica de relançar os municípios como estruturas administrativas estrategicamente alocadas nos territórios, com o fim de promover uma repartição equitativa dos bens sociais e, em particular, da educação. Vislumbra-se um processo de descentralização focalizado no ímpeto da municipalização que não pressupõe, propriamente, deslocar o processo (ou parte dele) de referencialização das políticas educativas do centro para a periferia de matriz municipal, sendo que o referencial é, aqui, compreendido como “o conjunto de valores, de normas ou de imagens de referência em função dos quais são definidos os critérios de intervenção do Estado, bem como os objetivos da política pública considerada” (Baudouin, 2000, p. 285).

Ao decifrar o Município como novíssimo centro (local) das políticas educativas, observa-se uma séria disposição para ausentar o papel da escola como entidade relevante nos esforços futuros da reforma dos modelos de governação descentralizada que, em concreto, diz respeito às políticas educativas locais, num claro exercício ideológico de violação do princípio de autonomia da escola, resvalando para a perda da sua centralidade enquanto instância local de configuração descentralizadora do Sistema. Neste caso, reserva-se à escola a competência de organizar e ceder informação e gerir processos subsidiários sob o comando inerente aos órgãos municipais.

Termos como territorialização, localização e descentralização surgem dotados de um sentido cerimonial, litúrgico e retórico de alta intensidade, traduzido num processo de contratualização interadministrativa da delegação preponderante e alargada de competências do Estado Central para os municípios, com um franco descrédito para as escolas/agrupamentos (Cribb & Gewirtz, 2007).

Com efeito, vimos que em vários domínios da ação educativa, o Conselho Municipal de Educação sobrepõe-se aos órgãos escolares. Diríamos, mesmo, que todo o *corpus* legislativo tende a retirar-lhes significado e relevância política e, até, gestonária, circunscrevendo a ação desses órgãos a um efeito de agência de gestão de um novíssimo centro administrativo dotado de um caráter tutelar da gestão educativa mais próximo e de maior capacidade vigilante da ação escolar, submetendo as organizações escolares a um duplo poder tutelar: um central (Ministério) e um local (Município).

A colisão mais preponderante que observamos na nossa análise, ainda que nos surja algo implícita, tem que ver com a possibilidade de, por um lado, associar o processo de descentralização ao regime autonómico das escolas e, mais preponderantemente, ao mecanismo da municipalização da educação, para além de ocorrer num quadro normativo do tipo contratualista, sendo que os contratos interadministrativos tendem a imiscuírem-se, para não dizer, a sobreporem-se, aos contratos de autonomia das escolas, pelo que a via privilegiada (e única) para promover a dita descentralização do Sistema parece ser a municipalização e não a autonomização das escolas, segundo uma tendência de municipalização que se mostra demasiado heterónima e estranha a uma conceção de escola autónoma.

Àquelas lógicas contratualistas, em especial as que se referem aos contratos interadministrativos, associam-se as prerrogativas da *Nova Gestão Pública* (Araújo, 2010) nos contornos mais vulgares de um Estado gerencialista, envoltos na questão de “saber se esta mesma descentralização, sobretudo num contexto de escassez de recursos, não se transformará numa técnica de gestão” (Estêvão, 1999, p. 148) sedeadada num novo centro de gestão periférica. Subjazem-lhe as preocupações da (velha) racionalidade de gestão da educação orientada para os resultados, enquanto garantia de que a educação pública mostra-se eficiente e, ao mesmo tempo, otimizadora dos resultados obtidos pela máquina estatal, no seu todo:

Constituem idéias centrais da Nova Gestão pública um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia;

focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras (Araújo, 2010, p. 145).

Instigando a um *neogerencialismo* associado a processos e dinâmicas que, ideologicamente, legitimam o direito (delegado ou transferido) de gerir, a agenda da *Nova Gestão Pública* institui o Município como autoridade gerencialista superior à escola/agrupamento de escolas, cujo objetivo primordial parece ser “(...) incorporar estas estruturas como as formas de conhecimento que governam padrões de relacionamentos internos e externos. (...), a gerencialização é um processo de criação de formas de ‘gerir’ e tipos de gestores” (Newman & Clarke, 2012, p. 359). Além do mais, subentende-se, aqui, uma arquitetura de articulações entre ações profissionais e práticas gerenciais de coordenação e orientação, segundo as premissas de um modelo de governação empreendedora, na senda dos velhos critérios da produtividade, orientação para o cliente, modelos descentralizados de gestão, eficiência e eficácia dos serviços, estrategicamente acompanhados por programas de responsabilização – *accountability* – e avaliação de desempenho.

A partir do momento que é recorrente no *corpus* legislativo a alusão da hiperresponsabilização dos atores locais focalizada na qualidade e excelência do serviço educativo que promovem, em que o ímpeto do municipalismo tende a representar uma mudança cultural que procura “(...) deixar a força de trabalho livre para inovar e aperfeiçoar os serviços e para introduzir organizações mais centradas no cliente e olhando para fora” (Newman & Clarke, 2012, p. 361), assiste-se ao incremento acelerado do *neogerencialismo* educacional (Clarke & Newman, 1993; Pollitt, 1993), radicado no pressuposto de que deve ser dada liberdade para gerir.

Ao mesmo tempo, inscreve a municipalização da educação em dinâmicas de dispersão do poder controlador do Estado, sendo que tal dispersão significa “o encolhimento do estado e o simultâneo aumento de seu alcance na sociedade civil” (Clarke & Newman, 1997, p. 29),

em que "tanto profissionais como gestores ficaram sujeitos às exigências de missões organizacionais, estratégias comerciais e normas de desempenho" (Newman & Clarke, 2012, p. 363), pelo que o espaço de intervenção do Estado é reduzido às suas funções regulatórias (Costa, 2010, p. 153-154).

Não obstante, a dispersão de poder e liberdade para gerir almejado pela retórica do municipalismo educacional não (re)define totalmente os municípios, os seus órgãos e gestores como agentes livres, estando, pelo contrário, "(...) sujeitos a formas intensificadas de poder e controle [re] centralizado, agora operando não por linhas diretas de responsabilização ou regulação, mas através de controles fiscais, regimes de desempenho, diretrizes políticas e um aparelho de auditoria e avaliação em expansão" (Newman & Clarke, 2012, p. 363).

A alusão ao direito e à liberdade para gerir cria a ilusão de se tratar da capacidade para os atores fazerem escolhas. Pelo contrário, tal prerrogativa não constitui, em si mesma, uma "(...) propriedade intrínseca, mas um efeito de sua relação com o estado no qual estão tanto empoderados como disciplinados" (Clarke & Newman, 1997, p. 29).

No quadro da arquitetura da descentralização operada via municípios, diríamos, ainda, que os atores, na sua configuração de gestores e executores, muito por força dos contratos interadministrativos, "(...) são chamados a se comportarem como copartícipes de programas que nunca foram discutidos, mas impostos por contratos gerenciais" (Hypolito, 2011, p. 14). Neste caso, a ideologia do *neogerencialismo* educacional pode ser traduzida numa agenda de controlo da ação dos atores da periferia, em que os gestores são chamados a controlar, por exemplo, a execução de exames padronizados, sistemas de avaliação residentes e índices de desempenho profissional e organizacional, sobre os quais deverão prestar contas à tutela.

Por esta via, a arquitetura do municipalismo educacional, em alguma medida, parece aproximar-se do modelo anglo-saxónico designado por *Compulsory Competitive Tendering* (Fenwick, Shaw, & Foreman, 1994), instando modelos de gestão mais indiretos assentes em contratos interadministrativos celebrados entre o Estado e os municípios, em que estes atuam "(...) más como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas (...)" (Olías de Lima, 2001, p. 9).

Referências Bibliográficas

- Almeida, J. & Pinto, J. (1995). *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Araújo, M. (2010). Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In *Construindo uma Nova Gestão Pública – Coletânea de Textos do I Ciclo de Palestra da Escola de Governo do RN*. Natal, RN: SEARH/RN.
- Bardin, L. (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Barroso, J. (2016). A Administração Local da Educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *Processos de Descentralização em Educação* (pp. 22-36). Lisboa: CNE. Acedido em 29 de maio de 2017. Disponível em: http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_em_educacaoofinal.pdf
- Barroso, J. (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Batista, S. (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada*. (Tese de Doutoramento não publicada). ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Baudouin, J. (2000). *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Cardoso, T. (2007). *Interação verbal em aulas de línguas: meta-análise da investigação portuguesa entre 1982 a 2002*. 2007. (Tese de Doutoramento não publicada). Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Castro, A. (2001). Revisão sistemática e meta-análise. Consultado em março de 2017, em <http://metodologia.org/wp-content/uploads/2010/08/meta1.PDF>.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Clarke, J. & Newman, J. (1993). The Right to Manage: a second managerial revolution? *Cultural Studies Journal*, 7, 427-441.
- Conselho das Escolas (2015). *Parecer nº 01/2015, de 16 de fevereiro de 2015*. Póvoa de Varzim: Conselho de Escolas. Consultado em junho de 2017, em http://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2015/02/Parecer_01_2015_Municipaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf

Costa, F. L. (2010). *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica ao paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Cribb, A., Gewirtz, S. (2007). Unpacking Autonomy and Control in Education: some conceptual and normative ground work for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, 6(3), 203-213. Consultado em junho de 2017, em <http://eer.sagepub.com/content/6/3/203.full.pdf+html>

Cruz, M. C. (2012). *Conselhos municipais de educação: política educativa e ação pública*. (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa). Consultado em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6457/39/ulsd062826_td_tese.pdf

Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio. Procede à alteração à legislação dos Conselhos Municipais de Educação. Diário da República, I série — N.º 90 — 11 de maio de 2015, 2336-2337.

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais. Diário da República, I série — N.º 30 — 12 de fevereiro de 2015, 838-841.

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Aprova alterações ao regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, I série — N.º 126 — 2 de julho de 2012, 3340-3364.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, I série — N.º 79 — 22 de abril de 2008, 2341-2356.

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Aprova os conselhos municipais de educação, e regula a carta educativa. Diário da República I Série-A. N.º 12 — 15 de Janeiro de 2003, 130-136.

Despacho normativo n.º 6/2014, de 26 de maio. Concretiza os princípios consagrados no regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, II série — N.º 100 — 26 de maio de 2014, 13448- 13455.

Estêvão, C. (1999). Escola, justiça e autonomia. *Inovação*, (11), 139-155.

Fenwick, J., Shaw, K., & Foreman, A. (1994). Managing Competition in UK Local Government. The Impact of Compulsory Competitive Tendering. *International Journal of Public Sector Management*, 7(6), 4-14.

Fernandes, S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. in Formosinho, et al. (Orgs.). *Administração da Educação – Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp.

51-89). Porto: Edições Asa.

Formosinho, J. (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais, Revista de Acção Regional e Local*, (38/39), 63-67.

Formosinho, J.; Fernandes, A. S. & Lima, L. C. (1988). Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In CRSE-Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *Documentos preparatórios II* (pp. 139-170). Lisboa: Ministério da Educação.

Hypolito, A. (2011). Reorganização Gerencialista da Escola e Trabalho Docente. *Educação: Teoria e Prática*, 21(38), 2-17.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Aprova o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. *Diário da República*, I série — N.º 176 — 12 de setembro de 2013, 5688- 5724.

Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto. Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais. *Diário da República*, 1.ª série — N.º 193 – 22 de agosto de 2003, 5371.

Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior. *Diário da República Portuguesa*, I Série. N.º 294 - 20 de dezembro de 2002, 7952- 7954.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local. *Diário da República*, I Série-A. N.º 215 — 14 de setembro de 1999, 6301- 6307.

Lima, L. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local*, (5), 7-24.

Machado, J. (1982). *Participação e descentralização democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.

Moraes, R. (1999). Análise de Conteúdo. *Revista Educação*, 22(37), 7-32.

Neto-Mendes, A. (2014). “Descentralização”, “municipalização” ou desregulação da Educação? *Nova Ágora*, 4, 7-10. Consultado em junho de 2017, em <http://www.cfagora.pt/imagens/pdfs/tevista4.pdf>

Newman J. & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2), 353-381.

Olías De Lima, B. (2001). La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública. In B. Olías De Lima (Coord.). *La nueva gestión pública* (pp. 2-34). Madrid: Pearson Educación S.A.

Pacheco, J. (2000). Políticas curriculares descentralizadas: Autonomia ou recentralização? *Educação & Sociedade*, XXI(73), 139-161.

Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In Ana Luis, João Barroso & João Pinhal (Eds.). *Atas do 1.º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional* (pp. 177-195). Lisboa: Forum Português de Administração Educacional. Consultado em maio de 2017, em <http://www.fpae.pt/wp/wp-content/uploads/2015/11/Actas-1CongressoNacional-FPAE-1997.pdf>

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Basil Blackwell.

Popkewitz, T. (1996). El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX: descentralización y distinciones Estado/sociedad civil. In Miguel A. Pareyra, et al. (compiladores.). *Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos* (pp. 119-168). Barcelona: Ediciones Pomares.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março. Cria o Aproximar - Programa de **Descentralização de Políticas** Públicas. Diário da República, I Série. N.º 55 – 19 de março de 2013, 1757 a 1758.

Rolando S. (2015). Municipalização da educação, descentralização de competências ou tudo em nome da continuação da austeridade? In Sindicato de Professores da Grande Lisboa (Ed.) *Forum Lisboa - 5.º Congresso SPGL – Os Desafios da Docência Perante o Recuo dos Direitos de Cidadania*, (pp. 1-6). Consultado em de junho de 2017, em <http://www.spgl.pt/Media/Default/Info/15000/600/40/6/Intervencao%20Rolando%20Silva.pdf>

Zimmer, L. (2004). Qualitative meta-synthesis: a question of dialoguing with texts. *Journal of Advanced Nursing*, Malden, 53(3), 311-318.

Weber M. (1983). *Fundamentos da Sociologia*. Lisboa: Rés.

A ESCOLA, O MUNICÍPIO E A DESCENTRALIZAÇÃO EDUCATIVA

Joana Leite
Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa, Porto
joanaestevesleite@gmail.com

Joaquim Machado
Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa, Porto
jmaraujo@porto.ucp.pt

Resumo

Os processos de reconfiguração do papel do Estado na área da educação incluem o reconhecimento de margens de autonomia da gestão das escolas em diversos domínios e a transferência de competências para as autarquias, criando zonas de convergência entre a ação dos municípios e a ação das escolas e originando um quadro de regulação local da educação escolar.

No âmbito do Programa Aproximar, o Governo recorreu à figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, introduzindo novos dados no campo educativo, com reflexos na autonomia local e na autonomia das escolas.

No âmbito do doutoramento em Ciências da Educação, desenvolvemos um estudo com vista a compreender as motivações do município para celebrar um “contrato de educação e formação municipal” e identificar as medidas implementadas, bem como a ação e os papéis que o município desempenha no âmbito da coordenação local da educação escolar.

O estudo desenvolve-se num concelho do norte de Portugal, assume uma natureza qualitativa e recorre à pesquisa documental, à observação e a entrevistas semiestruturadas a responsáveis autárquicos na área da educação e diretores das escolas.

Nesta comunicação apresentamos alguns resultados ainda provisórios, incidindo sobretudo na distinção entre influência na educação no território concelhio e na educação em cada escola, nas motivações expressas dos responsáveis políticos do município e nas perceções dos diretores das escolas relativamente à dupla tutela, a administração central e a do município.

Palavras-chave: descentralização, contrato, gestão local, eficácia escolar.

1. Introdução

A reconfiguração do papel do Estado na área da Educação assenta num processo de territorialização da ação política através de movimentos de descentralização, re-centralização e re-descentralização que envolve três principais intervenientes no processo: a Administração Central, o Município e a Escola.

Machado (2015, p. 13-14) elenca as cinco formas que assume em Portugal a territorialização da ação política na área da Educação:

1. A transferência de novas competências e recursos para os municípios alargando o campo da sua intervenção na educação (a descentralização administrativa);
2. O reconhecimento da autonomia relativa dos professores e das escolas, sobretudo na organização local do processo de ensino, dotando-a de órgãos de governação interna com competências e atribuições específicas;
3. O processo de reordenamento da rede escolar e a constituição do agrupamento de escolas, entendido como a “unidade organizacional” com mais poder e influência em termos de gestão relativamente às suas “subunidades”, isto é, os estabelecimentos escolares;

4. A integração de representantes dos pais e de outros atores locais em órgão de seleção do diretor e de acompanhamento da governação das escolas;
5. A celebração de contratos com escolas e municípios para apoio a projetos de desenvolvimento local da educação, como os que integram programas (TEIP, AEC) e, agora, os contratos de educação e formação municipal.

O estudo que desenvolvemos visa compreender as motivações de um município do norte de Portugal para celebrar um “contrato de educação e formação municipal”, assumindo competências que têm pertencido ao ministério da educação e às escolas, e identificar as medidas implementadas, bem como a ação e os papéis que o município desempenha no âmbito da coordenação local da educação escolar.

2. A intervenção das autarquias na educação escolar

Estudando a evolução das normas e das práticas de intervenção dos municípios portugueses na educação, Fernandes (2014, p. 49) dá conta de três fases que corporizam três perspectivas diferentes: a primeira (1976-1986) considera que o município é um serviço de administração periférica do Estado e atribui-lhe funções e encargos educativos claramente delimitados; a segunda (1986-1996) reconhece-o também como agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados; e a terceira (1996) reconhece-o como um interveniente de estatuto público. Conclui o autor que, a partir de 1996, o município “reencontra um novo espaço de intervenção no sistema público mas com uma intervenção mais congruente com o seu estatuto constitucional de poder local autónomo” (2014, p. 50). Segundo o mesmo autor, com esta terceira fase assiste-se ao início de “um movimento de convergência entre a descentralização e a autonomia municipal preconizada na constituição e o reforço da ação educativa” (2014, p. 50).

Com os “contratos de educação e formação municipal” o município vê fortalecer-se a sua ação como interveniente de estatuto público,

mas, em bom rigor, não se poderá falar de descentralização mas de desconcentração, quando se admite delegar em órgãos dos municípios ou das entidades intermunicipais competências no âmbito da gestão escolar e da oferta educativa e formativa e no âmbito da gestão curricular e pedagógica (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, art.º 8.º).

Na verdade, a desconcentração assenta na criação de graus intermédios e inferiores, a nível regional e a nível local, mas integrados na cadeia hierárquica de comando central, ou sujeitos ao seu poder de direção, podendo as suas decisões ser modificadas ou revogadas pelos responsáveis centrais. Os poderes desconcentrados incidem em tarefas predominantemente técnicas, mantendo-se no topo as decisões mais substanciais de natureza política, legislativa ou regulamentar.

Por sua vez, a descentralização efetua-se mediante a transferência por via legislativa de atribuições e competências de órgãos de Estado para os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, mas é um processo com características distintas da desconcentração administrativa porque: 1) supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma coletividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns; 2) implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da coletividade perante os quais respondem; e 3) não está subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente, limitando-se o controlo do Estado à verificação da legalidade dos atos praticados (Fernandes, 2005, p. 57-58).

Assim sendo, pelos contratos de educação e formação municipal celebrados entre o Governo e alguns municípios aprofundam os domínios de intervenção dos municípios na educação escolar, mas inserem-se nas “competências não universais”, isto é, as competências que transferidas mediante contratualização com vista à resolução dos problemas e à redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo (Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, Preâmbulo). Estes contratos são celebrados entre os departamentos da administração central competentes e os municípios interessados, assentando em tipologia contratual e identificação padronizada

de custos, de acordo com a atividade a transferir (Lei nº 159/99, de 14 de setembro, art.º 6º, nº 3).

Os objectivos estratégicos destes “contratos interadministrativos” incidem em quatro domínios as aprendizagens das crianças e jovens, a organização pedagógica e curricular das escolas, a gestão dos recursos educativos e a interação comunitária. Assim sendo, os contratos de educação e formação municipal aumentam as zonas de convergência entre a ação dos municípios e a ação das escolas que originam um diferente quadro de regulação local da educação escolar (Machado, 2015).

3. Enquadramento do nosso estudo

3.1. Metodologia e Contexto

O nosso estudo assume uma natureza claramente qualitativa recorrendo à triangulação de resultados obtidos na pesquisa documental, na observação direta (participação em reuniões, enquanto convidada) e nas entrevistas semiestruturadas (a responsáveis autárquicos e agentes educativos).

O estudo insere-se no âmbito do doutoramento em Ciências da Educação da primeira autora e desenvolve-se num concelho do Norte de Portugal inserido na Área Metropolitana do Porto, cuja câmara celebrou em 2015 com o ministério da educação um contrato de educação e formação municipal, no âmbito do Programa Aproximar.

3.2. Objetivos do Estudo

Um dos objetivos do estudo é compreender as motivações do município em celebrar um “contrato de educação e formação municipal”, reflexo de uma figura jurídica criada pela Administração Central no âmbito do Programa Aproximar denominada “contrato interadministrativo de delegação de competências na Administração Local”.

O nosso objetivo de partida foi compreender e interpretar os fluxos e/ou tensões criadas entre os intervenientes no processo, tal como

descrevemos no esquema da Imagem 1 sendo de realçar que os fluxos/tensões principais foram considerados equitativos:



Imagem 1. Fluxos principais entre os intervenientes

Assim sendo, o nosso estudo assenta num triângulo, cujos vértices são a Administração central, o Município e as escolas. Relativamente à Administração central, tem em conta que ela mantém as escolas como suas unidades orgânicas e reconhece-lhes autonomia em diversos domínios e delega nos Municípios competências no domínio das aprendizagens das crianças e jovens, no domínio da organização pedagógica e curricular das escolas, no domínio da gestão dos recursos educativos e no domínio da interação comunitária. No que concerne ao Município, o estudo visa identificar as motivações que levou os seus responsáveis políticos a celebrar um contrato interadministrativo com o ministério da educação e quais as suas ambições no que concerne às áreas de intervenção na educação escolar a nível local, conhecer o plano de ação e indagar se ele é igual para todos dentro do município e, finalmente, reconhecer as estruturas que regulam o cumprimento/execução do contrato. No que respeita às Escolas, o estudo pretende acompanhar o processo de implementação do contrato, identificar eventuais conflitos ou tensões que se gerem no processo e compreender e distinguir as percepções dos diretores, dos membros do conselho geral e do conselho pedagógico sobre a dupla regulação, bem como saber como os pais e as entidades parceiras perspectivam o novo quadro de ação local no domínio da educação escolar.

3.3. Apresentação de resultados

O Município tem uma base populacional bastante heterogénea, apresentando freguesias com significativo grau de industrialização e outras eminentemente rurais, facto que conduz a uma diversidade de população estudantil diversa conforme a área de influência de cada Agrupamento de Escolas.

No município há cinco Agrupamentos de Escolas, sendo que dois são “regulares”, um tem contrato de autonomia e os restantes dois são TEIP com contrato de autonomia.

O Município apresenta já alguma tradição de coordenação local de estratégias educativas, em virtude de no quadriénio anterior já ter elaborado um Projeto Educativo Municipal, ambicionando ser, não apenas promotor e coordenador local das políticas educativas centrais, mas também autor e intérprete das suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007; Machado, 2015). Vê, assim, na assinatura deste contrato interadministrativo de delegação de competências, um modo de dar continuidade reforçada a esse percurso já efectuado e corporizar “uma terceira margem nos modos de governação da educação” (Alves & Cabral, 2015).

Atualmente percebe-se que o modelo organizacional criado pelo município tem por base o seguinte organigrama:

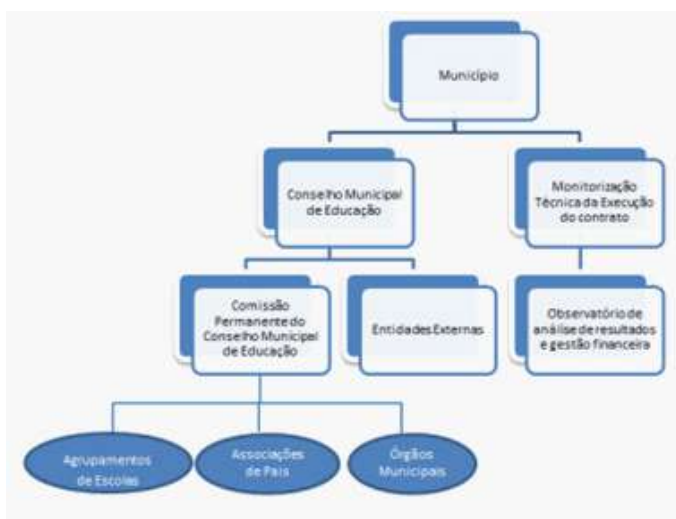


Imagem 2. Organigrama da monitorização

A monitorização do cumprimento/execução do contrato é feita de duas formas: através do Observatório Municipal de Educação (tratamento de dados e resultados e execução financeira) e da Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação onde estão presentes os diretores de Agrupamento, os Órgãos Municipais e a Federação Municipal de Associações de Pais e Encarregados de Educação e onde são debatidas as opções pedagógicas e necessidades prementes dos Agrupamentos de Escolas.

O Município ambiciona ainda fazer parte integrante do Projeto Educativo Metropolitano da área onde se insere, através da candidatura/participação em projetos comuns.

Os Agrupamentos de Escolas, fruto da sua diferente tipologia, apresentam realidades diversas, necessidades diversas que são escalpelizadas durante as reuniões da Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação, nomeadamente no que respeita a intervenções nas infraestruturas (onde se excluem as duas unidades orgânicas intervencionadas pela Parque Escolar), contratação de pessoal auxiliar e técnicos especializados (mais facilitada nas escolas com contrato de autonomia) e discussão de propostas para a rede escolar, mantendo um equilíbrio da oferta educativa.

O Conselho Municipal de Educação gere ainda a forma de como aplicar a verba oriunda do Orçamento Participativo Municipal dedicada à Educação, sendo que a parte técnica deste procedimento é da alçada exclusiva do executivo camarário.

A coordenação Educativa do município é evidenciada pela criação de projetos de âmbito e interesse municipal com a participação da comunidade educativa.

Neste momento da investigação, denota-se que a correlação de forças não é igual, evidenciando-se o predomínio para a Administração Central sobre a ação Educativa quer dos Municípios quer das Escolas e confirmando que se trata de um processo de desconcentração mais do que de descentralização.

Durante esta primeira fase da nossa investigação, constatou-se o surgimento de novos fluxos, que parecem ser secundários relativamente aos inicialmente previstos, mas que poderão tornar-se relevantes no desenrolar da investigação, pois a evolução da concretização do contrato interadministrativo de delegação de competências é bastante dinâmica.



Imagem 3. Fluxos principais e secundários entre os intervenientes

Também se tornou evidente que os fluxos de influência existentes e que no ponto de partida foram considerados equitativos não o têm sido de facto, continuando a ser perceptível a preponderância da Administração Central neste processo territorialização da ação política ao nível educativo.

Referência Bibliográficas

Alves, J. M.; Cabral, I. (2015). Educação, território e governação – O Programa Aproximar e a terceira margem. . *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 2015, 35-52

Charlot, B. (coord.) (1994). *L'École et le Territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin

Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al.. *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições ASA

Fernandes, A. S. (2014). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado et al.. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projectos Educativos Municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão

Machado, J. (2015). A gestão local da educação escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 2015, 11-34

Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado – Elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.), *Por uma Escola de Qualidade para Todos: Programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e administração da Educação*. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro. Consultado em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/ssimposio2007/40.pdf

EIXO 3
Rede pública e rede privada

REGULAÇÃO ATRAVÉS DE ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS TRANSNACIONAIS: O EXEMPLO DO CAMPO DAS ESCOLAS INTERNACIONAIS NA GRANDE LISBOA

Anne Schippling
CIES-IUL, MLU Halle-Wittenberg, FernUniversität in Hagen
anne.schippling@iscte-iul.pt

Resumo

Sobretudo na área da Grande Lisboa, durante as últimas décadas, verificou-se tanto um crescimento como uma diversificação das escolas internacionais. Nesse processo, as organizações educativas transnacionais, como, por exemplo, a International Baccalaureate® (IB) e a Cambridge International Examinations (CIE), desempenham um papel crucial. Relativamente às escolas internacionais em Portugal e às organizações educativas transnacionais que as regulam, existe um défice de investigação, no que diz respeito à área de Lisboa, os estudos estão completamente ausentes.

O artigo surge como resposta a esse défice de investigação e analisa, por um lado, o desenvolvimento e os conteúdos programáticos dessas organizações educativas transnacionais. Por outro, dedica-se à questão da influência regulativa dessas organizações nas escolas internacionais na Grande Lisboa e apresenta resultados de análise de entrevistas semi-diretivas com os diretores e administradores das escolas internacionais nessa região, que oferecem programas e diplomas da IB ou da CIE.

Numa perspectiva teórica, o artigo recorre a conceitos de investigação sobre transnacionalidade em torno da educação, como, por exemplo, o conceito de “transnational spaces of education” (Hayden, 2011). A nível metodológico, baseia-se num design empírico-qualitativo que abrange uma análise dos sítios eletrónicos das organizações educativas transnacionais e entrevistas semidiretivas com os diretores e administradores das escolas.

No total, o artigo visa abrir novas perspetivas sobre um segmento educativo até agora, nunca estudado: as escolas internacionais na Grande Lisboa. Ao mesmo tempo, cria conhecimento sobre novas formas de regulação no sistema educativo.

1. Introdução: organizações educativas transnacionais em torno das escolas internacionais

As organizações educativas transnacionais podem ser entendidas como espaços que ultrapassam a ideia da correspondência exata entre espaços territoriais e sociais, ou seja, elas estendem-se sobre vários espaços territoriais. O transnacional, nesse contexto, define-se como “fenómenos transfronteiriços que – ancorados localmente em diferentes sociedades nacionais – constituem relações sociais, redes sociais e espaços sociais relativamente constantes e densos.” (Pries 2010: 13). Estas “relações”, “redes” ou “espaços” sociais, que transpõem fronteiras territoriais. No que diz respeito à área da educação, podem surgir “de baixo”, ou seja através das práticas quotidianas educativas dos transmigrantes, dos seus processos de aprendizagem e da sua aquisição de habilitações. Igualmente, os “transnational spaces of education” (Hayden 2011) podem formar-se a partir “de cima”, por exemplo, a partir de organizações educativas transnacionais que oferecem medidas educativas para pessoas com interesse em seguir currículos internacionais e adquirir diplomas internacionais (cf. Adick 2005: 264).

Por um lado, as organizações educativas transnacionais diferenciam-se das organizações educativas nacionais, que correspondem aos espaços educativos nacionais que são regulados pelo Estado e pela respetiva legislação (por exemplo, Ministérios da Educação e da Ciência e organizações relacionadas). Por outro lado, também se distinguem de

organizações internacionais ou interestatais que surgem geralmente de acordos pelos representantes do governo de dois ou vários Estados (por exemplo, a rede internacional das escolas associadas da UNESCO). Em contraste com as organizações educativas nacionais e internacionais, Adick (2012: 86) caracteriza as organizações educativas transnacionais ou transestatais da seguinte maneira:

“Organizações educativas transnacionais são organizações privadas, que ultrapassam as fronteiras nacionais e operam além dos ou transversalmente aos espaços nacionais (estatais) e internacionais (interestatais), o que, numa perspectiva de governação global, não exclui, mas, pelo contrário, implica que elas, de alguma forma, tenham que cooperar com esses mesmos espaços.”

Na área da educação, organizações educativas transnacionais são, por exemplo, empresas educativas transfronteiriças e outras entidades do ensino privado, assim como fundações. Elas podem ser diferenciadas em organizações com fins lucrativos e sem fins lucrativos.

Na área da educação internacional, existem várias organizações educativas transnacionais, a maioria sem fins lucrativos, que oferecem diplomas internacionalmente reconhecidos, por exemplo no acesso ao ensino superior, e respetivos currículos ou que oferecem outros serviços, por exemplo na área de avaliação e acreditação. A nível das organizações educativas transnacionais que oferecem diplomas e currículos internacionais, os mais conhecidos são a International Baccalaureate® (IB) e a Cambridge International Examinations (CIE), duas organizações sem fins lucrativos. A IB é uma fundação que oferece o diploma International Baccalaureate, e currículos para vários níveis escolares por uma taxa que as escolas têm respetivamente que pagar.¹ A Cambridge International Examinations (CIE), que se apresenta como “the world’s largest provider of international education programmes and qualifications” (CIE 2017a), pode ser igualmente classificada como organização educativa

1 Para uma escola em processo de candidatura para ser membro desta organização, o que demora entre dois a três anos, são cobrados 7140 euros por ano; quando a escola se torna de facto membro, após esse processo, continua pagar anualmente um determinado montante para cada programa IB que oferece. Por exemplo, a taxa para o Diploma Programme (DP) é de 8300 euros anuais (cf. IB 2017a).

transnacional, uma vez que possibilita, através da oferta de currículos e diplomas internacionais, percursos educativos para jovens que vivem num contexto transnacional e as escolas que oferecem programas do CIE também pagam taxas que, em média, são mais baixas do que as taxas para ser uma IB World School.

Além destas organizações, existe uma série de outras organizações transnacionais em torno das escolas internacionais, como por exemplo a International Schools Association (ISA) ou a European Council for International Schools (ECIS), com funções de avaliação e acreditação das escolas. Também se dedicam a questões relacionadas com a elaboração de um currículo internacional (por ex. a ISA participou decisivamente na elaboração do International Baccalaureate Middle Years Programme (IBMYP) ou com a formação e colocação de professores e criação de materiais didáticos para a educação internacional, como é o caso da ECIS.

Em termos da regulação das escolas internacionais em particular, mas também relativamente ao sistema educativo em geral, as organizações nacionais, internacionais e transnacionais estão interligadas e operam ao mesmo tempo, o que pode provocar contrastes e tensões, sobretudo a nível local. Nessa interligação entre as organizações, a influência das organizações educativas transnacionais tem crescido mundialmente, sobretudo na área da educação internacional.

Relativamente às organizações transnacionais no contexto das escolas internacionais, por exemplo, atualmente, a nível global, 4795 escolas oferecem os programas IB em 146 países. Só durante os últimos cinco anos, houve um crescimento de 39,3% na difusão dos programas IB (cf. IB 2017b). No caso da Cambridge International Examinations (CIE), mais de 10.000 escolas em mais de 160 países oferecem programas e qualificações Cambridge e a tendência é a sua difusão aumentar (cf. CIE 2017a).

Notável é o aumento da influência das organizações educativas transnacionais na regulação dos diferentes sistemas educativos nacionais e também a sua entrada em escolas públicas, como, por exemplo, nos Estados Unidos ou no Canadá. Nos Estados Unidos, de um total de 1798 IB World Schools, 1673 são escolas públicas e só 192 são escolas privadas ou independentes (IB 2017c). Relativamente a esse cenário, Dill (2013: 13) constata que se trata de “one of the fastest growing

reforms in education” e Resnik (2012a: 306) pressupõe que a expansão das organizações educativas transnacionais, como a IB, implica uma “denationalisation of education systems” e interroga-se: “Does this denationalisation denote the undermining of state power and its traditional institutions by transnational forces and global ideologies?” (cf. também Resnik 2012b).

2. A influência da International Baccalaureate® (IB) e da Cambridge International Examinations (CIE) na educação internacional em Portugal

A International Baccalaureate® (IB) foi fundada em 1968 com o objetivo principal de elaborar um currículo homogêneo para as escolas internacionais, cujo número tem vindo a crescer constantemente a nível global desde a Segunda Guerra Mundial. Uma das razões para o aumento das escolas internacionais e a fundação da IB é o crescimento, ao longo dos anos 1960, de uma comunidade móvel de diplomatas e de executivos de grandes multinacionais, uma “international capitalist class” (e.g., Hymer 1979), que reivindicou uma formação adequada para os seus filhos que fosse internacionalmente reconhecida pelas universidades de elite. Nos anos 1990, houve uma nova onda de crescimento das escolas com IB devido ao crescente interesse por parte de outros grupos sociais para além do “niche group of mobile students” (Bunnell 2010: 170), como, por exemplo, crianças duma população não-móvel nacional que vê vantagens em currículos e diplomas internacionais. A International Baccalaureate® oferece, neste momento, quatro currículos para os diferentes níveis escolares: o Primary Years Programme (PYP) (alunos entre 3 e 12 anos), o Middle Years Programme (MYP) (alunos entre 12 e 16 anos), o Diploma Programme (DP) (alunos entre 16 e 19 anos) e o Career-related Programme (CP) (alunos entre 16 e 19 anos).

Em Portugal, existem atualmente nove escolas com IB, chamadas IB World Schools, das quais seis se encontram na região de Lisboa, uma está localizada no Porto e duas na ilha da Madeira (cf. IB 2017c). A grande maioria dessas IB World Schools (sete escolas) em Portugal

oferece exclusivamente o Diploma Programme. Só há duas escolas com uma variedade de três programas na região de Lisboa: a Saint Dominic's International School (PYP, MYP, DP), a Oeiras International School (MYP, DP, CP), e uma escola na Madeira, a Madeira Multilingual School, com os currículos PYP e MYP. Pode-se constatar que, em Portugal, até à data, o IB não está muito divulgado, comparativamente, por exemplo, ao seu país vizinho, Espanha, com 109 IB World Schools; ou ao Reino Unido, com 144 IB World Schools (cf. IB 2017c). A primeira escola que adotou o programa IB foi a St. Julian's School, uma escola inglesa na região de Lisboa, em 1986, seguida por uma escola inglesa no Porto, que introduziu o IB em 1992. Nos anos 1990, na região de Lisboa, mais três escolas, maioritariamente inglesas ou americanas, recebem o estatuto de IB World School. Após 2000, foi fundada, em 2010, a Oeiras International School, que oferece exclusivamente diplomas IB a vários níveis, e uma escola com currículo português que oferece paralelamente o diploma IB desde 2015. Na ilha de Madeira, também recentemente, uma escola portuguesa e uma escola inglesa introduziram currículos IB, paralelamente aos respetivos currículos já existentes. Também se verifica que todas as IB World Schools em Portugal, sem exceção, são escolas privadas, acessíveis apenas a um público financeiramente forte.

Um outro fornecedor de educação internacional com alguma influência em Portugal é a Cambridge International Examinations (CIE), que faz parte da Cambridge Assessment. Antes de 2005, foi designado University of Cambridge Local Examinations Syndicate, um departamento da Universidade de Cambridge que, desde 1858, administra os exames para pessoas que não são estudantes universitários e é responsável pela inspeção das escolas. Atualmente, essa organização sem fins lucrativos fornece programas e habilitações internacionais a nível mundial como, por exemplo, a nível do ensino primário (Cambridge Primary) e do secundário (Cambridge International General Certificate of Secondary Education - Cambridge IGCSE ou os Cambridge International AS & A Level). Os programas e habilitações da CIE são reconhecidos para admissão em várias universidades e instituições do ensino superior em todo mundo.

Relativamente a Portugal, no caso dos diplomas da Cambridge International Examinations, ainda há poucas escolas a adotar os seus programas e diplomas, comparativamente a outros países. No total, em

Portugal, neste momento, há 17 escolas com currículos e diplomas da CIE, das quais oito se encontram na região de Lisboa, quatro no Algarve e duas na região do Porto. Todas as escolas mencionadas em Portugal são escolas privadas. A grande maioria dessas escolas, a nível do secundário, prepara os alunos para o diploma do Cambridge IGCSE. Algumas têm, em paralelo, o diploma do Cambridge Advanced International Certificate of Education (AICE), como por exemplo The Oporto International School (CLIP), a Nobel International School Algarve, o Colégio Luso-Internacional do Centro (CLIC) em Coimbra e a Santo António International School (SAIS) na região de Lisboa. Em muitas dessas escolas, os currículos e diplomas Cambridge foram introduzidos após 2000, em paralelo com currículos britânicos ou portugueses já existentes. Foram recentemente fundadas algumas escolas que oferecem exclusivamente currículos/diplomas Cambridge, como, por exemplo, a Aljezur International School (2010) e a Vale Verde International School (2002), na região do Algarve ou a PaRK International School (2003) em Lisboa.

Algumas escolas, sobretudo concentradas em Lisboa, oferecem o currículo Cambridge Primary para crianças entre os 5 e os 11 anos. Este foi introduzido na última década. É o caso, por exemplo, da Astoria International School, da PaRK International School e da Queen Elizabeth's School, na região de Lisboa, ou do Colégio Internacional de Vilamoura, no Algarve.

No geral, pode-se constatar que, em Portugal, as escolas com currículos e diplomas internacionais, todas elas escolas privadas, ainda se encontram em número limitado, comparativamente a outros países, mas estão, tanto no caso do IB como do Cambridge Assessment, em clara expansão. Enquanto o IB tem uma história mais longa em Portugal, pela primeira vez introduzido nos anos 80, o aparecimento e expansão dos currículos da CIE ocorreram após 2000. Pode igualmente constatar-se, após 2000, a fundação de novas escolas que oferecem exclusivamente currículos e diplomas internacionais. As escolas internacionais estão mais concentradas na região de Lisboa, mas verifica-se uma expansão para novas áreas geográficas, como a ilha da Madeira, e, sobretudo após 2000, uma diversificação a nível curricular em várias escolas. É de notar o número crescente de escolas portuguesas que introduziram, paralelamente aos portugueses, currículos e diplomas internacionais.

3. Missão e orientações educativas das organizações educativas transnacionais

A International Baccalaureate® tem já uma longa história e foi confrontada com diferentes desafios e marcada por várias mudanças desde o seu aparecimento em 1968. As suas primeiras décadas foram marcadas por problemas de reconhecimento, por vezes ameaçando a sua própria existência (cf. Fox 1998, Hill 2002, Hornberg 2010). Por conseguinte, desde os finais dos anos 90, o desenvolvimento da IB foi mais focalizado na consolidação da sua imagem e identidade enquanto marca (cf. Bunnell 2010: 166). Desde 2015, a designação antiga dessa organização, International Baccalaureate Organization (IBO), mudou para International Baccalaureate®. Assim, ela está registada como uma marca global (cf. também Cambridge 2002, 2010).

A missão desta organização é a seguinte:

“The International Baccalaureate® aims to develop inquiring, knowledgeable and caring young people who help to create a better and more peaceful world through intercultural understanding and respect. To this end the organization works with schools, governments and international organizations to develop challenging programmes of international education and rigorous assessment. These programmes encourage students across the world to become active, compassionate and lifelong learners who understand that other people, with their differences, can also be right.” (IB 2017d)

Nessa missão, destaca-se uma orientação educativa normativa, no sentido de uma educação internacional com o objetivo de desenvolver o entendimento e diálogo intercultural, baseados no respeito pela diferença, para assim contribuir para a paz no mundo. Este objetivo está estreitamente ligado ao motivo da fundação desta organização durante os anos 60 como resposta à Guerra Fria e à crise dos mísseis de Cuba. Ao mesmo tempo, a missão da IB, tendo como finalidade essa orientação normativa, visa uma educação integral e contínua dos alunos que ultrapassa a dimensão académica. Os atributos “inquiring”, “knowledgeable” e “caring” fazem parte do “IB learner profile”, uma

caracterização normativa de dez atributos que os alunos do IB devem desenvolver (além dos mencionados, “thinkers”, “communicators”, “principled”, “open-minded”, “risk-takers”, “balanced”, “reflective”) para “become responsible members of local, national and global communities” (IB 2017e). Nesse contexto, a educação para a cidadania, a vários níveis, é uma das orientações normativas da IB. Neste aspeto, é de salientar que a ideia de uma educação para a cidadania global contém duas dimensões: desenvolvimento de uma “orientation of open mindedness towards the Other”, e, ao mesmo tempo, uma dimensão pragmática de atingir uma “awareness of global connectedness” como uma estratégia de reprodução social para ser competitivo no mundo global (Weenink 2008: 1089-1090).

Essa orientação educativa mais pragmática, no sentido de uma educação internacional que prepare os alunos para o mundo global competitivo, é muito mais nítida na missão da Cambridge International Examinations:

“Our mission is to provide educational benefit through provision of international programmes and qualifications for school education and to be the world leader in this field. Together with schools, we develop Cambridge learners who are confident, responsible, reflective, innovative and engaged – equipped for success in the modern world.” (CIE 2017b)

A organização da CIE que faz parte do Cambridge Assessment, oferece uma variedade de currículos e diplomas internacionais, do nível primário até ao secundário, e regista uma expansão a nível mundial, como se pode ver também no caso de Portugal. A partir de 2010, começa a ser um concorrente sério à que, até à data, tinha operado numa situação quase monopolista na área da educação internacional (cf. Bunnell 2010: 175). Na missão, verifica-se um discurso que alude ao melhoramento da posição de concorrência dessa organização comparativamente a outras organizações que oferecem currículos e diplomas internacionais: “to be the world leader in this field”. Mostra-se, além disso, uma orientação educativa pragmática, que recorre ao discurso económico no sentido da preparação dos alunos através da educação internacional para ter “success in the modern world”. Como no caso da IB, verifica-se uma orientação

para uma educação integral, baseada no desenvolvimento dos cinco “Cambridge learner attributes”: “confident”, “responsible”, “reflective”, “innovative” e “engaged” (CIE 2017c), mas claramente instrumentalizada para preparar os alunos para ter sucesso a nível académico e no mercado global: “Our international qualifications are recognised by the world’s best universities and employers, giving students a wide range of options in their education and career.” (CIE 2017d).

4. Vozes de diretores em dois tipos de escolas internacionais na região da Grande Lisboa

4.1. Déficit de investigação sobre educação internacional

Relativamente à educação internacional pode constatar-se um déficit de investigação e até uma falta de ferramentas analíticas adequadas, tanto a nível teórico como metodológico (e.g. Resnik 2012a). Em Portugal, existem poucos estudos sobre escolas internacionais (e.g. Macedo 2009, Cortesão 2007). No que diz respeito à região da Grande Lisboa, onde estão mais concentradas, há uma lacuna total. Também não existem estudos sobre a regulação dessas escolas através de organizações educativas transnacionais.

O atual estudo empírico e qualitativo sobre o campo das escolas internacionais na região da Grande Lisboa², centrado na identidade institucional das escolas e incluindo uma perspectiva sobre a sua regulação através de organizações educativas transnacionais, tenta responder a esse déficit de investigação. A nível da contextualização teórica, o estudo de conceitos sobre transnacionalidade, até à data, tem sido pouco aplicado na investigação escolar (cf. Adick 2005; Keßler et al. 2015). Recorrendo ao conceito de “espaço social transnacional” (Pries 1996, 2010), o estudo entende as escolas internacionais e as organizações educativas transna-

2 Este projeto de investigação encontra-se enquadrado num pós-doutoramento intitulado “A internacionalização da educação das elites em Portugal: um estudo qualitativo sobre colégios internacionais na Grande Lisboa” (CIES-IUL, Lisboa; Universidade Martin Luther, Halle-Wittenberg) é financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) [início do projeto: 01/01/2016].

cionais como “transnational spaces of education” (Hayden 2011). No que diz respeito à metodologia, o projeto de investigação visa a ligação de métodos reativos, como entrevistas semidiretivas com a direção das escolas e grupos focais com alunos e professores com métodos não reativos como a análise de sítios eletrónicos e outros documentos da autorrepresentação das escolas e a observação participante em eventos relacionados com a cultura escolar.

Numa primeira fase da investigação, entre janeiro e agosto de 2016, foram analisados os sítios eletrónicos de todas as escolas internacionais identificadas na região da Grande Lisboa, abrangendo o ensino básico e secundário, num total de 24 escolas, e foram realizadas 15 entrevistas com os diretores e administradores dessas escolas. Foram identificadas na base de análise desse material empírico três tipos de escolas internacionais na região de Grande Lisboa: (1) escolas privadas estrangeiras, situadas no centro de Lisboa, que oferecem exclusivamente currículos e diplomas do respetivo país estrangeiro, como por ex. a Escola Alemã de Lisboa; (2) escolas privadas com currículos e diplomas portugueses, situadas no centro de Lisboa e na península de Setúbal, que adotaram recentemente currículos internacionais da CIE ou da IB, como por ex. a St. Peter’s International School em Palmela; (3) escolas privadas, com currículos e diplomas britânicos/norte-americanos que oferecem paralelamente currículos e diplomas internacionais e escolas que oferecem exclusivamente currículos e diplomas internacionais, situadas maioritariamente na região de Oeiras, Cascais e Sintra, como por exemplo a Oeiras International School ou a Saint Julian’s School.

4.2. Vozes dos diretores

Um elemento central nas entrevistas com a direção das escolas dos tipos (2) e (3) é a manifestação a regulação através das organizações educativas transnacionais nas orientações dos diretores relativamente à identidade escolar.

Nas escolas do tipo 3, manifesta-se continuamente uma atitude afirmativa relativamente aos conteúdos programáticos defendidos pelas respetivas organizações transnacionais.

Relativamente ao IB, uma diretora afirma:

“The program is ah I believe the best program in the world because the IB started in Switzerland after the Second World War with Piaget and a group around Piaget and they wanted to [...] they wanted parents to be able to move with their children [...].”

A diretora faz referência à história do IB ao mencionar um dos seus contribuidores, Jean Piaget³, cuja teoria influenciou o primeiro esboço do programa IB nos anos 1960, que visava uma educação progressista centrada nos alunos. A utilização de superlativos na frase “the best program in the world” evidencia uma forte identificação com os conteúdos programáticos do IB. Também aqui aparece uma orientação pragmática, no sentido de fornecer um diploma internacionalmente reconhecido que permite às famílias serem móveis.

Verifica-se constantemente nos discursos dos diretores uma referência ao IB learner profile, ou seja a caracterização do aluno ideal recorrendo a dez atributos, que funciona como horizonte positivo nesses discursos. Por outro lado, é de salientar que vários diretores não descrevem mais concretamente esses atributos, utilizando como ilustração exemplos da vida escolar. Também se nota em algumas entrevistas a ausência de uma reflexão teórica sobre conceitos e orientações educativas relacionadas com a educação internacional. Muitas vezes, os diretores remetem para os sítios eletrónicos ou brochuras quando questionados sobre esses aspetos:

“The learner profile consists of ten aspects (.) that students are supposed to represent, right, um I call them the ten commandments, yeah, and they include caring, risk-taking, principled, I mean I can’t actually relate to all of them, but, but they’re, but those are the ten, the ten key aspects that we try to inculcate through students and through the educational programmes. If

3 Houve outros pensadores e educadores que influenciaram significativamente a elaboração do primeiro programa IB nos anos 60, nomeadamente John Dewey, A.S. Neill e Jerome Bruner (cf. IB 2017f).

you look at the IB website, you know as you've already, I'm sure you've done, you'll be able to see what the ten aspects of the learner profile are. Yeah."

Tanto os atributos do IB learner profile como os Cambridge learner attributes são mencionados pelos diretores como aspetos inquestionáveis, como "the ten commandments", imunes a qualquer crítica. Para além disso, a ideia de uma educação integral e contínua dos alunos está patente nos discursos dos diretores tanto das escolas do tipo 2 como do tipo 3.

Ao mesmo tempo, esta ideia de educação integral e contínua está relacionada com uma orientação educativa pragmática que visa preparar os alunos da melhor forma possível para um mundo e um mercado globalizado, em constante transformação. Essa orientação encontra-se tanto no tipo 2 como no tipo 3. Neste contexto, a educação internacional por vezes aparece, nos discursos dos diretores, como um produto que tem que corresponder às expectativas das famílias que pagam por ele:

"[...] because my personal view is that the client is the student, of course the parents pay fees and they pay a lot of money, but the student, when the student understands that we fooled him or we didn't push for all his ability it's too late to go back."

Com efeito, Bunnell (2010: 166) conclui que o IB surge cada vez mais como uma "global brand" e "a by-product of this corporate development", sendo que as "schools are increasingly viewed as *customers* rather than *members*".

No que diz respeito às escolas do tipo 2, encontra-se, ao contrário das escolas do tipo 3, uma reflexão crítica da parte de alguns diretores no que diz respeito à introdução recente dos currículos e diplomas internacionais. Estas escolas com currículos nacionais com maioritariamente uma população portuguesa veem-se confrontadas com problemas novos, sobretudo a nível de uma sobrecarga causada pelo número de alunos que escolhe em paralelo o currículo português e o internacional:

"(...) and the most difficult was for the higher levels which was the IGCSE level [...] and then we have a mixed group of students from 9 to 12 doing the first year of the IGCSE programme ahm so yes it's mixed ages and they tend

to have the lessons quite late in the day which is not ideal and sometimes they have sciences also at the end of the day ah which is quite tiring for them ah so yeah it's been challenging, it's been challenging and sometimes the kids don't come very fresh to the classes so it's quite difficult, but anyway."

5. Conclusão e perspectivas

No que diz respeito ao campo da educação internacional em Portugal, pode constatar-se tendências de um crescimento contínuo do número das escolas e uma diferenciação a vários níveis: essa diferenciação verifica-se a nível da estrutura do campo, da organização da escola e também nas orientações e práticas educativas dos membros da escola. Esses processos de diferenciação estão relacionados com um crescimento da complexidade desses níveis. A regulação através de organizações educativas transnacionais, como a IB e a CIE, tem um papel crucial nos processos de diversificação e aumento de complexidade. O número das escolas que adotam currículos e diplomas fornecidos por organizações transnacionais está a aumentar, fundamentalmente através da fundação de novas escolas que oferecem exclusivamente diplomas internacionais e da adesão de escolas com currículo nacional a essas organizações. O impacto das organizações transnacionais não só se manifesta a nível da estrutura das escolas internacionais, mas também no que diz respeito a questões da organização na respetiva escola e às orientações e práticas educativas, como se verificou na análise das entrevistas com a direção das escolas.

Fica em aberto a questão sobre como se desenvolverá esse crescimento e diversificação das escolas internacionais nos próximos anos em Portugal. Por exemplo, se a educação internacional, regulada por organizações educativas transnacionais, ficará limitada ao setor do ensino privado para um público com grandes recursos financeiros; ou se se expandirá também para o setor público, como foi o caso, por exemplo, em Espanha. Em Espanha, houve um aumento exponencial das escolas internacionais, no caso das IB World Schools, por exemplo, de 46 em 2009 para 110 em 2017, das quais 30 escolas são públicas (IB 2017c). Este desenvolvimento está relacionado com processos de descentralização do sistema educativo (cf. Pereyra 2002; Resnik 2015).

Para analisar adequadamente essas transformações nos diferentes sistemas educativos nacionais, tendo em conta a expansão e diversificação da educação internacional – que Dill (2013: 13) designa como “one of the fastest growing reforms in education” – é necessário de sair de um paradigma de análise que tenha como única referência o respetivo sistema educativo nacional. Tem que se refletir sobre o que acontece se os sistemas educativos nacionais forem confrontados com práticas e instituições educativas transnacionais, que estão situadas ‘além’, ‘ao lado’ ou que ‘atravessam’ as fronteiras nacionais? Ultrapassando o “methodological nationalism”, que perspectiva Estados e os seus governos como referências de análise em Ciências Sociais (Beck 2007: 287) tem que se desenvolver “analytic tools [...] to grasp the complex nature of sociology of international education.” (Resnik 2012a: 292)

Referências bibliográficas

Adick, C. (2005). Transnationalisierung als Herausforderung für die International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft. *Tertium Comparationis. Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 11(2), 243-269.

Adick, C. (2012). Transnationale Bildungsorganisationen: Global Players in einer Global Governance Architektur? *Tertium Comparationis. Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 18(1), 82-107.

Beck, U. (2007). The cosmopolitan condition. Why methodological nationalism fails. *Theory, Culture and Society*, 24(7-8), 286-290.

Bunnell, T. (2010). The International Baccalaureate. Ist grown and complexity of challenges. In R. Bates (Ed.), *Schooling internationally: Globalisation, internationalisation and the future for international schools* (pp. 165-181). Abington: Routledge.

Cambridge, J. (2002). Global product branding and international education, *Journal of Research in International Education*, 1(2), 227-243.

Cambridge, J. (2010). International Curriculum. In R. Bates (Ed.), *Schooling internationally: Globalisation, internationalisation and the future for international schools* (pp. 121-147). Abington: Routledge.

Cambridge International Examinations (CIE) (2017a). Facts and Figures. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.cie.org.uk/about-us/facts-and-figures>.

- Cambridge International Examinations (CIE) (2017b). Who we are? Consultado em setembro, 2017, em <http://www.cie.org.uk/about-us/who-we-are/>.
- Cambridge International Examinations (CIE) (2017c). The Cambridge Learner Attributes. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.cambridgeinternational.org/cambridge-for/parents-and-students/in-class/the-cambridge-learner-attributes/>.
- Cambridge International Examinations (CIE) (2017d). About us. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.cambridgeinternational.org/about-us/>.
- Cortesão, L. (org.), Stoer, S., Magalhães, A., Antunes, F., Nunes, R., Macedo, E., Sá Costa, A., & Araújo, D. (2007). *Na girândola de significados. Polisssemia de excelências em escolas portuguesas do século XXI*. Porto: Livpsic.
- Dill, J. S. (2013). *The longings and limits of global citizenship education. The moral pedagogy of schooling in a cosmopolitan age*. London/New York: Taylor & Francis.
- Hayden, M. (2011). Transnational spaces of education: the growth of the international school sector. *Globalisation, societies and education*, 9(2), 211-224.
- Hill, I. (2002). The history of international education: an International Baccalaureate perspective. In M. Hayden, J. Thompson and G. Walker (Eds.), *International Education in Practice: Dimensions for National and International Schools* (pp. 18-29). London: Kogan Page.
- Hornberg, S. (2010). *Schule im Prozess der Internationalisierung von Bildung*. Münster: Waxmann.
- Hymer, S. (1979). *The Multinational Corporation: A Radical Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International Baccalaureate® (IB) (2017a). Fees for authorized schools. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.ibo.org/become-an-ib-school/fees-and-services/fees-for-authorized-schools/>.
- International Baccalaureate® (IB) (2017b). Facts and Figures. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.ibo.org/about-the-ib/facts-and-figures/>.
- International Baccalaureate® (IB) (2017c). The IB by country. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.ibo.org/about-the-ib/the-ib-by-country/>.
- International Baccalaureate® (IB) (2017d). Mission. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.ibo.org/about-the-ib/mission/>.
- International Baccalaureate® (IB) (2017e). IB learner profile. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.ibo.org/contentassets/fd82f70643ef4086b7d3f292cc214962/learner-profile-en.pdf>.
- International Baccalaureate® (IB) (2017f). The IB: an historical perspective. Consultado em setembro, 2017, em <http://www.ibo.org/globalassets/digital-toolkit/presentations/1503-presentation-historyoftheib-en.pdf>.

- Keßler, C., Krüger, H.-H., Schippling, A., & Otto, A. (2015). Envisioning world citizens? Self-presentations of an international school in Germany and related orientations of its pupils. *Journal of research in international education*, 14(2), 114-126.
- Macedo, E. (2009). *Cidadania em confronto. Educação de jovens elites em tempo de globalização*. Porto: CIIE/Livpsic.
- Pereyra, M. A. 2002. Changing Educational Governance in Spain: Decentralisation and Control in the Autonomous Communities, *European Educational Research Journal*, 1(4), 667– 675.
- Pries, Ludger (1996). Transnationale soziale Räume. Theoretisch-empirische Skizze am Beispiel der Arbeitswanderungen Mexiko-USA. *Zeitschrift für Soziologie*, 25(6), 456-472.
- Pries, L. (2010). *Transnationalisierung. Theorie und Empirie grenzüberschreitender Vergesellschaftung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Resnik, J. (2012a). Sociology of international education – an emerging field of research, *International studies in Sociology of Education*, 22(4), 291-310.
- Resnik, J. (2012b). The denationalization of education and the expansion of the International Baccalaureate. *Comparative Education Review*, 56(2), 248-269.
- Resnik, J. (2016). The development of the International Baccalaureate in Spanish speaking countries: a global comparative approach, *Globalisation, societies and education*, 14(2), 298-325.
- Weenink, D. (2008). Cosmopolitanism as a form of capital: parents preparing their children for a globalising world. *Sociology*, 42(6), 1089-1106.

REDE ESCOLAR, DESCENTRALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO: O CASO DA SUÉCIA

Mariline Grangeia Santos
Doutoranda Universidade de Aveiro
mariline.santos@ua.pt

Resumo

Nos últimos 30 anos, cerca de dois terços dos países da *OCDE* implementaram medidas de escolha de escola sendo por isso largamente discutidas as suas vantagens e desvantagens.

Neste cenário, a competitividade pela inovação e pela diversidade de oferta aparece como justificação de medidas políticas e de reformas que fomentam o *quase-mercado* educativo. Medidas e reformas que passam pela descentralização, desregulação e privatização do ensino.

Ao falar-se de privatização pressupõe-se a transferência de atividades públicas para organizações privadas em questões como financiamento, inspeções e auditorias às escolas, contratação de empresas fornecedoras de alimentação ou outros serviços de apoio como acompanhamento de alunos, aconselhamento e a própria gestão escolar. No plano da gestão, fala-se de escolas públicas geridas por entidades privadas – escolas híbridas.

Apresenta-se neste artigo o caso da Suécia que, para alguns defensores da liberdade de escolha, é o maior caso de sucesso na Europa e considerado um bom exemplo para os outros países da *OCDE*. Em 1982, inicia-se na Suécia um programa de reforma da administração pública. Entre 1988 e 1991, a administração das escolas é gradualmente transferida para os municípios e a par desta transferência de poder,

em 1992, surgem as *escolas livres* – escolas públicas, gratuitas, geridas por entidades privadas.

O programa *escolas livres* levou o sector privado para dentro do sistema educativo público numa perspectiva de que o aumento da diversidade de oferta daria origem a um aumento da liberdade de escolha e a uma consequente especialização e inovação que, por sua vez, contribuiria para o aumento da qualidade do serviço educativo.

Mas, comprovam-se esses factos? E que impacto têm as *escolas livres* no sistema educativo sueco? Serão a questão do lucro e a diversidade de oferta verdadeiramente impulsionadoras da qualidade do ensino? Verificam-se as promessas de aumento do sucesso escolar? Terão os professores melhores condições de trabalho? Serão escolas verdadeiramente autónomas? Contribuem, ou não, para um aumento da segregação escolar?

Além da Suécia outros países da Europa, como o Reino Unido e a Dinamarca, têm sistemas de escolha de escola bastante evoluídos, semelhantes ao sueco. O que podemos nós, portugueses, reter destes exemplos? Estas questões, entre outras, serão analisadas ao longo do texto.

Introdução

Partindo de uma definição do conceito de neoliberalismo, dos pressupostos gerais inerentes a esta ideologia política e da opinião de autores sobre o assunto (Afonso, 2002; Barroso & Viseu, 2003; Boia, 2003; Martins, 2009; Robertson, 2007; Giroux, 2011; Friedman, 2014), num primeiro ponto, analisam-se também os conceitos de “quase-mercado” da educação, de descentralização e de privatização associados à questão da escolha da escola (Afonso, 1999; Barroso, 2003, 2013; Belfield & Levin, 2004; Lubieniski, 2009).

No segundo ponto, tema central do trabalho, faz-se uma análise do sistema educativo sueco como produto da influência direta de políticas neoliberais e do caso específico das *Friskolas* - Escolas Livres, sendo apresentados também as principais controvérsias em torno do mesmo (Klitgaard, 2007; Bunar, 2010; Lindbom, 2010; Wiborg, 2010; Musset, 2012; Chapman, 2012; Cristo, 2012, 2013; Fonseca, 2014).

Conclui-se com uma referência ao sistema educativo português e a algumas perspectivas de futuro de sistemas educativo baseadas em reformas que apelam à liberdade de escolha e ao mercado, fruto do fenómeno da globalização, da influência de políticas neoliberais ou da imposição de organismos do poder central (Nóvoa, 2009; Cristo, 2012, 2013).

Este artigo surge com base na investigação realizada para a dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Aveiro em 2016.

1. Políticas neoliberais em Educação

As políticas neoliberais emergem, como nos diz Martins (2009), de uma crise¹ política e económica no Estado-providência, embora apenas a questão económica seja “evocada para legitimar as reformas” educativas (pp.42-43),

A crise económica parece constituir-se, para os sectores políticos mencionados, no principal mote para as reformas; reformas essas que se constituem numa ameaça para a construção de uma sociedade mais igualitária e, inclusive, ao próprio Estado-providência, como teremos a oportunidade de analisar. Aliás, para os neoliberais e neoconservadores, uma das causas do declínio da economia consistia na demasiada democracia política (p.42).

Mas comecemos por definir e rever a origem do termo e dos ideais subjacentes ao conceito de *neoliberalismo*. Neoliberalismo é uma forma de designar a “fase transnacional do capitalismo *laissez-faire*”, uma consequência direta do fenómeno de globalização iniciado no pós II Guerra Mundial (Bóia, 2003, p. 36). O seu principal mentor, o austríaco Friedrich von Hayek², após a II Guerra, funda a “Mount Pelerin

1 De acordo com Martins (2009, p. 44) esta crise nos sistemas educativos – “descida nos níveis de rendimento escolar, medido pelas baixas classificações em exames nacionais ou pelos maus resultados em testes internacionais” - aparece associada à crise socioeconómica, passando-se a responsabilidade para as instituições educativas.

2 Friedrich von Hayek (1899-1992), economista austríaco, venceu o prémio Nobel da Economia em 1969.

Society”, um grupo internacional de pensadores que teria por objetivo a restauração do liberalismo económico, da sociedade e do mercado livre. Deste grupo destaca-se Milton Friedman³ que mais tarde viria a estabelecer as linhas orientadoras dos neoliberalismo nos Estados Unidos da América (EUA), estando na origem da conhecida Escola de Chicago – defensora das políticas neoliberalistas.

De acordo com Friedman (2014), são dois os princípios inerentes ao neoliberalismo e à defesa da liberdade. O primeiro prende-se com a diminuição do poder do Estado, cuja principal função deve ser a defesa dessa liberdade tanto dos inimigos externos como dos concidadãos, tal como o pressuposto do liberalismo clássico. Isto é, “manter a lei e ordem, fazer cumprir os contratos privados, fomentar mercados competitivos” (p. 26). Desta forma, o sector privado nas diversas atividades económicas aparece enquanto “defensor da liberdade de expressão, de culto e de pensamento” (p.27). O segundo princípio prende-se com a disseminação do poder Estatal. Para o autor, o poder de jurisdição deve ser o local, não centralizado. A descentralização do poder é essencial à preservação da liberdade, tal como ao desenvolvimento e progresso, porque, no ver do autor, os “grandes avanços da civilização (...) nunca partiram de um Estado centralizado” (p. 28). Por outro lado, esta descentralização permite o aumento da diversidade da oferta, cada comunidade/local é único, com características únicas, aumentado por sua vez a liberdade de escolha.

Com o “novo liberalismo” pressupõe-se a recuperação do “velho liberalismo” e a retoma da antiga “deificação” do mercado – a principal força motora do desenvolvimento económico – onde o Estado, visto como ineficaz e uma ameaça à liberdade individual⁴, deve evitar intervir, mantendo apenas a competência de fixação de regras do jogo (Bóia, 2003, pp. 25 – 38). Estas políticas inicialmente encorajadas pelos governos da Nova Direita na Grã-Bretanha, nos EUA e que posteriormente foram alargadas à América Latina e Europa de Leste sob influência do Fundo Monetário

3 Milton Friedman (1912-2006), economista e escritor norte-americano, venceu o prémio Nobel da Economia em 1976.

4 Friedman (2014) referia que a concentração de poder do Estado é uma ameaça à liberdade. Segundo o economista, o Estado deveria ser apenas um “instrumento através do qual podemos exercer a nossa liberdade”. (p. 26).

Internacional e Banco Mundial, assentam nos princípios referidos acima: na primazia da liberdade individual, no fomento do mercado e na teoria da Escolha Pública de Buchanan⁵ e Tullock (Boia, 2003, p. 84). Buchanan acrescenta ao movimento neoliberal a teoria de que o Estado deveria ser reorganizado de forma a ser protegido da “atividade egoísta” dos diversos atores políticos (burocratas, sindicatos, grupos de pressão) uma vez que estes põem em causa a estabilidade da economia e defende a intervenção direta do próprio Estado na neutralização de interesses na esfera política. Partilha com Hayek a noção de que democracias participativas não são viáveis e que o mercado é a alternativa correta para a eficiência económica e liberdade humana, cabendo ao Estado definir as regras necessárias (Boia, 2003, p. 86).

Muitos autores apresentam pontos de vista desfavoráveis e contra-argumentos na aplicação de políticas económicas neoliberais em sectores como a Educação. Roberston (2007), por exemplo, refere como um dos principais factores negativos a desigualdade em que ocorre a aplicação das políticas neoliberais entre países/locais. Tem sido bem evidenciadas a falta de equidade e o aumento da segregação de grupos étnicos e raciais. Evidenciam-se consequências negativas também no trabalho dos professores que se vêm obrigados a competir em condições desiguais de recursos materiais nas escolas e em alguns casos, a nível de vencimentos que oscilam de acordo com a entidade fornecedora do serviço (pp. 30-31). Diz-nos também que esta prioridade que se dá à economia transforma o sistema educativo num produtor de trabalhadores eficientes e empreendedores, indivíduos competitivos para um mundo competitivo onde a competência dos professores se avalia internamente pelos exames nacionais, e externamente através de *surveys* como o *Programme for International Student Assessment* (PISA) (Robertson, 2007, p. 26; Giroux, 2011, p. 48) - aquilo a que Ball se refere como a “cultura de performatividade competitiva” (Ball, 2004, p.1107) que facilita o papel de monitorização à distância pelo Estado e que padroniza, quantifica e compara serviços educativos (Ball, 2004, p.1116).

5 James M. Buchanan (1919 – 2013), economista norte-americano, venceu o prémio Nobel da Economia em 1986. O seu trabalho mais conhecido, “The Calculus of Consent”, foi publicado em 1962 com a colaboração do também economista Gordon Tullock (1922-2014).

Para Barroso & Viseu (2003, p. 901), a adoção de políticas neoliberais na educação deveria traduzir-se numa “libertação” total da escola ao seu vínculo estatal, o que implicaria uma gestão semelhante à empresarial, num sistema de concorrência entre escolas mediado apenas pela liberdade de escolha do estabelecimento de ensino por parte dos encarregados de educação. O que seria, na opinião dos autores, uma “combinação explosiva” entre autonomia, novas técnicas de gestão e liberdade escolha.

1.1. O *quase-mercado* da Educação

Alguns autores, como Afonso (1999), defendem a utilização do termo “quase-mercado”, em vez de “mercado”, tendo em conta que são apenas introduzidas no sistema educativo alguns elementos de mercantilização. Neste quase-mercado, o Estado ainda tem bastante poder e é o responsável pela sua criação e regulação através de legislação, dos currículos e dos exames nacionais no final de cada ciclo. A regulação existente revela uma preocupação por parte da entidade reguladora com os “consumidores” e com a qualidade dos serviços prestados – neste caso em concreto, a qualidade do ensino (pp. 146 -147)⁶. Os defensores desta medida consideram-na essencial pois promover a competição entre escolas pode fazer aumentar a qualidade do ensino e da oferta educativa, inovando, numa tentativa de angariar “clientes”.

Este sistema de “quase mercado” combina as características dos sectores públicos e dos sectores privados – um mercado livre, privatizado, onde a inovação não depende nem da aprovação nem da implementação morosa de leis, como acontece nos sistemas educativos públicos (Lubienski, 2009, p.9)⁷.

6 Para Afonso (2002), trata-se de um “paradoxo do Estado neoliberal” porque embora um dos objetivos das políticas neoliberais seja limitar o poder do estado este tem-se tornado claramente “poderoso” no seu poder de criação, promoção e controlo do mercado (pp. 118 – 119).

7 “Há mais oportunidades para inovar num mercado concorrencial de privados”, que conseguem acompanhar mais rapidamente a evolução da tecnologia, do “que sob um monopólio estatal” (Belfield & Levin, 2004 p. 46).

Os defensores da liberdade de escolha, dizem-nos que todos, enquanto cidadãos, devemos ter a liberdade de poder escolher a entidade prestadora de serviços e que essa escolha pode promover a justiça social. Argumentam que a liberdade de escolha permitirá a alunos oriundos de meios desfavorecidos, inscritos em escolas de baixa qualidade ou com mau desempenho, normalmente públicas, a possibilidade de acederem a serviços de educação de maior qualidade, privadas (Musset, 2012, Lubienski, 2009). Também Chubb & Moe, referidos por Bóia (2003), dizem-nos que a escolha da escola é um direito parental e que a política de mercado é a única forma de melhorar os serviços prestados pelas escolas, pois se os pais forem livres de agir como consumidores, as escolas serão forçadas a aumentar a qualidade da educação e a sua eficiência ou fecham (pp. 92-94).

Há outros autores que apresentam opiniões divergentes, como Belfield & Levin (2004). Estes listam os três principais perigos a ter em conta quando se pretende dar liberdade de escolha para melhorar a qualidade da educação. O primeiro é que algumas famílias podem escolher escolas que conduzam à segregação social. O segundo é que as opções de escolha podem ser limitadas pelo facto das escolas seleccionadas estarem sobrelotadas, serem demasiado distantes, ou simplesmente pelo facto das famílias não quererem perturbar o percurso educacional dos filhos pela constante mudança de escola. O terceiro perigo é a própria escolha que escolas privadas possam fazer dos alunos, por crenças religiosas ou desempenho escolar em determinadas áreas. Nestes casos, quem faz a escolha é a própria escola, o que se traduz pela impraticabilidade da escolha da escolha pelos pais, como seria pressuposto (pp. 43-44).

Estes factos sugerem que só um número muito reduzido de famílias aproveitaria plenamente a liberdade de escolha e, ao contrário do promovido pelos seus defensores, apenas os pais com nível sociocultural/económico mais elevado sairiam claramente beneficiados, quer pelo facto de acederem mais facilmente à informação disponibilizada, quer pela capacidade financeira que permite maior mobilidade e aumenta o leque de escolha por inclusão do sector privado. Como no diz Barroso (2003):

os critérios de escolha utilizados pelos pais de estatuto socioeconómico mais elevado baseiam-se mais na “qualidade” dos alunos do que na qualidade das aprendizagens e os pais das classes populares, ou de minorias étnicas,

não têm informação, tempo e recursos para identificarem as “boas escolas” e, mesmo se tivessem, não tinham condições para pôrem em prática as suas opções (Barroso, 2003, p.7).

Contrariando-se assim o pressuposto de combate à desigualdade e à segregação apontado pelos seus defensores como uma das vantagens da política de escolha da escola.

Alguns dos argumentos favoráveis podem tornar apelativa a adoção de políticas de mercado em Educação. Sem dúvida que estas levaram a alterações do sistema de ensino, a repensar métodos de ensino e a forma como comunicamos com as famílias, a reorganizar modos de gestão tendo em vista a eficiência e a eficácia da Educação. Atingir metas e níveis de desempenho altos, subir nos rankings escolares nacionais e internacionais. Chegar à excelência, chegar ao topo.

1.2. Descentralização e privatização

A adoção de políticas neoliberais implica a descentralização por força da liberdade de escolha, por um lado pelo aumento da diversidade da oferta imposta pelas idiossincrasias locais e comunitárias, por outro, pela questão da autonomia necessária à implementação de medidas locais que permitam essa diversidade.

Neste sentido a descentralização teria como finalidade

aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica (Barroso, 2013, p.17).

Descentralizar torna-se assim um sinónimo de diminuição de sistemas burocráticos. Organizações mais pequenas dão origem a burocracias mais pequenas e libertam-nas do burocratas⁸ que são um

⁸ Lubienski (2009, pp. 10-11), refere os tecnocratas, os sindicatos e associações corporativistas que tentam impor por força legal medidas ou pela mesma força, impedir alterações dentro da organização.

entreve à mudança e à inovação. Mais uma vez a competitividade pela inovação aparece como justificação de medidas políticas e reformas para o quase-mercado educativo desta forma pela autonomia descentralizada, desregulação e desnacionalização ou privatização do ensino (Lubienski, 2009). Como também completa Barroso (2013), a descentralização visa diminuir o papel do Estado enquanto fornecedor direto de serviços públicos, mas “conservando a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa” (p. 17).

A privatização aparece-nos como outra medida do foro neoliberal que Benfield & Levin (2004) definem como

uma designação genérica de vários programas e políticas educativas que podem ser globalmente definidos como “a transferência de actividades, provisão e responsabilidades do governo/instituições e organizações públicas para indivíduos e organizações privadas”. Muitas vezes a privatização é vista como urna “liberalização” - quando os agentes são libertados das regulações governamentais - é uma “mercantilização” - quando são criados novos mercados que proporcionam alternativas aos serviços do governo ou aos sistemas de distribuição estatal (p.17).

Na mesma linha de pensamento destes autores, Robertson (2007) fala-nos de uma progressiva privatização da educação por força da descentralização e da fuga ao poder do Estado, pela introdução do elemento privado na questão do financiamento, nas inspeções e auditorias às escolas, pela contratação de empresas fornecedoras de alimentação ou outros serviços de apoio como acompanhamento de alunos, aconselhamento e da própria gestão escolar.

No plano da gestão, pela adopção de uma cultura empresarial, permitiu-se que o sector privado entrasse no sector educacional público, fazendo emergir, segundo Bóia (2003, p. 100), quatro tipos de escolas: as que são públicas, de financiamento público, mas geridas privadamente por associações de pais, professores ou organizações educacionais; escolas privadas geridas por entidades privadas com fins lucrativos; escolas públicas que adquiram contratos de autonomia e saíram da alçada do governo local ou central (caso das escolas livres na Suécia); e escolas

construídas já fora do sistema, independentes, também por contrato. Para este trabalho importam as escolas públicas, de financiamento público, geridas por entidades privadas.

Guinote (2012) diz-nos que a Suécia é, para alguns defensores da liberdade de escolha, o maior caso de sucesso na Europa sendo considerado um bom exemplo para os outros países. No entanto, tendo em conta os resultados dos alunos no *PISA* 2012, a lição a tirar pode ser bem outra, não a do exemplo a seguir, mas exatamente o contrário e que a evolução do sistema educativo pode não ter sido a mais adequada (p. 127). Analisemos o caso específico da Suécia nos próximos pontos.

2. Suécia – Sistema Educativo e Influências Neoliberais

A Suécia sempre ocupou os primeiros lugares de todas as tabelas em termos de desenvolvimento económico, coesão social, baixo índice de criminalidade e condições de vida (Fonseca, 2014, pp. 85-91). Durante os anos 70, a sua economia entrou em declínio, não só pela queda da exportação, mas também pelas políticas fiscais em curso. Influenciados pelos movimentos de globalização de políticas e inspirados pelos EUA e pelo Reino Unido, as críticas ao poder central cresceram a par com um discurso de ideologia neoliberal (Wiborg, 2010; Klitgaard, 2007; Musset, 2012; Chapman, 2012; West, 2014).

O Estado, “gastador”, “fortemente burocrático”, que “privava os seus cidadãos da liberdade de escolha”, precisava de ser reestruturado. Com a chegada ao poder dos Sociais Democratas, em 1982, foi lançado um programa de reforma da administração pública com base em políticas neoliberais cujo objetivo seria tornar o Estado mais eficiente, mais atento às preferências dos cidadãos e menos burocrático (Klitgaard, 2007, p. 15; Wiborg, 2010, p. 7; Fonseca, 2014, p. 85).

Wiborg (2010) diz-nos que a agenda política passava exatamente pelos ideais neoliberais de diversificação de oferta, liberdade de escolha, progresso pela competição entre escolas e pelo fomento do quase-mercado (p. 9). Esta reforma passou por descentralizar o seu sistema através da municipalização e é neste contexto que se dá também uma reforma “radical” do sistema educativo (Musset, 2012, p. 22).

Entre 1988 e 1991, a administração das escolas foi gradualmente transferida para os municípios. Neste caso, de acordo com Chapman (2012, pp. 16-18), a descentralização aparecia associada a uma oportunidade que as escolas teriam para se especializar em determinada área ou método pedagógico, oferecendo um serviço adequado à necessidade da comunidade local, de acordo com o financiamento disponível. Em 1989/1990 os municípios foram autorizados a gerir os recursos humanos, inclusivamente professores e diretores escolares, e em 1990/1991 iniciou-se um novo sistema de financiamento, dando-se total liberdade aos municípios de gestão desse financiamento (Klitgaard, 2007, p. 17).

Desenvolveram-se outras formas de incrementar a liberdade de escolha e foi dada também a possibilidade às escolas privadas de entrarem no mercado de concorrência através do sistema de *vouchers*. Desta forma todas as escolas privadas sob a autorização da *Swedish National Agency of Education* poderiam aceder a financiamento público de acordo com o número de alunos nelas matriculados, desde que cumprissem o currículo nacional e não estabelecessem pré-requisitos de entrada, e daria a qualquer família a liberdade de escolher a escola desejada (Chapman, 2012; Klitgaard, 2007). Inicialmente, em 1991, o financiamento por aluno estaria na ordem dos 85% mas, em 1996, o governo decidiu que o privado receberia o mesmo valor atribuído ao público por aluno com a condição de não serem cobradas propinas adicionais às famílias. Esta medida fez disparar o número de escolas privadas existentes na Suécia (Klitgaard, 2007, p.18; Musset, 2012, p. 22).

De volta à escola pública e à liberdade de escolha, a par da transferência de poder regulador para os municípios, em 1992 surgem as escolas livres. O programa de autorização de escolas livres levou o sector privado para dentro do sistema educativo público. Estas foram criadas dentro do pressuposto neoliberal, como um combate à burocracia, acreditando-se que o aumento da diversidade de oferta levaria a um aumento da liberdade de escolha e a uma consequente especialização e inovação, contribuindo para o aumento da qualidade do serviço educativo. (Wiborg, 2010; Klitgaard, 2007).

Todas estas medidas foram implementadas e direcionadas para a questão da liberdade de escolha da escola que, como nos diz Wiborg (2010), transformou o sistema educativo sueco num sistema “peculiar” de mercado:

on the one hand it is deregulated with vouchers and competition between schools, and, on the other hand, it has firmly remained under central and local municipality responsibility through powerful instruments of control, financial resources, national curriculum, and inspection (p.10).

De acordo com Fonseca (2014), com todas as medidas de fomento de mercado de influência neoliberal postas em prática, o Estado passou de “fornecedor monopolista de serviços para garante de acesso a esses serviços, com liberdade de escolha para o cliente/utente” em que as questões de “transparência” e “responsabilidade” adquirem um papel central (p. 88). Segundo o autor, nesta mudança, o aluno passou a ser o “foco da atenção política de educação”, “acentuando o primado da liberdade de aprender e ensinar”, que continua a ser uma das responsabilidades do Estado (p. 90). Nos próximo ponto analisaremos com mais pormenor este programa de escolas livres.

2.1. As escolas livres na Suécia

A escolaridade obrigatória na Suécia é composta por 9 anos escolares (a que os alunos podem aceder a partir dos 6/7 anos) que se dividem em ciclos menores – um primeiro até ao 5º ano e um segundo até ao 9º. A partir deste ano, os alunos podem optar por prosseguir estudos para um segundo nível de ensino secundário que, não sendo obrigatório⁹, é também de carácter gratuito como nos restantes níveis de ensino.

O serviço educativo é garantido por vários tipos de escola – regulares, *Sami School*¹⁰, escolas para alunos com necessidades educativas especiais – públicas e privadas. Dentro das públicas, existem dois modelos de escola, as que são da total responsabilidade do município e as chamadas *escolas livres*. No caso das públicas municipais, toda a logística relacionada com o funcionamento das mesmas é da responsabilidade dos municípios:

9 Mesmo não sendo obrigatório, 98% dos alunos continua os estudos (Bunar, 2010, p. 52).

10 Sami school - Corresponde aos primeiros anos da escolaridade obrigatória para crianças de etnia Sami, mas segundo o Ministry of Education and Research - Sweden, são muito poucos os alunos que frequentam este tipo de escolas.

transportes, almoço, edifícios, recursos materiais/didáticos e recursos humanos, inclusivamente a contratação de professores.¹¹

De acordo com Cristo (2012), no ano letivo 2010/2011, a Suécia tinha 886 mil alunos a frequentar o ensino obrigatório, com cerca 12% desses alunos a frequentarem as 741 escolas livres existentes nos municípios de maior concentração populacional. Todos os anos o número de pedidos de autorização de escolas livres aumenta (Cristo, 2012). Em 2014, 17% das escolas do ensino obrigatório eram escolas livres, sendo frequentadas por 14% da população abrangida pela escolaridade obrigatória. A nível do secundário, 50% das escolas eram escolas livres e abarcavam 26% do total dos alunos desse nível de ensino¹².

As primeiras escolas livres¹³ surgiram no início da década de 1990 no decurso de uma reforma nacional que atingiu também a Educação, com o objetivo de diversificar a liberdade de escolha e promover o mercado educativo. São criadas por contrato que deve ser aprovado pela Inspeção Escolar, *Swedish National Agency for Education* e depende também da autorização das autoridades municipais (Lindbom, 2010, p. 616).

As escolas livres permitem que grupos de interesse privados assumam a gestão de uma escola, podendo também ser encerradas em situação de incumprimento. Estes grupos, que podem ser constituídos por pais e encarregados de educação, uma associação cultural ou religiosa, uma fundação ou uma empresa e podem ter fins lucrativos, tem de assegurar perante as autoridades locais e nacionais o cumprimento de regulamentos e normas associadas aos estabelecimentos de ensino e sujeitar as escolas a inspeções e avaliações periódicas (Lindbom, 2010, p. 616; Cristo, 2012, p. 100).

São escolas públicas, com financiamento igual às municipais, não podendo por isso cobrar propinas. O financiamento é calculado pela *Swedish*

11 OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes - Country Background Report for Sweden September 2010, Ministry of Education and Research Sweden.

12 <https://sweden.se/wp-content/uploads/2015/06/Education-in-Sweden-high-resolution.pdf>

13 Há autores que se referem a este tipo de escolas suecas como escolas independentes, mas ao longo deste ponto usaremos apenas o termo livre ou friskola.

National Agency for Education que aprova a abertura da escola numa fórmula idêntica à usada para as escolas municipais, tendo sempre em atenção o nível de custo de vida do meio em que estão inseridas. Caso uma escola livre apresente um projeto não existente no município a mesma entidade calculará o financiamento partindo de indicadores nacionais (Cristo, 2012).

Também não podem excluir ou selecionar alunos que vão sendo inscritos por ordem de chegada, exceptuando-se os casos de escolas especializadas ou de projeto educativo específico como, por exemplo, as escolas ligadas às artes.

Atualmente são obrigadas a cumprir o currículo nacional e as metas definidas tal como as escolas municipais, embora inicialmente pudessem organizar currículo próprio, sendo esta a característica que mais se destacava neste tipo de escola.

Existem já redes de escolas, geridas pelo mesmo operador, sendo uma das mais conhecidas as *escolas do conhecimento*¹⁴. Nestas escolas o ensino é totalmente personalizado e são elaborados planos de estudo adequados ao perfil de cada aluno. Partindo da sua caracterização e necessidades educativas, elaboram-se horários, flexíveis e acordados entre alunos e professores, calendários escolares, definem-se objetivos, o tipo de aulas e de atividades a desenvolver, bem como o tipo de apoio dado pelo professor. A avaliação do progresso destes alunos é constante, sistemática e o plano é readaptado sempre que se verifiquem dificuldades (Cristo, 2012, pp. 105-106).

Em 2008, os três maiores operadores de escolas livres eram, conforme se pode observar na tabela 1¹⁵:

Tabela 1 - Distribuição de número de escolas e de alunos por Operador de escolas livres

Empresa Operadora	N.º de Escolas	N.º de alunos
John Bauer Organisation AB	27	9424
Anew Learning AB	19	5708
AcadeMedia	24	3795

14 Kunskaopsskolan – Existem 33 escolas do conhecimento na Suécia e continuam a expandir-se inclusivamente para outros países da Europa (Cristo, 2012, p.106).

15 Tabela construída com base nos dados fornecidos em Wiborg (2010, pp. 10-11).

E que dizer das controvérsias em torno das escolas livres? Que impacto têm no sistema educativo sueco? Analisaremos esta problemática no próximo ponto.

2.2. Controvérsias em torno do programa

Conforme vimos anteriormente, as escolas livres são também escolas independentes do poder Estatal e do poder municipal. Recebem a totalidade do financiamento por aluno e correspondem a cerca de 20% de todas as escolas na Suécia. São escolas de dimensão reduzida tendo em média 130 alunos e podem ser operacionalizadas por diversas entidades. Wiborg (2010), diz-nos

The many different providers and schools with different profiles competing with each other for pupils would ultimately revitalise the school system and lead to better forms of school governance and improvements of teaching practises. Pupils would, in other words, achieve more. Lastly, it was also argued that private providers would lead to a more cost-effective school system as the free schools would contribute toward a more effective use of resources in the school system as a whole (p. 10).

Mas, comprovam-se esses factos? Que impacto têm realmente as escolas livres no sistema educativo sueco?

Para fazer a análise das controvérsias em torno deste tipo de escolas a cada argumento favorável aparecerá imediatamente associado a controvérsia e os respectivos estudos.

a) A questão do lucro como impulsionadora da qualidade do ensino.

A questão da possibilidade da administração ser entregue a empresas privadas podendo ter fins lucrativos é, segundo Wiborg (2010), controverso por causa da questão do financiamento atribuído pelos municípios. Não deixando de ser escolas públicas, a questão do lucro é apontada como um possível risco à instrução dos alunos, pois muitas vezes as decisões são centradas no lucro e não no aluno (Cristo, 2013, p. 59).

Um dos acontecimentos que marcou pela negativa este tipo de gestão foi em 2013 quando a *John Bauer Organisation AB*, ou

JB Education, (propriedade da empresa dinamarquesa *Axcel*), o maior operador de educação em escolas livres, abre processo de falência deixando sem aulas cerca de 11 000¹⁶ alunos, obrigando o país a repensar as suas políticas educativas. De acordo com o publicado na comunicação social, a empresa decidiu fechar parte das escolas por falta de alunos e vender as restantes.

Continuando na questão económica, os mentores das escolas livres defendiam a perspectiva de que este tipo de escolas forneceria a mesma qualidade de ensino mas a custos menos elevados. De acordo com Wiborg (2010), um estudo realizado em 2006 pela *Swedish National Agency for Education* provou exatamente o contrário – as escolas livres representaram custos adicionais para os municípios. Este estudo demonstra que os municípios com maior percentagem de escolas livres tiveram um aumento significativo nas despesas com a Educação¹⁷.

Lindbom (2010) fala-nos no impacto que a abertura das escolas livres teve na despesa do município, pelo menos no que diz respeito à escolaridade obrigatória. O facto de ser obrigatória leva a que cada município tenha de garantir lugar a todos os alunos em idade escolar existentes na área de residência, o que se traduz por um duplicar de despesas a nível de fornecimento de serviços caso o aluno escolha uma escola livre. O autor refere também os estudos de Fransson and Wennemo, realizados em 2003, que comprovam que, caso um aluno opte por uma escola livre, aumenta em 25 000 coroas suecas (cerca de 2.500€) a despesa do município (pp. 621- 622).

b) A questão da competição entre escolas como impulsionador da qualidade.

Em relação à questão do aumento da qualidade no ensino, Wiborg (2010, pp.12-13) refere que os estudos de Böhlmark e Lindahl, realizados em 2008, concluem pela melhoria nos resultados a curto prazo a nível do último ano do ensino obrigatório (correspondente ao 9º ano), mas que o mesmo já não se verifica a nível do secundário ou na

16 <http://www.reuters.com/article/us-sweden-schools-insight-idUSBRE9B905620131210>; <https://www.thelocal.se/20130531/48248>; <https://www.thelocal.se/20130612/48452>

17 Estes aumentos prendem-se com contratos de alugar dispendiosos de espaços e com os acordos entre sindicatos de professores e municípios (Wiborg, 2010, p. 15).

entrada para o ensino superior. Ou seja, de acordo com o autor, não se verificam grandes diferenças nos resultados escolares no final do ensino secundário, ou no número de alunos de escolas municipais e de escolas livres que acedem ao ensino superior.

Refira-se também que não se regista equidade nesta competição por força dos patrocinadores ou do carácter do grupo administrador das escolas livres, principalmente a nível do ensino secundário. Neste nível de ensino, verifica-se o recurso a campanhas de estratégia de marketing para angariação de alunos, como a oferta de material informático (computadores), de viagens, de material desportivo, ou de cursos com professores famosos, a que as escolas municipais não conseguem aceder (Wiborg, 2010, p. 12).

c) A questão da iniciativa parental na abertura de escolas livres.

As escolas livres podem assumir diversas formas de administração, inclusivamente por iniciativa de pequenos grupos de pais, conforme já referido anteriormente, o que as levaria a serem diferentes pelas abordagens ou método pedagógico, ou direcionadas para um tipo de especialização profissional. Wiborg (2010) diz-nos que no início dos anos 90 grande parte destas escolas teriam as suas especificidades a nível pedagógico, ou até de carácter religioso, mas que aos poucos as famílias começaram a preferir as escolas com um carácter mais generalista e que, ao contrário do que se esperava, a iniciativa parental não despertou grande interesse.

d) A questão do aumento de autonomia das escolas.

A questão da autonomia também é largamente debatida e aparece associada a uma maior capacidade de inovação e progresso (Chapman, 2012).

As escolas livres, inicialmente, teriam um maior grau de autonomia quando comparadas com as escolas municipais e permitia-se-lhes inclusivamente que desenvolvessem um currículo próprio, ou seja, não eram obrigadas a seguir as orientações nacionais. Mas a partir de 2010 com a implementação do *Education Act*, um instrumento regulador estatal, foram obrigadas a cumprir as mesmas diretrizes curriculares das escolas municipais (West, 2014, p. 334). Ou seja, as escolas livres são autónomas por um lado, mas reguladas o suficiente pelo município, pelos currículos nacionais e pelos exames nacionais obrigatórios no final do 9º ano por outro, o que se traduz por uma pseudoautonomia.

e) A questão do aumento do sucesso escolar.

Lindbom (2010, pp. 618-620) refere alguns estudos realizados por dois investigadores, Bergström e Sandström (2001, 2005 e 2010) sobre o impacto das escolas livres no desempenho dos alunos. Estes avaliam o desempenho dos alunos através dos seus resultados nos testes nacionais e dos resultados escolares anuais e concluem que o desempenho dos alunos das escolas livres é melhor, o que causou alguns constrangimentos principalmente entre os docentes. Mas, como defende o autor, a relação existente entre o desempenho dos alunos e a escolaridade dos pais pode ser o principal factor condicionante desta conclusão. Ou seja, por norma, na Suécia, alunos provenientes de famílias com maior nível de escolaridade tem melhor desempenho na escola, sendo que são estes alunos que normalmente optam por frequentar escolas livres no seu percurso escolar. Acresce ainda o facto de existirem mais escolas livres nos municípios onde o número de famílias de nível socioeconómico e cultural é mais elevado.

Como nos diz Cristo (2013, p. 63), a conclusão do impacto positivo das escolas livres causou algumas discórdias entre investigadores, levando a constantes revisões de dados e novas investigações, “havendo quem tenha repetidamente verificado a fiabilidade destas conclusões, mas a relação entre as escolas livres e o desempenho escolar tem vindo a ser confirmada, com maior ou menor intensidade, pela investigação”.

Claro que os resultados no *PISA*, onde a Suécia tem “falhado” e baixado nos rankings ano após ano, são uma das questões que mais tem sido usada pela opinião crítica aos estudos de Bergström e Sandström (e outros). No entanto, como a maioria dos alunos frequenta as escolas municipais e não as livres, os investigadores acrescentam não haver relação direta entre o desempenho no *PISA* e a existência de escolas livres (Cristo, 2013, p. 63).

f) A questão do corpo docente de excelência e da melhoria das condições de trabalho para professores.

Wiborg (2010) diz-nos que podem ser identificadas grandes diferenças no que diz respeito aos professores das escolas municipais e das escolas livres. Segundo este autor, os professores das escolas livres são mais inexperientes do que os das escolas municipais¹⁸. A nível de

18 A média de tempo de serviço para professores das escolas municipais é de 18 anos enquanto nas escolas livres os professores têm em média 6 anos de serviço (Wiborg, 2010, p. 16).

formação, têm também menos formação académica sendo que apenas uma parte tem formação pedagógica de nível superior.

Quanto às melhorias de condições de trabalho por via da partilha de boas práticas entre as diferentes tipologias de escolas, Wiborg (2010), resume-a da seguinte forma:

Lastly, it has been shown that the competition between schools has led to less cooperation between schools. The general motivation to cooperate and exchange information on educational issues has decreased between schools since they started to regard each other as competitors with whom one does not happily share successful working methods (p.6).

O estudo revela também que as condições de trabalho pioram por causa do aumento da competição entre escolas a nível local.

Uma vez que a relação entre professores e diretores das escolas livres se assemelha à existente nas companhias empresariais privadas, principalmente nas escolas que visam o lucro, espera-se dos professores “lealdade” para com a entidade patronal, como nos diz Wiborg (2010),

Teachers employed in for-profit free schools are less independent and protected in relation to their school management and may be expected to be loyal to their employer. This makes it difficult for them to raise criticisms or official complaints without fear of being made redundant. Also, there is evidence that teachers are being put under pressure to replace students who have dropped out with new students to fill up vacant places (p.16).

g) A questão da escolha da escola e da segregação.

O consenso é de que a questão da segregação na Suécia pouco ou nada se verifica mas que esta tem vindo a aumentar ao longo dos anos principalmente em algumas zonas urbanas com o aumento da imigração, do movimento de refugiados e conseqüente aumento do desemprego e dos índices de pobreza. Nesta zonas verifica-se que a segregação escolar é basicamente fruto da segregação das zonas habitacionais e não está diretamente relacionada com as escolas

livres (Wiborg, 2010, p.13; Bunar, 2010; Cristo, 2013, pp. 64-65; Lindbom, 2010, p. 624).

Estudos comprovam que as políticas de escolha de escola têm vindo a contribuir para o aumento da segregação social e racial, acentuando-se nas zonas consideradas problemáticas. Wiborg (2010, p. 14) acrescenta que um dos motivos que leva ao aumento da segregação é o ensino individualizado. Segundo o autor, o ensino direcionado, adaptado a cada estudante, em vez de promover a equidade, aumenta a diferença entre os estudantes e entre o saber académico das turmas.

Há também a questão das famílias mais informadas poderem tirar vantagem da escolha da escola. Existem estudos que indicam que se começam a verificar estas situações e que a diferença entre escolas também se acentua a nível socioeconómico. Como nos diz Musset (2012), é desde 2000 que o panorama de alunos nas escolas tem vindo a mudar (p. 36), sendo que começa a existir uma segregação por competência, a par com o aumento da segregação entre emigrantes e nativos, também derivado do facto de que famílias com um nível cultural mais alto têm tendência a escolher as escolas livres (West, 2014, p. 342).

Quanto à liberdade de escolha e à obrigatoriedade da escola aceitar os alunos que a ela queiram aceder, vejamos o que acontece quando a escola não tem lugares suficientes.

No caso das escolas municipais e no que diz respeito ao ensino obrigatório, a questão da proximidade à residência e da existência de irmãos a frequentar a escola são os principais factores decisivos. No caso das escolas livres, a proximidade de residência não é o factor mais importante, sendo mais relevante a existência de irmãos a frequentar o estabelecimento de ensino ou o tempo de permanência em lista de espera. Ao tratar-se do ensino secundário, algumas escolas exigem pré-requisitos para a entrada, dependendo se o aluno pretende aceder ao ensino vocacional ou preparar-se para o ensino universitário. Alguns estudos provam ainda que a verdadeira escolha só existe para aqueles alunos que apresentam bons resultados escolares (West, 2014, p. 340-341).

Em relação ao facto da escola não poder recusar alunos na existência de vagas, o mesmo não se comprova ao tratar-se de alunos com necessidades educativas especiais. O município pode colocar um destes

alunos em determinada escola livre mas esta pode rejeitar o pedido caso considere o financiamento dado pelo município insuficiente para garantir o apoio ao aluno em questão (West, 2014, p. 340).

Apesar do efeito segregação não ser significativo, os resultados das várias investigações demonstram que os problemas existem e começam a acentuar-se, tornando-se expressivos no desempenho dos alunos nos testes internacionais.

Sobre a segregação escolar, Bunar (2010, p. 69) questiona-se sobre o que fazer com aqueles que começam a ficar para trás¹⁹, nas escolas municipais situadas em zonas urbanas mais problemáticas, escolas etiquetadas com os termos “*sinking ships*,” “*only for losers*,” e “*failing schools*”. Para o autor, tanto os que defendem como os que se opõem a este tipo de políticas têm razão ao defender que estas promovem a integração ou a segregação e que as conclusões a que cada um dos grupos oponentes chega depende sempre do grupo que analisam, se dos que avançam ou dos que ficam. Mas começa a ser necessário pensar em reverter este processo de separação, começar a agir em vez de se permanecer no debate.

Que impacto tiveram estas investigações na opinião pública e nos decisores políticos? Vejamos o próximo ponto.

2.3. Perspectivas para o futuro do programa – encerramento ou manutenção?

Além da questão do baixo desempenho no *PISA* e do facto da Suécia ter vindo a descer na tabela da equidade social e económica, o acontecimento que mais polémica causou em torno da gestão privada das escolas públicas foi, sem dúvida, a falência da *JB Education*, já referido acima.

De acordo com o noticiado pela *Reuters*²⁰ em dezembro de 2013, estes acontecimentos afectaram a opinião mundial sobre o modelo de

19 Numa clara analogia ao programa NCLB, questiona “How about those who are left behind” referindo-se aos que por terem menos conhecimento, por falta de pré-requisitos, ou serem de níveis culturais mais baixos não conseguirem aceder a certas escolas livres.

20 <http://www.reuters.com/article/us-sweden-schools-insight-idUSBRE9B905620131210>

educação sueco fazendo repensar as medidas tomadas em prol do mercado educativo e da implementação do modelo desregulado de escolas livres. Tem sido discutido, entre outros assuntos, o papel que as empresas desempenham no fornecimento de serviços públicos como a educação²¹ pois acabam por priorizar os benefícios monetários em detrimento do investimento no sucesso escolar dos alunos ou no bem estar social.

Num discurso que tenta justificar algumas das medidas adoptadas, os representantes parlamentares vêm a público “desculpar-se” por deixarem a educação “falhar”. Como diz Tomas Tobé, responsável em 2013 pela comunicação do comité de educação, citado pela *Reuters*²², “I think we have had too much blind faith in that more private schools would guarantee greater educational quality” - o que não se tem vindo a confirmar. Também o social democrata Ibrahim Baylan acabou por declarar que não estava surpreendido pela falência da *JB*, dado ser apenas o resultado da saturação de escolas livres no mercado, culpabilizando os 20 anos de políticas neoliberais.²³

A *JB Education* foi a maior falência no serviço educacional, mas não foi a única. Em parte devido a problemas demográficos, a manutenção das escolas provou ser mais dispendiosa do que o previsto inicialmente e nem todas as empresas estavam preparadas para um sistema tão instável como o sistema educativo.

A representante de um dos maiores sindicatos de professores, o *Lärarförbundet*, apontou a facilidade com que se abre uma escola livre - a permissividade legal, como um dos factores negativos. Segundo Eva-Lis Siren, “I’ve often said it’s been easier to start an independent school than set up a hot-dog stand”, tendo sido mais importante promover o mercado do que controlar a qualidade do mesmo.

Wiborg (2010, p. 16), alguns anos antes já previra esta situação ao dizer

Since some schools are growing very fast at the expense of others, this development is expected to become even harder in the coming years. More

21 <https://www.ft.com/content/dc8bb3b4-29f2-11e4-914f-00144feabdc0>

22 <http://www.reuters.com/article/us-sweden-schools-insight-idUSBRE9B905620131210>

23 <https://www.thelocal.se/20130531/48248>

schools are competing for fewer students as the small birth cohorts of the early 1990s are reaching upper secondary school age. At the same time, there is an increase in the number of applications for new schools, especially at the upper secondary level and in city areas. The boom of new schools is expected to result in a closing down of public as well as free schools due to shortage of students.

No entanto e apesar da polémica, são poucos os parlamentares que ponderam regressar a um modelo regulado da educação e retroceder nas políticas de mercado implementadas, sugerindo e adotando outro tipo de medidas de controlo e de supervisão do modelo existente. O debate não se faz em torno da Educação dever ou não ser da responsabilidade total do Estado, serem públicas, privadas ou híbridas, mas sim pela responsabilização das entidades prestadoras de serviço, das próprias escolas pelo seu desempenho (Fonseca, 2014, p. 90) ou da proibição, por exemplo, de se obter lucros em áreas como a educação²⁴, parecer defendido pelo também Partido Comunista sueco.²⁵

O Jornal inglês *The Guardian*, de 4 de maio de 2015, refere que a Suécia sempre foi vista como um exemplo a seguir no que diz respeito ao modelo de sistema educativo, mas que neste momento precisa de repensar as suas políticas e planear uma reforma educativa para voltar a ser esse exemplo, referindo as recomendações da OCDE no relatório *Improving Schools in Sweden: a OECD Perspective* de 2015.

Entrevistado pelo mesmo jornal, Gustav Fridolin, à data Ministro da Educação, acrescenta que pretende aplicá-las de forma a poder atingir os objetivos propostos. No entanto, essas medidas não visam o abandono das políticas de mercado educativo, mas sim a reestruturação do modelo por forma a promover um reforço da qualidade com equidade através de algumas medidas: reformulação do currículo (p. 98); identificação precoce de alunos em risco de abandono escolar (p. 66); integração das escolas livres no sistema de escolas municipais, delimitando ainda mais a sua autonomia (p. 102); apoio às famílias desfavorecidas de forma a que possam fazer melhores escolhas (pp. 101-102); revisão do programa de financiamento

24 De acordo com o artigo da Reuters já citado anteriormente, num inquérito realizado a 1000 pessoas, 58% mostrou-se a favor de proibir o lucro em áreas como a educação.

25 <https://www.ft.com/content/dc8bb3b4-29f2-11e4-914f-00144feabdc0>

(p.100); pela introdução de sistemas de escolha controlada que permitam uma melhor distribuição dos alunos pelas escolas (pp. 101-102); certificação do pessoal docente (p. 112); criação de um instituto para a qualidade dos professores e líderes educacionais (p. 133); maior preocupação com formação inicial dos professores (p. 134); criação de incentivos à carreira docente pelo aumento dos vencimentos dos professores, maior rigor no acesso à profissão e carreiras profissionais aliciantes (p. 135); desenvolvimento de estratégias de accountability adequadas ao modelo educativo (p.144).

Como o próprio Ministro da Educação conclui na sua entrevista ao *The Guardian*, o importante continua a ser o foco no mercado e na liberdade de escolha em Educação: “The more choices that parents have in a school system, the stronger and more robust the system needs to be”. Esperemos pelos próximos resultados nos *surveys* para saber se estas medidas realmente permitiram à Suécia subir nos rankings da educação e da equidade social.

3. Conclusão

Nos últimos 30 anos, cerca de dois terços dos países da OCDE implementaram medidas de escolha de escola, sendo por isso largamente discutidas as suas vantagens e desvantagens.

O que se pode concluir do caso da Suécia é que independentemente das críticas, das quedas nos *rankings* da OCDE, quer do conhecimento quer das condições de equidade social, nenhum partido com assento parlamentar pretende acabar com as escolas livres. Mesmo no caso das famílias, os principais interessados no sucesso educativo dos alunos, a larga maioria (cerca de 90%) concorda com a continuação do sistema (Bunar, 2010, p. 55).

Além da Suécia, outros países da Europa, como o Reino Unido e a Dinamarca, têm sistemas de escolha de escola bastante evoluídos, semelhantes ao sueco. Inclusivamente partilham redes internacionais de escolas livres, como a *Kunskapsskolan* – as escolas do conhecimento já referidas no início deste capítulo.

O debate em torno da implementação de um sistema de escolas híbridas (públicas, mas de administração privada) tem sido marcado pelo estudo desses exemplos, mas principalmente do caso dos Estados

Unidos da América, *charter schools*²⁶, num discurso mais ideológico do que apoiado em conhecimento real e que oscila entre o “muito bom” e o “muito mau” (Lindbom, 2010, p. 627).

Cristo (2013), em conclusão dos seus estudos sobre outros sistemas educativos que implementaram este modelo de escolas, questiona:

O que podemos nós, portugueses, reter destes exemplos? Sem cair em tentações de importar sistemas educativos por inteiro, o conhecimento dos sistemas dos nossos parceiros internacionais é um importante contributo para a reflexão acerca do nosso próprio sistema – sobre as suas características positivas e negativas, e sobre o modo como o melhorar (p. 100).

Sem dúvida que, acima de tudo aprender com o que se tem feito, mas acima de tudo refletir sobre essa ação.

Também em Portugal se debateu, embora de forma mais superficial, a introdução deste modelo de escolas, denominadas escolas independentes, no nosso sistema educativo²⁷.

Analisando por exemplo o *Guião para a Reforma de Estado* (GRE), apresentado pelo XIX Governo em 2013, ou o Programa do XX Governo Constitucional apresentado em 2014, podemos observar a ênfase dada às palavras “escolha”, “autonomia”, “escolas independentes”. Na versão aprovada a 8 de maio de 2014, podia ler-se: “3.10 – Educação: propostas para maior autonomia e liberdade de escolha”, o conceito de “escolas independentes” aparecia com a seguinte definição:

Trata-se, aqui, de convidar, também mediante procedimento concursal, a comunidade dos professores do ensino estadual a organizar-se num projeto de escola específico, de gestão dos próprios professores, mediante a contratualização com o Estado do serviço prestado e do uso das instalações.

26 Modelo de escolas públicas semelhante às escolas livres na Suécia. Dada a sua dimensão e antiguidade, são largamente usadas como exemplo nos estudos sobre a implementação desta tipologia híbrida de escolas (Lindbom, 2010).

27 Sobre a análise do debate em torno do projeto, ou quase-projeto, “escolas independentes” ver Santos (2016, pp. 89 – 102).

Essa oportunidade garante à sociedade poder escolher projetos de escola mais nítidos e diferenciados (p. 59).

No Programa Governamental do XX Governo Constitucional, datado de 2015, podia ler-se na página 13 um reforço do citado acima:

Os Portugueses podem contar com a intensificação do esforço que permite a redução sustentada do abandono escolar precoce ou para ir mais longe nos contratos de autonomia que favoreçam a diferenciação dos projetos escolares na rede pública. Em paralelo, é importante acentuar as condições para o surgimento de escolas independentes no setor público (p.13).

e na página 15 acrescentava-se a possibilidade das escolas independentes partirem de projetos, não só de professores, mas também de pais, ou de iniciativa privada em consórcios com os municípios:

A diversificação da natureza institucional das escolas, nomeadamente pelo incentivo ao desenvolvimento de modelos inovadores, tais como escolas independentes, que garantam o serviço público de educação, a partir de projetos liderados por professores do setor público ou consórcios integrando encarregados de educação, municípios ou IPSS, com base em concursos públicos e mediante a celebração de contratos-programa (p. 15).

Com a demissão deste Governo e constituído o XXI Governo por forças políticas opostas, termina o debate em torno da implementação das “escolas independentes” deixando muitas questões por responder: quem realmente poderia candidatar-se a uma escola independente? Apenas pais, professores, associações, ou consórcios com os municípios, conforme o previsto no Programa? Ou abrir-se-ia a possibilidade a iniciativas privadas do mundo empresarial? Poderiam estas ter fins lucrativos à semelhança de algumas escolas livres? E estariam os pais, ou os professores mesmo interessados em abrir, gerir uma “escola independente”? E qual a tipologia? Uma escola não-agrupada? Um agrupamento? Estabelecer-se-iam limites ao número de alunos? De turmas? De ciclo? E em relação ao recrutamento de professores? Seguiria um modelo empresarial? No caso

dos contratos serem atribuídos a um consórcio municipal, como seria feito o recrutamento? Por candidatura? Ou por subcontratação de empresas prestadoras de serviços, como já acontece em alguns locais com as Atividades de Enriquecimento Curricular? Quanto à autonomia, até que ponto seriam realmente autónomas estas escolas? Poderiam, além do Projeto Educativo, definir o seu próprio currículo, ou direcioná-lo para uma área específica, ou seja especializando o ensino por forma a promover diversidade de oferta? E como seria feito o financiamento? Diretamente à escola? Por *voucher* à família do aluno? Ou por financiamento privado de empresas, associações ou fundações? E que alunos? Seriam acionados mecanismos de escolha de alunos por aptidões, desempenho/capacidade, como se verifica em algumas das escolas livres?

Pela análise de outros sistemas educativos obviamente que não conseguimos responder as estas questões. Podemos, no entanto, estabelecer comparações entre promessas cumpridas e não cumpridas, entre pareceres favoráveis e desfavoráveis e aprender com as experiências realizadas nesses países, ou seja, fazer uma análise para reflexão e não para ser plagiada no nosso sistema.

Na realidade, não se podem plagiar medidas estabelecidas há décadas em alguns países como na Suécia e decalcá-las em Portugal achando que simplesmente funcionarão e que serão a melhor forma de acompanhar a evolução das sociedades. As diferenças estruturais das sociedades são enormes e mesmo a nível de envolvimento na questão dos debates sobre Educação, que de acordo com Fonseca (2014) e Raymond et al. (2012), em Portugal se faz de forma “ideológica”, com pouco acesso a informação e praticamente por oposição de orientações políticas.

Verificámos que a mudança do XX para o XXI Governo pôs um fim no debate sobre as escolas independentes em contexto português e provocou o retrocesso de algumas políticas de fomento de mercado, nomeadamente no corte do financiamento de escolas privadas, no fim de alguns contratos de associação e na não implementação do *voucher* educativo.

Apesar de se moderar algumas políticas de liberdade de escolha e de começar por criticar as políticas de privatização inerentes ao governo anterior, ao longo do documento contínua notório o cariz neoliberal de algumas medidas.

Na página 80, por exemplo, o ponto 7 tem como tema “Assegurar a regulação eficaz dos mercados”. Ponto que enfatiza a necessidade de um estado forte, mas menos burocrático, na regulação do mercado, uma contradição já abordada anteriormente neste trabalho. Também no ponto 9 do mesmo Programa, sob o tema “Descentralização, Base da Reforma do Estado” (p. 87), promete-se o reforço da autonomia local e mantem-se o processo de transferência de competências/poderes para os municípios:

Os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pelo que será alargada a sua participação nos domínios da educação, ao nível do ensino básico e secundário, com respeito pela autonomia pedagógica das escolas [...] (p. 89).

Se, por um lado, se trava a privatização da gestão da escola pública, se se repensam os financiamentos das escolas privadas e se se limitam ou terminam outros contratos de associação, por outro defende-se claramente a descentralização e a transferência de poderes para o município, ainda que de forma parcial. Mas convém lembrar que foi desta forma que começaram a ser implementadas políticas do foro neoliberal na Suécia há cerca de duas décadas, terminando num processo de desregulação da Educação com a introdução das escolas livres.

Embora o projeto não tivesse sequer passado do papel pela queda do Governo, em 2015, estivemos a um passo de implementar o modelo de escolas livres em Portugal e o estudo de outros sistemas permite-nos avaliar à distância nos poderá acontecer e prepararmo-nos para o futuro (Cristo, 2013).

Todos os documentos analisados, todas as mudanças, todas as medidas implementadas ou ponderadas, fazem-nos refletir obrigatoriamente sobre o futuro da Educação. Mas como nos diz Nóvoa (2009), “pensar no futuro é um exercício arriscado” mas que nos permite antever os caminhos a percorrer, de forma a podermos organizar o presente (p.1).

Alguns anos antes do GRE citado acima, Nóvoa (2009) apresentava três perspectivas para o futuro da Educação. Uma dessas perspectivas denominada de “Educação Pública, Escolas Diferentes” coincidia com o modelo de escolas em análise neste trabalho. O seja, uma tipologia de escolas envoltas em ideologias “particularmente sedutoras” de Educação como “bem privado” e diversificadas, fruto

da globalização, da crescente “abertura à diferença” como oposição à “homogeneização” que foi acontecendo ao longo do século XX, que se traduzem numa maior liberdade de escolha (pp.10-11). Numa diversidade que assenta na liberdade de organizar escolas: por contratos com várias identidades; pela diferenciação de projetos educativos baseados em iniciativas de professores e/ou associações pedagógicas; pela diferenciação de percursos escolares baseados em acordos com sociedades científicas ou universidades (p. 11);

Contudo, na perspectiva de Nóvoa esta diversidade podia contribuir mais para uma “tribalização” da sociedade do que para uma sociedade coesa e desenvolvida, no sentido em que

No dia em que cada grupo social ou religioso tiver a sua própria escola, fundada em crenças e valores próprios, a acção pedagógica tornar-se-á mais coerente e harmoniosa. Mas, pelo caminho, perder-se-á uma das principais qualidades da escola pública, a possibilidade de instaurar narrativas partilhadas e culturas de diálogo (p. 10).

O sentido em que evoluem os sistemas educativos depende muito da forma como nos deixamos influenciar politicamente pelos restantes sistemas educativos à nossa volta. E como nos diz, Nóvoa (2009), “são muitos os futuros possíveis. Mas só um terá lugar. E isso depende da nossa capacidade de pensar e de agir (p.15).

Bibliografia

Afonso, A. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 139–164. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>.

Afonso, A. (2002). O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa década de Governação Social Democrata. In L. Lima, & A. J. Afonso. *Reformas da Educação Pública - Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 33-59) Porto: Edições Afrontamento.

Ball, S. (2004). Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educação & Sociedade*, 25. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>.

- Barroso, J. (2003). O Estado e a Educação: A regulação transnacional, a regulação nacional e a micro-regulação local. *A Escola entre o Estado e o Mercado: O Público e o Privado na Regulação da Educação*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, pp. 53-74.
- Barroso, J., & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*, 897–921. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a08v2484.pdf>.
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2004). *A Privatização da Educação - Causas e implicações*. Porto: ASA.
- Bóia, J. M. P. (2003). *Educação e Sociedade - Neoliberalismo e os desafios do futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Bunar, N. (2010). The Controlled School Market and Urban Schools in Sweden. *Journal of School Choice*, 4(1), 47–73. <http://doi.org/10.1080/15582151003626418>.
- Chapman, C., & Salokangas, M. (2012). Independent state-funded schools: some reflections on recent developments. *School Leadership & Management*, 2434 (November), 1–14. <http://doi.org/10.1080/13632434.2012.731329>.
- Cristo, A. (2012). Autonomia e Diversidade nas Escolas. In M. Raymond, S. Steen, A. Cristo. *As novas escolas*. (pp. 91-107). Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- Cristo, A. (2013). *Liberdade e autonomia na educação, Escolas para o século XXI*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- Fonseca, F. A. da. (2014). A Suécia: um caso de sucesso. *XXI Ter Opinião*, 84–91.
- Friedman, M. (2014). *Capitalismo e Liberdade*. Coimbra: Actual Editora.
- Guinote, P. (2012). *Educação e Liberdade de Escolha*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- Giroux, H. (2011). *Contra o Terror do Neoliberalismo*. Ramada: Edições Pedagogo.
- Klitgaard, M. (2007). *The Politics of Introducing Vouchers in American and Swedish Schools*. Denmark: Department of Political Science Centre for Welfare State Research University of Southern Denmark.
- Lindbom, A. (2010). School Choice in Sweden: Effects on Student Performance, School Costs, and Segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(January), 615–630. <http://doi.org/10.1080/00313831.2010.522849>.
- Lubienski, C. (2009). Do Quasi-markets Foster Innovation in Education?: a Comparative Perspective. *OCDE Education Working Papers*, (25), 1-72.
- Martins (2011). Os Rankings das Escolas em Portugal: explorando alguns dos seus efeitos. *Revista Eletrônica de Educação*, (5)1, 91-109.

Martins, M. F. (2009). *Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição* (Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Portugal).

Ministry of Education and Research (2011). OECD - Overcoming school failure. Country background report Sweden.

Musset, P. (2012). School Choice and Equity - Current Policies in OECD Countries and a Literature Review. *Education Working Paper*, (66), 3-51.

Nóvoa, A. (2009). *Educação 2021: Para uma escola do futuro*. Universidade de Lisboa. Retrieved from: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6701/2/121232_1681-5653_181-199.pdf.

OECD. (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Paris: OCDE Publishing.

Raymond, M., Steen, S., Cristo A (2012). *As novas escolas*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.

Robertson, S. (2007). Reconstruir o Mundo: Neoliberalismo, a Transformação da Educação e da profissão (do) professor. *Revista Lusófona da Educação*, 9, 14-34.

Santos, M. (2016). *Escolas Entre o Público e o Privado – charter schools, escolas livres, escolas independentes*. (Dissertação de Mestrado não publicada: Universidade de Aveiro).

Segerholm, C. (2009). “We are doing well on QAE”: the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 24(2), 195–209. <http://doi.org/10.1080/02680930902734103>.

West, A. (2014). Academies in England and independent schools (fristående skolor) in Sweden: policy, privatisation, access and segregation. *Research Papers in Education*, 29(3), 330–350. <http://doi.org/10.1080/02671522.2014.885732>.

Wiborg, S. (2010). *Swedish Free Schools: Do they work?* Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies. Retrieved from: <http://www.llakes.org>.

Wiborg, S. (2013). Neo-liberalism and universal state education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980–2011. *Comparative Education*, 49(4), 407-423. <http://doi.org/10.1080/03050068.2012.700436>.

Outros documentos:

Governo de Portugal. *Guião para a Reforma de Estado – Um Estado Melhor* aprovado a 8 de maio de 2014.

Governo Português (2015). Programa do XX Governo Constitucional.

Governo Português (2015). Programa do XXI Governo Constitucional.

EIXO 4

Rede de escolas e rede de agrupamentos

A CONSTRUÇÃO DE UM ‘MEGA AGRUPAMENTO’ DE ESCOLAS: DINÂMICAS DE INOVAÇÃO E SENTIMENTOS DE PERDA.

João Salgueiro
Universidade Aberta, LE@D, Lisboa
Escola Secundária Emídio Navarro, Viseu
joaoesalgueiro@sapo.pt

Resumo

A imagem de escola como ‘mega agrupamento’ generalizou-se em Portugal a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, traduzindo uma conotação pejorativa, assente, essencialmente, nas ideias de distanciamento entre as diferentes ‘unidades organizacionais’ e de racionalização económica. A abordagem que nos propomos apresentar insere-se no contexto de uma investigação que pretende perspetivar a possibilidade de as dinâmicas desenvolvidas poderem constituir práticas de inovação sistémica.

Parte-se de um quadro teórico, assente na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, procurando-se estabelecer o sentido de construção de um ‘mega agrupamento’, constituído através da agregação de dois agrupamentos já existentes e de uma escola secundária, e que passa a formar uma organização sistémica única no concelho.

Como metodologia, a investigação direciona-se para um estudo de caso de âmbito qualitativo, em que a análise assenta na perspetiva luhmanniana, articulada com a técnica de análise de conteúdo, utilizando como instrumentos de recolha de dados a entrevista semidirética, notas de campo e análise documental.

Neste processo investigativo, situa-se a observação em dois planos. Num primeiro plano, procura-se escolher o lado de observação que o próprio objeto de análise parece desenhar; num segundo, intenta-se uma observação de ‘segunda ordem’, no sentido de abarcar os dois lados da distinção.

A investigação desenvolvida faz ressaltar uma dualidade de análise que, por um lado, acentua a implementação de práticas inovadoras e, por outro, a emergência de sentimentos de perda. Aquelas delineadas pelo centro de decisão e, estes, enfatizados por participantes ligados aos anteriores sistemas organizacionais, agora tornados periferias.

Palavras-chave: sistema organizacional, inovação sistémica, sentido, decisão, observação de 2^a ordem.

1. Contextualização da pesquisa

O artigo que aqui se apresenta constitui uma análise parcelar de um trabalho de pesquisa que estamos a desenvolver, com vista à obtenção do grau de doutor em Educação, na especialidade de Liderança Educacional, na Universidade Aberta¹.

Tomamos como unidade de análise as dinâmicas decorrentes da emergência e desenvolvimento de um ‘mega agrupamento’, situado numa cidade localizada na região de Viseu que, de forma pioneira, encetou a agregação de dois agrupamentos de escola – com educação pré-escolar e ensino básico, do 5^o ao 9^o ano de escolaridade, e uma escola secundária com 3^o ciclo –, criando uma organização educativa única no concelho e que, no ano de arranque – 2010/2011 –, era frequentada por cerca de três mil alunos.

Partimos para a investigação com a ideia de que no contexto daquele ‘mega agrupamento’² poderia estar a constituir-se uma nova realidade

1 Sob a orientação da Professora Doutora Susana Henriques.

2 A expressão ‘mega agrupamento’ não pretende constituir-se como conceito, nem traduzir uma designação inscrita nos normativos que regulam o regime de autonomia, administração e gestão das escolas portuguesas. Nestes, a expressão utilizada é “unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril), ou “unidade

organizacional tida como uma referência em termos de inovação sistémica. Sustentámos esta nossa asserção nos contactos efetuados com diferentes protagonistas e no nosso próprio conhecimento da realidade, embora partindo de um olhar exterior à organização e teoricamente enformado. Tínhamos, no entanto, também presente que a criação deste novo sistema organizacional ficou marcada por tensões e resistências suscetíveis de ainda constituírem elementos definidores das dinâmicas organizacionais.

Com efeito, a análise dos dados tem vindo a expressar uma dualidade de perspetivas que define o título atribuído à nossa comunicação. Por um lado, faz emergir a ideia de que as dinâmicas subjacentes à construção do novo sistema organizacional são marcadas por operações características de inovação sistémica, pelo outro, apontam para um sentimento de perda, embora circunscrito aos protagonistas mais ligados a um dos agrupamentos que integrou a agregação.

2. Estratégia metodológica

Como estratégia metodológica optámos por desenvolver um estudo de caso, considerando que possibilita a realização de uma investigação empírica em profundidade no seu contexto real (Yin, 2015), permitindo-nos lançar um olhar mais focalizado e mais compreensivo de uma situação concreta de mudança educacional (Morgado, 2016), assumindo uma vertente qualitativa de construção de conhecimento (Stake, 1995/2016).

O nosso quadro metodológico geral centra-se nas perspetivas teórico-metodológicas de Niklas Luhmann (1990, 1991a, 1991b, 1997a, 1997b, 2000, 2006), que não têm sido suficientemente exploradas na investigação no campo educativo em Portugal.

Como sublinham Besio e Pronzini (2010), o próprio trabalho de Niklas Luhmann contém várias orientações e sugestões metodo-

organizacional”, aplicada à definição de agrupamento de escolas (art.º 6º do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho). Contudo, estas novas realidades vieram a ser popularizadas pelos meios de comunicação social, habitualmente de forma pejorativa, com a utilização do termo ‘mega agrupamento’. A própria CNE, na recomendação n.º 7/2012, de 23 de novembro, o utiliza para designar “agrupamentos de grande dimensão”. http://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/2012/Rec._Autonomia.pdf, consultado em 11/07/2017.

lógicas específicas bastante consistentes, mas as suas perspectivas têm vindo a ser mobilizadas e desenvolvidas em diferentes contextos, como base metodológica para trabalhos empíricos (Besio e Pronzoni, 2010; Peetz, Lohr e Hilbrich, 2010).

Para a teoria de sistemas, a investigação empírica significa observação orientada em teoria, estabelecendo uma forte ligação entre a teoria e a metodologia, podendo ser aplicada a análises da sociedade, mas também das organizações, incluindo as educativas. Esta abordagem é tanto mais produtiva quanto enfatiza as vantagens de uma *observação de segunda ordem* para a compreensão da realidade (Luhmann, 1997/2006; Besio e Pronzini, 2010; Corsi, Esposito e Baraldi, 1995/1996). Nos termos aclarados por Von Foerster (2002), numa cibernética de primeira ordem, o observador entra no sistema para perspetivar a finalidade desse próprio sistema, enquanto numa observação de segunda ordem o observador entra no sistema para estipular o seu próprio propósito com autonomia. Neste sentido, uma observação de segunda ordem permite-nos ver aquilo que os observadores observados não podem ver, uma vez que se situam apenas na perspetiva de observação de primeira ordem, seguindo aqui a perspetiva de Luhmann, desenvolvida a partir da conceção cibernética de Von Foerster³.

Estes pressupostos reforçam também as vantagens de um estudo de caso para a análise da nossa problemática, procurando compreender as dinâmicas tecidas num sistema organizacional complexo em interação com um ambiente multifacetado.

3. Traços evolutivos da criação dos agrupamentos a partir dos normativos

A transformação da ideia de escola como estabelecimento de ensino em escola como agrupamento constitui o culminar de uma tendência que

3 Como sistematiza Von Foerster (2002, p. 303), “cibernética de primeira ordem é a cibernética de sistemas observados, enquanto a cibernética de segunda ordem é a cibernética de sistemas de observação”. Optando pela segunda, o observador desenvolve formas de produção autopoietica e autorreferencial.

já tinha sido aventada em 1973⁴ e que viria depois a ser perspectivada pela Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro)⁵. Mas a sua materialização apenas viria a ocorrer, sobretudo, após a publicação do Despacho n.º 27/97 de 2 de junho⁶. O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que aprovou “o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, consolidou uma tendência que viria depois a desembocar na criação dos agrupamentos de grandes dimensões, ou seja, os ‘mega agrupamentos’.

A constituição de ‘mega agrupamentos’ foi desencadeada após a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que, no seu artigo 7.º, considera a «agregação de agrupamentos» “para fins específicos, designadamente para efeitos da organização da gestão do currículo e de programas, da avaliação da aprendizagem, da orientação e acompanhamento dos alunos, da avaliação, formação e desenvolvimento profissional

4 Na parte final do Estado Novo, no âmbito da “reforma Veiga Simão” [do Ministro da Educação de Marcelo Caetano,] foi publicada a Lei n.º 25/73, de 25 de julho que, no ponto 2, da Base X, da 2.ª subsecção, referia que “(...) para conseguir o melhor aproveitamento dos meios humanos e materiais disponíveis, poderá ser determinada a integração de escolas em unidades de dimensão ou de âmbito mais amplos ou promovida a associação de unidades de ensino público e particular, em regime a fixar, bem como a criação de serviços comuns a estabelecimentos existentes, públicos ou privados”. Ainda que os primeiros impulsos tenham sido dados através da associação de escolas, nomeadamente com o programa PEPT 2000, os TEIP, ou os Centros de Formação e Associação de Escolas e os Conselhos Locais ou Municipais da Educação, seguindo-se depois também as “Escolas C+S” e as “Escolas Integradas”.

5 A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) criou o quadro geral do sistema educativo português do período pós ditadura, iniciado em 25 de abril de 1974, estabelecendo diferentes tipologias de estabelecimentos escolares ou escolas, entre elas, a possibilidade da constituição de agrupamentos escolares. Esta lei enquadra também o alargamento da escolaridade obrigatória para 9.os anos e a organização do sistema de ensino não superior em três ciclos do ensino básico – o 1º, correspondente aos quatro anos do *ensino primário*, o 2º, aos dois anos do ensino preparatório, e o 3º, aos três primeiros anos do anterior *ensino secundário* – e ao ensino secundário, agora englobando apenas o 10.º, 11.º e 12.º anos de escolaridade.

6 Ainda que os primeiros impulsos tenham sido dados através da associação de escolas, nomeadamente com o programa PEPT 2000, os TEIP, ou os Centros de Formação e Associação de Escolas e os Conselhos Locais ou Municipais da Educação, seguindo-se depois também as “Escolas C+S” e as “Escolas Integradas”.

do pessoal docente (...)", quer por iniciativa da «administração educativa», quer por "iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas". A Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho, viria tornar ainda mais premente esta nova configuração organizativa das escolas, visando "adaptar a rede escolar ao objetivo de uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos". Neste sentido, como é sustentado no respetivo preâmbulo, "torna-se necessário promover condições para a criação e consolidação de unidades de gestão que integrem todos os níveis de ensino e que permitam a um aluno completar a escolaridade obrigatória no mesmo agrupamento de escolas". O Despacho n.º 12995/2010, de 11 de agosto, iria depois atribuir a competência para "proceder à nomeação de uma comissão administrativa provisória (CAP), em cada agrupamento constituído por processo de agregação" e definir as respetivas competências.

A consolidação desta tendência agregadora viria a ficar definida no Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, ligando as novas organizações ao "aprofundamento da autonomia das escolas e [à] conseqüente maior eficácia dos procedimentos e dos resultados [que] decorrerá, em grande medida, através da celebração de contratos de autonomia entre a respetiva escola, o Ministério da Educação e Ciência e outros parceiros da comunidade (...)". Ao mesmo tempo, como se acrescenta, é reforçada a pretensão de proceder "também à reorganização da rede escolar através do agrupamento e agregação de escolas de modo a garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e a qualidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram, bem como a proporcionar aos alunos de uma dada área geográfica um percurso sequencial e articulado e, desse modo, favorecer a transição adequada entre os diferentes níveis e ciclos de ensino"⁷.

4. Referenciais teóricas

Na perspetiva Luhmanniana, a organização é concebida como um sistema cujos elementos componentes são decisões. A decisão

7 Do preâmbulo do referido normativo.

(*Entscheidung*) constitui uma unidade que emerge da multiplicidade de possibilidades e realiza-se através de uma escolha, o que implica estabelecer uma preferência, residindo nela a sua unidade (*Einheit*) e fabricação de valor (*Wertarbeit*).

Nos termos de Luhmann (2002, pp. 276-277),

*quem toma a sua própria preferência sob determinadas condições (trabalhada de forma exploratória) sabe, pode decidir. A preferência pode, naturalmente, ser instável, e a sua interpretação pode mudar depois da escolha. Uma decisão expressa uma preferência e tem, por sua vez, precisamente aí a respetiva unidade*⁸.

Neste quadro marcado pela contingência, os participantes escolhem entre alternativas, “convertendo a incerteza em risco” (Luhmann, 2005, p. 10)⁹, não podendo essa seleção ser confundida com um processo de reflexão que serve de preparação de uma ação que visa a execução de uma decisão. Pois, para Luhmann (2005), as decisões diferenciam-se das ações por um ponto distinto de relação da sua identificação e porque têm uma forma diferente de enfrentar a contingência¹⁰.

As organizações protegem as suas “bases internas de segurança e, simultaneamente, afirmam a sua autonomia relativamente ao ambiente. Tal só pode acontecer se se apoiarem em “certezas autoconfeccionadas”, tomando em conta a documentação formal e escrita das decisões adotadas (Luhmann, 2005, p. 63)¹¹. Uma relação simultaneamente securizante e dinâmica, assentando em estruturas organizacionais

8 Tradução livre neste trecho e sempre que se entenda como oportuno ao longo do texto.

9 O termo risco provém do árabe rizq e traduz a ideia de estar sujeito à graça divina, mas que se baseia em decisões humanas, não sendo por isso confundível com catástrofes naturais ou com a ideia de destino divino. Antes traduz a ideia de antecipação de catástrofes promovidas pelo Homem, de decisões humanas em contextos de incerteza relativamente a desenvolvimentos futuros (Beck, 2015).

10 Para Luhmann (1997), contingência refere-se à ideia de imprevisibilidade e risco e traduz a possibilidade de existência de escolhas ou seleções alternativas.

11 Considerando que, como sustenta Luhmann (1997, p. 834), as organizações, que têm a possibilidade de se comunicarem com o seu ambiente, desenvolvem mecanismos autopoiéticos com base nas decisões.

criadoras de *expetativas* (*Erwartungen*), que se configuram em relações de *confiança* (*Vertrauen*)¹² e, de forma articulada, em premissas de decisão¹³, criando-se, assim, as condições para outras decisões.

Deste modo, as organizações criam “estruturas formais que exprimem expetativas configuradas em preferências e a opção pela decisão mais adequada” (Luhmann, 2002, p. 281). Com efeito, as decisões ocorrem numa organização em que as estruturas não são algo estável, mas são sempre flutuantes (Luhmann, 1997, p. 429), tornando a mudança numa condição das decisões. Nessa medida, as decisões estão também intimamente relacionadas com a inovação.

De natureza polissémica, o termo inovação tem vindo a adquirir, ao longo dos tempos, faces distintas decorrentes do modo como é observado. A conceituação básica mais corrente do termo inovação deve-se a Schumpeter (1997) e surge ligada à ideia de mudança e desenvolvimento, processando-se na base da aplicação de diferentes combinações dos seguintes aspetos: a produção de novos bens, como produtos, e que passam a ficar acessíveis aos consumidores; a introdução de novos métodos de produção; o desenvolvimento de novos mercados; a deteção de novas fontes de matérias-primas ou produtos semimanufaturados, bem como à criação de novas organizações. Contributos posteriores, como de Freeman (1974), Dosi (1983) ou OCDE (2005) concorrem para a consolidação daquela que se tem vindo a afirmar como sendo a mais preponderante, a abordagem *económico-tecnológica* que, nos termos de Ramert (2010), caracteriza-se cada vez mais pela “difusão de novos produtos e produtos melhorados, processos, sistemas e aparelhos técnicos para uso comercial na economia” (p. 2).

Contudo, esta abordagem de inovação desencadeou insatisfação em muitos cientistas sociais, levando-os a pugnar por uma definição mais abrangente de inovação, capaz de englobar todos os campos da sociedade (Braun-Thürmann, 2005; Besio e Schmidt, 2012; John, 2015). Neste

12 Confiança, para Luhmann (1989), constitui um mecanismo de redução e de compreensão da complexidade social, estando apenas implicada quando faz uma diferença para uma decisão e envolve a assunção de risco.

13 Como sublinha Kühl (2010), premissas de decisão são, fundamentalmente, de três tipos: *Programas* (*Programme*), *Vias de Comunicação* (*Kommunikationswege*) e *Pessoal* (*Personal*).

contexto, consideramos que a abordagem sistémica de Luhmann poderá proporcionar um contributo significativo para o estudo de fenómenos de inovação, nomeadamente nas organizações educativas.

O termo inovação é proveniente do substantivo latino *innovatio*, constituindo o seu étimo *novus* a base de um extenso léxico que tem depois a sua configuração em vocábulos como *novo*, *novitas*, *novius*, *renovo*, *renovatio*, *revovator*, *inovo* e *inovatio*, fazendo com que surjam, muitas vezes, como sinónimos de inovação termos correlatos como *renovação*, *reforma* ou *mudança* (Rivas Navarro, 2000)¹⁴. De acordo com este mesmo autor, o vocábulo inovação tem por base o lexema *nov* que denota *novidade*, a noção de algo novo, mas também pelo prefixo *in* que equivale a *em*, *adentro*, *dentro de*, *no interior*, que tanto faz ressaltar a introdução de algo de novo proveniente do exterior, como a extração de algo, que resulta novo, a partir de uma realidade pré-existente. Neste sentido, podemos admitir que no termo inovação são incorporadas duas realidades, aquela que se reporta a algo de novo que é introduzido e aquela que enfatiza uma realidade pré-existente que se transforma em algo novo e que, segundo o autor citado, pode abarcar sistemas, instituições, pessoas, estruturas ou processos.

Para Luhmann (2005, p. 89)¹⁵, a inovação cria as condições de autoestabelecimento e, consistindo no contrário de *imobilidade* (*immobilität*), constitui “um processo de decisão contra intuitivo, um processo de decisão que decide diferente do que era esperado, mudando assim as expetativas”.

O conceito de inovação, assim perspetivado, não se limita a uma substituição semântica, mas é também utilizado no sentido de significar inovações que traduzem êxitos e sucessos sujeitos a pressupostos estruturais de decisão. A inovação equivale assim, também, a uma mudança de estrutura.

14 O autor reporta-se à realidade dos países de língua espanhola, mas pensamos poder alargar esta conceção ao caso português. O carácter multifacetado do termo inovação foi ainda recentemente sublinhada por Oliveira e Courela (2014).

15 Contudo, é preciso ter presente que, para Luhmann, a intencionalidade não é decisiva para a mudança e inovação, uma vez que tal também ocorre em situações de emergência. O mesmo acontece quando se adotam atividades secundárias ou renúncias a atividades, uma vez que tal traduz uma aprendizagem organizacional.

Porém, como sublinha Luhmann (2005), a inovação apenas é possível quando os processos de decisão se consideram alternativas realizáveis e requerem “processos de decisão cooperativos altamente diferenciados, numa reorganização mais ou menos simultânea de alternativas múltiplas determinadas pelas soluções que anteriormente se tinham preferido, mas não nas alternativas futuras” (p. 91). Torna-se, assim, necessário manter presentes as alternativas, não selecionadas, podendo mesmo ser revitalizadas, ainda que possam ser abandonadas no decurso da decisão. Deste modo, ficam sempre outras possibilidades em aberto, embora estando sujeitas à dificuldade inerente a todo um jogo novo, a empreender, num contexto em que nem todos os afetados pela novidade reconhecerão vantagens relativamente ao existente. Neste contexto, como sustenta Luhmann (1997), a disposição de inovação só pode ser exigida face à existência e manutenção de uma consciência de alternativas, considerando outras possibilidades, decisões de outros e *feedback negativo*, que tende para a anulação do processo inovador, ou *positivo*, tendente ao reforço do *desvio*.

Na perspetiva sistémica, os processos de inovação, considerados fundamentais para que os próprios sistemas possam ultrapassar a sua estabilidade e participar da mudança, desenvolvem-se no âmbito de uma tríptica combinação de mecanismos, *variação, seleção e reestruturação* (Luhmann, 1997, p. 426; 2006, p. 336). Estes três mecanismos, considerados por Luhmann como componentes da *autopoiese*¹⁶ de forma evolutiva e complementar, desencadeiam o processo de inovação.

Através da *variação*, os elementos do sistema, ou seja, as comunicações¹⁷, são modificados por intermédio de uma *reprodução desviante*,

16 Autopoiesis, autopoietico ou autopoiese provém do grego e traduz um termo composto por dois componentes, auto, próprio e *poiein* ou *producere*, que significa alcançar, produzir, organizar (Berghaus, 2011, p.51). Outros autores, como Neves (2005), concebe *poiein* como criação, construção. Nos termos sociológicos de Luhmann, aplicados às organizações, significa que estas produzem os seus próprios mecanismos a partir das suas próprias referências.

17 É preciso ter presente que, de acordo com Luhmann, os sistemas sociais apenas operam através de comunicações, implicando não só a transmissão da informação, mas também a expressão e a compreensão – ou não compreensão – da informação. Este processo implica, assim, uma tripla operação seletiva: a seleção da informação, em que

inesperada e surpreendente, que faz alterar as expectativas. Segue-se depois a *seleção* relativa às estruturas do sistema e às expectativas que conduzem a comunicação. Com base na *comunicação desviante*, a *seleção* elege as referências de sentido que proporcionem valor para poderem ser utilizadas repetidamente e deterem capacidade para construir e condensar expectativas. A *seleção* pode ainda compreender o afastamento da *comunicação desviante* e conduzir ao esquecimento ou à rejeição das novidades. Finalmente, a *reestruturação*, referindo-se ao estado do sistema em evolução depois de uma seleção, seja ela positiva ou negativa, configura-se no modo como a *seleção* é retida, continuada e consolidada.

Neste processo evolutivo está sempre presente a relação entre o *sistema* e o respetivo *ambiente* e implica uma coevolução de sistemas autopoieticos, mediante mecanismos de acoplamento estrutural¹⁸, que visam a procura da sua própria *reestabilização*, tornando a mudança num processo sustentável e duradouro (Luhmann, 1997, p. 426; Luhmann, 2006, p. 336).

Em suma, a *variação* é causada pela introdução de uma *irritação ou perturbação* do sistema que obriga à *seleção* de um elemento, enquanto todas as outras alternativas são negligenciadas. A estabilidade estrutural – que é sempre dinâmica – será depois confirmada, através da *reestruturação*, que ocorre num processo de inter-relação com um *ambiente* complexo. Caso contrário, o processo evolutivo começará de novo.

emissor (*alter*) seleciona uma informação – aquilo sobre o qual se quer expressar –, a partir de uma variedade de informações disponíveis para partilhar com o recetor (*ego*); a seleção de uma expressão, em que o emissor (*alter*), partindo de múltiplas formas de expressão da informação, seleciona uma forma (gestos, elocuições orais, por escrito, etc.) e faz a emissão da informação; seleção da compreensão, em que o recetor (*ego*) seleciona, a partir de diferentes possibilidades, uma forma de entendimento do que lhe está a ser comunicado, considerando-se aqui, também, a possibilidade da incompreensão.

18 O acoplamento estrutural (*strukturelle kopplung*) torna possível o desenvolvimento de processos comunicativos, através dos quais o sistema limita o leque de possíveis estruturas para realizar a sua autopoiese. Os acoplamentos estruturais assumem que cada sistema autopoietico opera como uma estrutura determinada, de modo a que possa confinar as suas próprias operações às respetivas estruturas. Desta maneira, é excluída a possibilidade das condições ambientais, de acordo com as suas próprias estruturas, determinarem o que vai acontecer no sistema (Luhmann, 1997; 2006).

Como sustenta John (2015, p. 20), a inovação é a continuação temporal do objeto indicado com capacidade de desenhar um compromisso social, sendo a afirmação do sucesso o principal elemento da inovação, emergindo como o seu valor intrínseco (“Eigenwert”). À medida que o tempo passa, estas decisões exigem outras decisões e pensamentos, para que possam ser confirmadas. Para John (2015), os momentos de mudança decorrem de eventos externos que negam a estrutura como um conjunto de expectativas dentro do horizonte de possibilidades, perturbando a sua reprodução. A *irritação* criada é muitas vezes percebida como distúrbio ou crise, em face dos múltiplos significados gerados, mas perturbações também podem ser interpretadas como oportunidades, levando a que a mudança seja enfrentada com ambição.

Este conjunto de *variações*, por sua vez, forçam à necessidade de *seleção* – em face da estrutura ter perdido a sua normalidade e necessitar da *seleção* de uma estrutura nova. Contudo, há também que considerar que a *seleção* feita pode causar *irritação* noutros contextos, originando relações de contextualidade e obrigando a que o elemento selecionado seja confirmado e consolidado por intermédio da *reestabilização*.

Neste quadro de análise, para além da perspetiva sistémica que nos serve de referência, socorremo-nos, complementarmente, do conceito de inovação proposto por Braun-Thürman (2005, p. 6), segundo o qual “as inovações são artefactos materiais ou simbólicos tomados pelos observadores ou observadoras como novidades e como melhorias relativamente às situações existentes”. Porém, como sublinha Yáñez (2010, p.3), em organizações complexas, “só em parte as mudanças podem ser planificadas e dirigidas. Noutra boa parte essas mudanças produzem-se por uma mescla de fatores difíceis de prever”. É neste contexto que a Teoria do Ator Rede (ANT)¹⁹ se pode articular com a teoria sistémica luhmanniana, pois acentua a importância do social como um conjunto de laços que podem ser mobilizados para contarem para algum outro fenómeno, algo que é tecido em conjunto (Latour, 2005, 2008). O social emerge, assim, como uma agregação

19 Preferimos utilizar a sigla em inglês ANT (Actor Network Theory), pois traduz melhor as implicações desta teoria. Habitualmente associada, sobretudo, a Michael Callon, Bruno Latour e John Law, o monograma ANT assinala a palavra inglesa formiga e pretende simbolizar as ações de parcerias de redes de partes interessadas.

que incorpora elementos heterogêneos, associando elementos humanos e não-humanos e que Latour designa como *actantes*²⁰. Esta teoria foi já usada, nomeadamente por Perillo (2008), para analisar a possibilidade de desenvolver práticas de liderança distribuída em contexto de fabricação e tecelagem social em rede. Por seu turno, Zinke (2008) considera que a inter-relação entre a teoria de sistemas sociais de Luhmann e a teoria Ator-Rede tem múltiplas vantagens, pois, enquanto aquela permite, maioritariamente, desenvolver uma abordagem em grande escala, esta facilita a compreensão do que ocorre num contexto investigativo mais específico, decorrendo daí outros benefícios complementar.

A inovação perspetivada pela teoria do Ator-Rede, alarga o âmbito da abordagem de Schumpeter, que atribuía as virtudes da inovação num indivíduo empreendedor, por intermédio da introdução de um novo produto ou processo, levando ao sucesso da organização. Para a ANT, as dinâmicas de inovação deixam de ser propriedade de um indivíduo para se tornarem virtudes coletivas, no surgimento dos quais a arte de governo e gestão desempenham um papel fundamental (Akrich, Callon e Latour, 2002). Por outro lado, as inovações ocorrem em contextos marcados pela incerteza e pela imprevisibilidade que impõem a necessidade de os participantes, enquanto atores coletivos, serem capazes de reagir às flutuações e de aproveitarem todas as oportunidades. Nesta reconstrução permanente de projetos de um e de todos, torna-se necessário levar em linha de conta os contextos de ação, os protagonistas e as suas experiências, fazendo a inovação revelar uma multiplicidade de decisões heterogêneas e muitas vezes confusas, tomadas por grupos diferentes e muitas vezes conflitantes (Akrich, Callon e Latour, 2002). Forma-se, assim, um emaranhado criado pela instabilidade e pela imprevisibilidade, que tornam a inovação uma dinâmica impossível de ser dominada completamente.

Como sublinhou Perillo (2008), as práticas de liderança estão abertas à negociação e assentam no pressuposto de que a liderança é uma prática aberta e fluída, em grande parte formada, possivelmen-

20 Trata-se da agregação do social, considerada por Latour (2005) como sendo integrada por elementos heterogêneos formada por humanos e não humanos.

te, por fatores que emergem e constroem-se com efeitos imprevistos. A liderança, enquanto uma prática formada por entidades não-humanas e atuando em relação com a sociabilidade de coparticipantes, é assumida como uma prática construída a partir de relações sociomateriais e relacionais.

Retomando a relação com a perspectiva luhmanniana de inovação, verificamos que o ‘mega agrupamento’ configura uma organização sistêmica integrada por três sistemas organizacionais que mantinham a sua própria autonomia operativa relativamente ao ambiente, mas que, com a criação de uma nova organização de maior dimensão faz emergir a criação de um novo sentido de oportunidade, que conduz à produção de uma realização própria das suas operações comunicativas, partindo da reprodução de uma “memória social” (Luhmann, 2006, p. 461)²¹, sustentada em contributos provenientes das três organizações que se agregaram. Produz-se, assim, um novo horizonte de sentido²² que estabelece um processo de acoplação do passado com o futuro e que se estrutura nas formas de *variação/seleção/reestabilização*, que constituem, para Luhmann, os mecanismos de formação da inovação sistêmica (Luhmann, 1997a/ 2006; 1997), num quadro em que os limites que podem ser cruzados nas dinâmicas evolutivas se mantenham evolução sempre como algo incerto.

A inovação, entendida como um processo marcado por diferentes observadores, pode ocorrer em distintos contextos sociais e organiza-

21 Como salienta Luhmann, a “memória social” não tem a ver com a possibilidade de regresso ao passado ou mesmo com o recurso a um banco de dados ao qual se pode recorrer. Trata-se de uma função, utilizada de forma incessante pelo sistema organizacional, no presente, para mobilizar diferentes conhecimentos acerca do ambiente com o qual se relaciona e desenvolve novas possibilidades a partir das irritações que são introduzidas. Desta maneira, o sistema procura adaptar-se às novas situações de forma dinâmica e auto produtiva (Luhmann, 2006, p. 457-459).

22 O sentido constitui o produto das operações que o usam e orienta-se pela construção de distinções que se reatualizam constantemente, mobilizando a memória de situações passadas para construir o presente. Desta forma, como salienta Luhmann (1997a /2006, p. 29), o sistema acumula provisões que lhe possibilitam a adaptação a situações imprevisíveis. O sentido, assim perspectivado, constitui “a diferença entre o real e o possível”, num contexto de autorreferencialidade criada em situações de contingência (Corsi, Esposito e Baraldi, 1995/1996, p. 147).

cionais e, de forma evolutiva, vai-se libertando da intervenção do ator único, mas que, apesar disso, vai sendo acompanhada por tentativas permanentes de controlo (Besio e Smith, 2012).

5. A construção de um ‘mega agrupamento’: dinâmicas de inovação e sentimentos de perda

5.1. A emergência do ‘mega agrupamento’

Apesar dos três sistemas organizacionais existentes funcionarem separadamente, mantinham entre si pontos de intercessão, na medida em que partilhavam, em grande medida, um ambiente comum, seja por intermédio da ligação ao Ministério da Educação e respetivas redes regionais e locais, seja através da autarquia, dos pais ou de outras organizações ou membros da comunidade local.

Todas estas entidades vão tendo interferência na vida das escolas e promovem irritações que são depois filtradas nos respetivos sistemas organizacionais, podendo ser encaradas pelos participantes como ameaças ou como oportunidades.

No caso em análise, a emergência da ideia de formação de um ‘mega agrupamento’ denota uma irritação proveniente do ambiente e que os entrevistados consideram alheia à vontade dos participantes:

A ideia surgiu por determinação do Ministério.

A ideia não partiu, localmente, de nenhum ator. (...) os diversos atores educativos eram todos contra a ideia da agregação... (...) houve uma determinação superior (EA).

A ideia foi (...) decorrente de uma decisão política.

A Direção Regional, como estrutura intermédia, assumiu a política educativa, foi a promotora... (EB).

Contudo, o diretor do ‘mega agrupamento’ alerta, desde logo, para uma realidade multifacetada que envolveu a reprodução de uma ideia que podemos considerar desviante, ao observar:

(...) eu teria preferido que as escolas continuassem a trabalhar isoladas. Era muito mais confortável para mim. (...) a minha liderança era perfeitamente aceite, pacífica (...) [Mas] do ponto de vista de toda a estrutura do agrupamento houve algumas vantagens e elas hoje são muito evidentes (EA).

Com efeito, a novidade foi mal recebida nas diferentes organizações, embora com cambiantes distintos.

A ideia foi muito mal recebida.

Todos os diretores se posicionaram contra. (...) viveu-se um período de grandes movimentações, houve plenários... e nessa altura abriram-se até feridas muito profundas... e algumas dessas feridas ainda hoje se mantêm (EA).

Esta intervenção mostra que a ideia provocou uma situação de crise nas diferentes organizações, mas, simultaneamente, põe em evidência que as resistências foram encaradas de modo ambivalente, pois,

a secundária não, a secundária passou o processo relativamente incólume... e há uma razão muito engraçada para isso: é que, naquilo que estava determinado, a escola secundária seria a sede do agrupamento (EA).

Ao mesmo tempo, o diretor da organização (*agrupamento 2*) que mais resistiu à ideia da formação de um ‘mega agrupamento’ esclarecia:

(...) eu funcionava como aquele que estava contra, os outros foram aceitando. A minha grande ideia era ficar tudo como estava... Ainda tentei ganhar tempo... mas não foi possível alterar a decisão (EC).

Enquanto isso, o diretor do *agrupamento 1*, que desempenha atualmente as funções de subdiretor, relativizava a decisão tomada, considerando que foi deixada alguma margem de negociação, ao admitir que a “política educativa não foi levada a extremos (...), não esteve sempre presente” (EB). O que mostra o reconhecimento da existência de espaço de manobra por parte dos participantes, relativamente à forma como implementar a decisão de criação de um ‘mega agrupamento’.

5.2. A procura de novos horizontes de sentido

A evolução do processo põe em evidência uma propensão maioritária para encarar a novidade como uma oportunidade de promoção de dinâmicas inovadoras no novo sistema organizacional, criando novos horizontes de sentido.

Esta tendência fica bem vincada quando se considera que:

(...) houve necessidade de nos reorganizarmos, mas isso é uma decorrente da junção de três organizações. Houve desafios, sim..., os quais conseguimos ultrapassar...E olhe que eu estou aqui desde 2010! (EB).

No contexto do processo de *variação*, provocado pela introdução da nova ideia, emergiu a possibilidade de construção da mudança a partir dos contextos locais, sendo a constituição do ‘mega agrupamento’ encarado como um desafio para novas *seleções*:

(...) E nós dissemos: não, vamos juntar, porque assim vamos dar unidade e intencionalidade à ação (...). Se eu tiver o 7º e o 8º ano todos na mesma escola, eu consigo ter estes professores a trabalhar, todos articuladamente, planificando em conjunto, com os mesmos objetivos, o mesmo grau de exigência, o mesmo grau de dificuldade, o mesmo tipo de provas... Nós fizemos isso, e fizemos isso, logo no ano de transição (EA).

Nesta passagem, o entrevistado reporta-se à reorganização dos alunos no contexto do ‘mega agrupamento’, procurando corresponder a alguns dos objetivos enfatizados no quadro normativo definidor da criação dos agrupamentos e da constituição de “unidades administrativas de maior dimensão por agregação”, nomeadamente o de proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos, favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino, reforçar a capacidade pedagógica e realizar a gestão racional dos recursos²³.

23 Artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril

Mas a opção feita procurava corresponder a um projeto local que se considerava ajustado à nova realidade organizacional. Por isso, como sustenta um dos entrevistados,

(...) nós reorganizámos as escolas, especializámo-las em determinados níveis de ensino. (...). Esta, talvez, tenha sido a mudança mais profunda que fizemos em todo o agrupamento (EA).

Neste quadro do desenvolvimento da inovação, os participantes recorreram à *memória organizacional* como fonte dinamizadora de processos autopoiéticos, como ilustram os seguintes exemplos:

No que concerne às Necessidades Educativas Especiais:

(...) tínhamos aqui um carácter complementar. (...) nós preocupávamo-nos com os alunos das necessidades educativas e eles também se preocupavam. Ao contrário, a escola secundária, não tinha nenhuma cultura de alunos com necessidades educativas, (...) Aliás, eles não tinham professores do 910 (...) não tinham necessidade. Os alunos eram praticamente só nossos (...) (EB).

Quanto à avaliação das aprendizagens dos alunos:

Seguímos uma cultura que já era própria do ensino secundário. Foi, no fundo, absorver a prática que a escola secundária já tinha. O dispositivo de avaliação foi estruturado à semelhança do dispositivo que a escola secundária já tinha, à semelhança do ensino secundário. Com alguns ajustamentos, próprios dos outros ciclos (EB).

Relativamente ao ensino articulado da música e desportos gímnicos:

(...) houve sempre a intenção de tudo o que era valorado nas anteriores organizações continuar a sê-lo aqui (...). (...) na escola (agrupamento 2) tínhamos o ensino articulado da música, continuamos a ter, nós tínhamos na escola (agrupamento 1), no desporto escolar, os desportos gímnicos e nós, hoje, quer numa área quer noutra, temos expressão nacional. E, portanto, as práticas pedagógicas, a oferta educativa, etc. saíram reforçados... (EB).

Neste processo evolutivo de inovação houve mesmo ocasião para introdução de dinâmicas de reestabilização, como aconteceu ao nível da organização dos departamentos curriculares:

Nós começámos com estruturas muito segmentadas e depois modificámos para estruturas maiores que depois segmentámos em estruturas mais pequenas... (...) e nós trabalhamos com aquilo que chamamos assessorias, por disciplinas, por ciclos de escolaridade... (EB).

Pelo que podemos dizer que os participantes procuraram reduzir a complexidade para tornar o processo mais funcional, acentuando a importância do trabalho pedagógico em equipas mais pequenas, integradas por experiências profissionais e competências diferenciadas.

Uma tendência equivalente foi realizada ao nível da coordenação da direção de turma, pois,

(...) numa primeira fase tínhamos dois coordenadores dos diretores de turma, um do básico e outro do secundário, mas depois chegámos à conclusão que termos um só coordenador dos diretores de turma era muito mais vantajoso. E, hoje, ainda se mantém... (...)

(...) faz a ligação com a direção da escola e, portanto, fá-lo a uma só voz, é muito importante nós falarmos a uma só voz (...) haver uma pessoa que consiga transmitir a opinião da direção para os diretores de turma, para os pais... (...).

(...) Nós experimentámos e depois ajuizámos e, por força disso, consolidámos, ou mudámos... (EB).

Houve também oportunidade de desenvolvimento de processos de reflexão recursiva, a propósito da consideração dos pais relativamente a um “excessivo rigor” por parte dos professores, que levava a que os alunos obtivessem valores mais elevados nas avaliações externas, sustentando a ideia de que algumas das decisões tomadas também serviram de base para outras decisões:

[as] (...) recomendações do Conselho Geral não caíram em saco roto (...), o próprio diretor propôs recentemente uma alteração cirúrgica ao dispositivo

de avaliação para levar em conta a possibilidade de conseguir manter o rigor e conseguir bonificar os alunos na classificação interna (EB).

Contudo, nem todos os participantes encararam a mudança como melhoria organizacional e nem sempre possíveis seleções alternativas foram levadas em linha de conta e, o que foi considerado pela linha maioritária como uma inovação e melhoria, continua a ser encarada, em alguns dos contextos agora agregados, como perda.

5.3. Sentimentos de perda: desalento e procura de novas reestabilizações da mudança

Nem todos os participantes encararam a mudança como uma melhoria e as resistências continuam a sentir-se na organização. Alguns exemplos podem ilustrar esta realidade.

Relativamente à perda do “ambiente familiar” que se considerava existir no agrupamento 2:

*Eu sou sincera, eu nunca vi com muito bons olhos o mega agrupamento. Não foi uma situação que me deixasse feliz. (...) [Esta] era uma escola relativamente pequena, com professores que já cá estavam há muitos anos. O ambiente era muito acolhedor.
(...) Não sei se consigo explicar muito bem, mas quando se tem um ambiente muito familiar temos receio de o perder, é a nossa família... e acho que foi isso que veio a acontecer... tudo se perdeu (NC4).*

Para outra participante,

(...) houve uma mistura de tudo...do corpo docente, dos alunos, aqui só do 7º e 8º... o corpo docente misturou-se pelas escolas e começou a rodar, o que tirou esse encanto de pertencer a uma família... a ideia de... é a nossa escola, é a nossa casa... perdeu-se por aí! (NC3).

Esta ideia traduz bem as dinâmicas de construção de relações entre professores, enquanto participantes inseridos numa rede de actantes,

que inclui outros professores, alunos, pais e edifícios e que concorrem para marcar o quotidiano das decisões.

Uma característica equivalente parece estar evidenciada nos depoimentos seguintes, relativos à ausência do diretor nos anteriores agrupamentos e o distanciamento das relações:

(...) e há outra questão... a direção está na sede... passou a haver uma única direção para todas as escolas... Acho que não se consegue controlar tudo, ter conhecimento de tudo... há sempre algo que começa a passar ao lado (NC2).

(...) Por exemplo, há uma colega que já cá está há três ou quatro anos e continua este ano... e um destes dias o diretor não a reconheceu, perguntou-lhe como é que se chamava!... Antes isso não acontecia... um novo colega era sempre recebido pelo diretor e havia logo um contacto presencial... Agora é tudo muito distinto, muito formal... Passa-se um papel na secretaria e está feito (NC2)

Assim, podemos dizer que as seleções feitas produziram irritações em alguns dos contextos do ‘mega agrupamento’, pelo que novas possibilidades se poderão abrir para melhorar as inovações realizadas.

5.4. Entre a inovação e o sentimento de perda. Que possibilidades?

Da análise feita, verifica-se que as dinâmicas de inovação centram-se num sentido construído por uma aliança maioritária, que gira em torno do ex-diretor da escola secundária e do ex-diretor do agrupamento 1, em volta dos quais se formou a equipa diretiva do ‘mega agrupamento’ e que assumiram o novo sistema organizacional como uma possibilidade de construção da inovação, um “desafio” a enfrentar.

Esta realidade é reconhecida pelos dois entrevistados, ao admitirem que

as dificuldades que tivemos foram muito relativizadas, elas foram só no 1º ano... Nós depois criámos as estruturas normais que qualquer escola tem com algum carácter experimental no 1º e 2º anos... a nível pedagógico procurámos

saber que estruturas intermédias poderíamos ter (...) Nós experimentámos e depois ajuizámos e, por força disso, ou consolidámos ou mudámos (EB).

Pelas características específicas que nós lhe incutimos, foi uma inovação. Eu não sei se em Portugal houve alguma agregação, alguma criação de agrupamentos com mudanças tão profundas como aquelas que nós introduzimos (EA)

Porém, continua a enfatizar-se a ideia de que há ainda aspetos a melhorar e que novas irritações são necessárias para promover novas dinâmicas inovadoras e autopoéticas, partindo das próprias referências.

Num dos casos considera-se:

(...) Não há muito a noção das pessoas... porque não há um contacto direto... que saudades do antigo agrupamento!... (...) Depois... tudo o que é grande demais é um monstro... e não se consegue dominar o monstro... não se consegue, é impraticável.

A escola são as pessoas, trabalha-se com pessoas (NC4).

Noutro caso faz-se apelo a novas conceções de liderança e à descentração, dando uma dimensão diferente à relação centro/periferia:

(...) o que eles fizeram foi concentrar tudo na escola secundária. A secundária é que lucrou com isto. Faltam as relações humanas, os rituais, as lideranças partilhadas... Precisamos de ouvir os outros... e partilhar, fomentar outras lideranças (EC).

Ou seja, na esteira de Luhmann (1997a), a inovação só se pode consolidar com a consciência de alternativas, da consideração de outras possibilidades, caso contrário, o processo de inovação, ampliando-se o feedback negativo, entra na rotina e esvai-se. Aceitando-se dinâmicas alternativas, provenientes de feedback positivo, o processo de reforço desviante desenvolve-se e pode consolidar-se, tendo por base uma construção coletiva dos membros da organização.

A liderança, nesta conceção, pode ser concebida como uma prática construída a partir de relações sociomateriais, admitindo alianças entre

elementos humanos e não humanos. Uma visão relacional e dinâmica, marcada por uma ordenação condicional, em que o que é alcançado não se perpetua indefinidamente. Antes, como sublinha Perillo (2008), centra-se num processo de confeção social sustentado por uma teia de relações que concorrem, em conjunto, para a construção de significados.

Desta forma, na esteira de Gronn (2003), as lideranças poderão ser reconstituídas numa feição distribuída, esbatendo uma conformação mais concentrada no diretor e na equipa que integra essa estrutura de decisão.

6. Considerações finais

Embora este texto traduza uma análise ainda provisória de uma investigação em curso, constitui já um indicador de que o ruído introduzido nas organizações é filtrado e tomado pelos participantes de formas diversas. Se inicialmente a novidade foi encarada como uma imposição externa, as dinâmicas desencadeadas rapidamente se diversificaram. Por um lado, aqueles que olharam a constituição do ‘mega agrupamento’ como um desafio de inovação e melhoria, pelo outro, os que observaram a novidade como uma ameaça. Os primeiros promoveram processos de seleção e desenvolveram dinâmicas que podemos considerar como elementos caracterizadores de inovação sistémica, os segundos, embora de forma mais circunscrita e localizada, sustentaram formas de negação da inovação, configuradas em sentimentos de perda, traduzidos na ausência do diretor, nas mudanças de alunos pelos diferentes espaços escolares, na dispersão de professores ou mesmo na ênfase de uma situação de periferia em que se tornaram as anteriores sedes de agrupamento.

Podemos, assim, considerar que as dinâmicas desenvolvidas na construção do ‘mega grupamento’ em análise foram marcadas por elementos inovadores e auto produtivos, que mostram que as inovações, sendo detonadas pelo ambiente, não podem nunca ser controladas e determinadas por ele mas, simultaneamente, põem em evidência que as mudanças educativas constituem um fenómeno complexo, que não pode ser controlado por nenhum agente individual ou coletivo, externo ou interno (López Yáñez, 2010) e que os contextos sistémicos e organizacionais determinam matizes diferenciadas nas dinâmicas desenvolvidas.

O caso concreto em análise parece mostrar que a liderança poderá constituir um elemento fundamental para sustentar a inovação. Primeiro, porque foram os diretores de escola e agrupamentos que emergiram como os principais interlocutores na relação com o ambiente, constituindo os protagonistas de maior relevo; segundo, porque se terá verificado uma tendência de concentração do poder em torno do diretor e da sede do ‘mega agrupamento’.

Os olhares de alguns participantes parecem mostrar a necessidade do desenvolvimento de novos processos de melhoria, baseados em inovações sustentadas em lideranças distribuídas que coexistam com formas mais focalizadas e individualizadas, nos termos equivalentes a investigações já realizadas noutros contextos e postas em evidência por López Yáñez e Lavié Martínez (2010).

Referências Bibliográficas

- Akrich, M., Callon, M e Latour, B. (2002). The key to success in innovation Parte I: the art of interessement. *International Journal of Innovation Management* Vol. 6, No. 2 pp. 187–206. Consultado em agosto, 2017, em <http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/downloads/88bis-MANAGEMENT-1.pdf>
- Beck, U. (2015). *Risiko*. In Lexikon Soziologie und Sozialtheorie. Hunderte grundbegriffe. Stuttgart: Reclam.
- Berghaus, M. (2011). *Luhmann leicht gemacht* (3. auf.). Köln: BölaU UTB.
- Besio, C. & Schmidt R. J. (2012). *Innovation als spezifische Form sozialer Evolution: Ein systemtheoretischer Entwurf* Technical University Technology Studies Working Papers. TUTS-WP3 2012. Consultado em agosto, 2017, em https://www.ts.tuberlin.de/fileadmin/fg226/TUTS/TUTS_WP_3_2012l.pdf
- Braun-Thürmann (2005). *Innovation*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Corsi, G., Esposito E. e Baraldi, C. (1996). *Glosario sobre la teoria social de Niklas Luhmann* (Miguel Romero Perez, Trad.). México: Universidad Iberoamericana /Editorial Anthropos (obra original publicada em 1995).
- Dosi, G. (1983). *Technical change and industrial transformation. The theory and an application to the semiconductor industry*. Brighton:University of Sussex.
- Freeman, Christopher (1974). *The Economics of Industrial Innovation*. Harmondsworth: Penguin.

Gronn, P. (2003). Leadership: who needs it? *School Leadership and Management* 23, no. 3, pp. 267-291. Consultado em agosto, 2017, em <http://dx.doi.org/10.1080/1363243032000112784>

John, R. (2015). *Towards the social meaning of innovation. Establishing a distinct object for sociology by funtional analysis*. Beiträge zur Sozialinnovation, nº 15. Berlin: ISInova, pp. 1-20. Consultado em agosto, 2017, em <http://www.isinova.org/images/literatur/BzS15.pdf>

Kühl, S. (2010). Die formale seite der Organization. Überlegungen zum Konzept der entschiednen Entscheidungsprämissen. Working Paper 2. Consultado em agosto, 2017, em http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/Stefan_Kuehl/pdf/Formale-Seite-Workingpaper1-25052010-endgultig.pdf

Latour, B. (2008). Reensamblar lo social. Una introduccion a la teoria del actor-red (Gabriel Zadunaisky, Trad.). Buenos Aires: MANANTIAL (obra original publicada em 2005).

Latour, B. (2005). Reassembling the social. An Introduction to Actor-Network-Theory. Oxford University Press.

Lopez Yáñez, J. (2010). Editorial. *Profesorado, Revista de curriculum y formación del professorado*, vol. 14, n. 1, pp. 3-7.

López Yáñez, J. & Lavié Martínez, J. M. (2010). Liderazgo para sostener procesos de innovación en la escuela. *Profesorado, Revista de curriculum y formación del professorado*, vol. 14, n. 1, pp. 71-92.

Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad* (J. T. Nafarrate, Trad). México: Herder: Universidad Iberoamericana (obra original publicada em 1997).

Luhmann, N. (2005). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento. Comunicativo* (Dário Rodrigues mansilla, Trad.). México: Anthros Editorial (obra original publicada em 2000).

Luhmann, N. (2002). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Luhmann, N. (2000). *Organisation und entscheidung*. Opladen: WDV.

Luhmann, N. (1997a). *Die gesellschaft der gesellschaft* (bd1 e bd 2). Frankfurt am Main: Surkamp.

Luhmann, N. (1997b). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo* (D. R. Mansilla, Trad). México: Universidad Iberoamericana (obra original publicada em 1978).

Luhmann, N. (1991a). *Soziale Systeme Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Zweiter auflage (1. Auf., 1987). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, N. (1991b). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoria geral*. México

- D. F.: Universidad Iberoamericana y Alianza Editora (obra original publicada em 1987).
- Luhmann, N. (1989). *Vertrauen. Ein mechanismus der reduktion sozialer komplexität* (3. Auf.). Stuttgart: Enke.
- Luhmann, N. (1981). *Soziologische aufklärung 3. Soziales, System, gesellschaft, organization*. Opladen: Westdt. Verl.
- Morgado, J. C. (2016). *Estudo de caso na investigação em educação*, 2.^a ed. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Neves, R. F. (2005). Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann (dissertação de Mestrado não publicada. São Paulo: FFLe CH da Universidade de São Paulo. Consultado em agosto, 2017, em <http://www.teses.usp.br/>
- OECD (2005). *Oslo Manual Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd Edition. Consultado em agosto, 2017 em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013100-en>
- OCDE (2005). *Manual de Oslo. Proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica* (Flávia Gouveia, Trad.), 3.^a ed. Brasil: FINEP (obra original publicada em 1997).
- Peetz, T, Lohr, K. Hilbrich, R. (2010). Management, Organization, Structure. Theoretical Considerations and Empirical Evidence on Changes in the Management of Educational Organizations. FQS. Vol. 11, n.º 3. Consultado em agosto, 2017, em <http://dx.doi.org/10.17169/fqs-11.3.1545>
- Pirillo (2008) Perillo, S. J. (2008). Fashioning Leadership in Schools: An ANT Account of Leadership as Networked Practice. *School Leadership & Management*, v. 28, n. 2 p. p189-203. Consultado em agosto, 2017, em <http://dx.doi.org/10.1080/13632430801969898>
- Ramert, W. (2010). *Die innovationen der gesellschaft*. TUTS-WP 2. Consultado em agosto, 2017, em <https://www.ts.tu-berlin.de/fileadmin/fg226/TUTS/TUTS-WP2-2010.pdf>
- Rivas Navarro, M. (2000). *Innovación educativa: teoría, procesos y estrategias*. Barcelona: Editorial Síntesis.
- Schumpeter, J. A. (1997). *Teoria do desenvolvimento económico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo económico*. S. Paulo: Editora Nova Cultura (obra original publicada em 1964).
- Stake, R. E. (2016). *A arte de investigação com estudos de caso*, 4^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian (obra original publicada em 1995).
- Von Foerster (2002). *Understanding Understanding: Essays on Cybernetics and Cognition*. New York: Springer.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso. Planejamento e métodos*, 5ª.ed. (C. M. Herrera, trad.). Porto Alegre: Bookman (obra original publicada, na sua 5ª ed, em 2014).

Zinke, C. R. (2008). Sistema, campo de lucha ored de traducciones y asociaciones? Tres modelos para investigar la ciencia social y intento de integración. *Personas y Sociedad* /Universidad Alberto Hurtado, vol. XVII, n.º 2, pp. 9-52. Consultado em agosto, 2017, em <http://personaysociedad.cl/ojs/index.php/pys/article/view/209>

AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS, GESTÃO PEDAGÓGICA E EDUCAÇÃO FÍSICA NO 1º CEB – PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE

Juliana Rodrigues
Universidade de Aveiro
julianamaria@ua.pt

Rui Neves
Universidade de Aveiro
rneves@ua.pt

Resumo

A prática regular da educação física (EF) no 1º Ciclo de Ensino Básico (1º CEB) desempenha um papel fundamental na aquisição de hábitos da atividade física e desportiva (AFD), no desenvolvimento de competências e habilidades, que aumentam a confiança e, por conseguinte, a motivação para a manutenção destas atividades ao longo da vida (Bailey et al., 2009; Davies et al., 2015; Weiss, 2000). Negar estas experiências, principalmente nesta fase da vida, e iniciá-las somente no 2º CEB, pode ser tarde demais para incutir nos alunos a importância da AFD (Kirk, 2005). Em Portugal, a EF enfrenta muitas dificuldades para se afirmar como área regular e sustentável no currículo do 1º CEB. Dentre os principais constrangimentos encontra-se o nível de formação dos docentes, que em regime de monodocência, não demonstram a confiança necessária para lecionar a área (Carreiro da Costa, 2005; Guimarães, 2002; Monteiro, 1996; Neto, 2006; Neves, 2007; Rocha, 1998).

Desse modo, os Agrupamentos de Escolas (AE) podem apresentar-se como uma interessante alternativa na superação deste obstáculo, ao

promoverem diferentes formas de docência da EF, utilizando-se do conhecimento dos profissionais que dispõem e de formas colaborativas no ensino da área. Foi o que demonstrou um estudo de caso realizado num AE do distrito de Aveiro, em que participaram 7 professores, sendo 4 do 1º CEB e 3 professores de EF, que intervinham em coadjuvação. De natureza qualitativa, este estudo recolheu dados com base em análise documental, questionário e entrevistas semiestruturadas, analisados através da análise de conteúdo (Bardin, 2007).

Para melhorar as experiências das crianças do 1º CEB em EF é fundamental qualificar as experiências dos professores. Sendo assim, a coadjuvação de professores especialistas em EF foi ressaltada como uma prática, que além de melhorar a qualidade e a regularidade da intervenção, também se mostrou como um importante meio de desenvolvimento profissional. Através da troca de conhecimentos foi possível potencializar os saberes dos diferentes profissionais envolvidos. Os professores especialistas em EF colaboraram com os conhecimentos técnicos e específicos da área, somado ao conhecimento sobre os alunos e de uma abordagem mais holística sobre a aprendizagem, pelos professores do 1º CEB.

Os AE podem desempenhar um importante papel para a sustentabilidade da EF no 1º CEB. Através de uma gestão administrativa e pedagógica que vislumbre a promoção do trabalho colaborativo entre seus professores é possível efetivar práticas contextualizadas e significativas em EF no 1º CEB de modo duradouro no currículo do aluno deste nível de ensino.

Introdução

A realidade da EF no 1º CEB em Portugal apresenta sérias dificuldades como área regular e sustentável, a qual nunca apresentou um padrão curricularmente forte (Carreiro da Costa, 2005; Figueiredo, 1996; Guimarães, 2002; Monteiro, 1996; Neto, 2006; Neves, 2007; Rocha, 1998), apesar do seu carácter obrigatório através da área Expressão e Educação Físico Motora (EEFM) (DEB, 2004). A área é marcada pela descontinuidade de consistência curricular e dependente da atitude e das opções educativas de alguns professores, influenciados por suas experiências de vida (Neves, 2007; Rocha, 1998).

A carência da intervenção em EF no 1º CEB em Portugal, assim como noutros países, entre outros motivos, está no nível de formação dos professores dos anos iniciais de escolaridade, que não tem desenvolvido a confiança necessária aos docentes que atuam em regime de monodocência, colocando-se como um relevante impeditivo para a assunção da área como prática regular no currículo (Blair & Capel, 2008; Carreiro da Costa, 2005; Hardman, 2008; Kirk, 2005; Kirk, 2012; Neto, 2006; Petrie, 2016).

A docência da EF neste período fica a cargo do professor titular de turma (PTT), que é o responsável pela gestão integral do currículo, através da monodocência. A coadjuvação na área por especialistas também está prevista na LBSE n.º 46/86, e coloca-se como alternativa de docência (LBSE, 1986).

Os agrupamentos de escolas, que são compreendidos como “unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída pela integração de estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino” (Decreto-Lei n.º 75/2008, p. 2344), podem mostrar-se como uma interessante alternativa na superação da intervenção em EF no 1º CEB, pois, de acordo com Formosinho (1998), constituíram-se como um importante passo para a construção de uma escola-comunidade, ao valorizar o intercâmbio de conhecimento, a partilha de experiências e o trabalho em equipa.

Posto isso, este trabalho tem como objetivo analisar e discutir a contribuição do caso de um AE na organização de diferentes formas de docência da EF, utilizando-se do conhecimento dos profissionais que dispõem e de formas colaborativas no ensino da área no 1º CEB.

Metodologia

De natureza qualitativa, este estudo baseou-se no método do estudo de caso, que segundo Ludke & André (1986), caracteriza-se por ter um campo de trabalho mais específico, com delimitação e contornos claramente definidos.

O caso selecionado para este estudo centrou-se no que Stake (2012) distinguiu como *estudo de caso intrínseco*, ou seja, foi motivado

por um interesse do investigador em conhecer mais profundamente como se dá a organização e gestão da EF no 1º CEB a partir dos diferentes modelos de docência num dado Agrupamento de Escolas de Portugal evidenciado num estudo exploratório realizado por Neves (2015) com os adjuntos de direção de 14 AE do distrito de Aveiro, região centro do país. Para preservar a identidade deste agrupamento, nesse estudo o mesmo foi identificado como Agrupamento de Escolas Azul (AEA).

Instrumentos e procedimentos

Nesse estudo definiu-se pela utilização das seguintes técnicas de recolha de dados:

- Análise documental do projeto educativo de escola, plano anual de atividades, dos critérios gerais de avaliação e específico da EEFM, plano de melhorias do AEA e currículo disciplinar do 1º CEB disponíveis online;
- Entrevista semiestruturada ao Diretor do AEA;
- Questionário breve aos professores participantes, elaborado a partir de questionários construídos por Rocha (1998) e Neves (2007), que objetivou perceber como é a relação de cada professor com a EF, enquanto aluno, e sua experiência passada como participante ou não de AFD (s), além de obter dados profissionais dos mesmos.
- Entrevistas semiestruturadas aos professores dos diferentes modelos de docência da EF no 1º CEB. Para estas foi elaborado um guião, que teve em consideração alguns estudos realizados na área (Guimarães, 2002; Moreira, 2000; Neves, 2007; Rocha, 1998). O guião foi validado junto a quatro professores com experiência no 1º CEB e na área de EF, e posteriormente foi testado através de duas entrevistas-piloto, com dois docentes de uma escola pertencente ao Agrupamento de Escolas de Aveiro, o que permitiu aferir a clareza e o rigor do guião e a qualidade dos registos obtidos na gravação em áudio.

As entrevistas e a aplicação dos questionários foram realizadas no período entre abril e maio de 2016, na biblioteca da escola sede do AEA. O contato inicial ocorreu com o Diretor do AEA, que autorizou a recolha dos dados, e encaminhou-nos para o coordenador do 1º CEB. As entrevistas aos professores foram agendadas previamente, através do contato estabelecido pelo coordenador com os docentes do AEA, que, desse modo, teve um papel muito importante como facilitador na identificação dos participantes, assim como no contato com os mesmos para a participação no estudo.

Análise dos dados

Todas as entrevistas foram gravadas em áudio, com a autorização prévia dos participantes, através da assinatura do termo de consentimento informado, livre e esclarecido, e foram transcritas em ficheiros informáticos Word. Os dados foram analisados em termos de conteúdo (Bardin, 2007), sendo a análise de conteúdo uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos.

Bardin (2007, p. 40) ainda salienta que a análise de conteúdo pode ser entendida como “um conjunto de técnicas de análise de comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens” e que possui como intenção “a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que ocorre a indicadores (quantitativos ou não)”.

A análise foi organizada de modo a seguir os três pólos cronológicos (Bardin, 2007), em que primeiramente foi realizada uma pré-análise, através de uma leitura “flutuante” das transcrições de todas as entrevistas. Posteriormente efetuamos a exploração do material para em seguida realizar o tratamento dos resultados, as inferências e a interpretação. A opção pela análise de dados interpretativa ocorreu em função da extensão dos dados das transcrições das 7 entrevistas realizadas com os professores e com o Diretor, assim como em relação aos documentos do AEA analisados.

Por fim, realizamos o tratamento dos resultados, ou seja, a interpretação inferencial que, segundo Triviños (1987), é o aprofundamento de um *conteúdo manifesto* de um ou vários documentos para desvendar o *conteúdo latente* que estes possuem. Nessa etapa é onde “a reflexão, a intuição, com embasamento em materiais empíricos, estabelecem relações (...) com a realidade aprofundando as conexões das ideias, chegando se possível (...) a propostas básicas de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais” (Triviños, 1987, p. 162).

Agrupamento e participantes

No ano letivo em que a investigação foi realizada faziam parte do AEA 1252 alunos, sendo 177 alunos de turmas de pré-escolar em 5 estabelecimentos, 673 alunos de 1º CEB em 5 estabelecimentos, 308 alunos de 2º CEB e 94 alunos de 3º CEB. O 1º CEB possuía um total de 31 turmas, com seus respectivos docentes titulares de turma, e com mais dois docentes de apoio educativo e uma docente de inglês/apoio.

Foram evidenciadas no Agrupamento três diferentes formas de organização da docência da EF no 1º ciclo: a monodocência integral, representada em nosso estudo pelos professores Cecília e Gabriel; a monodocência apoiada, desenvolvida pelas professoras Alice e Fernanda, e a EF realizada por professores especialistas coadjuvantes, através dos professores Bruno, Daniel e Eduardo.

Desse modo, os participantes do estudo foram caracterizados como professores que intervêm na área de EF em monodocência integral (PMI), professores da monodocência apoiada/coadjuvada (PMA) e professores especialistas coadjuvantes (PEC) (Quadro 1).

Modelo de docência da EF no 1º CEB	Professores	Idade	Formação inicial ou continuada em EF	Cargo profissional/função principal que está alocado
PMI	Cecília	47	Sim	PTT da escola sede
	Gabriel	50	Não	PTT de escola de pré e 1º ciclo

PMA	Alice	43	Não	PTT da escola coadjuvada
	Fernanda	44	Não	PTT de escola de 1º ciclo coadjuvada
PEC	Bruno	47	Sim	Professor de EF do 2º CEB
	Daniel	53	Sim	Coordenador de Departamento do 1º CEB
	Eduardo	42	Sim	Professor de EF do 3º CEB

Quadro 1: Caracterização dos professores participantes do estudo

Todos os professores participantes do estudo afirmaram que participaram da EF na escola, quando alunos, e que esta experiência foi marcada por boas lembranças, sendo classificada como “positiva” por 4 professores e “muito positiva” por 3 professores. Ressaltamos que a participação se deu de forma voluntária e mediada pelo coordenador de departamento do 1º CEB, por isso consideramos que, por se tratar de um estudo sobre a EF, é natural que os docentes que tenham aceitado participar sejam aqueles que demonstram maiores vínculos com a área.

Resultados e discussões

Diretor do AEA

Por ter formação para o ensino básico na variante de EF, o Diretor descreveu que “*é normal que tenha alguma ligação especial a esta atividade*”. Também afirmou que a dinâmica de desenvolvimento e colaboração no agrupamento quanto à organização e gestão da EF no 1º CEB ocorre a partir de três “*modelos de implantação da EF*”, sendo o modelo mais recorrente o do PTT como responsável pela área, além do modelo de coadjuvação, em que o professor de EF do 2º CEB coadjuva o PTT, e também ocorre o modelo em que o professor de EF do 2º CEB atua sozinho enquanto o PTT atua como apoio educativo. No entanto, salienta que a prática ocorre mais por falta de recursos do que para colmatar a carência da intervenção em EF no 1º:

“(...) como os recursos são escassos, né, só em algumas situações, onde nós temos algumas horas de EF dos professores do 2º ciclo é que nós os colocamos no 1º ciclo”.

Diretor

Na opinião do Diretor, além de citar a formação dos docentes, também referiu que para tornar a EF regular e permanente no 1º CEB deve-se melhorar as condições físicas das escolas, haver uma valorização por parte das instâncias superiores incluindo a EF e as expressões nos exames nacionais, e a criação da coadjuvação na EF, como já ocorre no inglês, para coadjuvar ou atribuir o tempo da EF a um especialista, dando fim à monodocência:

“(...) primeiro seria se calhar fazer uma formação mais cuidada e atempada do pessoal docente, penso que a formação neste campo é muito importante e depois se calhar melhorar as condições físicas das escolas atuais (...) E ao mesmo tempo as instâncias superiores também valorizarem estas atividades, não é? (...) por que não colocar exames na área das expressões e EF? Provavelmente também contribuiria para valorizar (...) eu penso que de facto uma das soluções (...) seria criar a possibilidade da coadjuvação na EF, pronto, essa penso também seria um passo importante para valorizar a EF, não ter só o professor titular no 1º ciclo responsável por todas as áreas, mas permitir um modelo, aliás como agora já se faz com o inglês em que vai um professor de inglês (...) ou coadjuvação ou atribuir os tempos da EF a um professor especialista”.

Diretor

Modelos de intervenção da EF no 1º CEB

Monodocência integral

A intervenção em EF através da monodocência integral foi representada pelos professores Cecília e Gabriel, que demonstraram confiança e segurança em lecionar a área.

Cecília é PTT do 1º ciclo na escola sede, mas já trabalhou como professora de EF do 2º ciclo, por ter formação para professores do ensino

básico variante em EF. Demonstra grande vínculo com a EF, em que as suas vivências em AFD a marcaram positivamente. Teve que optar pelo 1º ciclo em função das colocações, e faz questão de desenvolver a EF, área que demonstra ter grande conhecimento e que se sente muito à vontade. Foi requisitada pelo coletivo de professores do 1º CEB do AEA a ministrar um curso de formação em EF.

Gabriel é PTT do 1º ciclo numa escola de pré e 1º ciclo integrante do AEA. Demonstra grande preocupação com o sucesso dos alunos e com a falta de tempo para desenvolver bem todo o programa exigido, pois afirma que há grande cobrança para isso. Com experiência do Desporto Escolar, acredita que a EF é uma área curricular tal como qualquer outra e a desenvolve conforme o estabelecido no currículo.

Monodocência apoiada

A EF realizada através da monodocência apoiada tem como representantes, neste estudo, as professoras Alice e Fernanda. No entanto, a forma de participação das mesmas nas aulas de EF se deu de forma diferente.

Alice é PTT do 3º ano do 1º CEB na escola sede. É coadjuvada na EF pelo professor Bruno, professor de EF do 2º CEB. Entusiasmada com a coadjuvação e com a própria área, que demonstra grande vínculo, afirma sempre participar tanto das aulas, como do planeamento e avaliação.

Fernanda é PTT do 1º ano em uma escola de 1º ciclo integrante do AEA. Sua turma recebe a coadjuvação em EF sob responsabilidade do professor Eduardo, professor de EF do 3º CEB. Para Fernanda e Eduardo a colaboração ocorre de maneira menos estreita, pois Eduardo assume o planeamento e o desenvolvimento as aulas de EF sozinho, sem o acompanhamento da docente.

Especialistas Coadjuvantes

Os três professores especialistas coadjuvantes deste estudo, Bruno, Daniel e Eduardo, apresentaram características distintas quanto ao cargo profissional/função principal ocupadas dentro do AEA.

Bruno é professor de EF do 2º CEB e realiza a coadjuvação em 5 turmas do 1º CEB na escola sede, onde completa seu horário.

Daniel é coordenador de departamento do 1º CEB e por ter formação para professor do ensino básico variante em EF, também intervém como coadjuvante na EF no 1º ciclo, onde supervisiona o trabalho que é feito nessa área, e apoia professores em duas escolas, além de uma turma na escola sede.

Eduardo é professor de EF do 3º CEB e completa seu horário como coadjuvante em duas turmas de duas escolas de 1º CEB, porém atua sozinho, sem o acompanhamento das PTT.

Pontos positivos do trabalho colaborativo/coadjuvação em EF

Várias contribuições foram ressaltadas pelos docentes em relação ao trabalho colaborativo em EF. Evidenciou-se entre os professores envolvidos na coadjuvação que este trabalho proporciona uma oportunidade mais rica para os alunos vivenciarem os espaços e recursos disponíveis no agrupamento. Para além disso, faculta aos docentes de outros níveis de ensino conhecer e valorizar mais a realidade do 1º CEB, que possui especificidades. Ressaltou-se também que a coadjuvação em EF demonstra ser importante para a regularidade desta aula semanalmente. Cumprindo ou não a atividade das outras áreas a aula será desenvolvida, pois o outro professor está comprometido para aquele determinado horário:

“(...) a educação física agora, eu sei que não há desculpa, porque eu sei que eles na quarta-feira, naquela hora, tenham eles trabalhado matemática exaustivamente a manhã toda até chegar as 11 horas, eles vão estar com o professor “Bruno” e eles vão trabalhar as atividades, a expressão físico motora e eles próprios não permitem que eu falhe, eles já sabem, “professora já devíamos estar lá com o professor Bruno” (...).”

Alice – PMA

A coadjuvação igualmente facilita para uma prática de maior qualidade aos alunos, pois permite um atendimento mais individuali-

zado, além de possibilitar que um especialista desenvolva atividades e finalidades previstas para a área neste nível de ensino.

“(..) esse professor é que é uma mais-valia, porque permite que ele esteja com outros e nós nos centremos nestes, que por vezes são postos de lado, não porque nós estejamos a querer negligenciarmos, ao deixá-lo à parte, não, mas porque temos uma turma inteira pra dirigir, não é?, e... afundar o barco só porque não consegue também é um bocado complicado então acaba o barco por ir e fica um pra trás numa boia (RISOS) à espera de ser salvo, pronto”.

Alice – PMA

Além disso, a coadjuvação aparece como uma alternativa positiva quanto aos constrangimentos do espaço físico, pois os alunos são levados até o espaço que o professor utilizaria neste momento para suas aulas no 2º ciclo, promovendo uma vivência mais rica quanto às instalações físicas e, conseqüentemente, às atividades:

“(..) Eles adoram, porque, pronto, tem outras condições, tem outros materiais e podem praticar coisas que nós aqui não podemos fazer, como por exemplo salto em altura, trampolim, porque não temos nada aqui deste lado não é?, e também não podíamos usufruir daquele espaço, por causa dos horários que estavam todos ocupados pelas turmas do 2º e 3º ciclo, assim vamos aproveitar os recursos do 2º ciclo, eles adoram ir pra lá, fazemos coisas que aqui era impossível fazer, porque não podíamos fazer com eles (...)”.

Alice – PMA

O trabalho colaborativo também evidenciou que o conhecimento dos diferentes docentes envolvidos pode resultar num trabalho mais significativo aos alunos, pois o conhecimento específico da área de EF do professor especialista é somado ao conhecimento que o PTT tem de seus alunos e do desenvolvimento curricular da turma. Também se ressalta a importância da participação da PTT nas aulas de EF e o bom relacionamento entre os docentes para esta interação:

“(...) por acaso eu conheço o professor “Bruno” já de muitos anos (RISOS) ele já me deu, já meu deu aulas, há... de EF ao 1º ciclo há uns 12 anos atrás, no outro agrupamento (...) eu acho que é muito mais vantajoso, a professora estar presente é muito importante, porque a professora conhece os alunos, e a professora conhece, e a professora sabe dizer, por exemplo, o professor propôs, “olha eles agora se calhar vão fazer aqui um bocadinho de, vamos andar a fazer um bocadinho trabalhar com as bolas, pra ver se eles, pra trabalhar a destreza manual, pra trabalhar pra ver se eles conseguem fazer lançamentos”, e eu digo: “olha hoje não é bom dia pra isso, isto hoje está muito complicado, eles hoje estão num dia não, se calhar, é mais favorável trabalharmos isto”, pronto, e o bom eu penso que é isto, é nós podermos, ele tem a ideia dele, há...que tem sempre boas ideias (...) mas daí às vezes o professor “Bruno”, pronto, quando vê que tem necessidade de ir à minha sala de aula ele vem à minha sala de aula, e ele diz (...)”.

Alice – PMA

Esta articulação com os professores, aliás, é muito importante, pois a troca de informações possibilita um conhecimento melhor dos alunos, dificuldade que os professores especialistas têm por estarem apenas uma vez na semana com eles. Neste ponto aproveitam o conhecimento que os PTT têm dos alunos para facilitar o trabalho, no direcionamento e na diversificação de experiências e atividades:

“(...) nós fazemos uma articulação, articulação, nós estamos sempre a, todas as semanas nos encontramos, e precisamente... eu... isso é importante pra mim, por quê? Porque elas estão com os alunos todos os dias, eu só estou com eles 45 minutos por semana, eu não vejo aqueles alunos no recreio, não vejo se eles correm, se eles saltam, o que que eles jogam, se eles jogam futebol aí no recreio, no almoço, e os professores veem (...) e pronto, e assim que nós, que eu vou conhecendo melhor, porque outra dificuldade que tenho foi esta, com 45 minutos semanais eu tenho dificuldade em conhecer os alunos”.

Bruno – PEC

A colaboração entre os professores Fernanda e Eduardo ocorre de uma maneira menos estreita, pois Eduardo assume as aulas de EF sozinho, sem o acompanhamento da docente. Esta iniciativa partiu do

professor de EF após algumas aulas, pois como já tinha experiência com alunos deste nível de ensino julgou que não era necessário o acompanhamento das PTT, e também por crer que a presença da professora poderia alterar o comportamento dos alunos.

“(..) No início elas estavam lá, num sítio até foi mais do que noutra, não quer dizer que a professora não passe por lá, às vezes passa, vê se tá tudo bem, pra saber se precisa de alguma coisa, se precisa colaborar em alguma situação, mas é assim, não, é, e eu não tenho nada a esconder e ela pode ficar lá o tempo que quiser e eu trabalho da mesma forma, o que eu acho é que, que eu to, já estou tão à vontade, e acho que às vezes tá lá a professora é capaz de eles terem um comportamento diferente (...)”.

Eduardo – PEC

Daniel, por ser coordenador de departamento do 1º CEB, consegue ter uma relação mais próxima às PTT que apoia e evidencia que há colaboração no planeamento da EF nas reuniões de grupos de ano.

“(..) a colaboração é, como acabei de lhe dizer, começa logo no princípio do ano, nos planificamos por ano, por grupo de ano, os colegas fazem a planificação anual, englobam a EF, escolhem os blocos, é, depois, passa-se à planificação mensal, mesma coisa, depois passa-se à planificação semanal, portanto dentro da mesma situação, portanto aqui há uma interligação entre nós e os professores das turmas no sentido de articularmos o que é que vamos trabalhar, o que é que não vamos trabalhar, quais blocos é que vamos escolher, o que é que é possível encaixarmos dentro do pouco tempo que temos (...)”.

Daniel – PEC

Além disso, Daniel afirma que não concebe a educação sem o trabalho colaborativo, a que atribui muita importância. Também destaca que o agrupamento possui esta marca, de incentivar e desenvolver o trabalho em colaboração, não só em EF, mas em outras áreas também. Salientou que o AEA foi um dos poucos a propor uma formação em EF no 1º ciclo:

“(..) e tanto é assim que o grupo sentiu a necessidade deste trabalho colaborativo, nomeadamente do seu, do seu desempenho que se calhar,

era um dos poucos agrupamentos que este ano tinha proposto ao centro de formação de professores, da escola, uma formação da EEFM (...)”.

Daniel – PEC

A prática da coadjuvação demonstrou possibilitar aos docentes envolvidos um momento de formação profissional, em que melhoram suas competências através de uma troca de conhecimentos. Alice refere que, como professora do 1º ciclo e com formação em Português/Francês, ter o apoio de especialistas é um enorme ganho inclusive para sua própria formação, onde adquire conhecimentos que só aprenderia em cursos de formação.

“(...) não somos especialistas em áreas, eu sou em português francês não é?, essa é a minha especialização, não é EF, se eu tiver um professor que me pode, hã... dar um andamento à turma que eu não consigo dar e ensinar a mim coisas que eu teria que ter uma formação para se aprender, para mim é uma mais-valia pra mim em todos os sentidos (...)”.

Alice – PMA

Além disso, trabalhar em conjunto com o professor especialista também é evidenciado como um apoio mais seguro no desenvolvimento do programa, já que a formação inicial não deu bases suficientes em relação ao que e como pode realizar as atividades lá existentes.

“(...) eu nunca me aventuraria neste lado a fazer o salto em altura com eles, porque (RISOS) era capaz de correr mal, até porque eu não sei as técnicas para o fazer, (...)”.

Alice – PMA

“(...) há partes do programa que nós temos conhecimento dele, mas não podemos fazer né, é impossível, que é a, a parte da ginástica eu posso fazer agora porque vou com o professor “Bruno” e faço (...) hã... equilíbrios, isso já é mais, já é mais, é um bloco que eu acho que é com o professor “Bruno”, é um, é mais fácil trabalhar com ele porque, eu sei que ele sabe e que sabe o que está a fazer, eu às vezes tenho receio de não saber o que eu estou a fazer, na parte das, das, dos equilíbrios, pronto (...)”.

Alice – PMA

“(...) por um lado pra os meninos, em termos de aprendizagens, se calhar, é bastante melhor, não é?, porque o professor sabe o que está a fazer e como que faz, eu tenho algumas limitações, não é?, em termos de conhecimento e em termos de prática, não é?, há... e pronto e há alguns blocos nos quais eu não me sinto tão à vontade, e portanto se houver um professor especialista, um professor da área, se calhar, os alunos saem muito mais enriquecidos, né?, por outro lado eu estando a observar também vou aprendendo, vou a saber, olha muito bem, esta estratégia é interessante, ou como que eu hei de fazer, ou como organizar a aula, com determinados momentos, como que se utilizam os recursos, há... eu acho que é mais enriquecedor (...)”.
Fernanda – PMA

“(...) se torna uma mais-valia, quer pra ele, principalmente, no ponto meu de vista... no meu ponto de vista é mais-valia pra eles com a experiência que nós íamos transmitir, pronto, e eles também, aprender com eles aquela questão pedagógica, do relacionamento com os alunos, pronto, era positivo quer pra um quer pra outro (...)”.

Eduardo – PEC

Um importante exemplo de prática colaborativa em EF com foco no desenvolvimento profissional foi o PRODEFDE, que tinha como objetivo capacitar e melhorar a atuação dos professores do 1º CEB junto à área de EF. Apesar de não ter sido capaz de alterar de forma significativa a realidade da EF no 1º ciclo em Portugal, os resultados do estudo de Miranda (2002) acerca do programa evidenciaram que quase 90% dos professores deste nível de ensino consideraram como muito importante ou importante o apoio de um dinamizador local para melhorar seus níveis de autonomia na área da EF.

Fraga (2005) destaca a importância de pensar a EF não apenas a partir da questão da presença/ausência do especialista na área ministrando aulas para crianças nos anos iniciais, o que poderia fazer com que a questão se centrasse numa disputa corporativa. Há diferentes formas de se incluir e valorizar a EF nesse contexto, como, por exemplo, através da inserção de especialistas sob forma de assessoria, tanto na elaboração de planeamentos e como no suporte teórico-metodológico para lidar com a relação de ensino-aprendizagem através das práticas corporais

(Fraga, 2005). Percebemos que, assim como em outros estudos, a colaboração em EF no 1º CEB pode apresentar-se como uma importante oportunidade de qualificar a experiência dos alunos e dos professores. No entanto, para evitar que esta ocorra apenas para aproveitamento de professores com horários ociosos e para utilizá-la como instrumento de qualificação e de desenvolvimento profissional, cabe ao agrupamento definir uma política em seu projeto educativo e/ou outros documentos, para buscar garantir sua consistência na prática escolar. Os agrupamentos podem aproveitar os próprios recursos humanos para qualificar o conhecimento de seus docentes, suprir as lacunas e necessidades destes, e melhorar a qualidade das práticas e das vivências dos alunos, assim como ocorreu no AEA, ao requisitarem um curso de formação em EF para ser ministrado pela professora Cecília.

A prática de colaboração que ocorre no agrupamento AEA, em que docentes de outros níveis de ensino atuam em conjunto com os professores do 1º CEB, mostra-se como uma importante estratégia no aproveitamento dos recursos humanos em prol da qualidade das práticas pedagógicas. Nesse sentido, Pires (2003) destaca a relevância dos agrupamentos (associação de escolas), que assumiram uma mudança relacionada a questões de territorialização, passando a escola de 1º ciclo de uma escola com cultura e práticas de isolamento e individualismo para uma escola de comunidade e cooperação. Outro aspeto evidenciado em nosso estudo foi o facto da coadjuvação apresentar-se como um meio de envolver mais docentes na EF e assim melhorar as competências daqueles que não sentem confiança no ensino da área, como um meio de desenvolvimento profissional.

Nesse sentido, Sheridan, Edwards, Marvin, & Knoche (2009) sugerem que a criação de comunidades de prática pode fornecer aos professores oportunidades para se envolver no desenvolvimento profissional de forma colaborativa e solidária. Desse modo é oportunizado aos participantes que se concentrem em questões, problemas e sucessos que experimentaram em sua prática diária. Com referência específica à EF primária, Harris, Cale, & Musson (2012) propõem que para suportar uma prática transformadora, cursos de desenvolvimento profissional eficazes envolvem professores e seus colegas em esforços de colaboração a longo prazo.

Hargreaves (1998) corrobora e salienta que a colaboração e a colegialidade são consideradas pontes vitais para o desenvolvimento das escolas e dos professores. A confiança que decorre da partilha e do apoio colegial condiz a uma maior disponibilidade para fazer experiências e para correr riscos, além de um maior empenho dos docentes para o desenvolvimento profissional contínuo.

A colegialidade e a colaboração entre os professores não são apenas importantes para a melhoria do seu morale e da sua satisfação (...) são também absolutamente necessárias, se quisermos que o ensino tenha maior grandeza ... Elas são igualmente necessárias para assegurar que os docentes beneficiem com as suas experiências e continuem a crescer ao longo as suas carreiras (Shulmam, 1989 citado por Hargreaves, 1998, p. 210).

Em tempos de reformas educacionais, gestão autônoma das escolas, e responsabilidade coletiva dos professores pela implantação de imposições curriculares, o sucesso do desenvolvimento da colaboração e da colegialidade tornaram-se essenciais para a concretização destas mudanças (Hargreaves, 1998). As críticas em relação à colegialidade são essencialmente de natureza técnica e administrativa, principalmente devido às dificuldades de implementação, em particular ao tempo escasso dos professores, bem como à falta de familiaridade de muitos com o papel colegial.

Utilizando a distinção dos diferentes tipos de colaboração e relações colegiais e suas implicações para a independência dos professores feita por Judith Warren Little (1990), Hargreaves (1998) explicita, é válido destacar para nosso estudo, que o tipo de colaboração do trabalho em conjunto requer uma interdependência maior entre os professores e uma ligação mais estreita nos ajustamentos mútuos ao nível da prática.

Hargreaves (1998) afirma que o princípio de colaboração, num sentido de reconstrução das relações de poder nas escolas, tornou-se central, quer seja entendida como colaboração entre professores, quer entre professores e diretores, alunos, pais e comunidade em geral. “A colaboração, tanto na educação como em outros domínios, tem sido proposta como solução para muitas dificuldades que os professores estão a enfrentar” (Hargreaves, 1998, p. 277).

Considerações Finais

Os AE podem desempenhar um importante papel para a sustentabilidade da EF no 1º CEB. Através de uma gestão administrativa e pedagógica que vislumbre a promoção do trabalho colaborativo entre os seus professores é possível efetivar práticas contextualizadas e significativas em EF no 1º CEB de modo duradouro no currículo do aluno deste nível de ensino.

No entanto, a área carece de uma política nacional para vislumbrar mudanças reais, e não somente através de uma legislação advinda do Estado, que incumbe as escolas de apenas executá-las. Assim, como ressalta Formosinho (1998), é necessário envolver todos os atores locais na apropriação das inovações e transformações das práticas pedagógicas e organizacionais.

Apesar do sistema centralizado existente em Portugal, as políticas de autonomia e gestão flexível do currículo podem ser importantes aliadas na incorporação da EF no 1º CEB de forma que melhor se adapte a cada agrupamento, não necessitando ocorrer da mesma maneira em todas as escolas. Entretanto, a sua intervenção deve ser garantida a todos os alunos, e isto não significa fazer de qualquer jeito. É preciso garantir um trabalho de qualidade, supervisionado, tal como nas outras áreas.

A EF precisa estar integrada no contexto de política de escola/agrupamento, delineada, debatida e reconhecida em seu projeto educativo. O 1º CEB, que tem a EF em seu currículo formal, não deve ser visto como um nível à parte e isolado dos outros ciclos. É preciso integrar a EF do 1º CEB no projeto educativo da escola como um todo, mas isto não significa esquecer-se e/ou ignorar suas especificidades. É preciso romper as barreiras que foram colocadas entre os professores (em especial do 1º CEB) e outros profissionais da educação, e pensar novos modos de organizar o trabalho docente na escola, que possibilitem a integração da EF na proposta da instituição, desde o 1º ciclo.

Para melhorar as experiências das crianças do 1º CEB em EF é fundamental qualificar as experiências dos professores, desse modo a inserção de especialistas em EF no 1º ciclo pode mostrar-se como uma estratégia para melhorar a qualidade e regularidade desta, no entanto, os docentes do 1º ciclo não podem afastar-se e serem simplesmente

excluídos de sua docência. Desse modo, uma atuação colaborativa pode romper com muitos obstáculos na docência da EF no 1º CEB, ao oferecer uma intervenção de maior qualidade aos alunos, e como um momento de desenvolvimento profissional.

Os projetos colaborativos são importantes exemplos da mudança de uma cultura de isolamento, que marcou as escolas de 1º CEB, para uma cultura de cooperação, denotando as questões de territorialização introduzidas pelos agrupamentos de escolas. No entanto, relembramos Pacheco (2001), ao elucidar que coadjuvação deve ser compreendida como uma cultura de cooperação e não de substituição, vislumbrando alterar a tradição e a falta de estímulos para o trabalho em equipes aos docentes do 1º CEB.

Referências Bibliográficas

a) Livro

Bardin, L. (2007). *Análise de Conteúdo* (3ª). Lisboa: Edições 70.

Chizzotti, A. (2006). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis: Vozes.

DEB. (2001). Currículo Nacional do Ensino Básico - Competências Essenciais. Lisboa: Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica.

DEB. (2004). Organização Curricular e Programas Ensino Básico - 1º Ciclo. Lisboa, Portugal: Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica.

DGEstE. (2016). Pesquisa de agrupamentos. Retrieved October 6, 2016, from <http://www.dgeste.mec.pt/index.php/escolas/pesquisa-de-agrupamentos/>

Filho, L. C., Soares, C. L., Taffarel, C. N. Z., Varjal, E., Escobar, M. O., & Bracht, V. (1992). *Metodologia do ensino de educação física*. São Paulo: Cortez.

Formosinho, J. (1998). *O ensino primário – De ciclo único do ensino básico a ciclo intermédio da educação básica*. Lisboa: Ministério da Educação.

Formosinho, J. (2000). A Escola das Pessoas para as Pessoas – Para um Manifesto Antiburocrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira, & J. Machado (Eds.), *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 147–159). Porto: Asa.

Formosinho, J., Oliveira-Formosinho, J., & Machado, J. (2010). Docência, interação pessoal e desenvolvimento humano. In J. Formosinho, J. Machado, & J. Oliveira-Formosinho (Eds.), *Formação, Desempenho e Avaliação de Professores*

(pp. 11–24). Mangualde: Edições Pedagogo.

Gallahue, D. L., & Ozmun, J. C. (2005). *Compreendendo o desenvolvimento motor: bebês, crianças, adolescentes e adultos* (3ª). São Paulo: Phorte.

Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: McGraw-Hill.

Lima, J. Á. de. (2002). *As culturas colaborativas nas escolas: estruturas, processos e conteúdos*. Porto: Porto Editora.

Ludke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: Pedagógica Universitária.

Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*, 22(37), 7–32.

Pires, C. A. C. (2003). *A administração e gestão da escola do 1º ciclo: o órgão executivo como objecto de estudo* (1ª). Lisboa: Ministério da Educação. Departamento da Educação Básica.

Stake, R. E. (2012). *A arte da Investigação com Estudos de Caso*. (A. M. Chaves, Ed.) (3ª). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

b) Livro traduzido

c) Capítulo de livro

Carreiro da Costa, F. (2005). Physical Education in Portugal. In U. Pühse & M. Gerber (Eds.), *International Comparison of Physical Education. Concepts, Problems, Prospects* (pp. 554–571). Oxford: Meyer & Meyers Sport.

d) Artigo

Monteiro, J. E. da S. (1996). As instalações e os equipamentos para a Educação Física no 1º ciclo do Ensino Básico. *Boletim Sociedade Portuguesa de Educação Física*, 2(14), 55–64.

Neves, R., Rocha, L., & Campos, C. (2003, February). Equipas ou Monodocência: Para que serve o Professor do 1º Ciclo – o caso da Educação Física (mesa redonda). *Escola Informação*. Lisboa.

Rocha, L., Moreira, M. M., Santos, F., Ribeiro, A., & Bráz, P. (1992). Educação Física no 1º Ciclo: O que pensam os Professores Sujeitos a um Programa de Formação Contínua. *Boletim Sociedade Portuguesa de Educação Física*, 5/6, 37–45.

e) Comunicação em reunião científica

Neves, R. (2015). Revisão da matéria dada e olhares sobre a Educação Física no 1º ceb em Portugal - Cenários e Sustentabilidade. In F. C. da Costa (Ed.), *Gymnasium - Revista de Educação Física, Desporto e Saúde* (pp. 121–122). Lisboa: REAFES – Rede Euro-americana de Actividade Física, Educação e Saúde. Retrieved from http://reif.es.ulusofona.pt/wp-content/uploads/2015/11/Livro-de-Resumos-Congresso_11.2015.pdf

f) Dissertação / Tese

- Dissertação / Tese não publicada

Guimarães, M. L. C. (2002). *A Educação Física no 1o Ciclo do Ensino Básico: Um estudo de representações sobre as características organizacionais do ensino e a formação contínua de professores* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa.

Moreira, C. M. P. (2000). *Educação Física no 1º Ciclo do Ensino Básico - Contributos para a sua efectiva implementação: Estudo realizado com Docentes do CAE Tâmega e Análise da sua Formação Inicial* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Porto.

Rocha, L. (1998). *Representações e práticas de educação física de professores do 1º ciclo do ensino básico* (Tese de Doutoramento). Universidade Técnica de Lisboa.

Guimarães, M. L. C. (2002). *A Educação Física no 1º Ciclo do Ensino Básico: Um estudo de representações sobre as características organizacionais do ensino e a formação contínua de professores* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa.

- Dissertação / Tese disponível na Internet

Neves, R. (2007). *A Construção Curricular da Educação Física no 1º Ciclo do Ensino Básico* (Tese de Doutoramento). Universidade de Aveiro. Retrieved from <http://ria.ua.pt/handle/10773/1454>

g) Referências de artigos online

Bailey, R., Armour, K. M., Kirk, D., Jess, M., Pickup, I., Sandford, R., & BERA Physical Education and Sport P. (2009). The educational benefits claimed for physical education and school sport: an academic review. *Research Papers in Education*, 24(1), 1–27. <http://doi.org/10.1080/02671520701809817>

- Blair, R., & Capel, S. (2008). Intended or Unintended? Issues Arising from the Implementation of the UK Government's 2003 Schools Workforce Remodelling Act. *Perspectives in Education*, 26(2), 105–121. Retrieved from <http://bura.brunel.ac.uk/handle/2438/4253>
- Bailey, R., Armour, K. M., Kirk, D., Jess, M., Pickup, I., Sandford, R., & BERA Physical Education and Sport P. (2009). The educational benefits claimed for physical education and school sport: an academic review. *Research Papers in Education*, 24(1), 1–27. <http://doi.org/10.1080/02671520701809817>
- Blair, R., & Capel, S. (2008). Intended or Unintended? Issues Arising from the Implementation of the UK Government's 2003 Schools Workforce Remodelling Act. *Perspectives in Education*, 26(2), 105–121. Retrieved from <http://bura.brunel.ac.uk/handle/2438/4253>
- Darido, S. C. (2004, March 1). A educação física na escola e o processo de formação dos não praticantes de atividade física. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*. Retrieved from <http://www.revistas.usp.br/rbefe/article/view/16551>
- Davies, B., Nambiar, N., Hemphill, C., Devietti, E., Massengale, A., & McCredie, P. (2015). Intrinsic Motivation in Physical Education. *Journal of Physical Education, Recreation & Dance*, 86(8), 8–13. <http://doi.org/10.1080/107303084.2015.1075922>
- Fraga, A. B. (2005). Educação física nos primeiros anos do ensino fundamental brasileiro. *Revista Digital Efdportes*, 10(90), 1. Retrieved from <http://www.efdeportes.com/efd90/ensino.htm>
- Hardman, K. (2008). Situation and sustainability of physical education in schools: A global perspective. *Hacettepe Journal of Sport Sciences*, 19(1), 1–22.
- Harris, J., Cale, L., & Musson, H. (2012). The predicament of primary physical education: a consequence of “insufficient” ITT and “ineffective” CPD? *Physical Education & Sport Pedagogy*, 17(4), 367–381. <http://doi.org/10.1080/17408989.2011.582489>
- Herskind, M. (2010). Tensions and dilemmas in body-pedagogy in kindergarten—employees' effort to transform a vocational education programme about body and movement into practice. *Sport, Education and Society*, 15(2), 187–202. <http://doi.org/10.1080/13573321003683844>
- Kirk, D. (2005). Physical education, youth sport and lifelong participation: the importance of early learning experiences. *European Physical Education Review*, 11(3), 239–255. <http://doi.org/10.1177/1356336X05056649>
- Kirk, K. (2012). The Future For Primary Physical Education. *Journal of Pedagogic Development*, 2(3), 38–44. Retrieved from <http://www.beds.ac.uk/jpd/journal-of-pedagogic-development-volume-2-issue-3/the-future-for-primary-physical-education>

Neto, C. (2006). A Educação Motora e as “Culturas de Infância”: A importância da Educação Física e Desporto no Contexto Escolar. Lisboa: Faculdade de Motricidade Humana - Universidade Técnica de Lisboa. Retrieved from <http://www.fmh.utl.pt/Cmotricidade/dm/textoscn/aeducacaomotora.pdf>

Petrie, K. (2016). Architectures of practice: constraining or enabling PE in primary schools. *Education 3-13*, 1–10. <http://doi.org/10.1080/03004279.2016.1169484>

Shephard, R. J., & Trudeau, F. (2013). Quality Daily Physical Education for the Primary School Student: A Personal Account of the Trois-Rivières Regional Project. *Quest*, 65(1), 98–115. <http://doi.org/10.1080/00336297.2012.749800>

Sheridan, S. M., Edwards, C. P., Marvin, C. A., & Knoche, L. L. (2009). Professional Development in Early Childhood Programs: Process Issues and Research Needs. *Early Education & Development*, 20(3), 377–401. <http://doi.org/10.1080/10409280802582795>

Weiss, M. R. (2000). Motivating Kids in Physical Activity. *President's Council on Physical Fitness and Sports Research Digest*, 3(11), 1–8. Retrieved from <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED470695.pdf>

EIXO 5

Gestão da escola e gestão do agrupamento

GESTIÓN DEL CURRÍCULUM EN UN AULA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CÓDIGOS ÉTICOS

Antonio Fabregat Pitarch
Escuelas de Artesanos de Valencia - España
antoniofabregat@escuelasdeartesanos.com

Isabel María Gallardo Fernández
Departamento de Didáctica y Organización Escolar
Facultat de Filosofia y Ciencias de la Educación Email
Universitat de Valencia -Espanña
Isabel.Gallardo@uv.es

Resumo

Nuestra aportación a este Simposio se concreta en analizar y reflexionar sobre nuestra práctica docente desde la gestión del Currículum en un aula de Formación Profesional para la construcción de códigos éticos. La Formación Profesional (FP) tiene, entre sus objetivos, formar profesionales competentes al servicio de la ciudadanía. La profesionalidad comprende, además de un conjunto de competencias, una de otro orden, puesto que supone emplearlas con un sentido ético y social, como acciones éticamente informadas. Las instituciones de FP han de contribuir a que los futuros profesionales desarrollen una visión y sentido ético, que pueda guiar su práctica y refleje en sus acciones un conjunto de valores tales como responsabilidad, solidaridad, sentido de la justicia, servicio a otros, etc. Lo que supone preparar a los futuros profesionales para comprender las complejidades éticas y morales de su papel, en la toma de decisiones de su práctica diaria. El fenómeno de la globalización defendido por las teorías económicas neoliberales ha supuesto un crecimiento del poder

en las empresas generando comportamientos en algunos casos abusivos, conflictos de intereses, falta de honradez y de responsabilidad empresarial, desencadenando una pérdida de confianza causada por actuaciones poco éticas. Ante la compleja realidad que vivimos se hace necesaria la gestión del currículum desde un diseño y planificación docente que desarrolle Proyectos que involucren y capaciten al alumnado en el compromiso de gestionar las organizaciones introduciendo cambios que mejoren las relaciones internas y externas, fortaleciendo la fidelidad de los clientes, potenciando la confianza y mejorando a su vez la imagen corporativa de la empresa, es decir, aprender a gestionar desde modelos empresariales socialmente responsables. Conocer que es la ética empresarial y en qué consiste se convierte en una prioridad para el alumnado de FP. El respeto por los valores éticos en los negocios motiva y provoca en las personas actitudes positivas. Por lo tanto, realizar buenas prácticas éticas de empresa en el aula de FP significa sensibilizar al alumnado de la importancia de la ética para los negocios.

1. Introducción

El fenómeno de la globalización defendido por las teorías económicas neoliberales ha supuesto un crecimiento del poder en las empresas generando comportamientos en algunos casos abusivos, conflictos de intereses, sobornos, falta de honradez y de responsabilidad empresarial, desencadenando una pérdida de confianza entre las personas causada por actuaciones poco éticas.

Todo ello hace necesario que en la planificación y diseño de la programación didáctica docente se desarrollen proyectos que involucren y capaciten al alumnado con el compromiso de gestionar las organizaciones introduciendo cambios que mejoren las relaciones internas y externas. Se trata de fortalecer la fidelidad de los clientes, potenciando la confianza y mejorando a su vez la imagen corporativa de la empresa, es decir, *gestionar desde modelos empresariales socialmente responsables*.

Conocer que es la ética empresarial y en qué consiste se convierte en una prioridad para el alumnado dentro de un aula de Formación Profesional. El respeto por los valores éticos en los negocios motiva y

provoca en las personas actitudes positivas. Por lo tanto, realizar buenas prácticas éticas de empresa en el aula significa sensibilizar al alumnado de la importancia de la ética para los negocios y contribuir al desarrollo potencial ético de la persona construyendo sus valores y principios para vivir como sujetos activos en una sociedad que pretendemos que sea más justa, responsable y equitativa. En nuestra práctica docente optamos por una formación holística que va más allá del aspecto cognitivo y, sin desdeñar este, se centra también en el físico, el emocional y el espiritual para formar un ser más íntegro. «Formar es mucho más que simplemente adiestrar al educando en el desempeño de destrezas» (Freire, 1997, p .7).

Algunos de los principios sobre los que se basa la educación holística son los siguientes:

- El propósito de la educación es el desarrollo humano.
- El ser humano posee una capacidad ilimitada para aprender.
- El aprendizaje es un proceso vivencial.
- Se reconocen múltiples caminos para obtener el conocimiento.
- Profesor y estudiante están ambos en un proceso de aprender.
- Aprender solo puede tener lugar en un ambiente de libertad.
- El estudiante debe interiorizar el *aprender a aprender* como metodología de aprendizaje.
- Educar para una ciudadanía global y el respeto a la diversidad.
- Educación ecológica y sistémica, una toma de conciencia planetaria.

2. Objetivos

Desde el desarrollo e implementación de este Proyecto pretendemos las siguientes finalidades:

- Analizar y reflexionar sobre nuestra práctica docente con la visión de ser agentes de desarrollo curricular.
- Analizar el currículo del Ciclo Formativo Grado Superior Gestión de Ventas y Espacios Comerciales y diseñar actividades desde diferentes módulos para la construcción de códigos éticos.

- Investigar, identificar y determinar criterios éticos en la función de compras, aprovisionamiento y ventas de una organización.
- Desarrollar actividades en el aula que sensibilicen y conciencien al alumnado hacia una cultura ética e integridad en los negocios de una organización.
- Construir Códigos éticos de conducta en la gestión de compras y gestión de ventas de una empresa.
- Construir un código deontológico de buenas prácticas comerciales.

Los docentes de Formación Profesional somos conscientes que capacitar al alumnado para diseñar e implementar códigos éticos o buenas prácticas de conducta en un departamento comercial de una organización supone *diseñar tareas en el aula que tengan sentido y finalidad*. Se trata de aprender de los demás y con los demás (Bruner, 1997; Mercer, 1997; Arnaiz, 2003 y Wells, 2003). Las tareas desde el punto de vista del profesor proporcionan un encuentro potencial entre la teoría y la acción (Gimeno, 2010).

3. Desarrollo de la experiencia

Este trabajo se ha llevado a cabo en el contexto de las Escuelas de Artesanos de Valencia durante el curso académico 2016-2017. En concreto en el Ciclo Formativo de Grado Superior “Gestión de Ventas y Espacios Comerciales” en las asignaturas Logística de Aprovisionamiento y Organización de Equipos de Ventas.

En nuestra práctica docente asumimos que para formar profesionales en Gestión de Ventas y Espacios Comerciales el alumnado no solo ha de adquirir las competencias básicas establecidas conforme al Real Decreto 1573/2011 del Título sino que al gestionar las operaciones comerciales de compraventa se implementen políticas de negocio donde se respeten los valores éticos y se genere una identificación personal con los valores de la empresa. Se trata de sentar las bases de una cultura

organizacional donde prevalezca la igualdad, el respeto, el diálogo y la solidaridad para construir la confianza entre los participantes. Esta experiencia se inscribe en un enfoque holístico e integral que tiene como eje el diálogo y el *aprender en relación* (Mercer, 1997).

3.1. Recorrido del Proyecto

Tratando de explicitar el desarrollo de esta experiencia la figura 1 presenta un mapa conceptual que clarifica el recorrido de la experiencia vivida en el aula.

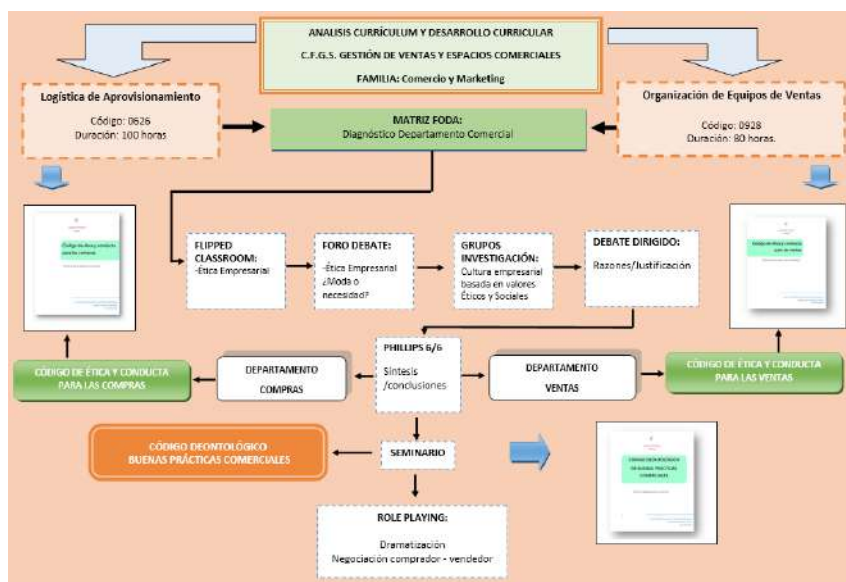


Figura 1. Desarrollo de la experiencia construcción de códigos éticos.
Fuente: elaboración propia

A continuación, detallamos la secuencia didáctica seguida en el desarrollo de la experiencia: *a) análisis del currículum y desarrollo curricular; b) matriz FODA: diagnóstico departamento comercial; c) Flipped Classroom: ética empresarial (visionado de videos); d) Foro: debate ¿Es necesaria en la sociedad actual implantar una ética empresarial? ¿Moda o necesidad?; e) Grupos de investigación: cultura empresarial basada en valores*

éticos y sociales; f) Debate dirigido: razones y justificación de implementar una cultura empresarial basada en valores éticos y sociales; g) Phillips 6/6: síntesis de conclusiones; h) Taller: código de ética y conducta para las compras; i) Taller: código de ética y conducta para las ventas; j) Seminario: código deontológico de buenas prácticas comerciales; k) Role-playing sobre la dramatización de una negociación entre comprador-vendedor.

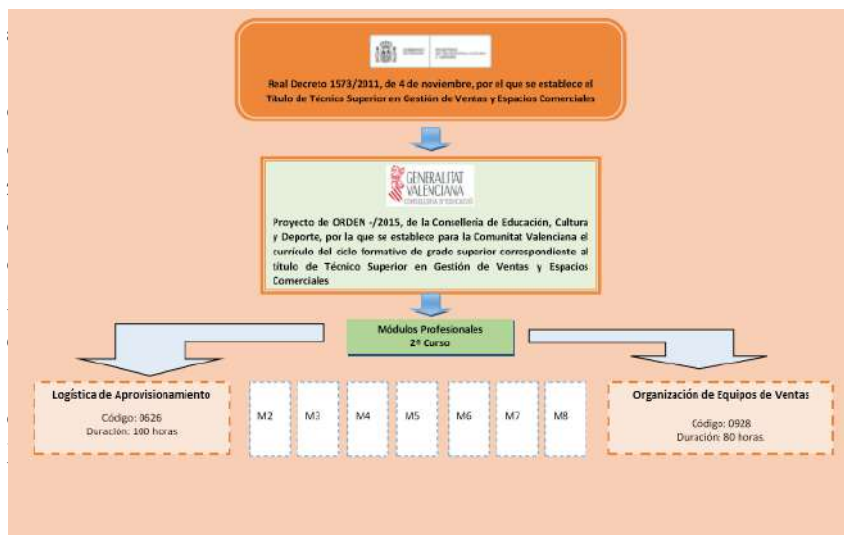


Figura 2. Análisis curricular ciclo formativo grado superior Gestión de Ventas y Espacios Comerciales y elección asignaturas experiencia.
Fuente: elaboración propia.

En primer lugar realizamos un análisis detallado del RD 1573/2011 de 4 de noviembre (BOE 13/12/11) y seguidamente el análisis del Proyecto de Orden /2015 de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Gestión de Ventas y Espacios Comerciales. Después de analizar los objetivos generales, los contenidos de los módulos profesionales y los objetivos de cada uno de los módulos expresados en términos de resultados de aprendizaje y sus criterios de evaluación y acogiéndonos al artículo 8 del Proyecto de Orden 2015 de la Conselleria de Educación, Cultura y deporte en el que hace referencia a que los centros educativos dispondrán de la necesaria autonomía pedagógica y de organización para

el desarrollo de las enseñanzas y su adaptación a las características concretas del entorno socioeconómico, cultural y profesional, decidimos diseñar y desarrollar actividades desde el módulo de Logística de Aprovisionamiento (código: 0626) y el módulo Organización de Equipos de Ventas (código: 0928) que potencien el pensamiento crítico y actitudes responsables del alumnado.

La secuencia de implementación de estas actividades ha sido:

b) *Matriz FODA: diagnóstico departamento comercial*

El análisis FODA tiene por objeto el identificar las Fuerzas y Debilidades de un departamento comercial (función de compras y función de ventas), así como las Oportunidades y Amenazas que presenta la información recopilada. Se utiliza para desarrollar la estrategia de tomar en consideración los factores internos y externos e importancia de las buenas prácticas comerciales.

Se constituyen grupos de trabajo en equipo para reflexionar sobre los puntos débiles y fuertes que tiene un departamento comercial, así como las oportunidades y aspectos para mejorar su gestión y funcionamiento en una empresa. Las preguntas planteadas a priori para generar la reflexión son: ¿Qué capacidades son fundamentales para crear una estrategia atractiva en un departamento comercial? ¿Qué puntos débiles descalifican un departamento comercial? ¿Qué oportunidades podemos buscar mediante las habilidades, capacidades y recursos que tenemos? ¿Qué estrategias debemos adoptar?

La figura 3 nos detalla el diagnóstico realizado por el alumnado del ciclo formativo:



Figura 3. Diagnóstico situación actual de un departamento comercial.
Fuente: elaboración propia alumnado 2º curso Ciclo Formativo Grado Superior
 Gestión de Ventas y Espacios Comerciales

Entre los aspectos a destacar del análisis interno de un departamento comercial, como fortalezas: buen ambiente laboral, conocimiento del mercado, recursos humanos (RR.HH.) motivados y además el alumnado destaca que hace falta unas buenas cualidades de servicio como: habilidades comunicativas, autocontrol, ética profesional, sociabilidad, sensibilidad, etc. Respecto a las posibles debilidades de un departamento comercial enumeran: salarios bajos, falta de capacitación, incapacidad para ver errores y deficientes habilidades negociadoras.

El análisis externo presenta como oportunidades: la competencia débil, conductas agresivas comerciales, clientes no satisfechos y un mercado mal atendido. Las amenazas subrayadas son: una regulación desfavorable y una competencia consolidada y muy agresiva.

c) *Flipped Classroom (Aula Invertida): Visionado videos-Ética empresarial*

La metodología Flipped Classroom o aula invertida consiste en hacer participar activamente al alumno y cambiar la práctica de la enseñanza tradicional por un modelo que implique al alumno desde

el contexto extraescolar utilizando herramientas tecnológicas como el vídeo o internet. En nuestra experiencia se ha facilitado a los alumnos los siguientes enlaces web para visualizar en casa:

- Ética empresarial:
<https://www.youtube.com/watch?v=1d4OP1TI76c>
- Ética empresarial:
<https://www.youtube.com/watch?v=LWCWGHuCr6Q>
- Ética empresarial y en las organizaciones. Construyendo confianza:
https://www.youtube.com/watch?v=P1os_ub5p98&t=72s
- Ética y excelencia en el trabajo. Construyendo confianza:
<https://www.youtube.com/watch?v=L1P12pP3tEs>
- Ética en la toma de decisiones. Construyendo confianza:
<https://www.youtube.com/watch?v=AID-UZhDg6E&t=84s>
- Ética en la persona y su acción. Construyendo confianza:
<https://www.youtube.com/watch?v=w8EiHJ3EvCY&t=54s>

d) Foro: debate ¿Es necesaria en la sociedad actual implantar una ética empresarial? ¿Moda o necesidad?

Para realizar esta actividad previamente el alumnado ha visualizado en casa los vídeos facilitados por el profesor. En el aula cada alumno durante los diez minutos primeros reflexiona sobre los vídeos analizados en casa y prepara sus argumentos ante las preguntas formuladas por el profesor. Posteriormente cada alumno expone sus argumentos y defiende su postura generándose un debate con intercambio de opiniones ejerciendo de moderador un alumno y un secretario de forma voluntaria que anota en la pizarra las diferentes consideraciones.

e) Grupos de Investigación: cultura empresarial basada en valores éticos y sociales

Hace falta que la ética se integre en la práctica diaria de las organizaciones empresariales y para ello, sus miembros tienen que adquirir las condiciones necesarias para actuar y ejercer desde normas éticas con el objetivo que sus empresas progresen hacia la excelencia. Es neces-

rio que el alumnado conozca lo que significa una cultura empresarial basada en valores éticos y sociales. Para ello, se constituyen grupos de investigación en el aula usando las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como herramienta didáctica, orientando el currículo hacia la competencia digital y en el tratamiento de la información, desarrollando habilidades de buscar, seleccionar, procesar y obtener información siendo capaces de transformarla en conocimiento.

f) Debate dirigido: *¿Debe una organización empresarial adoptar un comportamiento ético y socialmente responsable? Razones y justificación de implementar una cultura empresarial basada en valores éticos*

Se intercambian ideas acerca de la ética en la empresa. El profesor inicia el debate planteando las siguientes preguntas: ¿Por qué razones es necesaria la ética en la empresa? ¿Qué ventajas aporta? ¿Qué problemas éticos internos y externos encontramos en los negocios? ¿Cómo podemos aplicar la ética en la empresa? ¿Cómo implementarla en un departamento comercial y concretamente en la función de compras y la función de ventas?

El profesor propicia la participación de todo el alumnado reorientando y canalizando las preguntas anteriormente formuladas. A su vez, va registrando y anotando todas las aportaciones de cada uno de los alumnos, así como las conclusiones elaboradas.

g) Phillips 6/6: *síntesis de conclusiones*

Se constituyen grupos de 6 alumnos que durante 6 minutos han de sintetizar y obtener conclusiones acerca del debate anterior dirigido sobre las preguntas formuladas.

h) Taller: *código de ética y conducta para las compras*

Los códigos éticos y de conducta profesional son instrumentos generados que ponen de manifiesto el origen, los valores, los principios y las normas básicas de conducta que han de regir la actuación de los profesionales. Tratamos de potenciar en el alumnado un desarrollo personal y profesional. Se trata de que sepa trabajar en equipo buscando la mejora continua

gestionando sus actuaciones de manera ética, responsable y respetuosa. Por lo tanto, el taller es una actividad para trabajar en el grupo-clase asignando la tarea al alumnado de construir un código de ética y conducta para las compras poniendo en práctica los conocimientos adquiridos.

Sabido es que los profesionales de un departamento de compras deben aplicar una ética profesional en su forma de actuar y su quehacer diario promoviendo comportamientos deseables. Al no existir un código ético básico empresarial de tipo general consideramos necesario trabajar la construcción de éste código para concienciar personalmente a cada uno de los alumnos y definir sus propios códigos de conducta. Algunos ejemplos de las pautas señaladas son: Prestar a todos los proveedores competitivos la misma atención; realizar negocios con proveedores actuales y potenciales de buena fe y sin tergiversar datos de forma intencional; exigir honestidad e integridad a los comerciales de ventas; realizar esfuerzos razonables para llegar a acuerdos mutuos y equitativos con los proveedores; no incurrir en favoritismos; y, por supuesto, integridad en todas las relaciones comerciales, etc.

i) Taller: código de ética y conducta para las ventas

Otra de las actividades también ha sido construir un código de ética y conducta para las ventas. La ética profesional en un departamento de ventas como ética aplicada se convierte como un modo de expresión y actuación de la política empresarial aplicando el código de conducta profesional. Entre las pautas señaladas en su código ético y de conducta elaborado tenemos: cumplimiento de la normativa legal y privacidad de datos; evitar dar regalos; evitar las apariencias de improcedencia o los conflictos de interés; mantener registros confiables y exactos de las negociaciones; responsabilidad, sensibilidad, respeto, etc.

j) Seminario: código deontológico de buenas prácticas comerciales

Los códigos deontológicos comerciales son “modelos de actuación” desarrollados a través de normas y principios que exigen actuaciones a sus profesionales con unos mínimos obligatorios establecidos. Con el objetivo de diseñar un código deontológico de buenas prácticas comerciales en el aula hemos utilizado como recurso didáctico el seminario.

Este recurso didáctico permite al alumnado participar, investigar, analizar, aclarar dudas de ideas suscitadas en clase, recopilar información sobre los comportamientos de la profesión comercial. Este seminario está creado para habituar al alumno a trabajar independientemente del manual o libro de referencia con el objetivo de alcanzar un profundo estudio de los códigos deontológicos, lo que significan y para qué sirven.

A través de este seminario los alumnos han desarrollado un sentido creador diseñando un código deontológico de buenas prácticas comerciales entre todos que les permite hacer sus propias deducciones y conclusiones.

k) Role Playing (juego de roles): dramatización de una negociación entre comprador-vendedor

Se trata de utilizar una estrategia en la que los alumnos tienen que simular e interpretar el “rol de comprador” y “rol de vendedor” con el objetivo de revivir y comprender los contenidos teóricos anteriormente trabajados en el aula, es decir, poner en práctica los códigos de ética y conducta desde los diferentes roles. Esta actividad estimula y motiva al alumnado a partir de una situación experiencial.

Se constituyen grupos de cuatro alumnos, los cuales dos serán los actores y los otros dos serán expectadores/observadores externos con capacidad crítica y analítica para posteriormente reflexionar y explicitar al grupo de trabajo puntos débiles /fuertes observados con el objetivo de intercambiar ideas a través de una puesta en común revisando y analizando todo el proceso de negociación.

El role Playing se desarrolla a través de tres etapas:

1ª Parte: cada grupo confecciona un supuesto de negociación empresarial (compra-venta), especificando necesidades, oferta/demanda de productos/servicios, condiciones, precios, etc.

2ª Parte: comienza la negociación con los dos actores de la compra-venta participando e interactuando desde roles diferentes mientras que los otros dos observadores anotan desde una mirada crítica las habilidades profesionales y las características personales.

3ª Parte: al finalizar la negociación los observadores externos describen y analizan el proceso proponiendo mejoras relacionadas con los comportamientos éticos y de conducta de cada uno de los actores.

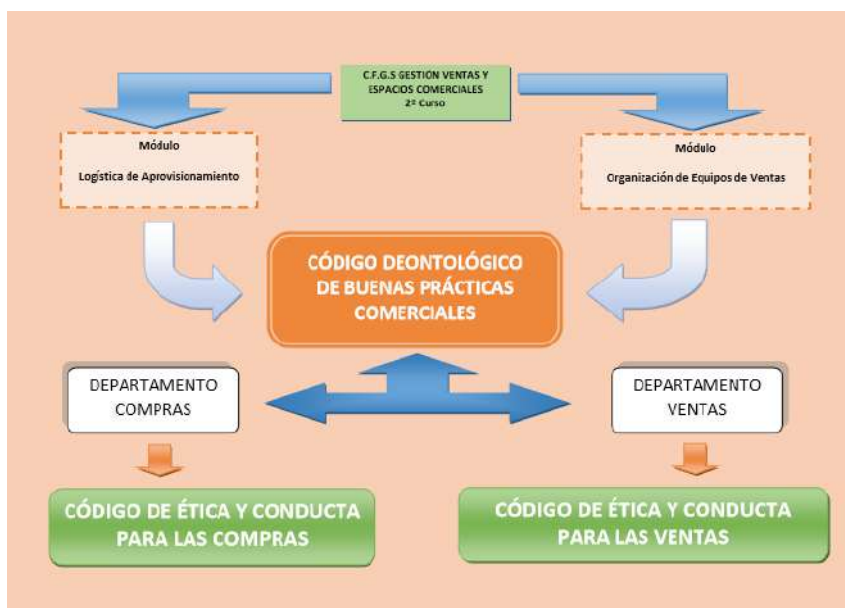


Figura 4. Esquema construcción códigos de ética y conducta para las compras y las ventas y código deontológico de buenas prácticas comerciales

4. Metodología

Esta experiencia plantea la posibilidad de modificar la forma de enseñar y la manera que tiene el profesorado de entender el currículum en Formación Profesional. Nosotros vamos más allá del currículum establecido y nos centramos en un currículum interpretado por los profesores buscando el sentido de la praxis, usando los conocimientos prácticos reflexivos del profesorado para interpretar el currículum y dar forma a la práctica adaptando y tomando decisiones acertadas de lo que se enseña como plantea Marrero Acosta (2010) en Saberes e Incertidumbres sobre el currículum.

Esta experiencia está basada en un modelo de aprendizaje colaborativo en el cuál tanto los roles del profesor como del alumnado cambian. Colaborar unos con otros no es tarea fácil, ya que tienen que compartir información, debatir reflexionando y obtener conclusiones. Como docentes fomentamos un aprendizaje reflexivo y potenciamos

como recurso didáctico prácticas reflexivas como modelo formativo participativo, colaborativo y crítico.

La actividad formativa se realiza a través de grupos reducidos y gran grupo donde se trabaja de forma colaborativa. El profesor se convierte en un guía, facilitador y orientador. Intentamos capacitar al alumnado para que aprenda a ser dinámico y participativo en vez de ser receptor de información, para ello el aula se convierte en el espacio de comunicación e intercambio de ideas para que entre todos logren descubrir los valores éticos básicos y normas de conducta que todo departamento comercial de una organización empresarial debe implementar.

Desde un análisis profundo del currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Gestión de Ventas y Espacios Comerciales de la Familia Comercio y Marketing, en nuestro caso, consideramos necesario que el alumnado profundice en el análisis y reflexión del contenido de códigos éticos aplicados en las empresas.

Desde las asignaturas de Logística de Aprovisionamiento y Organización de Equipos de Ventas se han diseñado tareas que no solo tratan de elaborar un código ético y conducta para las compras; un código ético y conducta para las ventas y un código deontológico de buenas prácticas comerciales sino que lo importante es observar qué concepciones y creencias tiene el alumnado sobre dicha temática y estudiar qué valores, principios y normas de conducta son las adecuadas para implementar buenas prácticas en las empresas. Como se trata de sensibilizar y concienciar al alumnado sobre la importancia de la puesta en práctica de dichos códigos consideramos necesario que en el aula se fomente el aprendizaje de valores éticos y sociales.

Pretendemos que el alumnado interactúe con los demás y consigo mismo planteándose conflictos cognitivos. Desde investigaciones grupales y debates en el aula toman conciencia de la importancia que tienen los principios de actuación, organización y de las políticas a poner en práctica en las empresas.

Entre las distintas técnicas didácticas empleadas destacamos: grupos de investigación, estudios de caso, debates dirigidos, foros y role-playing.

El curso de 2º de Gestión de Ventas y Espacios Comerciales está constituido por 23 alumnos y nuestra propuesta de trabajo en el aula pretende realizar actividades conjuntas para que los alumnos se ayuden

y aprendan unos con otros a través de la cooperación y colaboración constituyendo equipos de trabajo de tres o cuatro alumnos según la tarea propuesta. Se trata de generar espacios en el aula que potencien el aprendizaje colaborativo y dialógico aprovechando las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)

5. Discusión y conclusiones

Desde el desarrollo de este Proyecto podemos inferir que los alumnos se han esforzado en aprender y desarrollar sus capacidades para tomar decisiones éticas en un departamento de compras y un departamento de ventas. Han adquirido un conocimiento racional y pueden llevar a la práctica actuaciones que satisfagan tanto a los proveedores como a los clientes. Los alumnos han descubierto la necesidad de implementar una cultura profesional y ética en un departamento comercial basada en el diálogo y en la confianza.

Los debates y discusiones guiadas generados en el aula hacen participar activamente a los alumnos desarrollando su pensamiento crítico. El diálogo favorece el desarrollo personal, estimula, motiva y potencia la escucha, la reflexión y la comprensión.

Los grupos de investigación han identificado los criterios éticos de la función de compras, aprovisionamiento y ventas de una organización. Las tareas y actividades desarrolladas en esta experiencia han permitido sensibilizar y concienciar al grupo-clase de la necesidad de diseñar herramientas (Códigos éticos de conducta para los departamentos de compras y ventas, así como un Código Deontológico de buenas prácticas comerciales) dirigidas hacia una cultura ética en los negocios. La construcción de estas herramientas ha permitido conocer estándares de conducta, principios básicos que expliciten obligaciones, responsabilidades, deberes, compromisos, así como normas de lealtad y buena fe. También los alumnos han aprendido cómo deben ser las relaciones con los competidores, clientes y proveedores (evitando conflicto de intereses). Han tomado conciencia de la importancia de “hacer negocio de manera justa con integridad y honestidad” sin manipular ni engañar.

Los alumnos están capacitados ahora para gestionar la fuerza de ventas y el aprovisionamiento de acuerdo con las normas y principios de ética empresarial. Consideran que las organizaciones empresariales deben adoptar comportamientos éticos y socialmente responsables con el fin de generar un valor añadido para la propia empresa y además, influye sobre el éxito competitivo del sector.

Para el profesor, el análisis-reflexión sobre el currículo del Ciclo Formativo de Gestión de Ventas y Espacios Comerciales de grado superior ha supuesto transformar el currículo normativo hacia un currículo centrado en la intervención profesional. Nuestra acción educativa en esta experiencia ha supuesto un cambio curricular para dar sentido a lo que se hace y por qué se hace en beneficio de las organizaciones empresariales y de la sociedad. También asumir un nuevo rol de profesional analítico-reflexivo que integra actitudes, valores y normas en el aprendizaje de las competencias específicas de un departamento comercial.

Referencias Bibliográficas

- Arnaiz, P. (2003). *Educación inclusiva: una escuela para todos*. Málaga: Aljibe.
- Bruner, J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid: Visor.
- Emia79 (2016). Ética empresarial. Consultado en octubre, 2016, en <http://www.youtube.com/watch?v=LWCWGhuCr6Q>
- Freire, P. (1997). *Pedagogía de la Autonomía: saberes necesarios para la práctica educativa*. Madrid: Siglo XXI.
- Gimeno, José [Comp.] (2010). *Saberes e incertidumbres sobre el currículum*. Madrid: Morata.
- Guillén Parra, M. (2013). Ética y excelencia en el trabajo. Construyendo confianza. Valencia. Consultado en octubre, 2016, en <https://www.youtube.com/watch?v=L1P12pP3tEs>
- Guillén Parra, M. (2009). Ética empresarial y en las organizaciones. Construyendo confianza. Valencia. Consultado en octubre, 2016, en http://www.youtube.com/watch?v=P1os_ub5p98&t=72s
- Guillén Parra, M. (2009). Ética en la toma de decisiones. Construyendo confianza. Valencia. Consultado en octubre, 2016, en <https://www.youtube.com/watch?v=AID-UZhDg6E&t=84s>

Guillén Parra, M. (2009). Ética en la persona y su acción. Construyendo confianza. Valencia. Consultado en octubre, 2016, en <https://www.youtube.com/watch?v=w8EiHJ3EvCY&t=54s>

Gutiérrez, D. (2017). El taller como estrategia didáctica. *Razón y palabra*. Número 66. Consultado en septiembre, 2017, en <http://www.razonypalabra.org.mx/N/n66/varia/dgutierrez.html#au>

Instituto Venezolano de Programación Neurolingüística - PNL. (2011). Ética empresarial. Caracas (Venezuela). Consultado en octubre, 2016, en <https://www.youtube.com/watch?v=1d4OP1TI76c>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Marrero Acosta, J. (2010). El currículum interpretado. ¿Qué enseñan los centros y los profesores y profesoras? En J. Gimeno Sacristán (Comp.), *Saberes e incertidumbres sobre el currículum* (pp.228-236). Madrid: Morata.

Mercer, N. (1997). *La construcción guiada del conocimiento*. Barcelona: Paidós.

Proyecto de ORDEN/2015, de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Gestión de Ventas y Espacios Comerciales.

Real Decreto 1573/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Gestión de Ventas y Espacios Comerciales y se fijan sus enseñanzas mínimas.

Wells, G. (2003). *Indagación dialógica. Hacia una teoría y una práctica socioculturales de la educación*. Barcelona: Paidós.

AGRUPAMENTO DE ESCOLAS E AÇÃO DO COORDENADOR DE ESTABELECIMENTO

Filomena Fernandes Soares
Agrupamento de Escolas Dr. Vieira de Carvalho
meninhagf@hotmail.com

Joaquim Machado
Centro de Estudos de Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa
jmaraujo@porto.ucp.pt

Resumo

A partir de finais do século XX, a gestão das escolas do 1.º ciclo do ensino básico passou a ser enquadrada por um regime comum ao dos estabelecimentos dos níveis de ensino pós-primário, a quem a administração central já reconhecia alguma autonomia em diversos domínios.

Inserido num agrupamento de escolas, cada estabelecimento dos primeiros níveis de educação e ensino tem à sua frente um coordenador, designado pelo diretor da unidade organizativa para, em articulação com ele, coordenar as atividades educativas, bem como cumprir e fazer cumprir as decisões do diretor e exercer as competências que por este lhe forem delegadas, transmitir as informações relativas a pessoal docente e não docente e aos alunos e promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas atividades educativas.

O nosso estudo visa compreender a ação do coordenador de estabelecimento, identificando as motivações para aceitação do cargo, distinguindo tarefas no exercício da função e reconhecendo eventuais

conflitos que emergem no plano da ação organizacional. Este estudo é de natureza qualitativa e recorre à entrevista semiestruturada a diretores e coordenadores de estabelecimento de três agrupamentos de escolas de um concelho do distrito do Porto.

Os dados entretanto recolhidos são ainda provisórios, mas apontam para o desempenho de duas funções essenciais: o de veículo de comunicação entre a escola e a direção do agrupamento, mas também entre a escola e os pais e/ou os serviços autárquicos; e o de gestor de atividades específicas de estabelecimento que extravasam as fronteiras da aula de cada professor. Estes dados dão conta de um complexo campo de ação, onde se interseam a autonomia de vários atores e distintas lógicas de ação e onde emergem conflitos de natureza diversa.

Palavras-chave: autonomia, escola agrupada, gestão, coordenador de estabelecimento

1. Introdução

A estrutura organizacional educativa dos estabelecimentos escolares tem sido objeto de transformações nas últimas décadas que exigem da parte do coordenador de estabelecimento escolar do 1º ciclo do ensino básico a conciliação do cumprimento estritamente normativo/ burocrático com o desenvolvimento de interações positivas com a equipa docente, os alunos, os pais e outros agentes educativos.

Os Agrupamentos Escolares são realidades complexas, definidos por uma dinâmica organizacional própria orientada para objetivos e missões de difícil implementação, para o qual concorrem a exposição as funções de docências e de Coordenação de estabelecimento, ambas sujeitas a situações emocionalmente desgastantes e que, muitas das vezes, são fonte de ansiedade, tensão física e mental.

O objeto de estudo desta investigação assenta precisamente no trabalho profissional do Coordenador que, para além da docência propriamente dita, depara-se no exercício de coordenação (e numa perspetiva de ação) com uma série de contradições e inquietações na dinâmica escolar, suscitando questões teórico e práticas com influência na ação educativa.

Tendo em conta as alterações organizacionais no funcionamento dos estabelecimentos escolares do 1º ciclo do ensino básico, o nosso estudo visa compreender as perceções dos diretores e dos Coordenadores de Estabelecimento sobre a ação deste no âmbito da gestão do Agrupamento de Escolas, enquanto unidade organizativa.

2. A gestão dos estabelecimentos escolares

Como lembra Licínio Lima (2008, p. 83) “a escola não é simplesmente um ‘dado’ dado, uma realidade empírica de primeira ordem que seja passível de “captação” imediata, sem a mediação de teorias e conceitos, implícitos ou explícitos”

A administração da escola esteve sempre ao longo dos anos dependente de estruturas que contribuíssem com uma ajuda específica na sua gestão.

Assim, no Estado Novo a gestão centralizada das escolas primárias era garantida por um diretor ou encarregado de posto na dependência do diretor do distrito escolar, que, por sua vez, dispunha de uma delegação em cada conselho. No caso dos estabelecimentos de ensino pós-primário, a relação entre a escola e a administração central era direta.

As alterações na gestão da escola em consequência da instauração do regime democrático foram mais acentuadas nos estabelecimentos de ensino pós-primário, mas, no final do século XX, o regime de gestão das escolas do 1º ciclo do ensino básico foi incorporado num modelo de gestão comum àqueles níveis de ensino (Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio), que estende o “regime de autonomia” aos estabelecimentos de educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico.

Ao nível da administração concelhia, as delegações escolares (anteriormente designadas por delegações de zona escolar) funcionavam como um apoio à gestão das escolas do 1.º ciclo, exercendo na respetiva área territorial, funções de apoio administrativo.

A secundarização dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo, no que concerne ao “regime de autonomia” resultava ainda do facto de se estar a lidar com um número reduzido de professores e da dimensão limitada dos estabelecimentos escolares (Formosinho & Machado, 2000, p. 52). Assim, a partir de 1998, o 1.º ciclo acaba por

beneficiar com a introdução dos agrupamentos permitindo que passassem a fazer parte de uma estrutura com capacidade para constituir os órgãos de gestão previstos no novo modelo de gestão.

As delegações escolares vão perdendo expressão à medida que os Agrupamentos horizontais de escolas vão sendo forçados à verticalização, passando a educação a estar muito mais centralizada, em claro detrimento da autonomia dos Estabelecimentos de Ensino do 1.º ciclo que revelam em relação àqueles uma forte dependência hierárquica. Esta falta de autonomia (sentidas desde logo pelos órgãos gerentes) não favorece a tomada de decisões estratégicas que possam levar a alterações importantes na escola.

As novas realidades instituídas pelos Agrupamentos Verticais e Horizontais obrigam o coordenador de estabelecimento a mover-se e a articular-se em função do sistema adotado, ora se lhe exigindo um determinado papel nas escolas do mesmo nível educativo, ora outro papel entre escolas de diferentes ciclos no mesmo Agrupamento, ao mesmo tempo que, consoante a lógica de hierarquização, o coordenador passa agora a estar dependente do poder central, regional e local em consequência da sua incumbência de ligação com a escola sede.

Neste sentido, com o agrupamento de escolas, a escola do 1.º ciclo passa a ser uma pluralidade organizacional, conjugando-se esforços em torno de um “espírito de equipa”, no qual docentes, funcionários, discentes, encarregados de educação e alunos são incentivados a participar na organização da escola, mormente por via do projeto educativo desenhado para aquela escola. Ou seja, com a introdução dos agrupamentos assistimos a uma pluralidade de diferentes grupos interventivos nas áreas de planificação das atividades escolares, programação e execução de medidas de aprimoramento das escolas, ideias de rentabilização de recursos e de resolução de problemas numa articulação evidente entre as práticas educativas escolares e familiares.

A ideia subjacente à criação do agrupamento no qual se reconhece os benefícios de uma aprendizagem coletiva faz aplicar à realidade formativa do 1.º ciclo a troca de experiências profissionais e dos diferentes modos de atuação escolares como instrumento de melhoria organizacional.

Neste contexto, Barroso (2000, p.16) enfatiza a necessidade de promoção de uma “cultura de participação”, entendida como o “reco-

nhecimento por reconhecimento, por todos os membros da organização e pelos seus dirigentes, da participação como um valor essencial que deve orientar todas as suas práticas” sob pena da interação entre grupos reduzir-se a uma mera técnica de motivação e rentabilização dos trabalhadores da escola.

A criação de agrupamentos estabelece, entretanto, uma espécie de “rede piramidal”, em que o centro de decisão se situa na escola sede, onde se concentram os órgãos de gestão do topo, e a ele “se afiliam uma série de escolas periféricas, designadamente da educação pré-escolar e do 1.º ciclo”, originando uma situação complexa de regulações e tensões e colocando no centro das atenções a figura do coordenador de estabelecimento (Castro, 2010, 2011).

3. A dimensão multifacetada da coordenação de estabelecimento

Nos tempos da lei (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril; Decreto Lei nº 137/2012 de 2 de julho, artº 41.º) compete ao coordenador de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar: coordenar as atividades educativas, em articulação com o diretor; cumprir e fazer cumprir as decisões do diretor e exercer as competências que por esta lhe forem delegadas; transmitir as informações relativas a pessoal docente e não docente e aos alunos; e promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas atividades educativa. Refira-se que, em termos normativos, o Agrupamento é uma “unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e de gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de escolas de um ou mais níveis de ensino” (art.º 6º, nº 1).

Ainda do ponto de vista do funcionalismo orgânico implicado na gestão intermédia e protagonizado pelo coordenador do estabelecimento, por sua vez nomeado pelo Diretor, prevê-se um mínimo para obrigar à sua nomeação, pelo que, a opção legislativa foi no sentido de que a coordenação de cada estabelecimento de educação seja assegurada por um coordenador, desde que esse estabelecimento tenha dois

docentes e não seja a escola sede. O coordenador surge assim como um elo que liga direção, sita na escola-sede à escola que coordena e a sua atuação deve nortear-se pelos princípios da legalidade, justiça e imparcialidade, competência, responsabilidade, proporcionalidade, transparência e boa-fé.

Destarte, estes profissionais, sem olvidar que são professores e empregam parte substancial do tempo a lecionar, são incumbidos também de funções de gestão humana e burocrática de importância paralela e não menos trabalhosa. Não obstante, verifica-se na prática, uma clara secundarização desse papel e, ao mesmo tempo, um envolvimento sufocante.

Quanto à dimensão multifacetada do papel de coordenador, Dinis (2002) identifica não duas realidades distintas associadas ao exercício de coordenação, mas pelo menos quatro, que adensam a complexidade na prática desta função: 1) as expectativas a ele associadas pelos atores que designa de *o papel esperado*; 2) as diferentes formas como essas expectativas são passadas a outros que identifica como *o papel comunicado*; 3) a perceção dessas expectativas comunicadas que constituem *o papel percebido*; e 4) a execução, que por sua vez será *o papel exercido* (2002, p. 123-126).

Tais comportamentos ou posicionamentos em relação à categoria profissional de coordenação (sua secundarização ou prevalência em relação à docência) são motivadas pelas características individualistas próprias do ser humano, pela pressão a que se encontram sujeitos, ambição pessoal, nível de autonomia, posicionamentos de liderança, constituindo não raras vezes reflexos de atitudes, mais ou menos passivas ou, no extremo oposto, proativas, daqueles que abraçam esta profissão e que, por fim, a empregam no seu quotidiano escolar.

4. Metodologia e contextualização do estudo

O nosso estudo visa compreender as perceções do Coordenador de Estabelecimento sobre o exercício da sua função no âmbito da Gestão Intermédia nos Agrupamentos de Escolas.

Optamos pelo estudo de cariz qualitativo, uma vez que o problema consistia em procurar compreender, em contexto, quais as exigências e desafios com que um Coordenador de Estabelecimento se depara, quer ao nível burocrático quer no que respeita ao relacionamento com seus pares e os Diretores de Agrupamento.

Assim, pretende-se identificar as diferenças e as dificuldades sentidas num universo de nove coordenadores no exercício diário das suas competências e as impressões de três diretores, sempre centrado na figura do Coordenador de Estabelecimento.

Nesta medida, são realizadas entrevistas semiestruturadas e recolhidas declarações de expectativas, atitudes dos vários protagonistas e, naturalmente, a visão pessoal de cada um deles em relação à complexa realidade da administração dos estabelecimentos escolares nos tempos que correm. A análise de conteúdo do material das entrevistas incidiu nas opiniões e perceções de coordenadores e de diretores relativamente à motivação para o exercício das funções, suas atribuições e competências, principais parceiros, conflitos emergentes e articulação com outros gestores.

O estudo realizou-se em três dos nove agrupamentos de escolas do concelho da Maia: o Agrupamento de Escolas do Castelo da Maia, o Agrupamento de Escolas Gonçalo Mendes da Maia e o Agrupamento de Escolas Dr. Vieira de Carvalho.

O Agrupamento Vertical Gonçalo Mendes da Maia abrange as seguintes escolas, a saber, Centro Escolar da Maia, EB1/JI Cidade Jardim, EB1/JI Currais, EB1/JI Maia Sede e EB1/JI D. Manuel. Tais escolas compreendem um total de 1374 alunos, de entre os quais 340 alunos são de pré-escolar, 19 alunos com necessidades educativas especiais e 1015 alunos do 1.º ciclo. Por seu turno, o Agrupamento do Castelo da Maia é constituído pela escola Secundária do Castelo da Maia, EB 2,3 do Castelo da Maia, EB1 /JI de Ferronho, EB1 /JI de Gestalinho, EB1 /JI de Porto Bom, EB1 /JI da Bajouca, EB1 /JI de Ferreiró, EB1 /JI de Mandim, EB1 /JI do Castelo da Maia, EB1 Seara e JI da Campa do Preto. Tais escolas (EB 1/JI) compreendem um total de 1011 alunos, de entre os quais 271 alunos são de pré-escolar e 740 alunos do 1.º ciclo.

No que toca ao Agrupamento de Escolas Dr. Vieira de Carvalho identificamos cinco escolas, designadamente: EB1/JI da Prozela; EB1/JI da Pedras Rubras; EB1/JI de Crestins; EB1/JI da Guarda e EB1/JI do Lidador. Tais escolas compreendem um total de 688 alunos, de entre os quais 239 alunos são de pré-escolar, 8 alunos com necessidades educativas especiais e 441 alunos do 1.º ciclo.

5. Resultados

Sendo certo que o objetivo central do presente estudo foi o questionamento sobre as exigências, desafios e limites que são colocados aos coordenadores de estabelecimento das escolas que permitam caracterizar de formar atual e adequada a sua real dimensão no seio escolar, apresentamos de seguida os resultados provenientes da pesquisa qualitativa. Agrupamos os resultados em torno das categorias criadas, nomeadamente: características dos coordenadores e motivação para a função, atribuições e competências, referentes, parceiros, conflitos emergentes e sua gestão, apreciação global da função.

5.1. Características e motivação dos Coordenadores de Estabelecimento

O universo dos inquiridos é de catorze entrevistados, de entre os quais três possuem a categoria profissional de diretores, todos do género masculino. Os restantes onze entrevistados são docentes do 1.º e 3.º ciclo, sendo um deles de jardim-de-infância, funcionando como denominador comum o facto de todos exercerem a função de coordenadores de estabelecimento. Dos coordenadores de estabelecimento entrevistados oito pertencem ao género feminino e três ao masculino.

Quanto ao elemento caracterizador que diz respeito à antiguidade começemos desde logo por referir que todos os entrevistados registam já uma considerável experiência pelo menos no tocante ao exercício da docência. De facto, os coordenadores de estabelecimento são selecionados de entre os docentes do Agrupamento escolar em que se inserem e

todos eles mantêm contato com o ensino após nomeação, mesmo que com diminuição de horário letivo e independentemente da titularidade de turma que possam ter ou não. Nessa medida a amostragem revela que três dos coordenadores de estabelecimento têm mais de 8 anos no exercício da função, registrando-se como a mais antiga uma coordenadora de estabelecimento em exercício há pelo menos doze anos.

Cinco dos coordenadores de estabelecimento entrevistados contam com tempo de serviço entre quatro a cinco anos, sendo que dois anos é o menor tempo em exercício da função identificado em apenas um coordenador de estabelecimento entrevistado.

Poderá igualmente considerar-se como uma considerável experiência profissional o exercício da função de direção dos entrevistados. Com efeito, um dos diretores entrevistados registra treze anos em exercício contínuo e outro, oito anos. Tal situação revelou-se bastante positiva na medida em que permitiu recolher impressões de sujeitos com uma larga variedade de experiências que o tempo inevitavelmente proporciona, valorizando a substância das respostas dadas.

Os Coordenadores de Estabelecimento não exercem esta função de forma exclusiva, ou seja, parte do seu horário escolar é dedicado em boa parte ao exercício da docência. Neste campo terá ainda que atender-se à divisão daqueles a quem foi atribuída a titularidade de uma turma. Assim, verifica-se que dos nove Coordenadores de Estabelecimento entrevistados cinco têm a titularidade de uma turma a seu cargo, pelo que os restantes quatro não têm este acréscimo de responsabilidade.

Ainda no âmbito da matéria da não titularidade de turma, todos os Coordenadores de Estabelecimento lecionam por uma via ou por outra, isto é, aqueles que não têm uma turma ou uma disciplina específica a ministrar, praticam um horário mínimo de aulas de apoio, que pode ir desde o apoio tradicional até inclusivamente a “aulas de apoio à saúde”, uma novidade praticada numa escola e reportada por uma entrevistada. Neste caso, a *nuance* traduz-se na carga horária de cada entrevistado. Este é, pois, o elemento que maior dispersão reflete na amostragem. Com efeito, vinte e cinco horas semanais foi o maior número registado de horas dedicadas à docência. Temos depois cerca de metade da amostragem que dedica entre uma a dez horas de tempo

em aula e outra metade entre onze a vinte horas. Pertinente será referir que este tempo é de caráter obrigatório, não estando, pois, na esfera de liberdade dos Coordenadores de Estabelecimento reduzi-lo ou aumentá-lo.

5.2. Atribuições e Competências do Coordenador de Estabelecimento

Todos os entrevistados mencionam a Direção como o veículo determinante das tarefas que os Coordenadores de Estabelecimento têm a desempenhar. A percepção geral dos entrevistados é que realizam “todas as que estão previstas no regulamento...”, acrescentando que “...respondemos pela escola, somos...como é que eu hei de dizer, somos os olhos e ouvidos da direção, cumprimos e fazemos cumprir as ordens que...nos são chegadas”. O coordenador de estabelecimento “cumpre e faz cumprir as diretivas do diretor”. Declaram que, independentemente da sua concordância, cumprem em primeira instância as ordens emanadas pela Direção e só depois levantam alguma questão, se reclamações houver. Deste modo, reiteram que “todas as orientações dadas pelo diretor ou por quem ele designar devem ser cumpridas na escola pelo coordenador de estabelecimento.”

Explicam igualmente que uma das suas tarefas passa por transmitir qualquer informação que venha do Diretor uma vez que como se refere “sou eu que depois tenho que comunicar aos colegas”. Este proeminente elo de ligação entre Coordenadores de estabelecimento e Diretores é igualmente ilustrado noutra discurso, referindo-se que o Coordenador de Estabelecimento para além da gestão diária, implementa as medidas que são decididas ao nível da direção, isto é, “no fundo representam o diretor em campo nas escolas”.

Os coordenadores são, portanto, qualificados como “um braço da direção”, que representam em cada estabelecimento de ensino, acrescentando a vertente da “gestão administrativa e pedagógica” que também lhes é atribuída.

O vocábulo “multiplicidade” quando perguntados pelas tarefas desempenhadas pelo Coordenador de Estabelecimento é explicado da seguinte forma: “uma delas é por exemplo conseguir gerir desde o corpo docente ao não docente” concretizando-se que depois e no caso dos não docentes, que praticam todas as tarefas que “estão inerentes às

suas funções, organização de horários, estabelecer objetivos para...de organização, de estruturação para que as coisas funcionem. Estabelecer regras de funcionamento...”. Refere-se talqualmente outras atribuições, tais como: “Marcar faltas, zelar para que a escola esteja sem problemas físicos, pedir à junta material de desgaste e de limpeza, preparar as atividades e é isso, acho que é isso”. Enfim dizem que desempenham “Todas e mais algumas” e enumeram: “Gestão de funcionários, horários, repor leite quando falta, comunicar qualquer arranjo, avaria à Câmara...passeios (...) tudo passa por mim”. Uma das Coordenadora explica mais pormenorizadamente as aludidas tarefas, nestes termos:

Desempenha muitas tarefas por exemplo além da atividade letiva que já falamos, desempenha as tarefas... olhe fazer mapas de leite, preencher as grelhas à 6.ª F da alimentação da cantina, dos meninos, requisitar material de limpeza, requisitar material pedagógico, receber os pais, receber a Associação de Pais, gerir o pessoal não docente, gerir as tarefas do pessoal não docente e se calhar não me estou a lembrar de mais nada mas é um leque muito grande de tarefas. Zelar pelo bem-estar da escola no sentido de haver alguma coisa que seja preciso consertar ou ligar para a Câmara para virem consertar uma lâmpada ou uma porta, o lavatório... Tudo isso.

5.3. Documentos de Referência

A orientação e o planeamento para uma gestão adequada dos estabelecimentos escolares estão expressos essencialmente em dois instrumentos documentais: o Regulamento Interno e o Projeto Educativo. Apesar da nomeação imediata dos aludidos instrumentos de gestão, nenhum dos entrevistados explicitou a sua aplicação prática ou indicou outros instrumentos específicos que se praticam no respetivo Agrupamento, tendo sido somente feito referências genéricas a “outra legislação”. Privilegiam assim as orientações dos superiores hierárquicos que são veiculadas sobretudo através de reuniões periódicas que, no discurso dos entrevistados, é de uma forma geral o principal ordenador das tarefas a executar enquanto coordenadores de estabelecimento.

5.4 Parceiros Principais

Segundo os coordenadores entrevistados, os principais parceiros institucionais com quem interagem são a autarquia e a associação de pais.

No que respeita às estruturas de apoio todos os entrevistados revelam a necessidade de desenvolver uma relação especial com a Câmara e Junta de Freguesia, cuja atuação é *mister* em diversos campos, desde a reposição e reparação de material perecível até à manutenção dos jardins que envolvem os estabelecimentos escolares. Registam o sucesso nesta articulação apesar da morosidade na atuação deste apoio. Esta cooperação é tida como fundamental no cumprimento da função do coordenador de estabelecimento em zelar pelo respetivo estabelecimento, preocupação esta realçada por todos os entrevistados.

Quanto à relevância da Associação de Pais como estrutura de apoio no exercício da função, os coordenadores de estabelecimento entrevistados revelam opiniões distintas consoante o nível e a qualidade de experiências vividas. Revelam que a qualidade da ligação varia de ano para ano, sendo que, nalguns casos, classificam a Associação de Pais como uma mais-valia extremamente útil, facilitando e aligeirando as funções do coordenador de estabelecimento, e, noutros casos são considerados uma fonte de constrangimentos no exercício do cargo, mas tidos como solucionáveis.

5.5. Gestão de conflitos

Os meios indicados para gestão de conflitos que os Coordenadores de Estabelecimento enfrentam foi sem dúvida a questão que mais convergência registou.

Nesta dimensão, relata-se a necessidade de encontrar-se um equilíbrio e procurar a informação antes de reagir, ou seja, “Procurar saber primeiro o que se passa de um lado e de outro”, investindo-se na conversa e na reflexão para gerir os conflitos que lhe vão surgindo para que “as pessoas reflitam sobre as suas posturas, as suas atitudes, se realmente é esse o pressuposto, se estamos para cumprir outro tipo de objetivos e organizar e orientar no que é pretendido”.

Este investimento no diálogo é dirigido pelos Coordenadores de Estabelecimento não só para com os seus pares e encarregados de educação, mas também com a própria direção, acrescentando-se que procuram recorrer à direção só em “último recurso” e resolver as contendas fora do seu horário letivo. De uma forma geral são avançadas pelos entrevistados uma série de habilidades que têm em consideração no modo de relacionamento com os demais, tais como: “Ter conhecimento da realidade, ter bom senso, ter calma, ter paciência, ser um bom gestor de conflitos e um bom gestor de sensibilidades...”

Encontrámos uma similitude no discurso dos Diretores quando relatam que é necessário adotar um *“misto bom senso e proatividade”* de forma que o Coordenador de Estabelecimento possa tornar-se *“parte da solução e não do problema”*. Realçam que todas as decisões devem ser tomadas com tranquilidade e as respostas deverão ser dadas segundo o mote de “primeiro ouvir, refletir e depois responder”

As competências do Coordenador de Estabelecimento no domínio das *“relações humanas”* são consideradas fulcrais, pois que estes deverão *“ter sensibilidade e bom senso porque o resto são papéis”*

Os conflitos enumerados são constituídos na sua grande maioria pelas vicissitudes trazidas pelos pais, encarregados de educação, alguns professores e alunos, referindo-se igualmente a carência de pessoal não docente para suprir todas as necessidades. Como se depreende do exposto a solução primordial encontrada por estes gestores para contornar ou diminuir os conflitos resume-se a uma palavra: diálogo. Com efeito, quer os diretores, quer os coordenadores de estabelecimento salientam determinadas características humanas como essenciais para o bom exercício da função de coordenação, sendo transversal a ideia de que a capacidade de ouvir e o bom senso são determinantes.

5.6. Tarefa ingrata

Na perspetiva da direção compreende-se a consciência da exigência que a coordenação de estabelecimentos implica. Nesse sentido, um director afirma que se trata de uma “tarefa ingrata e complicada” uma vez que os coordenadores de estabelecimento “não têm uma autonomia

completa”, realçando que essa falta de autonomia acaba por dificultar “respostas imediatas” a conflitos emergentes.

O mesmo diretor refere ainda que um dos problemas verificados é a insuficiência de horas para “trocas de ideias e impressões” entre coordenadores de estabelecimento e diretores, sobretudo para aqueles que possuem turmas a cargo. No seu entendimento a gestão deverá ser orientada sob o mote de que os coordenadores de estabelecimento deverão esforçar-se por fazer “parte da solução e não do problema”.

É declarado de uma forma geral a necessidade de se investir na vertente humana e num elevado grau de sensibilidade para que os coordenadores de estabelecimento possam ultrapassar as contingências da sua atividade profissional.

6. “Antes colega e só depois coordenador”

O papel atual do coordenador na comunidade escolar é assumidamente exigente. A sua polivalência no que concerne às características que se lhe exigem deter é alvo de observações críticas e a sua atuação na gestão escolar está indiscutivelmente ligada às dinâmicas organizacionais do Agrupamento em que se inserem.

O coordenador, nas palavras dos entrevistados, surge como representante direto do diretor na sua escola, assumindo as competências de coordenar as atividades educativas, em articulação com o diretor, cumprir e fazer cumprir as decisões do diretor, transmitir as informações relativas a pessoal docente, não docente e alunos, promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas atividades educativas e exercer outras competências que lhe forem delegadas, em consonância com o disposto na lei.

Todos os entrevistados admitem a necessidade de um processo de comunicação e informação eficaz entre a direção e o coordenador de estabelecimento, num nível de cumplicidade daquele para com as estruturas intermédias que permita um bom relacionamento organizacional nos agrupamentos escolares.

No tocante à identificação das tarefas pelos entrevistados caberá ao coordenador, no seio do seu estabelecimento, a coordenação do trabalho de equipa no desenvolvimento de projetos, a procura de recursos dentro da comunidade que respondam aos interesses das atividades educativas programadas, a supervisão do serviço não docente, sem olvidar o importante papel social que lhe incumbe na representação do estabelecimento em atividades oficiais. Nas funções desempenhadas pelos coordenadores de estabelecimento registam-se ainda o seu papel enquanto interlocutor quer entre estabelecimento de ensino e órgão de gestão, quer entre escola e comunidade.

Apesar da legislação não referir de forma direta a autonomia dos coordenadores de escola na gestão organizacional dos Agrupamentos e na liderança das escolas que coordenam, casos há em que alguns destes, tentam romper com a lógica de cadeia hierárquica descendente, tomam decisões no sentido de acautelar as especificidade e a preservação da identidade das escolas que coordenam, exercendo inclusive estratégias de contra poder, situando-se num quadro típico de hipocrisia organizada (Costa, 2007, p. 97-118). Não foi, porém, nestes termos que os entrevistados se colocaram, preferindo reagir *a posteriori*, ou seja, aplicar em primeira linha as “ordens da direção” mesmo que não concordem com as mesmas e depois debatê-las com o Diretor.

Evidentemente que semelhante atitude (de maior ou menor rompimento) oscilará consoante o perfil do próprio coordenador, sendo certo que a aludida rotura servirá mais aqueles que se destacam como líderes.

Aferida a regulação institucional de que é objeto o coordenador de estabelecimento, percebe-se uma contradição na sua realidade de gestor, tendo em consideração que exige-se desta figura uma vertente de orientação/poder perante os demais e simultaneamente uma atitude de representante dos seus colegas docentes em relação à hierarquia, ou seja, o coordenador é simultaneamente um-entre-dois, se tivermos em conta a dicotomia administração/ensino, e um-entre-iguais, se considerarmos que ele é um professor escolhido de entre os professores. Neste aspeto o coordenador é “antes colega e só depois coordenador”.

Conclui-se, portanto, que estas dimensões derivam da ideia de que os coordenadores:

Devem servir de símbolo à sua unidade e ser líderes dos seus membros, controlar o ambiente e as atividades e transmitir informações dentro e fora da cadeia hierárquica, realizar a afetação dos recursos, negociar com pessoas fora da organização, tomar a iniciativa de mudanças estratégicas e lidar com as exceções e com os conflitos (Moura, 2009, p. 29).

8. Conclusão

Dos dados recolhidos se depreende que idealmente o coordenador deve ser dotado de elevada capacidade de decisão, comunicação e envolvimento inter-relacional de tal forma que lhe permita chegar a todos (pares e superiores) e deles obter as ações necessárias ou, pelo menos, suficientes ao sustento da organização.

Numa outra perspetiva, não legislada, quando se alude à organização, dever-se-á talqualmente entender-se o próprio estabelecimento, isto é, o coordenador deverá socorrer-se da sua representação, liderança, gestão de recursos, empreendedorismo e mediação sempre com o fito do desenvolvimento e sustentáculo do estabelecimento escolar. De tal forma que a sua presença (ou melhor omnipresença) seja indissociável do (bom) funcionamento da escola, sobretudo no tocante à resolução de “pequenos detalhes” ou na tomada de “pequenas decisões”, cuja soma assume indiscutível importância.

A importância estratégica dos coordenadores de estabelecimento extrapola, por conseguinte, a dimensão da política educativa do agrupamento evidenciada pelo elo de ligação que este configura e ela faz-se sentir nas responsabilidades assumidas no quotidiano do estabelecimento escolar, por vezes à custa de uma redução de horário insuficiente ou até mesmo fictícia.

Na descrição das especificidades das tarefas de um coordenador de estabelecimento, num cargo de gestão intermédia, contam-se desde a verificação de pessoal suficiente, elaboração de mapas, grelhas relativos à gestão interna (alimentação, perecíveis, material doméstico, limpeza e

o próprio material escolar), elaboração de avisos para os encarregados de educação, ofícios para a Câmara Municipal e para a Junta de Freguesia, organização do serviço e horários do pessoal não docente, receção de entidades oficiais, reclamações (desde o funcionário ao colega) sem olvidar a verificação das condições de higiene e conservação física do edifício escolar.

Concluindo, a emergência de novas diretrizes comportam um conjunto de responsabilidades e funções dos gestores intermédios, nomeadamente dos coordenadores de estabelecimento, embora se continue destacando esta figura como dinamizador e negociador entre direcção e docentes. Mas importa não reduzir esta função a uma posição de mero elo de ligação entre a escola-sede e outras escolas e encarar o coordenador como ator institucional com papel de considerável importância dentro da própria organização.

Referências Bibliográficas

- Barroso, J. (2000). *Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Castro, D. (2010). *A Gestão Intermédia nos Agrupamentos de Escolas: Os coordenadores de Estabelecimento e as Lideranças Intermédias* (Tese de doutoramento). Universidade de Aveiro, Aveiro. Consultado em <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/1115/1/2010000494.pdf>
- Castro, D (2011). As lideranças periféricas nos Agrupamentos de escolas em Portugal. *Práxis Educacional* 7, (1), 33-52
- Costa, J. A. (2007). *Projectos em Educação – Contributos de Análise Organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.97-118.
- Dinis, L. L. (2002). O presidente do conselho directivo: dilemas do profissional docente enquanto administrador escolar. *Administração Educacional*, 2, 115–136
- Formosinho, J.; Machado, J. (2000). A administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira, J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições ASA.
- Lima, L. C. (2008). A “escola” como categoria de pesquisa em educação. *Educação Unisinos*, 12(2), 82-88, maio/agosto 2008
- Moura, I. J. A. C. (2009). *O Coordenador de estabelecimento: Papéis de gestão e*

áreas de influência (Trabalho de projeto de mestrado). Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e ciências da educação, Lisboa. Consultado em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/860>

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA ESCUELA EN LOS PERIODOS DE TRANSICIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA

Héctor Saiz Fernández
Universitat de València
saizfer@alumni.uv.es

Dra. Isabel María Gallardo Fernández
Universitat de València
Isabel.gallardo@uv.es

Dr. Ángel San Martín Alonso
Universitat de València
angel.sanmartin@uv.es

Resumo

En el contexto español, la educación básica obligatoria abarca el periodo formativo de los estudiantes desde los 6 a los 16 años, existiendo un cambio significativo entre dos etapas relevantes: la Educación Primaria (EP) de 6 a 12 años y la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) de los 12 a los 16 años.

A lo largo de este periodo, la trayectoria vital de los estudiantes se ve influenciada por el cambio que interviene en el desarrollo de su vida cotidiana, de su realidad personal y de su experiencia escolar. En determinados momentos, donde el cambio es determinante, se provocan “ceremonias que marcan alteraciones más críticas y significativas e indican cambios a partir de los cuales nada volverá a ser del mismo modo” (Gimeno, 1997, p.15).

Algunos de estos momentos decisivos se producen en los periodos de tránsito entre cursos y entre etapas escolares. Dichos cambios, a los que nos referiremos como transiciones, demandan del individuo una respuesta adaptativa y provocan alteraciones en diferentes dimensiones de su vida, con una proyección individual y social. Las transiciones son especialmente significativas para la persona que las vive, pudiendo ser facilitadoras o restrictivas en relación a su desarrollo académico, personal y social. Esto queda fundamentado desde las teorías y modelos que parten de un enfoque socio cultural (Bronfenbrenner, 1987 y Gimeno, 1997) para concebir el cambio y la transición del individuo en momentos vitales significativos como parte del conjunto de sistemas y culturas en las que se desarrolla.

Estos periodos de tránsito además, condicionan la estructura organizativa del centro educativo, en lo relativo a la gestión de la propia institución, del conjunto de profesionales que colaboran en el centro y de los agrupamientos específicos que se crean cada curso escolar.

Esta comunicación tiene como referente la investigación realizada sobre el tránsito entre EP/ESO, donde a través del análisis de contenido de cinco planes de transición, se extrajeron resultados y conclusiones relacionados con factores políticos y pedagógicos que afectan a la institución educativa y a sus miembros durante el proceso de transición.

Nuestra aportación se centra en analizar lo que supone la transición entre las etapas de EP y ESO para la organización escolar destacando los procesos políticos y pedagógicos que conlleva y que son extraídos de los planes de transición. Estos documentos recogen el desarrollo y organización del proceso de transición entre etapas.

1. El concepto de transición

En este punto hacemos referencia al significado del concepto de transición entendido dentro del marco de trabajo de la investigación y en el contexto del sistema educativo español. Así, el periodo de transición de la EP a la ESO, constituye un momento común para todos y todas las jóvenes de España dentro del periodo de la educación obligatoria (6 a 16 años). En nuestro país, lo más común es que al mismo tiempo

que los estudiantes cambian de etapa educativa, también cambien de centro, compañeros, docentes, espacios y tiempos. Todo ello hace que consideremos este momento como relevante puesto que confluyen un conjunto de cambios significativos para la mayor parte de los estudiantes y conllevan consecuencias directas para el mismo, su desarrollo personal, social y académico.

Este periodo de tránsito suele producirse generalmente alrededor de los 12 años, siendo esta una etapa turbulenta previa a la adolescencia. Los estudiantes se ven empujados, entre otros, por los cambios propios de la transición entre etapas educativas, lo cual supone desde un enfoque sistémico del desarrollo, un cambio de ambientes, roles y actividades diferentes a los que ha venido caracterizando los periodos educativos previos (Bronfenbrenner, 1987).

Estos cambios llevarán al sujeto a tomar decisiones y formas de actuar que serán determinantes en la construcción de su identidad y autoconcepto, del mismo modo condicionaran su trayectoria personal y académica presente y futura.

El proceso de transición ha sido definido de diferentes formas a lo largo del tiempo, sin embargo, comparte unas características comunes que nos interesa rescatar de las aportaciones de Gimeno (1997) para aclarar cuál es la concepción desde la que partimos en nuestro estudio. A continuación, enumeramos brevemente las características que consideramos definen aspectos relevantes sobre lo que suponen las transiciones en el contexto actual:

1. Representan un tramo temporal.
2. Denotan un cambio de ambiente.
3. Aluden a la ruptura en la experiencia personal.
4. Resaltan momentos críticos caracterizados por sentimientos de perplejidad y zozobra.
5. Apelan a acontecimientos que suelen dejar impronta.
6. Sugieren transformaciones y procesos de adaptación personal con consecuencias futuras.
7. Señalan posibilidad de experimentar traumas.
8. Pueden anunciar despegues liberadores.

Además, las transiciones no son experiencias neutras ni individuales. Siempre producen una alteración positiva o negativa en la realidad e identidad del individuo con relación al otro y al contexto en el que se desenvuelve. Compartimos con Páramo (2010) que la identidad del individuo así como el autoconcepto, se construyen social y psicológicamente a partir de las relaciones con otros y son adquiridos a partir de contingencias ambientales caracterizadas por las transacciones con los otros y el ambiente.

1.1. Marco de referencia del trabajo

La institución educativa, como espacio de socialización y aprendizaje, no puede desatender las necesidades específicas de los estudiantes en este momento de tránsito. Ha de responder promoviendo una resolución positiva del conflicto y evitando factores de exclusión.

En este sentido, este trabajo se enclava dentro de una corriente de estudio del currículo, desde una concepción del mismo como integrador de los fines sociales y culturales que caracterizan a la sociedad y que se construye desde la acción, reflexión y reformulación permanente del hecho educativo de forma contextualizada. Asumimos con Bruner que “el aprendizaje y el pensamiento siempre están situados en un contexto cultural y siempre dependen de la utilización de recursos culturales” (1997, p,22). Dentro de este marco, en nuestra investigación diferenciamos tres dimensiones interconectadas que forman parte esencial de la realidad del estudiante en tránsito entre etapas, la dimensión Pedagógica, dimensión Personal y dimensión Social.

Esta tríada (Pedagógica, Personal y Social) se ve continuamente alterada por variaciones, por discontinuidades que influyen directamente en el desarrollo del individuo, produciendo en ocasiones situaciones conflictivas, que si son gestionadas de forma adecuada, favorecerán la continuidad en el desarrollo, siendo en el caso contrario, causantes de situaciones disruptivas que pueden desembocar en consecuencias negativas.

La dimensión Pedagógica se relaciona con las discontinuidades curriculares que traspasan la dimensión académica y se expanden a toda la dimensión educativa. La continuidad curricular se presenta aquí como un factor deseable e indicador de éxito y bienestar en el proceso de tránsito.

La dimensión Personal y dimensión Social, están más relacionadas con los cambios que el sujeto experimenta a través de las interacciones con el resto de personas que le rodean. Son alteraciones que constituyen discontinuidades, fuertemente condicionadas por la singularidad de cada sujeto, así como por el tipo de interacción que se produzca con los otros. Además, son más difícilmente reconocibles que las anteriores.

Todo esto, se encuentra a su vez integrado en un marco sociopolítico donde numerosos factores positivos y negativos intervienen en los momentos de tránsito. Por tanto son factores propios de la cultura, la tradición, las políticas educativas administrativas y sociales, las formas de organización de las instituciones, y otros factores relacionados con la realidad específica de cada sujeto, de su singularidad, del contexto próximo en el que se desarrolla, entre otros muchos. Esta variedad de factores interrelacionados son los que confluyen de forma diversa y afectan al desarrollo del individuo en un momento determinado y de un modo singular.

1.2. Fracaso escolar y abandono temprano

En relación a las consecuencias derivadas del cambio entre etapas, hacemos aquí alusión a determinados hechos significativos que es necesario señalar como causas derivadas del proceso. La relevancia del momento de transición entre EP y la ESO queda fundamentada por unos referentes teóricos que consideramos necesario y prioritario prestar mayor atención a este periodo entre etapas, especialmente en relación a los factores predictivos de una futura exclusión o inclusión social (Alvarado y Suárez, 2010; Cuberos, 2010; Monarca, Rappoport, y Fernández, 2012; Schneider et al., 2014; Sierra y Parrilla, 2014). En este sentido, un análisis de la realidad actual nos deja datos como los siguientes:

En el informe “Datos y Cifras: Curso escolar 2015/2016” elaborado por Ministerio de Educación (2015), España se sitúa encabezando la lista de países europeos con un 21,9% de abandono escolar temprano, siendo aún mayor en la Comunitat Valenciana con un 23,4%. Esto se corresponde con que actualmente alrededor de 403.000 alumnos y alumnas de nuestro sistema educativo han abandonado el periodo de

ESO a partir de 3º de la ESO sin obtener el certificado correspondiente. Desde nuestra posición, creemos que estas cifras están relacionadas con una atención inadecuada o insuficiente a los factores que influyen sobre el estudiante en el momento de tránsito.

En el estudio, hemos focalizado la atención en la conexión que se da entre las tres dimensiones del tránsito antes mencionadas y la Organización Escolar como espacio institucional donde se produce el tránsito. Especialmente, nos hemos servido del Decreto 46/2011 que regula la transición de la EP a la ESO en la Comunidad Valenciana, entre cuyos requerimientos legislativos se recoge la necesidad de crear un plan de transición, que deberá además, ser parte de los documentos oficiales de centro y que ha de recoger los procesos y el desarrollo de los mismos que se lleva a cabo en el momento de transición entre estas etapas.

Una vez determinado el objeto de estudio, que serán dichos planes de transición, nos planteamos acercarnos al momento de tránsito a través de ellos desde una perspectiva política y un enfoque cualitativo. Por ello, decidimos realizar un análisis de contenidos centrándonos en la extracción de significados a partir de estos planes.

2. El plan de transición como documento oficial del centro

A continuación hacemos referencia al marco legislativo de la Comunidad Valenciana, donde desde 2011 existe normativa específica que regula el tránsito como medida facilitadora del proceso y beneficiosa para los estudiantes. Esta iniciativa legislativa constituye un modo de intervención que entre otros objetivos, tiene el de reducir las tasas de abandono y fracaso escolar en la ESO. España según los Informes del Ministerio de Educación, curso escolar 2016/2017, encabeza la lista de países europeos con mayor tasa de abandono educativo temprano.

Desde nuestra posición como investigadores pretendemos detectar posibles prácticas pedagógicas y modelos de gestión de centro que confieran continuidad al proceso de enseñanza aprendizaje, con el fin de facilitar el tránsito mediante prácticas de enseñanza coherentes y coordinadas.

El Decreto 46/2011 pretende ser un marco normativo unificado que defina las tareas que son responsabilidad de cada centro involucrado

en el tránsito de EP a ESO, con la finalidad de coordinar esfuerzos e impulsar la efectividad del proceso de transición. La coordinación entre las etapas es un factor clave como se recoge en las investigaciones de Antúnez (2005) y Evangelou et al. (2008).

Lo más destacado para nuestro estudio es la obligatoriedad de elaborar un plan de transición para todos los centros de la Comunitat Valenciana, donde quedarán recogidas propuestas y estrategias de gestión del proceso de transición.

Los objetivos que se plantean en el Decreto para el plan de transición son:

1. La atención a la diversidad de características y situaciones personales del alumnado.
2. La continuidad y la graduación progresiva que existe en la enseñanza básica.
3. La capacidad de progresión y cambio de todo el alumnado, en el marco de la identificación de sus necesidades educativas ordinarias y específicas.
4. La prevención de dificultades de integración y adaptación escolar, de desarrollo personal, afectivo, y propiamente curricular.
5. La autonomía pedagógica de los centros en cuanto a la organización y funcionamiento más adecuados a las características y necesidades de su alumnado.
6. La evaluación y la corrección de las deficiencias detectadas.

El conjunto de objetivos queda recogido en una serie de recomendaciones planteadas desde tres perspectivas:

- *Perspectiva pedagógica y organizativa*, haciendo referencia a la planificación y desarrollo de procesos de coordinación entre los centros, conformación de equipos de transición estables en EP y ESO, intercambio de información relativa a necesidades educativas del alumnado, identificación de recursos personales y materiales e implicación del equipo directivo.

- *Perspectiva institucional*, relacionada con la orientación, asesoramiento y formación a padres y madres y la cooperación entre las familias y centros docentes.
- *Perspectiva de la administración*, centradas en la orientación, asesoramiento y formación a los equipos docentes implicados, la gestión de recursos personales y materiales y la supervisión y asesoramiento por parte de la Inspección Educativa.

3. Objetivos de la investigación

Respecto a los objetivos que nos planteamos durante el trabajo de campo sobre la organización y gestión de la escuela en los periodos de tránsito, estos se centran en conocer cómo se reflejan los requerimientos normativos del Decreto 46/2011 en los planes de transición de los centros educativos de la Comunitat Valenciana, para a partir de ese objetivo, relacionar los contenidos de los planes con los referentes teóricos a los que hacemos referencia en el trabajo y finalmente, extraer significados pedagógicos y políticos de los diferentes planes a través del análisis de contenidos. Los objetivos que nos planteamos son:

1. Conocer cómo se reflejan en el plan de transición de cada centro los requerimientos normativos del Decreto 46/2011 por el que se regula la transición desde la etapa de EP a la ESO en la Comunitat Valenciana.
2. Relacionar los contenidos de los planes de transición con las dimensiones derivadas de los referentes teóricos.
3. Analizar los significados pedagógicos y políticos que se dan en el proceso de elaboración y desarrollo del plan de transición.

4. Metodología

En relación al planteamiento metodológico, nuestro objeto de estudio son cinco planes de transición, los cuales fueron seleccionados en función de diferentes criterios que atendieran, entre otros factores, a

la diversidad de tipos de centro según la titularidad (pública o privada) en nuestro país, así como también a la necesidad de que se ajustaran a unos requerimientos mínimos que permitieran el análisis posterior. Por ello se seleccionaron:

- 2 planes de transición de dos Colegios de Educación Infantil y Primaria
- 2 planes de Transición de dos Institutos de Educación Secundaria
- 1 plan de transición de un Centro Privado Concertado

Debido a la amplitud del campo de trabajo alrededor de la transición, decidimos definir el estudio, por lo que nos servimos de cinco categorías construidas desde los referentes teóricos y la experiencia de profesionales de la educación que estructuraran el análisis posterior. Categorías de análisis:

1. Instancias involucradas
2. Continuidad curricular
3. Coordinación entre etapas
4. Estrategias comunes
5. Atención a la dimensión social y personal del sujeto (recogido en la normativa como Programa de desarrollo Competencial)

A partir de estas categorías se realizó el análisis de contenidos.

El proceso se concreta en:

1. Selección de los planes de transición como documentos a estudiar. El análisis de contenido tiene un carácter descriptivo, en tanto que pretende identificar en los documentos los contenidos definidos en las categorías, los cuáles servirán posteriormente para inferir posibles efectos en forma de significados pedagógicos y relaciones políticas.
2. Selección de las categorías (instancias involucradas, continuidad curricular, coordinación entre etapas, estrategias comunes y atención a la dimensión social y personal del sujeto) y definición de subcategorías en cada una para acercarnos mejor al objeto de estudio.

3. Selección de las unidades de análisis: en este caso la disección de los contenidos se hace en relación al conjunto de categorías y subcategorías definidas. Se realiza una búsqueda de contenidos teniendo en cuenta su valor literal y contextual, es decir, un mismo concepto puede expresarse en dos planes de forma diferente, por ello no podía realizarse únicamente un recuento de términos, si no que se llevó a cabo una revisión profunda de los planes.
4. Selección del sistema de medida, este estudio parte del establecimiento de las categorías y subcategorías para desarrollar el análisis, lo que posiciona al mismo en un planteamiento cualitativo desde el comienzo. En relación a los parámetros de medición, en este estudio se realiza tanto un análisis de contenido frecuencial como no frecuencial, ya que se sirve en diferentes momentos del número de ocurrencias de indicadores así como tiene en cuenta su presencia o ausencia.

El análisis de contenidos dio lugar a la construcción de 5 matrices de resultados que utilizaríamos para extraer significados pedagógicos y políticos.

Categoría 1. Instancias involucradas

Tabla 4. Categoría 1. Instancias involucradas: PTI.

	Tareas	Responsabilidades	Presencia en el plan	Políticas
PTI	Elaboración del plan.	No se hace referencia explícita.		
	Progresión curricular: confección conjunta de pruebas de evaluación finales para EP e iniciales para ESO, análisis de continuidad a través del contraste y la comparativa de las programaciones didácticas de EP y ESO.	Coordinadora ESO, tutores Primaria y jefes de departamento de áreas instrumentales.	En contexto sobre todo: jefaturas de estudios, equipos directivos, tutores, gabinetes y orientadores. En menor grado: ETs y departamentos didácticos.	No plena constitución del equipo de transición. Se considera que el PAT y el Plan de Convivencia recogen los contenidos. Escasa referencia a las familias como miembros participantes, poca también a los maestros del centro de EP y abundante sobre los profesionales del IES.
	Función tutorial y atención a la diversidad: valoraciones de los Planes de Acción Tutorial y del Plan de Atención a la Diversidad para buscar coherencia y continuidad, análisis de datos del alumnado con NEE y las respuestas dadas.	Coordinadora de la ESO, los tutores, los ETs y los jefes de los departamentos de instrumentales.	Frecuencia de aparición: • Tutor 38 veces • Directivo 19 veces • Familia 12 veces • Orientador 11 veces • Departamento orientación 11 veces • Gabinete 10 veces • Jefatura 7 veces • Departamento instrumentales 4 veces • PT 3 veces	La dirección siempre presente en lo que requiere mayor coordinación o gestión autoritaria. Poca presencia en las actividades concretas de trabajo con estudiantes. En la elaboración del plan no se involucra a miembros del AMPA ni a profesorado de quinto de EP o segundo de ESO.
	Convivencia, resolución de conflictos: análisis comparativo de los Reglamentos de Régimen Interior intentando buscar coherencia, estudio sobre la tipología de faltas y actitudes para identificar necesidades comunes.	Jefaturas de estudio de Primaria y Secundaria, los orientadores y los tutores del equipo de transición.		
	Temporalización.	No se hace referencia explícita.		
	Programa de desarrollo competencial: en el marco del PAT elaboración del programa, actividades de información y asesoramiento y programa de acogida.	Jefaturas de estudios de Primaria y Secundaria y orientadores.		
Seguimiento y evaluación: valoración del Plan de transición del curso anterior.	Jefatura de estudios.			

Imagen 1. Ejemplo de matriz resultante. Categoría 1-Instancias involucradas y subcategorías: tareas, responsabilidades, presencia en el plan y políticas.

Categoría 2. Continuidad curricular

Tabla 9. Categoría 2. Continuidad curricular. convergencia metodológica. PT1, 2, 3, 4 y 5.

	Concepción de la convergencia	Responsables	Evidencia de la convergencia	Políticas
PT1	Se establece que la progresión curricular supone la coordinación de la ESO, los tutores de EP y los jefes de departamento de las áreas instrumentales. Se realiza un contrato y comparativa de las programaciones didácticas de ambas etapas.	Coordinadora de la ESO, los tutores de Primaria y los jefes de departamento de las áreas instrumentales.	Tablas de doble entrada para continuidad curricular (matriz de coordinaciones por área y contenidos, recursos didácticos y estrategias de evaluación), selección de libros de texto coherentes y continuidad de los planes de lectura.	Gran cantidad de documentos a relevar, sin espacio de encuentro entre profesores de la misma área. No se define quién es el responsable de realizar el contrato y comparativa entre las programaciones. El tutor recoge lo que debe ser pero no parece existir una reflexión sobre su uso y sentido futuro. No se hace referencia a profesores a parte de los tutores y jefes de departamento.
PT2	Se busca la continuidad curricular en metodología didáctica y criterios de evaluación. Se centran en la secuenciación de contenidos, metodología y criterios de evaluación sobre todo en Lengua y Matemáticas.	Ejemplo docente de 1ºESO una comisión de profesores de 5º y 6º que imparten la mayoría de las áreas.	Una reunión entre tutores de sexto y primero de la ESO donde se llevaron a cabo los informes de los tutores de transición, y se hablaba de cada alumno. Se propone hacer una programación vertical de contenidos de las dos etapas.	Se considera más importante atender la continuidad en las áreas de Lengua y Matemáticas. Se recogen las necesidades pero no se establecen los medios para desarrollarla. No se define quién es responsable de realizar los informes.
PT3	Facilitar la continuidad y mejora en la progresión de la acción educativa entre los centros de educación primaria y de secundaria.	Participan los jefes de estudio, los maestros y profesores de las diferentes áreas curriculares.	Matriz de coordinación de áreas curriculares (matriz de coordinaciones por área y contenidos, recursos didácticos y estrategias de evaluación) y programaciones didácticas.	Se considera dentro de las estrategias el grado de participación del alumno en el proceso evaluador. Se hace referencia a cómo relevar la matriz (contenidos impartidos en EP y contenidos previos básicos en la ESO) con el fin de contrastarlo en una reunión posterior y destacar posibles implicaciones.
PT4	Necesidad de que el alumno desarrolle al menos al final de la etapa de EP una serie de procedimientos y destrezas básicas que hemos observado que son más difíciles de trabajar en secundaria. Además consideramos que los alumnos que tienen esta base pueden alcanzar más fácilmente los nuevos contenidos.	Responsables de departamentos en IES y maestros de sexto de EP.	Reuniones informativas, reuniones entre profesores de EP y ESO.	Se incluyen ejemplos de matrices de coordinación y acuerdos sobre las que apoyarse y elaborar las estrategias de evaluación y coordinación de contenidos más adecuadas. Son extensas y no muestran mucha coherencia entre algunos. Cada centro expone lo que desarrolla pero no existe un punto de convergencia, al menos en los documentos.
PT5	No se hace referencia.	--	Reunión al comienzo de curso con tutores de los centros de EP para unificar criterios de funcionamiento ante diversas situaciones.	La continuidad se presupone en un texto elaborado de forma muy general y sin recursos específicos que hagan referencia a la misma.

Imagen 2. Ejemplo de matriz resultante. Categoría 2-Continuidad Curricular y subcategorías: concepción de la convergencia, responsables, evidencia de la convergencia y políticas.

3. Coordinación entre etapas

Tabla 10. Categoría 3. Coordinación entre etapas. PT1, 2, 3, 4 y 5.

	Responsabilidades	Vías de comunicación	Políticas
PT1	Es responsabilidad de la coordinadora de ESO, los tutores de Primaria y los jefes de departamento de las áreas instrumentales realizar conjuntamente las pruebas de evaluación finales de Primaria e Iniciales de Secundaria.	Referencia al documento de tránsito o Informe Individualizado de Evaluación, reuniones para el traslado de información significativa que no se convierten firmas en documentos escritos. Incluye memo con medio de forma transvase de información (Protocolo de ALUMNOS: actual, pasado, familia).	Travase de información mediante documentos y reuniones en las que tratar asuntos que no se deben documentar. Referencias expreso al uso diagnóstico de las pruebas de evaluación iniciales de ESO.
PT2	La jefatura de estudios de los dos etapas, tutores y orientadores conceptualiza el documento de tránsito o Informe Individualizado de Evaluación (informe final de etapa). El departamento de orientación responsable del alumnado con NEAE.	Se menciona el documento de tránsito o Informe Individualizado de Evaluación y reuniones específicas. Reunión del Departamento de orientación para transvase de información/evaluación del alumnado con NEAE.	Los casos en los que los alumnos con buenas calificaciones en Primaria y que hayan obtenido mal en curso, serán tratados de forma especial respecto a la evaluación inicial. No se especifica cuál es el tratamiento y para qué se usa la evaluación en este caso.
PT3	El jefe de estudios es el responsable de que tutores, maestros y psicopedagogo realicen una evaluación final a los alumnos de sexto de EP. Se realiza la transmisión de características psicodidácticas del alumnado. También se hace transvase de orientaciones individuales sobre ACNEE.	Como recursos se citan: registros observaciones agrupadas; alumnos, documento informativo actividad de alumno de sexto de EP, documento informativo de grupo en la transición, informes de evaluación psicopedagógica. Incluyen plantilla de evaluación individual (datos individuales, familiares, composición curricular, estilo de aprendizaje, adaptación, orientaciones escolares y observaciones). También incluyen plantilla de evaluación grupal (mismos contenidos en formato grupo).	Se destaca que el tutor de sexto curso de EP deberá de sentirse el documento de evaluación a relevar cuando está en su mano. La plantilla es formal y orientado a aspectos académicos. No profundiza en la realidad individual, lo que puede llevar a generalización y rígida categorización.
PT4	El jefe de estudios regulará la transmisión de información entre tutores y orientadores del CEP e IES. Los maestros de IES y del IES llevarán a cabo la transmisión de información sobre el ACNEE.	Transmisión de características psicodidácticas en documento informativo individual de sexto con o sin NEAE y documento informativo de grupo en transición. Reuniones al mismo tiempo que intercambios de información. Se recoge como memo las pruebas iniciales de todas las áreas de coordinación de IES (parte de información general y conceptos y procedimiento), de 3 a 6 páginas cada una. Se adjuntan también los modelos de documento informativo de tránsito de EP a ESO, uno ordinario y otro para ACNEAE (datos personales, información académica, condiciones de estudio, año sobre conductas ambiente familiar, condiciones para su integración, objetivos obligatorias recomendadas, observaciones).	Se pretende contrastar las pruebas de evaluación finales de EP con las de ESO para una mejora del proceso de aprendizaje (interpretación libre sin especificaciones). Las evaluaciones iniciales en cada área son comunes y no se hace referencia a su interpretación posterior. En algunos casos se titulan como "examen de...". La hoja de evaluación recoge ciertos aspectos objeto de reflexión (objetivos obligatorios recomendados, condición de estudio, conductas sugeridas).
PT5	No se hace referencia específica a los responsables involucrados.	Se recoge como memo un documento de información para el paso del alumnado de Primaria a primero de ESO (datos alumnado, condición de aprender, NEAE, sugerencias no repetidas, recomendaciones de taller y otro). También se incluye ficha de observaciones que complementa a la anterior (comparatividades entre alumnos, problemas de conducta y adaptación).	No se mencionan las evaluaciones finales e iniciales, sin embargo existe un documento de tránsito específico. En un punto se menciona una evaluación caso y sobre ella se realizará una reunión en octubre.

Imagen 3. Ejemplo de matriz resultante. Categoría 3-Coordinación entre Etapas y subcategorías: responsabilidades, vías de comunicación y políticas.

5. Resultados y conclusiones finales

Tras analizar el contenido de los planes de transición seleccionados y realizar el análisis crítico-político de los resultados, a continuación enumeramos un conjunto de conclusiones a partir de la investigación realizada. Para establecer un orden, nos apoyamos en los objetivos de investigación formulados anteriormente e intentamos exponer en qué medida se han alcanzado.

5.1 En relación con el primer objetivo

El primer objetivo buscaba conocer cómo se recogen en el plan de transición de cada centro los requerimientos normativos del Decreto 46/2011. Podemos concluir después del análisis de contenido que la variabilidad de los contenidos, estructuras y estilos de planes es elevada. A pesar de que en la normativa se establece una estructuración concisa, así como los contenidos y requerimientos que ha de contener el plan, esto no se hace evidente en los mismos. En todos los casos hay contenidos que han de estar presentes en base a la normativa y no aparecen en los planes, en ocasiones ni siquiera se mencionan, como es el caso de la formación docente.

Cuando se produjo el primer acercamiento general a los planes de transición, con la intención de comprobar si posibilitaban realizar un estudio de este tipo, parecían estar mejor estructurados y seguir una progresión lógica, hecho que no se corroboró después en el análisis profundo de los mismos. Los contenidos no suelen coincidir con los requerimientos normativos establecidos en el Decreto 46/2011, siendo en muchos casos interpretados de forma diferente a como se establece en la norma. En este sentido, podemos inferir que los planes no han sido elaborados desde la normativa, sino que ha sido esta normativa la que se ha adaptado a lo que se vienen haciendo en cada uno de los centros alrededor del proceso de transición, plasmándose esa mezcla difícil de encajar en un documento que en la mayoría de sus puntos se muestra desestructurado.

En el mismo sentido, hacemos referencia a la dificultad que ha supuesto identificar los contenidos en los planes a pesar de que las ca-

tegorías del análisis están fundamentadas teóricamente, son concretas y están construidas en base a los requerimientos normativos del Decreto 46/2011. Se puede comprobar cómo ciertos contenidos básicos como la formación a familias, los planes de desarrollo competencial, entre otros, no se recogen en las diferentes muestras seleccionadas. Esto es relevante en contraste con la importancia que se les concede desde los referentes teóricos. Ciertos contenidos que han de estar presentes en todo proyecto y planificación, como los agentes responsables, objetivos de las actuaciones y formas de evaluación, no se incluyen en los planes, lo que provoca ambigüedad respecto a quién desarrolla qué tareas y cómo lo hace.

A la hora de establecer los criterios para la selección de la muestra, nos servimos de lo que una primera visión del conjunto nos aportaba. En ese proceso revisamos un número mayor de planes de transición de diferentes centros, lo que nos permitió posteriormente elegir los cinco que forman parte del estudio. Rechazamos varios planes por estar fragmentados o porque su estructura y estilo no permitían un análisis posterior, ya que en ocasiones eran una copia literal del Decreto 46/2011 y en otras el documento estaba incompleto. En este sentido, creemos necesario conocer cuál es la realidad de los planes de transición en el contexto del centro escolar, ya que existe tanta disonancia entre los mismos que sugiere que no es un documento con gran valor consultivo en el centro, al que seguramente muy pocos accedan durante el curso.

Respecto a cómo sufren variaciones los contenidos recogidos en la normativa durante la implementación y transcripción en los planes, hemos de señalar que:

- De forma general se tiende a relacionar los contenidos de otros planes de centro con los requerimientos del plan de transición, lo que en la mayoría de los casos hace que no se desarrollen los puntos específicos y se derive la presencia del contenido a otros documentos.
- En ocasiones se produce una radicalización de los contenidos del plan, lo que desde nuestro punto de vista resulta peligroso y muy influyente durante el proceso de tránsito entre EP y ESO. Hablamos por ejemplo del carácter decisivo que se le concede a los diagnósticos y evaluaciones en el primer curso de la ESO.

- Es relevante el hecho de que en ninguno de los planes analizados de la muestra se recojan proyectos o planes de formación para familias y profesorado. Estos son dos apartados que deben constar en los planes por requerimiento normativo, sin embargo, aunque en una ocasiones se menciona la formación a familias, no se hace referencia en ningún momento a algún programa de intervención, acciones formativas o a algún otro contenido relativo a dichos dos requerimientos.
- No se hace referencia a la presencia y uso de nuevas tecnologías en el proceso de transición. En este sentido, hemos de señalar que en el marco tecnológico socio-educativo actual, las Tecnologías de la Información y la Comunicación no pueden ser obviadas, ya que constituyen una dimensión presente e influyente en las instituciones educativas. En este sentido, consideramos que resultaría significativo estudiar sus consecuencias negativas y positivas, influencias y posibilidades en un proceso de tránsito como el de paso de la EP a la ESO.

5.2 En relación con el segundo objetivo

El segundo objetivo pretende establecer relaciones entre los contenidos de los planes de transición y los puntos más significativos de los referentes teóricos. En este sentido no hemos podido identificar indicadores significativos que coincidan con nuestro planteamiento de la transición como un proceso global e inmerso en el contexto social y cultural del momento de tránsito. Del mismo modo identificamos muy pocas referencias a la necesidad de considerar al sujeto y su singularidad como condicionante y fundamentos de la intervención durante el tránsito. Estos constituyen dos de los ejes básicos que sustentan la fundamentación teórica y a los que se hace muy poca referencia en los planes analizados.

Respecto a la figura del orientador, esta queda relegada a una posición administrativa que se centra en el diagnóstico y la evaluación

del alumnado, sin coincidir su labor con lo que recogíamos en la fundamentación sobre la importancia de un proceso orientador fundamentado, personal y progresivo. A pesar de que el orientador adquiere una especial relevancia en procesos como los de transición educativa, no hemos podido certificar que exista una mención específica y relevante al mismo y a sus funciones.

Los planes seleccionados en la muestra se centran en el desarrollo de contenidos propios de la dimensión pedagógica a la que hacíamos referencia en la fundamentación a partir de la obra de Gimeno (1997). Sin embargo, la dimensión personal y social del estudiante queda relegada a los programas de desarrollo competencial, los cuales a su vez suelen ser extraídos de otros documentos y no se enmarcan en el contexto del tránsito entre etapas, sino que se desarrollan de forma general o en el peor de los casos no existen. Por otro lado, el concepto de continuidad en el que nos apoyábamos en la fundamentación no se entiende como tal en los diferentes planes. Esta concepción de continuidad no conlleva una progresión entre los procesos, sino que se basa en la existencia de canales de trasvase de información sin que se establezcan métodos de evaluación apropiados para revisar la significatividad de los procesos de transmisión de información.

En este sentido, el concepto de participación es otro gran ausente entre los planes analizados. Podemos identificar en los planes muchas estrategias y acciones de información dirigidas a las familias, docentes y estudiantes pero no existen procesos que hagan referencia a una participación activa de la comunidad educativa en el mismo hecho educativo o en el proceso de transición entre etapas.

Consideramos conveniente advertir sobre dos aspectos relacionados con la construcción del discurso. Por un lado, remarcamos que por lo general, se redacta desde el “no”. Es decir, las necesidades educativas especiales, limitaciones, comportamientos disruptivos, entre otros muchos factores con connotaciones negativas, destacan sobre la presencia de las potencialidades del alumno, de sus capacidades y de las bondades que ofrece la etapa de desarrollo en la que se encuentra. Por lo general, el carácter del texto no es positivo y transmite una actitud defensiva y un tanto alarmista, dando a entender que el tránsito necesariamente va a traer consecuencias negativas para los implicados. Por otro lado, hemos

podido comprobar que el lenguaje en el discurso, en ocasiones, tiene connotaciones sexistas que pueden llevar a “sustentar” determinadas concepciones, estereotipos y relaciones de poder en relación al género.

Para concluir dentro de este punto, destacamos la potencialidad de los planes para responder ante la realidad característica en la que se desarrollan. En todos ellos detectamos referencias a las necesidades derivadas de esa realidad y contextualización, sin embargo, como indicábamos antes, suelen plantearse desde la dificultad que conlleva y el problema que significa para con la organización escolar. En este sentido, los planes tienen muchos contenidos con gran potencial de intervención para contribuir al bienestar de los estudiantes. Para aprovechar dicha posibilidad, se ha de incidir y trabajar sobre la concepción del conflicto que tienen los diferentes centros educativos, ya que como exponíamos en la parte de referentes teóricos, solo una consideración del conflicto que abandone ese sentido patológico, permitirá gestionar la realidad escolar hacia un horizonte beneficioso para la comunidad educativa y para el acto educativo (Beltrán, 2005).

5.3 En relación con el tercer objetivo

Por último, el tercer objetivo, pretende analizar los significados políticos y pedagógicos que se dan en el proceso administrativo y práctico del plan de transición.

En este punto debemos indicar que la identificación de relaciones políticas se ha visto limitada por los contenidos presentes en los planes, los cuales, al no determinar claramente quiénes son los participantes y las responsabilidades de cada uno, no nos han permitido establecer relaciones entre los mismos. Sin embargo, a través del análisis crítico de los resultados hemos podido extraer significados pedagógicos en relación con políticas y en el marco de la micropolíticas de centros educativos. En este sentido, consideramos que el análisis de relaciones políticas puede desarrollarse de forma más efectiva optando por otro objeto de estudio, siendo ideal una investigación participativa en centros educativos que permitan analizar la situación y relaciones que no son fácilmente reconocibles en un documento escrito.

Hemos podido comprobar que el tema de la autoridad como atributo adquirido por la dirección del centro está muy presente en los planes de transición. Es común que los planes se refieran a la figura del director o jefes de estudios como responsables de las acciones, siendo destacado como ya indicamos, la importancia de la figura de estos agentes de cara al público. Esto nos lleva a reflexionar sobre la estructura de poder, autoridad e influencia entre los agentes participantes, así como el concepto de mérito como constructo que influye en la concepción de la comunidad educativa de los diferentes profesionales que conviven en un centro educativo.

Para concluir, señalamos que una muestra de planes de transición seleccionados con criterios más excluyentes, que faciliten posteriormente el análisis de contenidos en las diferentes categorías, habría facilitado el desarrollo del estudio y habría permitido una mayor interpretación de los resultados así como la identificación de relaciones políticas en mayor medida que en ese estudio. Sin embargo, también debemos indicar que la dimensión del campo de estudio que abarca la transición de EP a la ESO, es difícilmente acotable debido al gran número de factores y realidades intervinientes.

Recordamos en este momento que el método de este estudio, aunque sea replicable en otros contextos y con otros planes de transición, da lugar a una necesaria interpretación posterior que diferirá dependiendo del enfoque de los autores, siendo este un campo interesante de ser trabajado en el futuro, estudiando por ejemplo, cuál es la interpretación de los agentes intervinientes en el proceso de tránsito entre EP y ESO.

En el caso de la formación, orientación y asesoramiento a equipos docentes que se expone en el Decreto 46/2011, consideramos que aunque puedan no estar recogidos en los documentos, existirían referencias a su existencia o a la implicación de los docentes en el proceso de formación, siendo estas inexistentes en la muestra de planes seleccionada. Esto supone por un lado que no se responde a los requerimientos normativos del Decreto 46/2011, y por otro lado, supone desatender la dimensión formativa que complementa al proceso de aprendizaje y facilita la adecuación de las estrategias de intervención. En este sentido, consideramos que la falta de formación al profesorado y a las familias supone una carencia que repercute de forma significativa en el sentido y funcionalidad del plan.

El tema que nos ocupa sigue abierto, por lo que nos planteamos una futura línea de investigación que indague en este aspecto, en investigar cuál es el uso que se le da a estos planes y si algo tienen que ver con los procesos de tránsito que se desarrollan en el centro. La realización de este estudio nos aporta una primera imagen de lo que suponen los procesos desarrollados por los centros alrededor del momento de transición que nos empuja a continuar investigando sobre el tema. La realización del estudio, así como sus resultados, otorgan fuerza a nuestra idea sobre la significatividad del momento de tránsito, sobre su relevancia y la necesidad de intervenir en el mismo por el bien de los y las estudiantes.

Referência Bibliográficas

- Alvarado, S. y Suárez, M. (2010). Las transiciones escolares: una oportunidad de desarrollo integral para niños y niñas. *Revista Infancias Imágenes*, 9(1), 70-84.
- Antúnez, S. (2005). El cuidado de los procesos de transición de primaria a secundaria a modo de balance. *Revista Aula de Innovación Educativa*, 142. Consultado em <https://goo.gl/7VgWMH>
- Beltrán, F. (2005). *Travesías de las organizaciones educativas (Y otros desórdenes)*. Germania 2005. Valencia, Alzira.
- Bronfenbrenner, U. (1987). *Ecología del desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Bruner, J. (1997). *La educación puerta de la cultura*. Madrid: Visor.
- Cuberos, I. (2010). El tránsito: paso a paso desde Infantil hasta Secundaria. *Revista Digital para profesionales de la Enseñanza*, 7, 1-7.
- Evangelou, M., Taggart, B., Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P. y Siraj-Blatchford, I. (2008). Effective Pre-school, Primary and Secondary Education 3-14 Project (EPPSE 3-14): What Makes a Successful Transition from Primary to Secondary School?. Research Report No. DCSF-RR019. Consultado em <https://goo.gl/6fPBm6>
- Gimeno, J. (1997). *La transición a la Educación Secundaria*. Madrid: Morata.
- Ministerio de Educación. (2015). Datos y Cifras: Curso escolar 2015/2016. Secretaría General Técnica. Consultado em: <http://goo.gl/avZ44w>
- Monarca, H., Rappoport, S. y Fernández, A. (2012). Factores condicionantes de las trayectorias escolares en la transición entre enseñanza primaria y secundaria. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 23(3), 49-62.

Orden 46/2011, de 8 de junio, de la Conselleria de Educación, por la que se regula la transición desde la etapa de Educación Primaria a la Educación Secundaria obligatoria en la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 6550 de 23 de junio de 2011).

Páramo, P. (2010). La construcción psicosocial de la identidad y del self. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 40(3), 539-550.

Schneider, B., Manetti, M., Frattini, L., Rania, N., Bruce, J., Coplan, R., Cwinn, E. (2014). Successful Transition to Elementary School and the Implementation of Facilitative Practices Specified in the Reggio-Emilia Philosophy. *School Psychology International*, 35(5), 447-462.

Sierra, S. y Parrilla, Á. (2014). ¿Una oportunidad igual para todos?: investigando la transición a la educación secundaria en una comunidad socio-educativa. *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 8(2), 85-102.

ORGANIZACIÓN DEL AULA DE EDUCACIÓN INFANTIL DESDE LA CREATIVIDAD Y EL DISEÑO DE TAREAS

Dra. Isabel María Gallardo Fernández
Universitat de València
Isabel.Gallardo@uv.es

Resumo

El trabajo que presentamos tiene como referente un Proyecto de Investigación más amplio que indaga sobre el análisis de Situaciones de Aula en Educación Infantil y la Formación Inicial de Maestros. En esta comunicación presentamos propuestas de intervención en el contexto escolar con el fin de explicitar cómo se gestiona un aula democrática basada en el diálogo y la interacción para fomentar la creatividad. Pretendemos analizar la importancia del juego en el proceso creativo en la etapa de Educación Infantil asumiendo la complejidad que supone el diseño de tareas como síntesis de la práctica educativa. Nuestra investigación se ha centrado en el paradigma constructivista y es el juego el que da sentido a nuestro estudio desde el diseño de tareas creativas en el aula de cuatro años.

El marco teórico que sustenta este trabajo se fundamenta en los Derechos de la Infancia, la teoría socioconstructivista y el cruce de culturas que hay en nuestras aulas de Educación Infantil. Los objetivos se concretan en explicitar y argumentar cómo, desde el diseño de tareas y proyectos de aula realizados, el dialogo y la conversación son el eje vertebrador del día a día en Infantil. Todo este planteamiento permite la construcción de conocimiento conjunto y los procesos de metacognición para recrear las situaciones de aprendizaje.

Las observaciones realizadas en aulas de Infantil nos llevan a considerar el espacio escolar como ambiente de aprendizaje en el que hay que tomar decisiones en torno a la organización del espacio y de los materiales didácticos disponibles; a cómo equiparlo y enriquecerlo para que se convierta en un factor estimulante de la actividad y posibilite la interacción/gestión entre las personas que participan en el aula; y a los contenidos de aprendizaje. Hablar del concepto de creatividad es referirse a la imaginación, a la originalidad, al pensamiento divergente, a la sensibilidad y a la flexibilidad del niño para adaptarse al contexto del aula.

Optamos por un enfoque metodológico de carácter cualitativo, porque somos conscientes de la complejidad de las situaciones educativas en Infantil, de su imprevisibilidad, de su constante cambio y reorganización.

Los docentes hemos de diseñar situaciones de aula que posibiliten la imaginación y el pensamiento divergente desarrollando así la capacidad de los niños para regular sus propio aprendizaje y el fomento de la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor.

1. Introducción

*“Aprender es una aventura creadora [...],
es construir, reconstruir, comprobar para cambiar,
lo que no se hace sin apertura al riesgo y a la aventura del espíritu”.*
Freire, 2005

Las observaciones realizadas en aulas de educación Infantil nos llevan a considerar el espacio escolar como ambiente de aprendizaje en el que hay que tomar decisiones en torno a la ordenación del espacio y de los materiales didácticos disponibles; a cómo equiparlo y enriquecerlo para que se convierta en un factor estimulante de la actividad y posibilite la interacción entre las personas que participan en el aula; a cómo organizar el acceso de las criaturas a los espacios y materiales del aula, y a los contenidos de aprendizaje. Y, finalmente, a cómo estructurar el proyecto educativo en tomo a los espacios disponibles y a los recursos

incorporados a ellos, es decir, a cómo desarrollar las tareas para crear y mantener un ambiente de motivación en el aula que facilite el aprendizaje.

Como dice Lomas (1996:2):” El aula ya no es sólo el escenario físico del aprendizaje escolar, sino también ese escenario comunicativo donde se habla y se escucha (...), donde se lee y se escribe (...)”. Esto no es posible sin un clima de respeto donde se pueda dar la escucha. El respeto es una actitud que ha de darse desde el principio y en todo momento para desarrollar una relación positiva.

En la etapa de Educación Infantil, hablar del concepto de creatividad es referirse a la imaginación, a la originalidad, al pensamiento divergente, a la sensibilidad y a la flexibilidad del niño creativo.

La creatividad no es una característica de unos pocos, sino que cualquiera de nuestros alumnos puede llegar a desarrollarla si nosotros, los docentes, somos capaces de facilitarles las expresiones creativas dentro del aula. Hemos de recordar que uno de los fines del sistema educativo español que se contempla en la Ley Orgánica de Educación (2006) es el desarrollo de la capacidad de los alumnos para regular sus propio aprendizaje, confiar en sus aptitudes y conocimientos, así como para desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor. Tras una lectura minuciosa del curriculum de Educación Infantil hay que destacar que la principal finalidad de esta etapa educativa es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual del niño.

Tomamos como referente los Derechos de la Infancia y el cruce de culturas que hay en nuestras aulas de Infantil. Trataremos de esclarecer por tanto, el rol que juegan los agentes educativos en el contexto escolar en relación con el vínculo indisoluble entre infancia y creatividad. A continuación, tratamos el tema de la importancia del juego en el proceso creativo en la etapa de Educación Infantil. Por todo ello, analizaremos el diseño de tareas como síntesis de la práctica educativa, la metodología puesta en práctica y, por último, explicitaremos desde el punto de vista de una maestra recién graduada en Magisterio la experiencia vivida en un aula de cuatro años.

La educación tiene como objetivo potenciar la autonomía del niño. Si la enseñanza creativa no es una utopía, sino una realidad, el fomento de la creatividad y la innovación en la etapa de Educación Infantil es un reto a conseguir en la sociedad del Siglo XXI (Vecchi, 2013).

Asumimos que el aula ha de considerarse como un espacio complejo y abierto a la creatividad. Para lograr este reto, el diseño de tareas será personalizado, atendiendo siempre a las necesidades e intereses de nuestro alumnado.

El juego para el niño de Infantil es su modo natural para expresarse y experimentar con su entorno. Desde el desarrollo del juego el niño se relaciona y comienza a descubrir el mundo que le rodea. Nuestra aportación se basa en el principio lúdico que caracteriza el diseño de tareas creativas.

Además, el ambiente de aprendizaje ha de potenciar que el alumno sea el protagonista de su propio aprendizaje observando, manipulando, pensando, escuchando, elaborando hipótesis, etc. A partir de las tareas diseñadas se proporcionarán situaciones de aprendizaje que trabajen los diferentes aspectos implicados en este saber complejo, como ya se ha mencionado.

Dadas las características de la enseñanza en Educación Infantil, hemos de señalar que la actividad de aprender se realiza en situaciones y contextos donde los saberes están relacionados, y es en esta relación donde podemos organizar las tareas escolares, facilitando así la construcción de conocimientos.

Las tareas, formalmente estructuradas como actividades de enseñanza y aprendizaje dentro de los ambientes escolares, [...] pueden ser un buen recurso de análisis, en la medida en que constituyen un modelo metodológico que pretende unas metas y se guía por ciertas finalidades (Gimeno, 1998, p. 48).

Pretendemos analizar la organización del aula de Infantil desde la creatividad y el diseño de tareas. Para ello tomamos como referencia tres ejes: el aula como espacio para aprender a construir y compartir significados; la construcción del conocimiento desde la perspectiva sociocultural y la reflexión como principio de la acción docente

2. Desarrollo del trabajo

2.1. El aula como espacio para compartir significados

Entender lo que es la enseñanza requiere entender lo que pasa en las aulas, los acontecimientos que se suceden en esos ambientes. De

la misma manera, es preciso entender lo que las aulas son en sí, esto es, lo que suponen como fenómeno cultural, como realidad compleja en la que se materializan y se crean unas condiciones de convivencia e intercambio entre docente y alumnado.

Siguiendo los estudios realizados por Pilar Lacasa (1994: 293-294) presentamos cinco rasgos que pueden definir a la escuela como contexto:

- La escuela es un contexto construido por las personas. En este sentido lo esencial son los actores y sus metas.
- La escuela es un contexto esencialmente social y la dimensión personal de las relaciones que se establecen facilita la construcción del conocimiento.
- Los contextos incluyen recuerdos. La escuela está inmersa en procesos colectivos de recuerdo.
- La escuela como contexto es una unidad de análisis.
- La escuela como contexto ha de entenderse en relación con los procesos de cambio que se producen en ella.

Han sido los investigadores que se sitúan en una perspectiva socio-cultural (Cazden, 1991; Edwards & Mercer, 1987) quienes más han insistido en las relaciones de la escuela con la comunidad social en que está inmersa. Esta insistencia en este tipo de relación está profundamente unida, por otra parte, a determinados presupuestos que se relacionan con los principios que rigen los procesos de enseñanza-aprendizaje (Lacasa, 1994).

La escuela y el aula pueden servir para aprender de la diversidad cultural; es un hecho que en nuestro contexto se está produciendo en los últimos años un impresionante incremento de la población inmigrante; nuestras aulas son aulas multiétnicas y es preciso dar respuesta a esa realidad. Por tanto, las aulas pueden y deben ser un lugar de intercambio para aprender a construir y compartir significados. Edwards y Mercer (1987), plantean que el objetivo de la escuela como institución escolar ha de ser la reconstrucción del pensamiento del alumno y para esto se requieren dos condiciones: partir de la cultura experiencial del alumnado y crear en el aula un espacio de conocimiento compartido.

Estos espacios de conocimiento compartido suponen que el aprendizaje en el aula no es nunca individual, limitado a las relaciones cara a cara de un profesor y un alumno. Es claramente un aprendizaje social, con vida propia y sobre todo es una situación compleja. La cuestión está en ¿cómo conseguir armonizar tantos y tan diversos intereses en la compleja vida del aula para provocar una asimilación creativa de la cultura pública por parte del alumnado?

Asumimos con Edwards Y Mercer (1987) la propuesta de crear en el aula un contexto de comunicación y de conocimiento compartido mediante la negociación abierta y permanente. Por parte del docente se trata de potenciar un contexto de comprensión común, enriquecido constantemente con las aportaciones de los diferentes participantes, cada uno según sus posibilidades y competencias.

Y para ello, la función del profesor ha de cambiar y centrarse en: facilitar la aparición del contexto de comprensión común; aportar instrumentos procedentes de la ciencia, el pensamiento y las artes para enriquecer dicho espacio de conocimiento; propiciar el proceso de negociación de todos; facilitar la participación de todos y cada uno en el foro de intercambios simbólicos en que debe convertirse el aula; y, sobre todo, interpretar las concepciones de los alumnos y provocar la reflexión sobre los intercambios que surjan.

Sabemos que cómo se aprende de verdad es reconstruyendo, contrastando cada uno desde su experiencia. Por tanto, cada cual ha de llevar su ritmo y su proceso. Lo importante no es tanto el tipo de actividad sino la implicación y el camino que el alumno va recorriendo, así vamos pasando niveles hacia la reconstrucción del conocimiento pero para eso, yo como docente, he de avanzar también, reconceptualizar mi saber, mis valores, mis actitudes, etc., para contrastarlo con el de los alumnos (Rogoff, 1993).

Es cierto que cuando la negociación se sustituye, se impone el aprendizaje académico al margen de las exigencias experienciales del alumnado. Por ello, es preciso que los docentes seamos conscientes de este hecho porque está en nuestras manos el cambiar la situación y dale funcionalidad a los aprendizajes. De la experiencia vivida en las aulas de Infantil constatamos que trabajando por Proyectos posibilitamos y potenciamos una escuela que favorezca la comprensión y posibilite el disfrutar aprendiendo ya que educar es también comunicar actitudes, emociones

y afectos; formar personas cada vez más autónomas que sean capaces de comprender la realidad en la que viven (Pérez y Gallardo, 2008).

Crear el espacio de comprensión común requiere, como mínimo: un compromiso de participación por parte de alumnado y profesorado; un proceso abierto de comunicación; un cambio profundo en la concepción de todos los elementos que condicionan la vida y el trabajo en el aula: profesor, curriculum, organización, evaluación, etc. Por tanto, el debate abierto en el aula implica a todos en diferente medida, porque se apoya en las preocupaciones y conocimientos que cada uno activa y comparte.

La enseñanza es un proceso de construcción cooperativa y, por lo tanto, los alcances del pensamiento reflexivo y crítico se generan en la clase con los sujetos implicados (Camilloni y Davini, 1998: 111).

Es importante no olvidar que la escuela y el aula pueden servir para aprender de la diversidad cultural y también como lugar de intercambio para comprender los significados del otro, y así ponernos en su lugar y aprender de y con él/ella. El aula se convertirá entonces en un espacio privilegiado de convivencia y de intercambio, donde el alumnado aprenderá a reconocer, no meramente a aceptar, el punto de vista del otro.

Asumimos con Lomas (1996) que el aula es un espacio a construir, no tanto físicamente como simbólicamente. En las aulas pasan muchas cosas y a mucha velocidad. Es muy importante crear una organización del aula que promueva el desarrollo de experiencias funcionales, relevantes y significativas. Así la clase puede ser un lugar de discusión y debate que ayude a construir una autoconsciencia razonada (Hernández, 1995).

Como ya sabemos, el conocimiento no se transmite sino que se construye y construyéndolo reconstruimos nuestro concepto de la realidad (Edwards y Mercer, 1987).

Participamos de la idea de lo importante que es potenciar un aula compleja y diversa para provocar aprendizajes interesantes por lo que la investigación en la escuela se convierte en un principio didáctico.

Loris Malaguzzi fundador de las Escuelas de Reggio Emilia, construye una imagen de niño, basada en su competencia, su potencialidad y sus derechos. Imagen de niño potente, sensible en varios aspectos, pero sobre todo abierto en sus sentidos, competente. Pone así en primer plano la condición de respetar la subjetividad del niño. Su expresión

y su capacidad creativa, enfatizando la solidaridad de los niños entre sí y con el ambiente que los rodea. Para que se produzca este proceso en el niño, debe estar presente un educador co-creador del saber. Cada día el niño, despliega ante nosotros la responsabilidad de su ser único, femenino o masculino, su esencia, su sentido de humanidad, único en sus diferencias, portador de las diferencias de él y de nosotros.

2.2. La construcción del conocimiento desde la Perspectiva Sociocultural

La construcción de un docente reflexivo, al que acabamos de referirnos, requiere, por nuestra parte, que ayudemos a nuestros alumnos a reelaborar el conocimiento educativo sobre la realidad escolar y la enseñanza que traen de su experiencia como alumnos en las aulas y de su contacto con las ideas, valores y creencias de su ámbito sociocultural. Dicha reelaboración del conocimiento exige integrar el mencionado conocimiento experiencial con la cultura pedagógica objetiva, construida socialmente, y con las distintas teorías que aportan las materias del curriculum de maestro (Gimeno, 1998).

Esta pretensión supone tener en cuenta en la metodología de nuestras clases el principio vygotskiano de que el individuo, y con él su pensamiento, se construye socialmente. De ello se deriva la necesidad de reflexionar conjuntamente en las clases, posibilitando con ayudas las actividades de aprendizaje.

Las investigaciones de B. Rogoff (1993), de Edwards y Mercer (1987), Mercer (1997), y Galbraith, Van Tassel y Wells (1997), muestran formas de guiar la construcción conjunta del conocimiento en el aula desde esta perspectiva sociocultural.

En este proceso de reconstrucción del conocimiento destaca la importancia que tiene el hacer conscientes a los alumnos de sus propios procesos cognitivos y de actuación (Martí, 1999; Álvarez, 1990), así como la integración de distintas clases de saberes y aportaciones procedentes de diferentes ámbitos científicos. En este sentido en el Proyecto del Cuerpo Humano mostramos, desde el desarrollo de un proyecto de trabajo, cómo el lenguaje facilita la construcción social del conocimiento

en un aula de niños de 5 años, así como los procesos de interacción y los conocimientos construidos (Fernández & Gallardo, 2016).

El reflexionar sobre situaciones de aula, el trabajar en colaboración con otras personas llega a generar comportamientos en los futuros docentes cercanos a la enseñanza democrática y sensible a los problemas actuales de la educación por lo que en este planteamiento tratamos de diseñar nuestra metodología docente.

Es posible y deseable que los docentes en la práctica desarrollen investigaciones extrayendo de su actividad cotidiana problemas educativos que serán abordados para su resolución. En este sentido, la investigación-acción se proyecta como una metodología flexible y potente que le puede ser muy útil al docente indagador, en tanto que favorece el desarrollo profesional, que ayudará a recuperar la autonomía profesional y a superar la ruptura entre la teoría y la práctica, y la democratización del conocimiento y la toma de decisiones.

Una de las ventajas de la investigación-acción cabalmente asumida es que permite ver la realidad educativa en su totalidad, dentro de un medio histórico social más amplio, es decir, se analizan de manera crítica las interrelaciones del entorno y la totalidad en la cual está sumergido. Esta ventaja es esencial para transformar de raíz lo que queremos que cambie. Y actualmente puede notarse una clara motivación por el cambio, ya que la realidad educativa es por definición dinámica, activa e intencional. Algunos de estos cambios pueden traducirse en: crear nuevos contextos de aprendizaje profesional que posibiliten al profesor generar entornos que faciliten el aprendizaje en sus alumnos; fomentar el “aprender a aprender” donde todos los implicados del ambiente educativo se vean activamente involucrados en la consecución de esta meta, así como la formación integral de los alumnos; por otro lado creemos que todos los profesionales de la educación son potencialmente capaces de valorar reflexiva y críticamente su actuación con el fin de mejorar y brindar una educación de calidad a sus alumnos.

La propuesta de una pedagogía crítica es necesaria e importante para reflexionar día a día sobre lo que hacemos, lo que pasa en nuestro entorno y en nuestro mundo. El enfoque de investigación-acción conduce a una educación crítica, problematizadora, liberadora, que forma personas partícipes del proceso educativo más allá de lo apa-

rente y de lo existente; se centra en identificar y analizar los sucesos educativos promoviendo herramientas claves para su resolución. Así mismo propone que las escuelas sean espacios donde se formen equipos de trabajo de investigación hacia la mejora de las prácticas educativas: se trata de una manifestación donde se potencian los escenarios escolares con miras a formar voluntariamente seres críticos y reflexivos que colaboren en el cambio.

Asumimos que, el docente debe pensar y repensar la enseñanza desde la escuela Infantil a la educación Secundaria, plantear sus problemas y aportar posibles soluciones y perspectivas de acción, ponerlos en práctica y evaluarlos posteriormente. Es éste un auténtico ejemplo de una educación democrática. En otras palabras, dentro de la investigación acción los educadores reflexionan sobre su práctica y sus ideas para desarrollar teorías y propuestas educativas; esto implica lecturas, intercambios de ideas y experiencias entre docentes. La planificación de un diseño de cambio para la acción pedagógica y su seguimiento y desarrollo van a acompañar al docente en su acción de cambio en la práctica.

En este sentido y en relación con la propuesta de considerar el aula como espacio para compartir significados, el diseño de tareas creativas facilita la construcción del conocimiento desde la Perspectiva Sociocultural.

2.3. La reflexión como principio de la acción docente

La manera auténtica de ver cómo el conocimiento se relaciona con la acción es observando cómo ocurre verdaderamente esa relación en quienes se ven obligados a realizarla, esto es, los prácticos y profesionales. Schön (1992) ha elaborado un conocimiento sobre las prácticas que comparten con la enseñanza ciertas características: ser inciertas, inestables, singulares y en las que hay conflictos de valor. El autor ha interpretado la epistemología de la práctica de los profesionales como una reflexión en la acción.

Esta reflexión en la acción participa en gran medida de las características del conocimiento intuitivo, que usamos en muchas situaciones espontáneas y cotidianas de nuestra vida. Son situaciones en las que no

hay un pensamiento previo; el conocimiento no precede a la acción, sino que está tácitamente encarnado en ella. Esto no quiere decir que sea un conocimiento sobre el que no se pueda pensar. A veces pensamos sobre lo que hemos hecho, e incluso, en ocasiones, podemos pensar sobre ese hacer algo mientras lo hacemos. Es a esto último a lo que Schön llama reflexión en la acción.

Cuando el profesional reflexiona en la acción se convierte en un investigador en el contexto práctico. Cuando el práctico intenta resolver el problema al que se enfrenta, intenta a la vez comprender la situación y cambiarla. “Su indagación no se limita a una deliberación sobre los medios que dependen de un acuerdo previo sobre los fines. No mantiene separados los medios de los fines, sino que los define interactivamente a medida que articula una situación problemática. No separa pensamiento de acción...” (Schön, 1992: 69).

Pretendemos formar profesionales reflexivos y críticos capaces de enfrentarse a la complejidad y diversidad del aula y, tratando de comprenderla, tomar decisiones coherentes que faciliten su intervención. Para conseguirlo, pensamos que en nuestras aulas de educación Infantil hemos de ofrecer ejemplos de tareas y situaciones que han de saber hacer como maestros/docentes de Infantil, acompañados de todo el cuerpo teórico que las sustenta. En síntesis diremos que, tratamos de formar maestros que sepan reflexionar críticamente sobre la enseñanza que desarrollan y profundizar en la fundamentación científica, práctica e ideológica, de las decisiones que individualmente y como equipo de profesores adopten en el desarrollo del curriculum. Con este fin, las situaciones de aula, recogidas en los materiales para la enseñanza y nuestra metodología de clase deben mostrar la implicación del pensamiento en la acción tal como aparece en la práctica y las potencialidades que ofrece la reflexión sobre la propia acción de enseñanza para remodelar el pensamiento del profesor (Altava, Gallardo, Pérez y Ríos, 2002).

Las competencias que, a nuestro entender, el futuro maestro deberá aprender para convertirse en un profesional reflexivo, capaz de tomar decisiones y buscar soluciones colaborativamente ante los retos y problemas de la práctica de la enseñanza estarán basadas, de un lado, en las fuentes del curriculum; es decir, en la fuente social, epistemológica, psicológica y pedagógica. Y de otro, en las decisiones referidas al para qué, qué, cuándo,

cómo, y con qué y la concreción en torno a la evaluación -qué, cuándo y cómo- y por último, en aquellas competencias relacionadas con una formación personal tal y como sugiere Zabalza (1999), que desarrolle en los profesores en cuanto individuos, madurez, equilibrio personal, autoestima, capacidad de relación, respeto a la diversidad, descentración, mejora de la sensibilidad para acceder a las necesidades de los alumnos, etc.

La necesidad de una competencia reflexiva se nos muestra como una de las prioritarias a la hora de ir conformando un modelo de formación docente de danza. Como bien señala Medina Rivilla (1993) profesionalizarse es asumir un proceso de mejora personal, colaborativa y tecnológica, que haga posible que la actividad educativa sea cada vez más reflexiva y compleja. A nuestro entender, la reflexividad va a planear sobre las demás competencias que la sustentarán.

La práctica reflexiva supone reconocer que los docentes deben desempeñar un papel activo en la formulación de los propósitos y fines de su trabajo, y significa también, el reconocimiento de que el proceso de aprender a enseñar se prolonga durante toda la carrera de cualquier profesor.

Esta actitud reflexiva, va conformándose cuando los profesores en formación comienzan a preguntarse por qué están haciendo lo que están haciendo en el aula y cuando este cuestionamiento va trascendiendo el problema de la utilidad inmediata y se van observando las íntimas relaciones existentes entre la escuela, los contextos sociales, políticos y económicos en los que está emplazada.

De todo lo expuesto se deduce que es evidente la necesidad de formar a los futuros docentes para que tomen conciencia y reflexionen más allá de lo puramente académico (Gallardo y Altava, 2003). La escuela pública precisa de profesionales que hayan aprendido en su formación inicial todo esto, además de haber aprendido metodologías como los proyectos de trabajo para crear ambientes educativos en sus aulas para enseñar a aprender a otros, aprendiendo ellos a la vez.

Hacer proyectos es una forma de acercarse a la realidad para conocerla y modificarla, lo que supone definir el objetivo, decidir qué se va a hacer. Esta concreción va a caracterizar toda la actividad creadora. Proyectar es anterior a planificar y programar, proyectar implica definir el objetivo, porque, antes de planificar, programar o diseñar, hay que decidir qué se va a hacer. La inteligencia no se caracteriza sólo

por resolver problemas, sino también por plantearlos, es decir, para inventar proyectos de investigación se necesita esa actividad creadora, que intente ir más allá de lo conocido. Sin esta actividad creadora el progreso científico no habría existido.

Para Diez (1995), los proyectos consisten en dar a los niños la oportunidad de elegir, guardar todo lo que traen, recoger sus propuestas, ya que, si no ven que éstas están materializadas, no se sienten seguros. Para la autora, en los proyectos cabe todo; cada proyecto realizado ha venido de la mano de alguien (de los niños o de la maestra); y la maestra ha estado presente en la tarea diaria lo mismo que los niños. Los proyectos realizados, a partir de lo que los niños han traído, son más atractivos.

3. El juego como experiencia creativa en Educación Infantil

*“En el hombre autentico, siempre hay un niño que quiere jugar”
(Nietzsche).*

La educación infantil es la etapa educativa durante la cual se producen cambios profundos en el desarrollo de los niños y las niñas de importancia crucial. Al igual que las demás etapas educativas, se basa en unos principios básicos. Hay que conocer y entender estos principios para saber la forma en la que los niños y niñas de estas edades aprenden, y así poder intervenir con ellos.

Los principios de los que hablamos son los siguientes: globalización, aprendizaje significativo, individualización, principio lúdico, vivencial, socialización, metodología activa y participativa, etc.

El principio de globalización hace referencia a la forma en la que aprenden los niños y niñas en estas edades. Éstos perciben su entorno como un todo, de manera general, sin fijarse en los detalles. De ahí la importancia de que también los docentes centren su enseñanza e intervención en el desarrollo global de las capacidades del alumnado (Bassedas, Huguet y Solé, 2012).

Cuando hablamos de aprendizaje significativo nos referimos a que las nuevas adquisiciones de los niños han de tener un significado para que éstas sean aprendidas. En este proceso tanto el alumnado como el

profesorado tienen un papel importante. El profesor tendrá que conocer a su alumnado para poder transmitirle conocimientos que se ajusten a sus necesidades e intereses. El alumno ha de tener una actitud más que activa para que se pueda dar este aprendizaje (Gallego, 2010).

El principio de individualización se basa en la idea de que todos los niños y niñas son diferentes. Así que la atención educativa tendrá que ser dirigida a cada uno de ellos en relación a sus características.

Otro principio que hay que resaltar es el de la socialización. Los niños necesitan relacionarse, interactuar con los demás para desarrollarse y para adaptarse al medio que les rodea. Como ejemplo de actividades para fomentarlo se propondrán en el aula trabajos en grupo.

El principio lúdico se caracteriza por la necesidad de intervenir en la educación infantil mediante el juego, ya que a través de éste los niños aprenden. El juego es una actividad necesaria en el desarrollo de todos los seres humanos, pero en especial en la infancia.

Podemos entender el juego desde dos formas diferentes: el enfoque cultural y el psicológico. Empezando por el cultural, el juego es considerado como una actividad necesaria en los seres humanos. En el enfoque psicológico se considera al juego como una actividad necesaria en el desarrollo del niño. En esta forma de interpretar el juego nos apoyamos en autores como Piaget, Vygostky y Wallon. Piaget considera que en la infancia los niños aprenden a través del juego. Este autor hace hincapié en la evolución del desarrollo cognitivo. Vygostky se centra en el desarrollo social a través del juego y Wallon sostiene que a través del juego se produce el desarrollo del niño (Decroly, 1983).

Podría decirse que para los niños de 3, 4 y 5 años todo es juego. A esta edad, la especie humana se encuentra realmente en la etapa de *homo Ludens* (hombre que juega) ya que jugar para ellos es una manera de vivir. El juego se caracteriza por llevarse a cabo mediante una acción, ser una actividad libre, voluntaria, espontánea, significativa, interesante, motivadora, que tiene un fin y produce al participante, que actúa de forma activa, sensaciones de diversión o totalmente contrarias, de disgusto (Winnicott, 1979).

Las situaciones de juego también ayudarán al desarrollo de la creatividad, la imaginación, la autonomía, confianza y seguridad, identidad personal, etc. Mediante el juego los niños se expresan, aprenden, interaccionan con sus iguales. Además de todo esto, el juego sienta las

bases para un buen aprendizaje, ya que favorece la atención, la concentración y la memorización (Piaget, 2001).

Si el juego es el principal medio de aprendizaje de los niños y niñas, es por tanto, una metodología imprescindible en las aulas de Infantil. Sabemos por las observaciones realizadas en educación Infantil que, los juegos posibilitan al profesorado conocer más y mejor a los niños. Para ello, el profesorado ha de saber ofrecerle juegos adecuados a sus intereses y necesidades. El profesorado integrará en los juegos los conceptos que quiera enseñar en su aula, facilitando así la implicación de los niños y la adquisición de estos conceptos (Bassedas, Huguet y Solé, 2012).

Hay diferentes tipos de juegos. Éstos son los simbólicos, de ejercicio, juegos con reglas impuestas, de construcción y cooperativos. Los juegos simbólicos dan la posibilidad a los niños de relacionarse con el mundo que les rodea, así como poder entenderlo mejor. También ofrecer un desarrollo de la expresión, comunicación, creatividad e imaginación, relación, etc. Los juegos de ejercicio y de construcción proporcionan a los niños el desarrollo de diferentes habilidades tanto motoras como cognitivas. Los juegos con reglas y los cooperativos ayudan a los niños a relacionarse, entender la diversidad, comunicarse, etc., y en el cooperativo aprenden a trabajar en equipo. De ahí la importancia de plantear la metodología de aula desde la realización de Proyectos de Trabajo (Pérez y Gallardo, 2008).

En sus juegos, los niños de 3, 4 y 5 años abordan ideas que son importantes en su vida; juegan a explorar su mundo interior tanto como el mundo de afuera, a controlar sus emociones. Jugando aprenden a llevarse bien con otros, descubren lo que se sentiría siendo otra persona, se inician en aprender a apreciar lo positivo del dar y del tomar. Los juegos de los niños de estas edades nos dicen mucho de sus intereses, de sus ideas y de su estado de desarrollo.

El aula de Infantil es como un teatro en la que conviven los conocimientos de las personas y los saberes de la institución Escolar. Y el maestro/a ha de aprender a dialogar con los alumnos para buscar el equilibrio entre ambos. En todo nuestro planteamiento de la enseñanza, asumimos que el juego es el recurso básico por excelencia para disfrutar, aprender y promover el desarrollo de experiencias relevantes y significativas. Los momentos de emoción, diálogo y comunicación que

van surgiendo en el grupo-clase favorecen las relaciones entre iguales y posibilitan un contexto compartido de aprendizaje. Por ejemplo: “aprendemos matemáticas a partir de los juegos” y en concreto el Juego de los Bolos. Todos estos son aspectos que se vinculan con el desarrollo del currículum en educación Infantil (Pérez y Gallardo, 2003). Llegado este momento nos planteamos: ¿Cómo podemos estimular la creatividad en el diseño de tareas?

Queremos señalar también, la inclusión del juego tanto en la Ley Orgánica de Educación (2006) como en el currículo de primer y segundo ciclo de Educación Infantil, tal y como se recoge en el Decreto 37/2008 y Decreto 38/2008.

Los niños y niñas de educación infantil tienen un mundo interior mucho más organizado del que los adultos creemos, puesto que construyen significados sobre la vida cotidiana para comprenderse a ellos mismos, para comprender a las personas y para comprender el mundo que les rodea (Morin, 2000).

En educación infantil, la asamblea constituye un foro, en el que profesorado y alumnado analizan y debaten todo tipo de temas relacionados con la convivencia, el juego y el trabajo escolar. Su estructura y funcionamiento son especialmente apropiados para que las alumnas y los alumnos aprendan un modelo de participación democrática. En la asamblea se pueden expresar libremente las ideas y opiniones, y las decisiones se tienen que tomar de modo democrático, lo cual supone que, cuando no existe consenso sobre un tema, es necesario realizar una votación sobre las opciones existentes. Poner en marcha la asamblea en educación infantil requiere: espacio y tiempo regulado para ella; Normas de funcionamiento: participación, límites y posibilidades; Importancia y validez de los acuerdos que en ella se tomen y, garantizar la libertad y la justicia.

El juego tiene dos componentes, uno de entretenimiento y otro educativo. Cuando los niños juegan se divierten y también se educan, aunque no exista por su parte ninguna de las dos intenciones; es el adulto quien programa actividades lúdicas con determinados objetivos. Por ejemplo, a través de los juegos motóricos y sensoriales, el pequeño desarrolla destrezas motrices, toma conciencia de su cuerpo, aprende a utilizarlo y a controlarlo, se estimulan y desarrollan sus sentidos. Con la acción sobre los objetos, conoce sus cualidades y va interiorizando el

mundo que le rodea. Aprende características de la realidad y las controla, adaptando la realidad para modificarla de acuerdo con sus deseos.

El juego es un recurso para el aprendizaje que cuenta con la ventaja de ser muy motivador, por lo que se puede emplear como medio de favorecer aprendizajes, sin que ello suponga ningún esfuerzo para el niño. El juego respeta la individualidad de cada niño y está vinculado a los distintos aspectos del desarrollo en las dimensiones afectiva, motriz, cognitiva y social.

4. A modo de conclusiones

Del trabajo realizado podemos inferir que el diseño de tareas en educación Infantil ha de ser personalizado, atendiendo siempre a las necesidades e intereses de nuestro alumnado. En la puesta en práctica de las diferentes tareas se ha favorecido y potenciado en los niños y las niñas el desarrollo del pensamiento creativo, la expresión libre y la autoconfianza.

Las observaciones realizadas en aulas de Infantil nos llevan a considerar el espacio escolar como ambiente de aprendizaje en el que hay que tomar decisiones en torno a la organización del espacio y de los materiales didácticos disponibles; a cómo equiparlo y enriquecerlo para que se convierta en un factor estimulante de la actividad y posibilite la interacción/gestión entre las personas que participan en el aula; a cómo organizar el acceso de las criaturas a los espacios y materiales, y a los contenidos de aprendizaje. Hablar del concepto de creatividad es referirse a la imaginación, a la originalidad, al pensamiento divergente, a la sensibilidad y a la flexibilidad del niño para adaptarse al contexto del aula.

Trabajando por Proyectos tomamos como referente los saberes e intereses del alumnado. Se proponen experiencias en las que se consideran y se respetan las ideas, las preguntas y las respuestas de los niños y niñas, se promueven ambientes que contribuyan al diálogo y a la escucha atenta, como ejes centrales de la comunicación y de la práctica pedagógica, en la que los educadores acompañamos al alumnado con atención y respeto.

Los proyectos de trabajo eligen fomentar la interacción (docente-alumno y alumnos entre sí) con el propósito de conseguir la construcción conjunta del conocimiento, para lo que se sirven de las posibilidades que ofrece el espacio social del aula. Estas propuestas pedagógicas suelen otorgar una atención prioritaria a la comunicación, que, en algunos casos, es entendida como acción conjunta aplicada a la resolución de tareas. Ello implica que en la gestión del aula se tiene en cuenta la iniciativa de los alumnos, con la doble finalidad de mejorar su aprendizaje y de desarrollar en ellos actitudes autónomas y responsables.

Para que los niños y las niñas se conviertan en sujetos activos de su propio aprendizaje, se requiere que los y las educadores(as) comprendan cómo se genera y desarrolla el proceso creativo y la apreciación estética en ellos. De este modo, será posible potenciar su capacidad de apropiación y apreciación de las diferentes experiencias que viven en su propia vida cotidiana y con ello, apoyarlos para que construyan una comprensión activa del mundo que los rodea. En diferentes proyectos realizados en las aulas de Infantil, tales como el Proyecto de los Bolos (Pérez & Gallardo, 2003); el proyecto sobre Salvador Dalí (Pérez & Gallardo, 2008) y el proyecto del Cuerpo humano (Fernández y Gallardo, 2016) hemos podido vivenciar estas experiencias.

La investigación cualitativa nos ha proporcionado un acercamiento naturalista e interpretativo al mundo del aula. Hemos podido estudiar y analizar cuestiones en su ambiente natural (aula de 3, 4 y 5 años), tratando de buscar significados, interpretando desde las observaciones realizadas las interacciones y procesos que han surgido en los términos de los significados que las personas les dan (Denzin y Lincoln, 2005).

5. Referencias bibliográficas

Altava, V., Gallardo, I., Pérez, I., y Ríos, I. (2002). La reflexión como motor de cambio en el aula. *Revista Investigación en la Escuela*, (47), 105-112.

Álvarez, A. (1990): "Diseño cultural: una aproximación ecológica a la educación desde el paradigma histórico-cultural. *Infancia y Aprendizaje*, 51, 41-77.

Bassedas, E., Huguet, T. y Solé, I. (2012). *Aprender y enseñar en Educación Infantil*. Barcelona: Graó.

- Camilloni, A. y Davini (1998). *Corrientes didácticas contemporáneas*. Buenos Aires: Paidós.
- Cazden, C. (1991). *El discurso del aula. El lenguaje de la enseñanza y el aprendizaje*. Madrid: Paidós.
- Decreto 38/2008, de 28 de marzo, del Consell, por el que se establece el currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunitat Valenciana (DOCV 03/04/2008).
- Decroly, O. (1983). *El juego educativo*. Madrid: Morata.
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. London/ Thousand Oaks: Sage Publications.
- Edwards, D. y Mercer, N. (1987). *El conocimiento compartido*. Barcelona: Paidós.
- Fernández, P. & Gallardo, I. M. (2016). El lenguaje como medio de construcción social del conocimiento en Educación Infantil. *Revista Iberoamericana de Educación*, Vol. 71 (2016), pp. 111-132
- Freire, P. (2005). *Pedagogía de la esperanza*. México. Siglo XXI
- Galbraith, B., Van Tassel, M. A. y Wells, G. (1997). "Aprendizaje y enseñanza en la zona de desarrollo próximo". En A. Álvarez (Ed.), *Hacia un currículum cultural. La vigencia de Vygotski en la educación* (55-76). Madrid: Infancia y Aprendizaje.
- Gallardo, I. M. y Altava Rubio, V. (2003). Del Análisis de la Práctica a la Construcción del Conocimiento en la Formación de Maestros. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*.46:135-150.
- Gallego, J. (2010). *Educación Infantil*. Málaga: Aljibe.
- Gimeno, J. (1998). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata.
- Lacasa, P. (1994). *Aprender en la escuela, aprender en la calle*. Madrid: Aprendizaje Visor.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).
- Lomas, C. (1996). "La comunicación en el aula" en *Signos. Teoría y práctica de la Educación nº 17*
- Martí, E. (1999). "Metacognición y estrategias de aprendizaje". En J. L. Pozo y C. Monereo (Coords.), *EL aprendizaje estratégico*. Madrid: Santillana.
- Medina Rivilla, A. (1993). *La formación del profesorado para una nueva educación Infantil*. Buenos Aires: Cincel.
- Mercer, N. (1997). *La construcción conjunta del conocimiento*. Barcelona: Paidós

- Morin, E. (2000). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa
- Pérez, V. y Gallardo, I. M. (2008). Miradas y palabras de niños y niñas interpretando a Salvador Dalí. Una experiencia de arte en Educación Infantil. *Revista Kikiriki* , 87-88. Págs. 79-88
- Pérez, V.; Gallardo, I. (2003). Jugamos a los bolos o hacemos matemáticas? Intercambio de saberes entre Educación Infantil y Primaria. *Cooperación Educativa. Kikiriki* 71-72: 74-79.
- Piaget, J. (2001). *Psicología y Pedagogía*. Barcelona: Critica.
- Rogoff, B. (1993). *Aprendices del pensamiento*. Barcelona: Paidós.
- Schön, D. A. (1992). *La formación de profesionales reflexivos*. Barcelona: Paidós
- Vecchi, V. (2013). *Arte y creatividad en Reggio Emilia: El papel de los talleres y sus posibilidades en educación Infantil*. Madrid: Morata
- Winnicott, D. V. (1979): *Realidad y juego*. Barcelona: Gedisa.

PELOS CAMINHOS DA ESCOLA INCLUSIVA

Joaquim Monteiro Brigas
Inspeção-Geral da Educação e Ciência
joaquim.brigas@igec.mec.pt

Resumo

A escola atual, mercê da diversidade de públicos que a integram, tem necessidade de se organizar para responder a todos de acordo com as suas necessidades. Esta é a missão da escola inclusiva: proporcionar uma educação de qualidade a todos os alunos de acordo com as suas necessidades. Os alunos com necessidades educativas especiais de carácter permanente são uma franja da população escolar que necessita de mais recursos para poderem aceder ao currículo nas mesmas condições dos demais. Os alunos que estão integrados na educação especial usufruem de um conjunto de medidas educativas diversificadas e são mobilizados recursos especializados para que a atividade e participação dos discentes seja potenciada de modo a esbater a diferença do seu desempenho relativamente aos demais.

Perante estas exigências, estará a escola capacitada para se organizar e prestar um serviço educativo de qualidade a todos os alunos e de acordo com as suas necessidades? Esta é questão orientadora para a reflexão em torno da problemática da construção da escola inclusiva.

O artigo é o resultado de um processo de reflexão a partir dos resultados obtidos pelas intervenções da Inspeção-Geral da Educação e Ciência realizadas na região centro, durante o ano de 2016, no âmbito da atividade *Educação Especial – Respostas Educativas*. Estas ações

incidem no *continuum* que vai do planeamento e organização da educação especial até às respostas educativas e aos resultados dos alunos. A metodologia seguida foi de natureza qualitativa assente na análise interpretativa dos documentos finais das ações inspetivas de modo a responder à questão orientadora.

As conclusões obtidas a partir da análise dos resultados das ações inspetivas permitem apreciar o modo com as escolas se organizam para prestar este serviço educativo e também aferir a qualidade das respostas educativas. Pela análise dos guiões e dos relatórios de escola conclui-se que a escola inclusiva é um processo com avanços e recuos. As práticas organizacionais e os modelos de atendimento são diversos e os resultados refletem essa diversidade. Lado a lado encontramos caminhos de inclusão e também de exclusão.

Palavras-chave: qualidade, educação especial, equidade, exclusão, inclusão

1. Introdução

O título do artigo remete-nos para uma metáfora da inclusão como um caminho por onde anda que constrói diariamente a escola e também o caminho que percorrem aqueles que avaliam e acompanham as escolas. O caminho remete para a ideia de movimento, de progresso. Os caminhos da inclusão são, por isso, um processo de crescimento com um sentido e uma intencionalidade que é o de uma escola para todos.

O objetivo deste artigo é, antes de mais, apresentar uma reflexão sobre o que é feito na escola portuguesa relativamente aos alunos com necessidades educativas especiais a partir dos dados recolhidos através das ações inspetivas levadas a cabo pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência, no âmbito da atividade Educação Especial – Respostas Educativas.

O conceito de necessidades educativas especiais foi introduzido pelo Warnock Report, em 1978, no Reino Unido, colocando a tónica na avaliação das características individuais dos alunos e responsabilizando-se a escola regular pela ativação de medidas e recursos educativos especializados adequados a cada situação específica. São identificadas as formas

de necessidades educativas especiais que dizem respeito a (i) utilização de equipamentos especiais, facilidades ou recursos, modificação do meio ou técnicas especiais de ensino; (ii) currículo especial ou modificado; (iii) particular atenção à estrutura social e ao clima emocional em que a educação decorre. (Warnock: 1978). Podemos assim dizer que o conceito de necessidades educativas especiais não está ligado às patologias, mas sim às diferentes necessidades de atendimento e intervenção educativa, não só em termos escolares mas em relação a todos que de alguma forma participam na educação da criança.

Este conceito abarca todos os alunos que exigem recursos ou adaptações especiais no processo de ensino/aprendizagem, não comuns à maioria dos alunos da mesma idade, por apresentarem dificuldades ou incapacidades que se refletem numa ou mais áreas de aprendizagem (Bairrão, 1998).

O conceito foi adotado no nosso país e integrado no nosso regime jurídico com a publicação do Decreto-Lei 319/91, de 23 de agosto, constituído um marco decisivo na garantia do direito de frequência das escolas regulares de muitos alunos que, até então, estavam a ser educados em ambientes segregados. As necessidades educativas especiais assim perspectivadas abarcam um grupo muito heterogéneo de alunos, cujas dificuldades ou incapacidades podem ir de grau ligeiro a severo e cujas necessidades educativas podem ter um carácter mais ou menos prolongado. Assim, estão identificados alunos com necessidades educativas especiais que são justificadas por défices físicos ou mentais, devidamente atestados pelos serviços de saúde e outro tipo de alunos que não têm a justificação médica para as suas dificuldades e necessidades educativas. É nesta perspectiva que Rodrigues (2001) fala em dois tipos de alunos: os que têm necessidades educativas “normais” e os que têm necessidades educativas “especiais”. Apenas os que apresentavam alguma deficiência (os segundos) tinham apoio personalizado que lhes permitia acesso ao currículo. Em 2001 Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, (reorganização curricular do ensino básico) considera para efeitos de integração na educação especial os alunos:

com necessidades educativas especiais de carácter permanente os alunos que apresentem incapacidade ou incapacidades que se reflitam numa ou mais áreas de realização de aprendizagens, resultantes de deficiências de ordem sensorial, motora ou mental, de perturbações da

fala e da linguagem, de perturbações graves da personalidade ou do comportamento ou graves problemas de saúde. (art.º 10.º)

A assunção do conceito, nestes termos, contempla simultaneamente variáveis de diferentes naturezas e considera também os resultados gerados pelas suas interações. O Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, (definição dos apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário) visa:

a criação de condições para a adequação do processo educativo às necessidades educativas especiais dos alunos com limitações significativas ao nível da atividade e da participação num ou vários domínios de vida, decorrentes de alterações funcionais e estruturais, de carácter permanente, resultando em dificuldades continuadas ao nível da comunicação, da aprendizagem, da mobilidade, da autonomia, do relacionamento interpessoal e da participação social. (art.º 1.º)

Verifica-se que o critério de elegibilidade para a integração do aluno na modalidade de educação especial passa a ser o facto de os alunos apresentarem:

- Limitações significativas ao nível da atividade e da participação num ou vários domínios de vida;
- Alterações funcionais e estruturais de carácter permanente;
- Dificuldades continuadas ao nível da comunicação, da aprendizagem, da mobilidade, da autonomia, do relacionamento interpessoal e da participação social.

Neste contexto a classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde – crianças e jovens vai contemplar uma série de componentes (funções e estrutura do corpo, atividade e participação e fatores contextuais) que abarcam, numa perspetiva dinâmica, todas as dimensões relacionadas com as necessidades educativas especiais e a sua utilização passa a ser o principal referente para a elegibilidade dos alunos a integrar na educação especial. Defende esta perspetiva Simeonsson, et al (2010), considerando que este referente foi projetado para ser usado de forma positiva como uma alternativa para a justificação das razões que levam à necessidade da prestação do serviço educativo no âmbito da educação

especial. Deve ajudar, também, a definir o tipo de apoio baseado nas características funcionais tal como se definem pela atividade e participação.

O referente encontra-se ancorado no modelo biopsicossocial, o qual pressupõe uma abordagem sistémica, ecológica e interdisciplinar na compreensão do funcionamento humano, permitindo descrever o nível de funcionalidade e incapacidade dos alunos, bem como identificar os fatores ambientais que constituem barreiras ou facilitadores à funcionalidade. A classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde – crianças e jovens representa um progresso quer em relação aos modelos que se focalizam apenas em aspetos individuais e nas incapacidades (os chamados modelos biopsicológicos) quer em relação aos modelos sociais que colocam todo o foco no funcionamento das estruturas e instituições sociais.

Correia (2010b) diz que a aplicação da classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde – crianças e jovens tem gerado grande confusão devido à insegurança e pouca formação dos seus utilizadores o que tem levado a significativa variabilidade nas respostas dadas às diversas categorias. Defende que é necessária maior investigação académica acerca da natureza, processos e resultados acerca da sua utilização na educação. Há críticas de outra índole, que falam da inadequação do instrumento, que é um instrumento de saúde, para orientar um processo que se quer pedagógico e inclusivo (Rodrigues & Nogueira, 2011).

As medidas legislativas pressupõem alterações de natureza pedagógica e também de cariz organizativo ao nível da centralidade do sistema e também em cada escola onde se presta o serviço educativo. O modelo de atendimento que está subjacente à aplicação da norma legal é o da integração dos alunos com necessidades educativas especiais nas classes regulares. Este modelo assenta na crença de que todas as crianças e jovens têm direito à educação e que os sistemas educativos, e em particular as escolas, têm de ser organizar no sentido de facultar um serviço educativo para todos os alunos independentemente das suas capacidades e condições de saúde.

A inclusão dos alunos nas classes regulares não passa apenas pela mera integração física. A ideia de inclusão vai mais longe e pressupõe que a escola seja “capaz de desenvolver uma pedagogia centrada nas crianças, susceptível de as educar a todas com sucesso, incluído as que apresentam graves incapacidades.” (UNESCO, 1994, p.6).

De facto, a integração centra-se fundamentalmente nos défices dos alunos que são vistos como barreiras à participação. Ao invés, a inclusão coloca essas barreiras à participação dentro da escola e também nas práticas sociais, políticas e práticas escolares (Armstrong & Rodrigues, 2014). A inclusão efetiva só acontece quando existir uma verdadeira integração social, havendo uma interação entre a criança ou jovem que apresenta necessidades educativas especiais e a comunidade educativa no seu todo. No entanto para que esta interação seja possível é necessário criar determinadas condições: nas estruturas organizacionais, já que cabe à escola organizar a melhor resposta educativa; nas atitudes da comunidade, em geral; nas organizações curriculares, no sentido da responsabilização da escola e dos professores, tentando assim evitar que a educação especial se torne um processo de exclusão.

A inclusão está indissolúvelmente ligada à educação especial. É através da prestação do serviço educativo no âmbito da educação especial que os alunos acedem ao currículo. Kauffman (2002) citado por Correia (2010a) diz que a educação especial é um aspeto essencial de um bom sistema educativo. A educação especial assume-se como uma prestação de serviços, envolvendo um conjunto de recursos que podem permitir a construção de um ensino orientado para as necessidades específicas dos alunos com necessidades educativas especiais. “A educação especial não é, ao contrário do que é habitual ler-se na legislação portuguesa e ouvir-se nos meios académicos e nas escolas, uma educação paralela ao ensino regular” (Correia, 2010a: p.14).

A inclusão é um processo que pressupõe que cada escola identifique e elimine as barreiras à aprendizagem e que promova a presença, a participação e o sucesso de todos os alunos, fazendo um enfoque especial nos alunos em risco (UNESCO, 2017).

O processo de uma educação inclusiva não visa apenas a escolarização de todos, persegue uma educação de qualidade para todos e cada um dos alunos. Para atingir este objetivo as escolas devem considerar, conforme inventariam William, Berger e McClendon (2005), quatro dimensões:

1. Foco no desenvolvimento intelectual e social do estudante.
Academicamente, isso significa oferecer o melhor possível no contexto em que a educação é oferecida.

2. Boa organização e utilização dos recursos para melhorar as aprendizagens dos alunos.

Organizacionalmente, isto significa estabelecer um ambiente que leve cada estudante a alcançar níveis elevados.

3. Atenção às diferenças culturais que os alunos trazem para a escola com o objetivo de melhorar as respostas educativas.
4. Uma comunidade acolhedora que envolve toda a sua diversidade ao serviço do aluno e da aprendizagem organizacional

Casanova (2011) vai mais longe e considera que a verdadeira educação tem de ser inclusiva, pois se o não for não é educação. A escola para cumprir a sua missão fundamental tem de ser necessariamente inclusiva.

É na perspetiva de melhoria contínua que foi lançada a atividade de acompanhamento *Educação Especial – Respostas Educativas*, cujos materiais utilizados pelas equipas inspetivas servem de base para a análise que se faz neste artigo.

2. Metodologia

Neste estudo opta-se por uma metodologia qualitativa, assumindo-se uma dimensão heurística. Uma investigação qualitativa caracteriza-se por “contemplar uma metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das perceções pessoais” (Bogdan & Biklen, 1994: p.11). Esta metodologia tem sempre um forte cunho descritivo (Ponte, 1994) e enfatiza a interpretação em contexto, permitindo retratar a realidade. A unidade de análise são as treze escolas onde foi levada a cabo a atividade inspetiva *Educação Especial – Respostas Educativas* na região centro no ano de 2016.

Os resultados das treze intervenções inspetivas ficam plasmados em dois documentos: o guião da atividade e o relatório de escola. O guião percorre o *continuum* que vai desde o planeamento e organização da educação especial até às respostas educativas e aos resultados dos alunos. É composto por cinco módulos: caracterização; modalidades específicas de educação; planeamento e organização; respostas educativas e

resultados dos alunos; observação dos contextos educativos. Os relatórios de escola são apresentados considerando duas grandes áreas: planeamento e organização da educação e especial e respostas educativas e resultados escolares dos alunos. Para cada uma das áreas são expressas asserções dos aspetos mais positivos e dos aspetos a melhorar.

A técnica base para a recolha de dados é a análise documental que incide sobre os guiões e os relatórios de escola para perceber o “modelo praticado”. A assunção deste termo, “modelo praticado”, sustenta-se na ideia de que o dispositivo de avaliação operacionalizado no terreno obedece a um conjunto de características e modos de conduzir o processo sujeito a normas e procedimentos aferidos previamente e que incidem numa certa descrição ou até concetualização do objeto de avaliação.

Os dados obtidos em cada categoria foram somados, verificando-se qual a sua frequência, permitindo apreciar. Foram somados os dados obtidos em cada escola, obtendo-se uma informação global para cada um dos referentes em análise de cada módulo do guião e das asserções dos relatórios. Os resultados obtidos são apresentados seguindo a organização do guião e também do relatório de escola.

3. Apresentação dos resultados

Os resultados são apresentados segundo o guião, com os seus cinco módulos, e os relatórios de escola, considerando as duas áreas de avaliação e para cada uma delas os aspetos mais positivos e os aspetos a melhorar.

3.1. Guião

Caracterização das escolas:

As 13 escolas intervencionadas têm 13854 crianças e alunos.

Estas escolas têm 1016 crianças e alunos com necessidades educativas especiais, representando 7,3% do total de discentes.

Estão inseridos em 467 grupos/turmas, integrando cada grupo/turma uma média de 2,2 crianças/alunos com necessidades educativas especiais.

Os grupos/turmas com redução são 330, representando 70,7% do total de grupos/turmas que integram discentes com necessidades educativas especiais.

No universo intervencionado existem três unidades de apoio especializado para a educação de alunos com multideficiência e surdocegueira congênita e três unidades de ensino estruturado para a educação de alunos com o espectro do autismo (22 alunos).

Existem 11 alunos que deveriam beneficiar de modalidades especializadas de apoio e que não se encontram integrados em escolas de referência ou em unidades.

As medidas educativas de que beneficiam os 1016 alunos e crianças são:

- apoio pedagógico personalizado – 97,4%;
- adequações curriculares individuais – 39,7%;
- adequações no processo de matrícula – 4,6%;
- adequações no processo de avaliação – 80%;
- currículo específico individual – 22,5%;
- tecnologias de apoio – 31,8% .

Os alunos que têm um plano individual de transição são 79, representando 7,8% do total de alunos com necessidades educativas especiais.

No último triênio foram referenciados 559 crianças e alunos, sendo que 54 (9,7%) frequentavam o 3.º ciclo ou o ensino secundário.

Não foram submetidas a avaliação especializada 16 crianças e alunos que foram referenciados.

Não foram integrados na educação especial 23,4% das crianças e dos alunos que foram sujeitos a uma avaliação especializada.

Os docentes de Educação Especial são 85, sendo o rácio de 1 professor para 12 alunos.

Os 79 alunos com plano individual de transição são ainda apoiados por 46 docentes que lecionam as disciplinas da componente académica previstas na Portaria n.º 201-C/2015.

As crianças e alunos com necessidades educativas especiais são apoiados por 39 assistentes operacionais.

As crianças e os alunos beneficiam ainda de apoio especializado prestado por 72 técnicos – 33 psicólogos; 18 terapeutas da fala; 21 fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais.

Foram organizadas 205 ações de (in)formação no âmbito da Educação Especial, sendo que apenas 12 se destinavam a assistentes operacionais e oito a pais e encarregados de educação.

Em cinco das 13 escolas as instalações não se encontram adaptadas às especificidades dos alunos.

Modalidades específicas de educação:

As três unidades de ensino estruturado têm os espaços/áreas com fronteiras bem definidas e delimitadas.

Em duas unidades de ensino estruturado verificam-se problemas relativamente à adequação dos espaços quanto à sensibilidade sensorial de cada aluno e quanto aos sistemas de comunicação aumentativa.

Duas unidades de apoio especializado não têm espaços relativos às atividades de vida diária.

Planeamento e organização da educação especial:

Oito das 13 escolas não definem nos seus documentos estruturantes as metas e as estratégias que se propõem realizar com vista a apoiar os alunos com necessidades educativas especiais.

Em nove escolas não existem critérios de distribuição de serviço do pessoal docente e não docente no âmbito da educação especial.

Em 10 escolas não está definido o perfil para a atribuição da lecionação das componentes do currículo no âmbito dos currículos específicos individuais/planos individuais de transição.

Em nove escolas não é avaliado o impacto da sua ação educativa junto das famílias e da comunidade.

Em quatro escolas não foram elaborados planos de melhoria resultantes da monitorização e autorregulação da Educação Especial.

As parcerias estabelecidas pelas escolas com instituições da sociedade civil destinam-se à planificação e execução das respostas educativas – nove escolas – não existindo para a integração de alunos em emprego apoiado ou em centros de atividades ocupacionais – 11 e oito escolas respetivamente.

Respostas educativas e resultados escolares dos alunos:

Em sete das 13 escolas o documento de referenciação não apresenta evidências que sustenta esse mesmo processo

O processo de avaliação especializada está devidamente sustentado em todas as escolas.

A elaboração dos programas educativos individuais cumpre os requisitos processuais em todas as escolas.

Em 41% dos relatórios circunstanciados não é avaliado o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos.

Em 35% dos relatórios circunstanciados não é avaliada a eficácia das medidas aplicadas.

Em sete das 13 escolas ocorre sobreposição entre o apoio pedagógico personalizado e o horário da disciplina/turma.

Em sete das 13 escolas as adequações curriculares individuais não preveem alteração na organização da sala de aulas.

Em cinco das 13 escolas as adequações curriculares individuais não preveem alterações nos materiais didáticos.

A operacionalização da medida educativa currículo específico individual ocorre dentro das condições previstas em todas as escolas.

Os planos individuais de transição, em cinco escolas, não preveem encaminhamento para a integração em centros de emprego apoiado ou em centro de atividades ocupacionais.

Em 10 escolas ainda não procederam à certificação de qualquer aluno com currículo específico individual que tenha concluído a escolaridade obrigatória.

Em três escolas os alunos com a medida de tecnologias de apoio não foram avaliados pelo Centro de Recursos TIC.

Em três escolas a medida adequações no processo de avaliação não prevê alterações quanto à periodicidade e quanto ao local de realização das provas.

As terapias, sendo variadas, ocorrem dentro e fora das instalações das escolas.

Em nove escolas a monitorização dos resultados dos alunos não é partilhada com a equipa de autoavaliação da escola.

Observação dos contextos educativos:

Foram observados 104 contextos educativos, sendo 26 relativamente a alunos com currículo específico individual, 19 em atividades de apoio personalizado e 46 em sala aula normal.

3.2. Relatórios de escola

As conclusões expressas nesta parte do relatório são estruturadas de acordo com a matriz dos relatórios. Assim, serão destacadas as asserções com maior número de entradas, quando superiores a 10%, nas duas vertentes de *aspetos mais positivos* e *aspetos a melhorar* nos dois campos que constituem o relatório: *Planeamento e Organização da Educação Especial* e *Respostas Educativas e Resultados dos Alunos*.

Foram expressas no total dos relatórios 192 asserções: *Planeamento e Organização da Educação Especial* - 41 como aspetos mais positivos e 57 como aspetos a melhorar; *Respostas Educativas e Resultados dos Alunos* - 34 como aspetos mais positivos e 60 como aspetos a melhorar.

Apesar do elevado número de asserções, e considerando o critério de ponderar as asserções com uma percentagem igual ou superior a 10%, apenas são indicadas 13 no total dos quatro campos que constituem os relatórios de escola.

Planeamento e organização da Educação Especial

Aspetos mais positivos

Estabelecimento de parcerias e de protocolos com vista à execução de respostas educativas - nove entradas: 22%.

Funcionamento da equipa pluridisciplinar responsável pela avaliação especializada dos alunos com vista à sua integração na Educação Especial – seis entradas: 14,6%.

Aspetos a melhorar

Formulação dos critérios de distribuição do serviço docente na Educação Especial – 13 entradas: 22,8%.

Planeamento de mecanismos de monitorização e de autorregulação da Educação Especial - 12 entradas: 21,1%.

Oferta de formação interna para pais/encarregados de educação – oito entradas: 14%.

Identificação de estratégias para o desenvolvimento da Educação Especial nos documentos de planeamento da ação educativa – oito entradas: 14%.

Respostas educativas e resultados dos alunos

Aspetos mais positivos

Construção do currículo específico individual e do plano individual de transição com base no perfil de funcionalidade e faixa etária dos alunos – seis entradas: 18,8%.

Implementação de respostas educativas e de inserção dos alunos com currículo específico individual em atividades de preparação para a vida pós-escolar e para a vida ativa, de acordo com as suas aptidões e capacidades – seis entradas: 18,8%.

Realização da avaliação especializada dos alunos tendo por referência a classificação internacional de funcionalidade - crianças e jovens, contemplando as estruturas e funções do corpo, a atividades e a participação e os fatores ambientais – quatro entradas: 12,5%.

Satisfação dos profissionais e dos encarregados de educação relativamente à ação da escola, no âmbito da Educação Especial – quatro entradas: 12,5%.

Aspetos a melhorar

Referências precisas nos relatórios circunstanciados elaborados no final do ano relativamente à avaliação dos resultados obtidos pelo aluno, ao potencial do seu desenvolvimento biopsicossocial e à eficácia das medidas educativas aplicadas – oito entradas: 13,3%.

Indicação das respostas educativas já implementadas que sustentam a referenciação – sete entradas: 11,7%.

Maior precisão da medida adequações curriculares individuais, considerando a introdução de alterações relativamente aos conteúdos, objetivos, atividades, estratégias, materiais didáticos e processos e instrumentos de avaliação, de modo a que os alunos cumpram as metas do currículo nacional – seis entradas: 10%.

4. Conclusões

A população escolar com necessidades educativas especiais ultrapassa os 7% do total de alunos das 13 escolas intervencionadas. Esta população apresenta dificuldades diversificadas no acesso ao currículo que se consubstancia em diferentes medidas educativas. Cerca de um quarto dos alunos com necessidades educativas especiais usufrui de currículo específico individual, isto é, não acede ao currículo comum. Algumas medidas assumem uma natureza quase universal para este conjunto de alunos. Mais de 90% têm apoio pedagógico personalizado e 80% adequações no processo de avaliação.

A intervenção no ambiente educativo, designadamente na redução do número de alunos por turma acontece em cerca de 70% dos casos.

Os recursos humanos afetos para o acompanhamento dos alunos com necessidades educativas especiais são variados: professores, com um rácio de um docente para 12 alunos; assistentes operacionais (um para 26 alunos) e outros técnicos (psicólogos e terapeutas), sendo a relação de um técnico para 14 alunos.

A capacitação dos diferentes atores é desigual. As ações de (in) formação destinadas a pais e a assistentes operacionais são em número diminuto quando comparado com as que frequentam os docentes.

Os caminhos da escola inclusiva ao nível da organização e do planeamento educativo são variados. Encontramos lado a lado situações promotoras de inclusão escolar e social e outras em que as práticas são exclusivas. Há um dado a reter pela sua frequência: as escolas não têm uma dimensão estratégica para a promoção da educação inclusiva, considerando que dois terços das escolas intervencionadas não contemplam nos seus documentos estruturantes qualquer referência aos objetivos e às metas a atingir no âmbito da educação especial.

Ressalta também um aspeto que ilustra a ausência de uma estratégia para a vida pós-escolar dos alunos com necessidades educativas especiais. A inexistência de parcerias para o emprego protegido ou para a integração dos alunos em centros de atividades ocupacionais, após a sua escolaridade, denota a pouca eficácia e o fraco impacto das respostas educativas para momentos posteriores à escolaridade dos alunos, designadamente aqueles que tiveram um currículo específico individual.

As modalidades específicas de educação traduzem-se na existência de unidades de apoio especializado para a educação de alunos com multideficiência e surdocegueira congénita e unidades de ensino estruturado para a educação de alunos com espectro do autismo. O número baixo de intervenções não permite um juízo avaliativo muito sustentado. Porém, é notório que a organização espacial das unidades de ensino estruturado cumpre os requisitos estipulados. É de referir, no entanto, que não estão acauteladas as atividades de vida diária, promotoras de maior autonomia para os alunos, em duas unidades de ensino especializado.

O acompanhamento e a monitorização das medidas educativas implementadas evidenciam lacunas. A avaliação dos relatórios circunstanciados no final de cada ano letivo não considera (em mais de um terço dos casos) a eficácia das medidas educativas nem o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos. Estas práticas limitam a perceção da qualidade da prestação do serviço educativo pela não utilização dos referentes disponibilizados pela administração educativa.

Em nove das 13 escolas não verifica qualquer relação entre a monitorização dos resultados dos alunos com necessidades educativas

especiais e os processos de autoavaliação implementados. Estes resultados ilustram que algumas dimensões no âmbito da educação especial não fazem parte do todo organizacional da escola, verificando-se uma prática segregadora do funcionamento das atividades junto dos alunos com necessidades educativas especiais.

Os resultados obtidos a partir dos dados colhidos pelos guiões e pelos relatórios de escola permitem perspetivar para o futuro qual o sentido dos caminhos da escola inclusiva. O caminho a desbravar situa-se em primeiro lugar na necessidade de tornar estratégica a ação das escolas no campo da educação especial. Esse desiderato consegue-se através de uma planificação sustentada por uma nova visão de escola, onde estejam definidos os objetivos e as metas que se propõem atingir na educação de todos e cada um dos alunos. Mas, também a permanente reflexão acerca das práticas implementadas ajuda no crescimento organizacional da escola e potencia uma melhor resposta educativa para todos os alunos.

5. Referências

- Armstrong, F. & Rodrigues, D. (2014). *A inclusão nas escolas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Bairrão, J.; Felgueiras, I.; Fontes, P.; Pereira, F. & Vilhena, C. (1998). *Os alunos com necessidades educativas especiais: subsídio para o sistema de educação*. Lisboa: CNE
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Casanova, M.A. (2011). *Educación inclusiva: un modelo de futuro*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Correia, L. M. (2010a). O sistema educativo português e as necessidades educativas especiais ou quando a inclusão quer dizer exclusão. In L. M. Correia (org.) *Educação Especial e inclusão – Quem disser que uma sobrevive sem a outra não está no seu perfeito juízo*. (2.^a ed.) (pp. 11-40). Porto: Porto Editora
- Correia, L. M. (2010b). Special education in Portugal: the new law and the ICF-CY. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 9, pp.1062-1068
- Ponte, J. P. (1994). O estudo de caso na investigação em educação matemática.

Quadrante, 3, 3-17.

Rodrigues, D. (2001). A educação e a diferença. In D. Rodrigues (org.) *Educação e diferença – Valores e práticas para uma educação inclusiva*. (pp.13-34). Porto: Porto Editora

Rodrigues, D., & Nogueira, J. (2011). Educação especial e inclusão em Portugal: factos e opções. *Revista Brasileira Educação Especial*, 17(1), pp. 3–20. <http://doi.org/10.1590/S1413-65382011000100002>

Simeonsson, R.; Ferreira, M.; Maia, M.; Pinheiro, S.; Tavares, A. & Alves, S. (2010). *Projecto da avaliação externa da implementação do Decreto-Lei n.º 3/2008: Relatório final*. Lisboa: DGIDC

UNESCO (1994). *Declaração de Salamanca e enquadramento da ação na área das necessidades educativas especiais*. Conferência Mundial sobre as necessidades educativas especiais: acesso e qualidade 7 – 10 de junho de 1994. Salamanca: Unesco

UNESCO (2017). *A guide for ensuring inclusion and equity in education*. Paris: Unesco

Warnock, M. (1978). *Special educational needs: Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*. London: HMSO

William, D; Berger, J. & McClendon, S. (2005). *Toward a Model of Inclusive Excellence and Change in Post-Secondary Institutions*. Washington: AAC&U

A SUPERVISÃO DOCENTE E AS LIDERANÇAS INTERMÉDIAS. QUAL O PAPEL DO COORDENADOR NA SUPERVISÃO DA PRÁTICA DOCENTE?

José Caldas
Escola Secundária Augusto Gomes – Matosinhos
josecaldas1@gmail.com

Fernando Diogo
ESE do IPPP – Porto
fdiogo@ese.ipp.pt

Paula Romão
ESE do IPPP – Porto
promao@ese.ipp.pt

Resumo

A partir da constatação, na realidade dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (de agora em diante designadas como escolas), da existência de situações críticas associadas ao desenvolvimento profissional dos docentes, organizamos um estudo que procura relacionar a supervisão docente com as lideranças intermédias. Equacionamos a questão “Qual o papel do Coordenador de Departamento/Grupo Disciplinar (de agora adiante designado Coordenador) na supervisão da prática docente?” e quisemos saber qual a opinião dos professores sobre a supervisão da prática docente e que papel reservam ao Coordenador nessa função.

Partindo de razões profissionais, teóricas e normativas que justificam a emergência de estudos sobre esta problemática, parece cada vez mais notória a necessidade de se implementarem dispositivos de

supervisão docente que, por via do desenvolvimento profissional dos docentes viabilize a melhoria das suas práticas pedagógicas com reflexo nas aprendizagens dos alunos. Neste estudo, sempre que aludirmos à “prática docente”, estamos a referir-nos à atividade dos professores relacionadas com preparação, execução e avaliação da prática letiva.

Utilizamos um inquérito por questionário, em que procuramos conhecer a perceção dos docentes sobre modelos e estratégias de supervisão e sobre o papel que reservam ao Coordenador na supervisão da prática docente. Pedimos ainda que, a partir de uma lista de estratégias, identificassem aquelas que desejariam que fossem implementadas na sua escola, aquando da construção de um modelo de supervisão.

Pela análise dos resultados obtidos em termos das medidas estatísticas *variância* e *mediana*, concluímos que os docentes participantes no estudo reservam para a figura do Coordenador o papel de gestor e de dinamizador de um grupo de docentes, do seu trabalho em interação colaborativa, mas não lhe conferem especiais responsabilidades em estratégias de supervisão mais dirigidas, como é o caso da observação da prática docente em sala de aula. Abrem, no entanto, essa possibilidade, num contexto de observação de aulas interpares. Os docentes participantes no estudo manifestam preferência por modelos de supervisão de natureza democrática, colaborativa e dialógica com a corresponsabilização de todos os elementos do grupo.

Introdução

A questão da supervisão pedagógica, não sendo recente é, hoje, um problema emergente nas escolas públicas. A avaliação de desempenho docente (ADD), a avaliação externa das escolas desenvolvida pela Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC) e a contratualização de objetivos e de metas por via da autonomia das escolas são, muito provavelmente, as causas mais diretas do seu surgimento. No âmbito da ADD, o modelo é imposto pela legislação e compreende observação de aulas por um avaliador externo, sendo reservado para o Coordenador o papel de avaliador de outras dimensões, com base num relatório apresentado pelo professor avaliado. Na avaliação

realizada pelo IGEC, faz parte dos itens de análise a supervisão em sala de aula, mas sem que sejam apresentadas indicações sobre o modelo a seguir. As escolas, no âmbito dos seus planos de melhoria, procuram dar uma resposta a esta questão, implementando dispositivos de supervisão. Por outro lado, as escolas contratualizam projetos diversos - ou no âmbito dos Contratos de Autonomia ou das “escolas TEIP” ou de outros - e vêm-se na necessidade de definir planos de melhoria.

É a partir destas constatações e necessidades que se equaciona o presente trabalho de investigação. Que modelos e dispositivos de supervisão implementar?, que condições são necessárias assegurar na organização da escola?, o que se pretende com a sua aplicação, responder às exigências externas ou verdadeiramente melhorar as práticas e os resultados das aprendizagens dos alunos?

Nesta investigação procura-se saber qual o papel que é reservado ao Coordenador num hipotético modelo de supervisão da prática docente.

Têm os Coordenadores interiorizada a supervisão como uma das suas funções e formas de intervenção no grupo? Possuem formação adequada para o exercício dessa função? São reconhecidos pelos colegas como um referencial na profissão? Existem nas escolas dispositivos objetivos e claros de supervisão da prática docente?

Partindo do problema - Qual o papel do Coordenador na supervisão da prática docente? - desenvolvemos uma investigação empírica, suportada em modelos teóricos e em normativos legais, que procura conhecer a perceção dos docentes sobre os modelos de supervisão e o papel que reservam ao Coordenador enquanto supervisor da prática docente.

1. Enquadramento teórico

Para o estudo do problema formulado - qual o papel do Coordenador na supervisão da prática docente? – começamos por procurar na bibliografia especializada o conceito que se atribui à supervisão pedagógica e os modelos de supervisão propostos; por perceber o que a legislação reserva ao Coordenador enquanto supervisor e na

liderança de um grupo de docentes e, finalmente, o impacto desse trabalho para o desenvolvimento profissional dos docentes e para a melhoria das aprendizagens dos alunos.

Interessando-nos a supervisão enquanto dispositivo ao serviço do desenvolvimento profissional de docentes integrados na carreira, centramos a nossa pesquisa em trabalhos e autores mais focados nesta problemática, procurando, ao mesmo tempo, delimitar da questão da supervisão em contexto de formação inicial de professores.

Assim, os cenários da supervisão serão sempre os da vida profissional concreta, com as vivências, contingências e limitações, mas também com a riqueza das relações que se estabelecem entre os profissionais que exercem a mesma função profissional que é a de ensinar.

Neste trabalho, por uma questão de simplificação e clarificação de conceitos, utilizamos as seguintes designações:

- Coordenador - professor que coordena o grupo de docentes da mesma área de docência ou de áreas afins, que integra o Departamento Curricular;
- Escola: unidade orgânica constituída por uma única escola ou um conjunto de escolas agrupadas (Agrupamento de Escolas);
- Prática docente: atividades que envolvem a preparação, realização e avaliação da atividade letiva;
- Supervisão: acompanhamento da prática docente num contexto de desenvolvimento profissional;
- Desenvolvimento profissional: processo sistemático de aprofundamento e reconstrução do conhecimento (aprendizagem contínua) com vista à melhoria da prática docente.

1.1. Conceito de supervisão

O conceito de supervisão aplicado à educação radica, desde os anos setenta, na formação inicial de professores e manteve, durante décadas, esta abrangência. Em 2008, com a legislação relativa à ADD, aparece associado, enquanto mecanismo aplicado à generalidade dos

professores em serviço nas escolas públicas, pela primeira vez, à observação de aulas e à verificação dos níveis de desempenho. Também a partir de 2008, com o “período probatório”, que visa a integração de professores na carreira pública de educação.

A supervisão, nestas situações, tem uma “natureza prescritiva e confere ao supervisor o papel dominante na tomada de decisões” (Vieira, 1993: 60), evocando relações de poder entre o supervisor e o supervisionado, numa perspectiva hierarquizada.

Efetivamente, a palavra supervisão deve ser perspectivada, não como uma relação hierarquizada, como quem vê de cima para baixo, mas sim como um “conceito de distanciamento entre o observador e o observado” (Sá-Chaves, 2007: 117), abrindo-se um campo contextualizado de análise.

Procurando uma definição geral de supervisão, Alarcão & Canha (2013: 19) caracterizam-na “como um processo de acompanhamento de uma atividade através de processos de regulação que são enquadrados por um referencial e operacionalizados em ações de monitorização em que a avaliação está obviamente presente.” Para estes autores, a supervisão correlaciona-se com ações de acompanhamento com vista à melhoria, atravessada por processos avaliativos, não necessariamente de natureza sumativa.

Oliveira-Formosinho (2002b, II:43) situa a supervisão “entre dois extremos de um contínuo” ocupados por duas modalidades: a inspetiva, de controlo, administrativa e de avaliação e a formativa, estimulante do desenvolvimento de aprendizagem das pessoas e das instituições, que reflete autonomia dos professores e orientação para o serviço. A primeira modalidade centrada no cumprimento das normas e a segunda centrada no desenvolvimento profissional dos indivíduos e da organização. No entanto, estes dois extremos não significam uma relação dicotómica entre o bom e o mau, “mas pretende apenas sinalizar realidades e contextos” (Alarcão & Canha, 2013: 19).

Considerando a supervisão como instrumento de transformação do ensino e dos professores, Vieira (1993; 2006) assenta a supervisão em processos reflexivos. O docente reflete sobre o que se faz, como se faz e para que se faz. Este modelo tem por base o pensamento de Schön (1997) que postula uma abordagem reflexiva na formação dos professores como

forma de, no contexto profissional, ocorrer construção de conhecimento científico e pedagógico, ou seja, a melhoria das práticas profissionais.

As concepções mais atuais apontam para a supervisão como uma “dimensão coletiva”, democrática (Alarcão & Roldão, 2008), onde, num clima de partilha e colaboração ocorre o desenvolvimento profissional, num percurso contínuo e progressivo. Para além da dimensão analítica, a dimensão interpessoal da supervisão faz parte do processo (Alarcão & Canhas, 2013: 34).

Numa análise global sobre a investigação realizada e as “influentes teorizações de Alarcão, Sá-Chaves e Vieira” relativamente à supervisão, Roldão (2012:18) ressalta uma preocupação da supervisão enquanto “dispositivo de formação, que é tributário dos modelos clínico¹, humanista e ecológico, associados à epistemologia da prática e à reflexividade – conceitos centrais no pensamento de Donald Schön“. Salienta ainda Roldão, apoiada nos trabalhos de Vieira (2006) e Vieira e Moreira (2010), o valor central da supervisão para a “construção da autonomia profissional e pessoal do professor e à afirmação emancipatória do sujeito professor e do seu desenvolvimento profissional”.

Para este estudo, adotaremos um conceito de supervisão localizado, no extremo do contínuo referido por Oliveira-Formosinho, (2002a, II:43), mais próximo da modalidade formativa, estimulante do desenvolvimento profissional dos docentes.²

Entendemos, então, que a supervisão, como mecanismo que visa a melhoria das aprendizagens dos diferentes alunos, por via da melhoria de práticas e do desenvolvimento profissional dos docentes, deve estar focada na atividade docente enquanto preparação, realização e avaliação da sua atividade letiva, utilizando dispositivos de natureza colaborativa e dialógica,

1 Modelo de supervisão centrado na prática (sala de aula) e que se caracteriza por uma interação colaborativa entre supervisor e supervisionado. A metodologia pressupõe ciclos de supervisão que incluem: encontro pré-observação, observação, análise de dados, encontro pós-observação e análise do ciclo de supervisão (Alarcão e Tavares, 1987).

2 Poderemos incluir neste contínuo processos centrados no próprio docente em desenvolvimento profissional, que ao utilizar estratégias de reflexão, como guiões de análise e narrativas pessoais, as colocam ao serviço de processos de autossupervisão (Alarcão & Canha, 2013) promotores da reflexividade profissional no trabalho docente.

mas articulados com processos de verificação e de monitorização dos materiais e das práticas, e sempre numa perspetiva reflexiva e formadora.

1.2. Desenvolvimento profissional

As preocupações com o desenvolvimento profissional, quer pela aquisição de níveis mais elevados de competência quer pelo desenvolvimento de novas competências, atravessam a sociedade atual em diferentes campos: profissional, social, político e, naturalmente, educativo. Alarcão & Canha (2013: 50), citando outros autores, enquadram o desenvolvimento profissional como um “processo contínuo de desenvolvimento, que permite ao Homem e a cada pessoa ir construindo e reconstruindo o seu conhecimento e a sua atuação ao longo da vida (García & Roblin, 2008; Marcelo, 2009) e, assim, conviver com as exigências levantadas por um mundo em permanente mudança (Goodson, 2003)”.

Diversos autores como Day, (2001) e Hargreaves (1998), apresentam igualmente contributos para a definição de desenvolvimento profissional dos professores. Para Oliveira-Formosinho (1998 in Sarmiento, 2002: 100) é visto como um “processo contínuo de melhoria das práticas docentes, centrado no professor, ou num grupo de professores em interação, incluindo momentos formais e não formais, com a preocupação de promover mudanças educativas em benefício dos alunos, das famílias e das comunidades”.

Outros autores (Alarcão & Roldão, 2008) implicam o envolvimento pessoal e a partilha de experiências e saberes como elementos formativos imprescindíveis à construção e desenvolvimento profissional, perspetivado como um processo de mudança concetual, em contextos de natureza construtivista.

Podemos sistematizar os cenários de desenvolvimento profissional segundo Leberman (1996 in Day, 2001): a instrução direta através de ações de formação; aprendizagem na escola com colegas significativos, nas equipas, na investigação-ação; a aprendizagem fora da escola pelo envolvimento em projetos promotores da mudança. Acrescenta-se a estas possibilidades, a aprendizagem pelo trabalho direto com os alunos (Day, 2001).

Ao definirmos a supervisão como um processo de acompanhamento com o objetivo da melhoria, ela não poderá ficar dissociada do desenvolvimento profissional. A supervisão, vista como um olhar distanciado sobre a tarefa e o observado, utiliza referenciais e mecanismos de regulação e de monitorização que procuram a melhoria de práticas e o desenvolvimento profissional dos indivíduos e da organização. As mudanças conseguidas devem ter caráter permanente, para níveis cada vez de maior qualidade.

Fonte & Flores (2012) identificam como experiências promotoras de aprendizagem e do desenvolvimento profissional significativas: o trabalho colaborativo com os colegas; o trabalho com os alunos e a procura de resolução de problemas de aprendizagem; o desempenho de cargos e o envolvimento em projetos ou desafios na escola; experiências educadoras, como a paternidade; a formação inicial e contínua, com ou sem grau académico.

Verifica-se, assim, a importância da experiência como fator de formação e, quando orientada e resultante de uma reflexão consciente, também de desenvolvimento profissional.

Será concentrando-se na melhoria das aprendizagens dos diferentes alunos, que a supervisão deverá fazer todo o sentido enquanto ação de desenvolvimento profissional dos professores e da melhoria das escolas.

1.3. Lideranças intermédias e supervisão

Os diferentes autores que se têm debruçado sobre as competências e características que o supervisor deverá reunir, apontam para um profissional que deve funcionar como agente do desenvolvimento profissional. Alarcão (2000:20-21) define supervisor como “agente do desenvolvimento organizacional, que deve decorrer em simultâneo com o desenvolvimento pessoal e profissional dos membros da organização”. O supervisor aparece aqui como um profissional conhecedor da organização e dos seus objetivos e conhecedor e imbuído dos propósitos dos seus planos de ação e, por isso, comprometido com o seu futuro. Terá de ter uma visão crítica sobre o funcionamento da organização, capaz de refletir, planear, intervir e avaliar os seus resultados. É alguém que partilha da visão e dos planos de ação que a perseguem, traçados para a escola e que participa na sua implementação.

Na organização escolar podemos identificar diferentes lideranças intermédias, mas no âmbito do trabalho que desenvolvemos, interessam-nos os Departamentos Curriculares, e os respetivos coordenadores, como estrutura de coordenação educativa e supervisão pedagógica, definidas nos artigos 42º e 43º do Decreto Lei nº 132 de 7 de julho de 2012.

Numa análise à evolução legislativa que permitiu a criação de estruturas de coordenação educativa e definiu a sua composição e competências³, verificamos que a supervisão, enquanto ação direta sobre o ato de ensinar aplicada aos professores em desenvolvimento profissional, tem estado ausente da legislação e, até mesmo nas escolas.

Se o desenvolvimento profissional pode e deve estar ligado a práticas de supervisão em contexto e, como referimos já, esse contexto é a prática profissional desenvolvida na escola, a sua não implementação traz riscos para a melhoria do ensino e das escolas. Como refere Roldão (2012: 15) “Se neste locus de socialização não se inscrevem, como instituintes, dispositivos de transformação cultural e profissional, de que a supervisão pode fazer parte, a tendência continuará a ser a perpetuação da visão solitária e fechada do trabalho docente em aula.”.

É aqui que radica uma das questões chave do nosso trabalho em que, perante a quase ausência de supervisão, “no seu sentido clínico e formativo, na prática quotidiana de escolas e professores, até que ponto a supervisão, ou a ausência dela, vem obstaculizando, de forma silenciosa mas persistente, a proclamada melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.”? (Roldão, 2012: 20).

Parece inquestionável a necessidade de se criar mecanismos de supervisão nas escolas, que aportem uma efetiva melhoria das práticas e das aprendizagens dos alunos, por via do desenvolvimento profissional. Se os normativos legais padecem de objetividade quanto a essa função nas escolas, no “como” e “quem”, por outro lado, têm claramente definidas estruturas de coordenação pedagógica e de supervisão educativa

3 Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro; Decreto-Lei n.º 211-B/86, de 31 de Julho; Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio; Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, com anova redação dada pelo Decreto-Lei nº137/2012, de 2 de julho.

no seio das quais, com a orientação do Conselho Pedagógico, devem emergir e ter lugar esses mecanismos.

1.4. Supervisão e interação colaborativa

Pela revisão bibliográfica realizada, afigura-se um cenário de desenvolvimento que relaciona supervisão com colaboração, o que pressupõe contextos interativos. Ao conceito de colaboração estão associadas “ideias positivas de interação e de convergência de esforços a favor de uma determinada realização” (Alarcão & Canha, 2013: 40).

Numa aproximação a um conceito de colaboração em contexto profissional, Alarcão & Canha (2013: 40) propõem que a colaboração se concretize em “situações que envolvem trabalho em conjunto”, mas onde terá de haver uma “distribuição de poder e de responsabilidades”. O poder a que se refere não será, numa perspetiva de relação democrática, um poder hierarquizado, mas aquele que se “prende com a tomada de decisões sobre a condução da atividade, em torno do qual o grupo se mobiliza para alcançar os objetivos que persegue”.

Reforçam ainda os mesmos autores que “Para que exista, de facto, relação colaborativa é necessário que a responsabilidade sobre o processo de realização dos propósitos que a justificam seja equilibradamente assumida e partilhada por todos os que nela intervêm, independentemente dos papéis diferenciados que podem assumir.” Explicitando, no contexto de um Departamento Curricular, ao respetivo Coordenador cabe criar condições para que o grupo possa fazer as opções necessárias à condução da atividade e à prossecução dos objetivos traçados; não lhe cabendo fazer essas opções pelo grupo.

O contexto de trabalho colaborativo, para que resulte em efetiva mudança e seja eficaz, deverá atender a quatro preocupações (Alarcão & Canha, 2013, a partir de Tripp, 1989):

- *Convergência concetual*: entendimento comum sobre o que implica colaborar e o interesse de trabalhar em conjunto, construindo uma visão partilhada.

- *Acordo na definição de objetivos*: os objetivos devem ser definidos pela equipa, para que o sentimento de compromisso seja mais intenso.
- *Gestão partilhada*: assumir a responsabilidade de gerir o processo consolida o sentimento de pertença de todos, legitimando-os como parceiros autênticos entre si.
- *Antecipação de ganhos individuais e comuns*: colaborar é um entendimento negociado, do qual se espera que resultem benefícios para cada um e para todos os participantes, para as instituições em que se enquadram e para a sociedade. Importa, por isso, fazer uma antevisão desses ganhos, dimensionados à medida do projeto.

Como sintetizam Alarcão & Canha (2013:79), “Na supervisão pode haver processos de observação e análise, de indagação e reflexão, de experimentação e avaliação, de apoio e desafio, de orientação e autonomização. Mas têm também vindo a salientar a relevância de dinâmicas comunicativo-relacionais, de base dialógica”. Como reforçam aqueles autores “Em todas as formas de supervisão devem ser tidos em conta três princípios: relação afetiva, reciprocidade (influência de A sobre B e de B sobre A) e equilíbrio de poder, sendo que este deve ser transferido para o supervisionado à medida que aumenta o seu nível de desenvolvimento”.

Importa pois, nas escolas, fazer emergir dispositivos de supervisão que envolvam observação, reflexão, partilha e experimentação, apoiados em modelos de interação colaborativa, democráticos e dialógicos, com corresponsabilização partilhada, incidindo nos processos (serviço educativo) e nas tarefas (planificação, preparação, trabalho de sala de aula e avaliação) atendendo às características das atividades e das pessoas.

Este desígnio deve ser perspetivado à luz dos contextos reais de trabalho e identificando os fatores que o possam promover ou que o inibam. Forte & Flores (2012), identificam fatores potenciadores do trabalho colaborativo de natureza externa (lideranças organizacionais fortes, estabilidade da equipa dos docentes, clima de escola, nível de ensino, formação disponibilizada e orientações da tutela) e de natureza

interna ou individual (motivação pessoal e profissional e necessidades de melhorar as práticas profissionais).

Os mesmos autores identificam igualmente fatores inibidores das práticas colaborativas, como as questões organizacionais (flexibilidade dos horários, as instalações ou a autonomia); questões ligadas ao sistema educativo (alterações da legislação frequentes, excesso de burocracia, exigência dos programas escolares); profissionais (falta de formação profissional, socialização profissional e natureza do trabalho individual da sala de aula); pessoais (desmotivação, dificuldade em conciliar a vida pessoal com a profissional).

Num contexto de trabalho colaborativo, é importante que o conceito esteja esclarecido entre todos os intervenientes, que partilhem a mesma visão da natureza das relações que entre si se estabelecem, pois, caso contrário, corre-se o risco de serem dados significados diferentes, colocando em causa os objetivos que os fizeram aproximar-se.

2. Enquadramento metodológico

Para o estudo do problema em causa, desenvolvemos uma investigação numa perspetiva metodológica orientada para a prática, uma vez que parte de problemas identificados na realidade profissional e que pretende encontrar soluções de intervenção para a sua resolução. A investigação é suportada em pesquisa teórica e no enquadramento legal do problema e utiliza como instrumento de recolha de dados um inquérito por questionário.

Procedeu-se a uma análise qualitativa dos resultados do questionário, procurando-se identificar as conceções e as opções do grupo de respondentes face ao problema proposto. Estabelecemos, assim, uma ligação entre os dados e o problema em estudo.

2.1. Formulação do problema

O problema da investigação prende-se com os processos de supervisão da prática docente entendida esta como: atividades que envolvem

a preparação, realização e avaliação da atividade letiva. Uma vez que a supervisão implica a existência de duas figuras - o supervisionado e o supervisor -, questiona-se quem, com base nos normativos legais atuais, tem definido como função as atividades de supervisor.

A legislação que regulamenta a gestão e autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei nº137/2012 de 2 de julho) define o Departamento Curricular como uma das estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica. Caberá, portanto, ao coordenador desta estrutura a responsabilidade de “coordenação, supervisão e acompanhamento das atividades escolares e a promoção do trabalho colaborativo dos docentes” (artº 42º).

Assim, formulou-se o problema seguinte:

Qual o papel do Coordenador na supervisão da prática docente?

Para este estudo consideramos lideranças intermédias o Coordenador, definido como o professor que coordena o grupo de docentes da mesma área de docência ou de áreas afins, que integra o Departamento Curricular ou Grupo Disciplinar.

Uma vez que a organização dos professores em Departamentos Curriculares é variável de escola para escola, agregando, muitas vezes, num mesmo departamento, docentes de diferentes grupos de recrutamento, interessa considerar na investigação o docente coordenador que seja de área disciplinar próxima dos professores que fazem parte do Departamento ou do grupo de docentes envolvidos em processos de supervisão.

Interessa-nos, portanto, saber, num hipotético modelo de supervisão, qual o papel que é reservado ao Coordenador como supervisor da prática docente.

2.2. Contextos de emergência do problema

O trabalho dos coordenadores é peça fundamental numa cultura de participação, de descentralização de competências e de responsabilidade de gestão partilhada, que caracteriza as escolas públicas,

colocando o professor no centro de um processo de autonomia na gestão da sua própria prática docente.

O problema enunciado emerge da constatação do seguinte:

1. A supervisão é uma função dos Coordenadores (DL n.º 75/2008, de 22 de Abril, alterado pelo DL n.º 137/2012 de 2 de julho).
2. A pressão da avaliação externa de escola no que diz respeito à supervisão em sala de aula;
3. As orientações emanadas pela tutela, que obrigam as escolas a contratualizar mudança de práticas e objetivos;
4. O contexto de exigência e de prestação de contas com que as escolas se deparam cada vez mais.

Metodologicamente, a emergência do problema radica na experiência e no interesse dos investigadores, uma vez que se equaciona à volta de situações experimentadas profissionalmente e que se pretende encontrar uma solução prática para a sua resolução, utilizando metodologias de investigação.

2.3. Objetivos do estudo

Tendo em conta o problema formulado, os objetivos identificados são os seguintes:

2.3.1. Objetivos relacionados com o conhecimento da realidade

- Identificar processos de supervisão utilizados na escola;
- Conhecer a perceção dos docentes sobre a supervisão;
- Investigar a perceção dos docentes sobre o papel do Coordenador enquanto supervisor.

2.3.2. Objetivos relacionados com a transformação da realidade

- Construir um modelo de supervisão a implementar na escola;
- Melhorar os mecanismos de supervisão existentes na escola;

- Identificar o papel do Coordenador como supervisor de docentes;
- Promover a melhoria de práticas.

Os objetivos definidos partem da caracterização da realidade para a definição das linhas de intervenção. Assim, falar de supervisão em contextos de desenvolvimento profissional implica saber o que entendem os docentes sobre esse conceito e que estratégias de supervisão percebem existir ou desejam para a escola em que exercem funções.

2.4. Etapas da investigação

A presente investigação tem a sua emergência nas problemáticas identificadas no âmbito do plano curricular do 1º ano do curso de Mestrado em Estudos Profissionais Especializados em educação - Especialização em Administração de Organizações Educativas, no ano letivo 15/16. A investigação realizou-se de setembro de 2016 a março de 2017.

2.5. Caracterização do Instrumento de recolha de dados

Para este estudo foi utilizado um inquérito por questionário em que, a sua estrutura, apresenta uma introdução, onde se explica o enquadramento do estudo e se esclarecem algumas das noções a utilizar e organiza as questões em sete secções, a saber:

- A. Caracterização pessoal e profissional;
- B. Conceito de supervisão;
- C. Estratégias de supervisão existentes no Agrupamento;
- D. Estratégias de supervisão desejadas para o Agrupamento;
- E. Papel do coordenador de departamento como supervisor;
- F. Fatores de constrangimento e de facilitação relacionados com a interação colaborativa;
- G. Construção de um modelo de supervisão.

Para a caracterização pessoal e profissional do respondente foram utilizadas respostas fechadas de forma a conhecermos o perfil dos respondentes quanto a: Grupo de recrutamento, idade, género, habilitações literárias, tempo de serviço como docente, tempo de serviço no agrupamento, situação profissional, número de anos de exercício de cargos de coordenação de departamento ou de grupo disciplinar e número de anos de exercício de funções de orientador pedagógico/orientador de estágio profissional de docentes.

As secções B a F foram estruturadas com sete itens/afirmações cada, utilizando-se uma escala tipo Likert com quatro níveis: Concordo, Concordo Parcialmente, Discordo Parcialmente, Discordo. Não se incluiu a opção “nem concordo nem discordo”, por se considerar de difícil interpretação para o estudo e para se evitarem respostas de tendência central. Por outro lado, a escala com quatro níveis obriga o respondente a tomar partido por uma das tendências de resposta: de concordância ou de discordância, o que nos pareceu importante neste estudo.

Quando o respondente não tivesse uma opinião formada ou não quisesse responder a algum dos itens tinha a possibilidade de assinalar a opção “Sem opinião”.

A secção G do questionário é constituída por dez itens, cada um deles representando uma estratégia de supervisão que os respondentes teriam de valorar numa escala numérica de um a dez, de acordo com a sua opinião menos favorável (um) ou mais favorável (dez), respetivamente, à inclusão do item num hipotético modelo de supervisão a aplicar no agrupamento de escolas onde presta serviço. Esta escala numérica tem a vantagem de permitir respostas dentro de um contínuo onde as distâncias entre os níveis são claramente iguais. Recolhe ainda a opinião do respondente sobre um item onde se atribui significado qualitativo aos extremos da escala. Sendo uma escala com número par de níveis, tal como nas secções anteriores, não existe um valor central.

A construção das afirmações foi realizada com base no referencial teórico sobre modelos de supervisão e também procurando dar resposta ao problema de partida.

Depois de estruturado o questionário, foram realizados os seguintes procedimentos de validação do instrumento: referencial teórico, utilização de um grupo de peritos (abordagem lógica), aplicação a um grupo piloto (abordagem empírica) e aplicação do coeficiente de consistência interna Alpha de Cronbach (valor calculado $\alpha=0,90$) e a análise dos valores da variância de cada item (abordagem estatística). Estes procedimentos têm como objetivo determinar a validade de constructo do questionário, ou seja, investigar se o conteúdo dos itens do instrumento corresponde efetivamente aos objetivos ou conceitos que o instrumento pretende medir (Coutinho, 2013: 133).

3. Apresentação e análise dos resultados

Para procedermos ao tratamento dos resultados, utilizamos o programa informático Excel da Microsoft. Começamos por converter, para possibilitar a realização dos cálculos, as respostas qualitativas em valores numéricos utilizando a seguinte correspondência: a *Concordo* atribuímos o valor um, a *Concordo Parcialmente* o valor dois, a *Discordo Parcialmente* o valor três e a *Discordo* o valor quatro. Às respostas assinaladas *Sem Opinião*, não atribuímos qualquer valor, ficando a respetiva célula vazia.

De modo a avaliarmos a consistência interna do questionário, utilizamos o mesmo procedimento aplicado ao teste piloto. Calculamos o coeficiente *Alpha de Cronbach*, tendo-se obtido um valor global de $\alpha=0,91$. Uma vez que os grupos B a F são construídos como uma escala de Likert e o grupo G uma escala numérica, aplicamos o teste de *Alpha de Cronbach* a estes dois grupos de questões, separadamente, e obtivemos, respetivamente $\alpha_1=0,94$ e $\alpha_2=0,92$, o que confirma uma elevada consistência interna do questionários nas duas escalas.

De forma a possibilitar inferir as características ou aceções do grupo de respondentes, utilizamos medidas estatísticas, como a mediana e a variância.

O valor da variância corresponde à dispersão verificada no conjunto de respostas a um determinado item. Em termos estatísticos corresponde à média aritmética dos desvios em relação à média da distribuição.

A mediana é uma das medidas estatísticas de tendência central que nos indica o ponto acima e abaixo do qual se localizam metade dos scores de distribuição (Coutinho, 2013: 164).

3.1. Caracterização da amostra

O questionário foi aplicado em três agrupamentos de escolas de características semelhantes a nível de:

- Localização: área metropolitana do Porto;
- Níveis de ensino: do pré-primário ao 12º ano e com ofertas profissionalizantes (cursos profissionais);
- Dimensão: cerca de 2 000 alunos e 200 docentes.

Na totalidade dos três agrupamentos foram recolhidos sessenta e um questionários devidamente preenchidos, o que corresponde a cerca de 10% do universo dos docentes dos três agrupamentos.

A seleção da amostra não teve como objetivo a representatividade de uma população, pelo que os resultados não poderão ser generalizados. Trata-se de uma amostra aleatória, já que bastava cumprir a condição de ser professor em qualquer uma das três escolas do estudo para fazer parte da amostra. Não foi previamente estabelecida outra condição para definir a amostra, pelo que ela acaba por ser constituída pelos professores que aceitaram responder ao questionário enviado pelo Diretor da escola.

Pela análise dos resultados, pode caracterizar-se o respondente ao questionário, em termos médios, como sendo um docente com cinquenta e dois anos de idade, maioritariamente do sexo feminino, tem vinte e oito anos de serviço, pertence ao quadro do agrupamento e com doze anos de serviço no agrupamento em que exerce funções. É licenciado ou mestre e a maioria tem experiência de exercício de cargos de coordenação de Departamento ou de Grupo Disciplinar. A maioria dos docentes não tem qualquer experiência no exercício de funções de orientador pedagógico/orientador de estágio profissional de docentes.

Não é possível caracterizar os respondentes em termos de grupo de recrutamento pela elevada dispersão verificada. Dos vinte e cinco grupos de recrutamento, em cinco não se registou qualquer resposta, não havendo predominância significativa de respondentes em nenhum deles.

3.2. Apresentação dos resultados

Apresentamos nas tabelas 1 e 2 os resultados de cada um dos seis grupos de itens correspondentes ao total de sessenta e um docentes que responderam ao questionário no conjunto dos três agrupamentos. Nas tabelas é referido o número de respostas para cada elemento da escala, a variância e o valor da mediana das respostas. Para valores mais baixos da variância podemos concluir por uma maior concentração das respostas num determinado valor ou valores. Permite-nos, na prática, inferir sobre o valor de concordância global.

A mediana é uma medida estatística a que corresponde o valor de 50% dos dados, ou seja, o valor do meio de um conjunto de dados. Nos resultados do questionário aplicado, corresponderá ao nível que representa 50% dos respondentes.

Na prática, vamos inferir um valor da resposta que corresponde a um dos quatro níveis possíveis: um para *Concordo*, dois para *Concordo Parcialmente*, três para *Discordo Parcialmente* e quatro para *Discordo*.

Combinando os dois valores estatísticos, variância e mediana, podemos inferir uma gradação relativa na tendência das respostas entre os diferentes itens.

Tabela 1: resultados de Variância (Var) e de Mediana (Med) para cada um dos itens das secções B a F do questionário. A negrito, assinalamos os valores de Mediana mais extremos da escala (1 e 4).

Itens	1		2		3		4		5		6		7	
	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med
Secção B	0,3710	1,0	0,5455	4,0	0,7452	1,0	0,3448	1,0	0,7921	2,0	0,1235	1,0	0,9831	4,0
Secção C	1,0538	2,0	0,9318	4,0	1,4425	2,5	0,9607	2,0	1,2726	2,0	1,0584	2,0	0,9650	2,0
Secção D	0,0623	1,0	0,9175	2,0	1,0946	2,0	0,7446	3,0	0,8362	4,0	0,7624	4,0	1,1432	3,0
Secção E	0,4144	2,0	1,0950	3,0	1,0294	2,0	0,3760	1,0	0,8809	2,0	0,3390	1,0	1,0879	2,0
Secção F	0,4858	1,0	1,1040	2,0	0,7425	2,0	1,0160	2,0	1,1158	4,0	0,8218	2,0	1,3258	2,0

Tabela 2: resultados de Variância (Var) e de Mediana (Med) para cada um dos itens da secção G do questionário. A negrito, assinalamos os valores de Mediana mais extremos da escala (1,2,3 e 8, 9, 10).

Itens	1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med	Var	Med
Secção G	7,621	7,0	8,846	7,0	2,946	10,0	6,745	9,0	3,172	8,0	5,199	2,0	8,250	6,0	7,562	8,0	8,076	2,0	11,099	3,0

Na análise às respostas nas diferentes secções do questionário e para nos permitir concluir sobre a concordância ou discordância em relação a cada afirmação, utilizaremos os valores extremos para a mediana, um ou quatro, nas secções B a F, e de um a três e de oito a 10 para a secção G. Nos valores intermédios destas escalas, correlacionamos com os valores de variância para determinar a concordância ou a discordância.

Para as afirmações cujos valores apresentam valores de variância mais elevados, não nos será possível fazer conclusões, pelo que não serão utilizadas.

Pela análise dos valores da mediana apresentados nas tabelas 1 e 2, e utilizando o critério acima referido (utilização dos valores extremos da mediana nas escalas), identificamos consistência nas respostas ao nível dos seguintes aspetos:

- Discordância sobre a existência de um supervisor externo à escola (itens C.2: MED=4,0; D.5: MED=4,0; F.5: MED=4,0; G.6: MED=8,0);
- Discordância de uma avaliação sumativa como consequência dos processos de supervisão (itens B.7: MED=4,0; D.6: MED=4,0; G.9: MED=2,0; G.10: MED=3,0);
- Discordância por uma supervisão com finalidade inspetiva e fiscalizadora (item B.2: MED=4,0);
- Concordância sobre o papel do supervisor como “amigo crítico”, “colega” (item B.3: MED=1,0);
- Concordância pela necessidade da corresponsabilização de todos (item B.4: MED=1,0);
- Concordância da supervisão como processo de melhoria profissional (item B.1: MED=1,0);
- Concordância da supervisão como processo de interação colaborativa, de partilha, construção e avaliação de materiais de estratégias e do serviço educativo (itens B.6: MED=1,0; D.1: MED=1,0; G.3: MED=10,0; G.4: MED=9,0; G.5: MED=8,0);
- Concordância com o papel do Coordenador como organizador do trabalho colaborativo e promotor do

- envolvimento dos docentes nos processos de melhoria, num contexto de responsabilidades partilhadas por todos os docentes do DC/GD (itens E.1: MED=10,0 e Var=0,4144; E.4: MED=1,0; E.6: MED=1,0);
- Concordância com a observação de aulas interpares e com a autossupervisão (item E.5: MED=2,0 e Var=0,8809; G.8: MED=8,0);
 - A concordância com necessidade de mecanismos de supervisão da prática docente no Agrupamento (D.4: MED=3,0 e Var=0,7446);
 - Concordância em relação aos constrangimentos à implementação de dispositivos de supervisão: o tempo disponível no horário dos docentes (item F.1: MED=1,0), a pouca importância dada pelos docentes à supervisão (item F.3: MED=2,0 e Var=0,7425) e a dificuldade de todos assumirem o compromisso pela melhoria (item F.6: MED=2,0 e Var=0,8218).

3.3. Análise e discussão dos resultados

Utilizando os valores da mediana das respostas obtidas para cada uma das estratégias de supervisão referidas na secção G do questionário, construímos uma representação gráfica que nos permite uma aproximação visual do que seria, de acordo com os resultados do questionário, um modelo simplificado de supervisão a aplicar na escola e que representamos na figura 1.



Figura 1: Representação gráfica de um hipotético modelos de supervisão a implementar na escola a partir dos valores da mediana calculados para os dez itens da secção G.

A partir da leitura da Figura 1: Representação gráfica de um hipotético modelos de supervisão a implementar na escola a partir dos valores da mediana calculados para os dez itens da secção G., podemos referir que o modelo de supervisão deveria centrar-se na partilha, colaboração e cooperação entre os docentes para a construção de materiais didáticos, das estratégias e da sua avaliação (itens G.2, G.3 e G.4). Procedimentos de observação de aulas, na modalidade interpares, com eventual inclusão do Coordenador (itens G.7 e G.8), fariam igualmente parte desse modelo. Processos de verificação e monitorização dos materiais utilizados, planificações, programas e de tarefas (itens GG.1 e G.2), também são de admitir.

Os docentes participantes no estudo excluem a observação de aulas realizadas por supervisor externo (item G.6) e a relação direta entre a supervisão e uma avaliação sumativa do desempenho (item G9) ou as suas consequências na carreira docente (item G.10).

Ao correlacionar os resultados obtidos com as abordagens teóricas apresentadas no capítulo um desta dissertação, identificamos algumas relações que importa assinalar.

Entendemos, então, que a supervisão, como mecanismo que visa a melhoria das aprendizagens dos diferentes alunos, por via da melhoria de práticas e do desenvolvimento profissional dos docentes, deve estar focada na atividade docente enquanto preparação, realização e avaliação

da sua atividade letiva, utilizando dispositivos de natureza colaborativa e dialógica, mas articulados com processos de verificação e de monitorização dos materiais e das práticas, e sempre numa perspetiva reflexiva e formadora.

Ao analisar as respostas dos docentes inquiridos no estudo, verificamos que as opiniões são muito favoráveis a uma supervisão em contexto colaborativo, partilhado e com base no diálogo e corresponsabilização entre os elementos do grupo de docentes.

Por outro lado, quando analisamos as estratégias ou dispositivos a utilizar num modelo de supervisão, não parece haver uma correlação entre essas estratégias e um ou o outro extremo do contínuo referido por Oliveira-Formosinho (2002a, II:43). Isto parece significar que a definição de um modelo de supervisão de natureza inspetiva ou de natureza formadora terá mais a ver com as intensões e o contexto em que se desenvolve, do que propriamente com as estratégias utilizadas.

Por outro lado, a supervisão enquanto ao serviço de uma avaliação sumativa do desempenho é claramente rejeitada pelos docentes participantes no estudo, assim como a participação de elementos externos enquanto supervisores.

Parece confirmar-se o papel de “regulação do processo de ensino e de aprendizagem” (Vieira, 2009: 199) que a supervisão assume no contexto do desenvolvimento profissional dos docentes, embora organizada e aplicada, essa regulação, pelo próprio grupo de docentes.

Quanto ao papel do Coordenador, enquanto supervisor, parece haver um paralelismo entre as conceções dos docentes inquiridos e os normativos legais. Tal como estes normativos, também os resultados obtidos apontam para um papel pouco objetivo e definido do Coordenador enquanto supervisor. Reservam para essa figura o papel de gestor e de líder de um grupo de docentes, responsável pelo seu envolvimento nos projetos e atividades e nos objetivos do projeto educativo da escola; responsável pela promoção de atitudes de compromisso dos docentes pela melhoria profissional; responsável pela organização do trabalho colaborativo dos docentes.

Chamamos aqui, e como síntese desta triangulação dos resultados, as palavras de Alarcão & Canha (2013: 79) “Em todas as formas de supervisão devem ser tidos em conta três princípios: relação afetiva, reciprocidade (influência de A sobre B e de B sobre

A) e equilíbrio de poder”. Um modelo de supervisão que vise o desenvolvimento profissional, no contexto das escolas portuguesas, deve ter em conta o docente enquanto pessoa, a interinfluência dos docentes, e uma relação hierárquica mais de natureza formativa do que propriamente institucionalizada.

4. Conclusão

Começamos o estudo por procurar saber qual o papel das lideranças intermédias na supervisão da prática docente, definindo-as como o Coordenador de um grupo de docentes da mesma área de docência ou de áreas afins, que integra o DC/GD.

Parece claro que os professores participantes no estudo reservam a esta figura de coordenação um papel de gestor e de dinamizador de um grupo de docentes e do seu trabalho em interação colaborativa, mas não lhe conferem especiais responsabilidades em estratégias de supervisão mais dirigidas, como é o caso da observação da prática docente em sala de aula. Abrem, no entanto, essa possibilidade, num contexto de observação de aulas interpares.

Como figura definida na legislação e nos regulamentos internos das escolas, o Coordenador integra nas suas competências a supervisão da prática desenvolvida pelo conjunto de docentes que compõem o respetivo departamento. No entanto, pelos resultados do estudo realizado e fundamentados na investigação teórica, parece mais adequado que o exercício da supervisão seja desenvolvido num ambiente de corresponsabilização de todos os elementos, num ambiente colaborativo, dialógico e democrático.

Neste contexto, caberá ao Coordenador promover o enquadramento dos docentes no grupo, gerir a intencionalidade da ação e o papel de cada um no respetivo grupo e gerir os contributos individuais para a atividade conjunta. Tal como refere Roldão (2012), poderá residir na melhoria de práticas e do desenvolvimento profissional dos docentes, por via da implementação de dispositivos de supervisão devidamente estruturados e focados, uma importante chave para a melhoria das aprendizagens dos diversos alunos e, por consequência, a melhoria do serviço educativo prestado pelas escolas às comunidades.

Ressalva-se que as conclusões apresentadas apenas podem ser referidas ao grupo de docentes que responderam ao questionário, não podendo, por isso, serem generalizadas. A valia do estudo realizado será o de se ter identificado, pela elevada consistência interna do questionário, um instrumento e uma metodologia para a resolução do problema da melhoria das aprendizagens dos diferentes alunos, por via do desenvolvimento profissional dos professores, utilizando dispositivos de supervisão.

5.Plano de ação

Um dos objetivos do estudo realizado era a intervenção na realidade. A partir da informação recolhida e das conclusões efetuadas, elaboramos um hipotético plano de intervenção.

Esse plano de ação visa melhorar os mecanismos de supervisão num contexto de desenvolvimento profissional através de um modelo de interação colaborativa. A sua implementação obedece a uma lógica de continuidade do trabalho já desenvolvido pelos Departamentos Curriculares, mas reforçando-o na sua objetividade e intensidade no enfoque prioritário na prática docente de preparação, realização e avaliação das atividades letivas. Procura-se valorizar esta estrutura de articulação curricular como um espaço de desenvolvimento profissional pela melhoria das práticas e dos procedimentos, pela construção conjunta de conhecimento.

Sendo um processo de desenvolvimento crítico, mas refletido e sustentado no saber dos professores, trilharemos um caminho de reestruturação concetual e de desenvolvimento consistente de práticas de colaboração, cooperação e partilha e por práticas reflexivas

Apresentamos no quadro 3 um esquema síntese do plano de ação.

Área de intervenção	Trabalho Colaborativo nos Departamentos Curriculares		
Objetivo	Estratégia	Calendarização	Responsáveis
<p>- Desenvolver um trabalho de partilha, colaboração, cooperação e avaliação de materiais e estratégias e do serviço educativos entre os docentes;</p> <p>- Favorecer o desenvolvimento profissional e cada docente através de práticas reflexivas;</p> <p>- Reforçar o papel do coordenador enquanto líder de um grupo de docentes;</p> <p>- Melhorar as práticas</p>	<p>Preparação Estudo prévio de conhecimento da realidade</p> <p>Apresentação e comunicação do projeto aos docentes</p>	Anterior à implementação do plano	<p>Direção</p> <p>Conselho Pedagógico</p>
	<p>Trabalho Colaborativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reuniões periódicas regulares; - Organização de um dossiê pedagógico; - Monitorização dos materiais e estratégias pedagógicas; - Observação interpares em sala de aula e/ou autossupervisão; - Procedimentos para a resolução de casos críticos. 	<p>Semanalmente</p> <p>Regularmente ao longo do ano</p> <p>A meio e no final do ano.</p> <p>Regularmente de acordo com as necessidades</p> <p>Quando necessário</p>	<p>Coordenador de Departamento e</p> <p>Docentes do Departamento</p>
	<p>Acompanhamento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formação para elementos da direção e para coordenadores - Formação para os docentes - Consultadoria 	<p>No início do projeto</p> <p>No início do projeto</p> <p>Ao longo do projeto</p>	<p>Coordenador da Formação</p> <p>Centro de Formação</p> <p>Consultor externo</p>
	<p>Monitorização e avaliação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitorização - Avaliação 	<p>Ao longo do projeto</p> <p>No final do ano</p>	<p>Coordenador de Departamento</p> <p>Conselho Pedagógico</p>

Quadro 3: Esquema síntese de um plano de ação com o objetivo de melhoria das práticas de supervisão da atividade docente.

Neste plano reserva-se para o Coordenador de Departamento um papel de gestor da dinâmica desenvolvida pelos docentes que o constituem. Este Coordenador deve assumir um papel de liderança, ouvindo, incentivando, mas promovendo compromissos coletivos e individuais, com vista à mudança efetiva de práticas, tendo em vista a melhoria contínua. A liderança e gestão democrática do grupo será a abordagem mais adequada, mas sem deixar de perseguir os objetivos definidos para o plano de ação e para o Projeto Educativo da Escola.

Tem ainda uma importante função como gestor de um grupo em desenvolvimento profissional, estando atento aos momentos e casos que possam resultar em aprendizagens significativas, criando no grupo dinâmicas de prática reflexiva sistemáticas.

Referências bibliográficas

- Alarcão, I. (2000). Escola Reflexiva e a supervisão. Uma escola em desenvolvimento e aprendizagem. In I. Alarcão (Org.). Escola Reflexiva e Supervisão. Uma Escola em Desenvolvimento e Aprendizagem (pp. 11-23). Porto: Porto Editora
- Alarcão, I. & Canha, B. (2013). Supervisão e Colaboração – uma relação para o desenvolvimento. Porto. Porto Editora
- Alarcão, I. & Roldão, M. C. (2008). Supervisão. Um contexto de desenvolvimento profissional. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Alarcão, I. & Tavares, J. (1987). Supervisão da prática pedagógica – uma perspectiva de desenvolvimento e aprendizagem. Coimbra: Livraria Almedina.
- Bogdan, R. & DIKLEN, S. (1994). Investigação Qualitativa em Educação. Porto Editora
- Canário, R. (1997). “A Escola: o lugar onde os professores aprendem”, comunicação apresentada no 1º Congresso Nacional de Supervisão na Formação, realizado na Universidade de Aveiro, de 18 a 20 de setembro.
- Coutinho, C. P. (2013). Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática. (2ª Ed.). Coimbra: Almedina.
- Day, C. (2001). *Desenvolvimento Profissional de Professores. Os desafios da aprendizagem permanente*. Porto: Porto Editora.
- Flores, M. & Simão, A. (Org.) (2009). *Aprendizagem e desenvolvimento profissional de professores: contextos e perspectivas*. Coleção Educação e Formação. Mangualde: Edições Pedagogo.

- Forte, A & Flores, M. (2011). Potenciar o desenvolvimento profissional e a colaboração docente na escola. *Cadernos de Pesquisa*, (Online), vol. 42, nº 147, S. Paulo. Retirado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742012000300014
- Galveias, F. (2008). Prática pedagógica. Cenário de formação profissional. *Revista Interações*, voo, 4 (8), 6-17.
- Hargreaves, A. (1998). *Os professores em Tempos de Mudança*. Amadora: Editora McgrawHill de Portugal, L.da
- Guimarães, M. (2011). *Supervisão Pedagógica, Reflexividade e Mudança*. Dissertação de Mestrado não publicada, Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal
- Oliveira-Formosinho J. (org.) (2002a). *A Supervisão na Formação de Professores I – da Sala à Escola*. Porto: Porto Editora
- Oliveira-Formosinho J. (org.) (2002b). *A Supervisão na Formação de Professores II – da Organização à Pessoa*. Porto: Porto Editora.
- Perrenoud, P. (2002). *A Prática Reflexiva no Ofício do Professor*. Artmed Editora.
- Roldão, M. (2012). Supervisão, conhecimento e melhoria – uma triangulação transformativa nas escolas? *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (Online), vol. 12, pp. 7-28. Retirado de: (http://www.fep.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/FEP/RPIE/RPIE1201_Supervisao_Conhecimento_Melhoria.pdf)
- Sá-Chaves, I. (2007). *Formação, Conhecimento e Supervisão – contributos nas áreas da formação de professores e de outros profissionais*. (2ª Edição). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Sá-Chaves, I. (2002). *A construção de conhecimento pela análise reflexiva da práxis*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sarmiento, T. (2002). *Histórias de Vida de Educadoras de Infância*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Schön, D. (1997). Formar professores como profissionais reflexivos. In Nóvoa, A. (org.). *Os professores e a sua formação*. 3ª edição. Lisboa: Dom Quixote.
- Vieira, F. (2009). Para uma visão transformadora da supervisão pedagógica. *Educação Social*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 197-217, jan./abr. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a10.pdf>.
- Vieira, F. (2006). Formação reflexiva de professores e pedagogia para a autonomia: para a constituição de um quadro ético e concetual da supervisão pedagógica. In Vieira, F., et al. *No Caleidoscópio da Supervisão: Imagens da Formação e da Pedagogia*. Mangualde: Pedago

Vieira F. (1993). *Supervisão – Uma Prática reflexiva de Formação*. Rio Tinto: Edições ASA.

Vieira, F. & Moreira (2010). *Supervisão e Avaliação do Desempenho Docente – Para uma abordagem de orientação transformadora*. (Online). Lisboa: Ministério da Educação, CCAP. Retirado de (http://www.ccap.min-edu.pt/docs/Caderno_CCAP_1-Supervisao.pdf)

POLÍTICAS DE GESTÃO E ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA: CONTRATOS DE AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO DAS ESCOLAS

Maria Helena S. Gregório
Universidade do Algarve
mhgregorio@ualg.pt

Resumo

Este trabalho tem como propósito compreender as políticas de gestão e organização educativa, emergentes dos contratos de autonomia das escolas, que podem inserir-se em modelos de desenvolvimento pré-existentes ou inovadores. Para tal, propusemo-nos analisar e compreender o modo como o contrato de autonomia determina ou influencia a gestão do desenvolvimento organizacional das escolas.

Ao longo das últimas décadas, as organizações educativas, a descentralização e a autonomia, têm recebido incrementos significativos tanto ao nível do estudo teórico como ao nível da implementação prática.

Para a realização do trabalho, seguimos a metodologia de investigação qualitativa com opção pelo estudo de casos múltiplos. A análise dos dados recolhidos junto da gestão escolar (lideranças de topo e intermédias), foi realizada através da análise de conteúdo, recorrendo a um programa de análise qualitativa computadorizado. Os resultados apurados são apresentados numa perspetiva global.

Encontramos, nos resultados apurados, bastantes indicadores referentes a descrições sobre o modo como se vivenciam, do dia-a-dia das escolas, os processos de gestão e desenvolvimento. Estes não se referem apenas ao contratualizado e ao modo como as escolas tiveram que criar condições para a sua aplicação, mas também a dimensões de

ação e de intervenção emergentes desta contratualização, em vários âmbitos e extensões do desenvolvimento organizacional e profissional.

Destacam-se aspetos relacionados com a prestação de um serviço educativo com mais sucesso; o desempenho das lideranças intermédias; e ainda aspetos que se prendem com a adequação de procedimentos de autoavaliação mais eficazes, com vista a obtenção de melhores resultados dos alunos.

Palavras-chave: políticas educativas, gestão escolar, contratos de autonomia, desenvolvimento organizacional

1. Introdução

A questão da contratualização apresenta-se como uma modalidade de gestão escolar alternativa, tanto à normalizada, como à descentralizada para as autarquias (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010). Esta, ainda, se encontra fora de um modelo liberal ou de um modelo de escola privada ou de características empresariais (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010).

A noção da governação por contrato pressupõe uma negociação entre a escola e o Ministério da Educação acerca das metas a atingir, dos compromissos acerca do que se pretende realizar, do período da sua realização e dos esforços das partes com vista à sua realização (Formosinho & Machado, 2010; Gaudin, 2007). O reforço da autonomia da escola por esta via revela-se num desenvolvimento no processo da reconceptualização da intervenção do Estado na educação e na legitimação da sua intervenção na gestão das escolas, fazendo apelo a maior envolvimento e responsabilização dos atores educativo locais, através da prestação de contas e de programas de avaliação escolar (Formosinho & Machado, 2007). A avaliação escolar, esta, que não se quer como mero objeto de prestação de contas pelas escolas, mas sim como elemento de promoção da melhoria do serviço que estas organizações prestam a toda a comunidade educativa.

O grande propósito de todas as referidas medidas é a melhoria das aprendizagens dos alunos, as suas melhores classificações académicas,

e o aumento dos níveis de escolarização de toda a população em geral (Formosinho & Machado, 2010).

Este trabalho destina-se á exploração e análise das políticas de gestão e de organização educativa, emergentes dos contratos de autonomia celebrados com as escolas, ao abrigo do projeto piloto de avaliação de escolas cuja fase seguinte consistiu na contratualização. Estas que se podem inserir-se em modelos de desenvolvimento pré-existentes ou inovadores. Para tal, propusemo-nos analisar e compreender o modo como o contrato de autonomia determina ou influencia a gestão do desenvolvimento organizacional das escolas.

Para este trabalho estabelecemos como objetivo geral o compreender como as políticas de gestão e organização educativa, emergentes dos contratos de autonomia das escolas, levaram a modelos de desenvolvimento pré-existentes ou inovadores. E como objetivos específicos o descrever práticas de autonomia desenvolvidas ao abrigo do contratualizado; o analisar vivências, do dia a dia das escolas, nos processos de gestão e de liderança (de topo e intermédias ou distribuídas) e o explorar a criação de condições de ação e de intervenção em várias vertentes do desenvolvimento organizacional e profissional, para a prestação de um serviço educativo de sucesso.

Começamos por apresentar algumas conceções atuais sobre os aspetos relacionados com a descentralização e com os contratos de autonomia que deram origem ao projeto piloto.

Passamos a explorar as abordagens atuais á liderança, nomeadamente no que concerne ao envolvimento das lideranças intermédias e às ideias que sugerem que uma boa liderança contribui para a melhoria dos resultados dos alunos e da avaliação escolar focada na, da mesma forma, no sucesso académico dos alunos.

Descrevemos as nossas opções metodológicas, onde seguimos a metodologia de investigação qualitativa, recorrendo ao estudo de casos de tipo casos múltiplos. A análise de conteúdo dos dados recolhidos, assistida por um programa informatizado, a partir da qual foram construídas categorias, seguidas da identificação de subcategorias emergentes e distinção de indicadores, da análise dos segmentos de texto dos documentos recolhidos com as suas respetivas unidades de enumeração. Apresentamos os resultados numa perspetiva global.

Terminamos tecendo algumas considerações que nos merecem apreciação e sugerindo ideias para exploração futura da problemática estudada.

2. Descentralização e contratos de autonomia

As organizações educativas trabalham ou operam num quadro legislativo estabelecido pelo governo e um dos aspetos deste quadro é o grau de descentralização dentro do sistema educativo. Os sistemas centralizados tendem a ser burocráticos e a permitir pouco capacidade de manobra às escolas e às comunidades locais. Por seu lado, os sistemas descentralizados delegam, transferem ou transmitem grandes poderes ao nível subalterno, e estes poderes, quando são devolvidos ao nível organizacional ou de escolas, conduzem à chamada autogestão (Bush, 2008).

O processo de descentralização exige a redução do papel do governo central na planificação da educação, e este pode assumir muitas formas pois a descentralização em educação significa uma mudança na distribuição da autoridade *top down* (de cima para baixo), ou do centro para a periferia.

O fenómeno da descentralização tem-se vindo a assumir como uma estratégia de governação em educação. Esta surge na agenda política há quase quatro décadas e tem-se constituído como uma grande tendência mundial (Caldwell, 2004; Karlsen, 1999). Iniciada pelos governos dos países, a descentralização tem sido evidente nas sociedades ocidentais e nos países industrializados, onde as instituições educativas creem que a descentralização trará as desejadas reformas educativas (Karlsen, 1999).

A motivação para a descentralização reside no pressuposto segundo o qual os profissionais e outros governantes dentro das escolas, se encontram em melhores condições do que os políticos e agentes de governação nacional para realizar uma avaliação mais precisa das necessidades específicas dos alunos, e para lhes proporcionar programas, projetos e iniciativas de maior qualidade e ajustados às suas especificidades (Caldwell, 2012).

A descentralização permitirá, assim, um maior envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisão acerca dos objetivos

e das políticas das escolas relativos aos processos de ensino e de aprendizagem dos alunos. Para que haja um aumento da tomada de decisão ao nível local, é necessário que exista financiamento nas escolas, para o apoio financeiro aos planos educativos e o assegurar que as atribuições de recursos vão ao encontro das prioridades identificadas pelas escolas (Abu-Duhou, 1999; Bandur, 2008; Caldwell, 2002; De Grauwe, 2004; Wholstetter & Odden, 1992).

As modalidades contratuais encontram-se em vigor no nosso país, desde há já algum tempo, e podem assumir diversas formas. Por exemplo: convénios com municípios, instituições de ensino privado e outros parceiros sociais; contratos de associação com as instituições de ensino particular e cooperativo; acordos de parcerias com municípios e instituições privadas para o desenvolvimento do ensino profissional e artístico; protocolos de cooperação com municípios e instituições privadas de solidariedade social para assegurar a cobertura da rede de Educação Pré-escolar (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010).

Os contratos de autonomia encontram-se previstos no Capítulo VII do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, que define contrato de autonomia, no seu artigo 48.º, alínea nº 1, como “o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas.”

Para Barroso (2006), a noção de contrato assume uma aplicabilidade dupla, pois, por um lado, é uma forma de modernização da administração pública geral e, por outro lado, assume-se como uma forma de regular as relações no interior das escolas, entre os indivíduos e os grupos de interesses que respetivamente representam. Assim, em ambos os casos, o contrato combina uma estratégia de negociação, mobilização de atores sociais em educação para a promoção da sua própria autonomia educativa e, ainda, tem um sentido de controlo e garantia de resultados e obediência a princípios e normas gerais (Adão, 2009; Barroso, 2006).

O contrato de autonomia das escolas será portador de uma dimensão sócio organizacional, pois introduz práticas de participação e

negociação na gestão dos interesses no interior das organizações, visando a construção de acordos e compromissos para a melhor realização de projetos comuns (Adão, 2009; Barroso, 2006).

O facto de existir um dispositivo de contratualização com vista ao desenvolvimento da descentralização da gestão escolar, é acompanhado por lógicas de avaliação ou regulação externa (Barroso, 2006; Carvalha, 2009). O contrato aparece, então, como um instrumento ao qual se lhe atribui alguma eficácia para gerir a autonomia de que gozam os professores e as escolas ou escolas agrupadas, num contexto de regulação burocrática e de surgimento de novas formas de governação, onde o controlo hierárquico é substituído pelo autocontrolo, a obrigação dos meios fica substituída pela obrigação dos resultados, e a regulamentação é substituída pela avaliação (Barroso, 2006; Carvalha, 2009), de que são exemplo a autoavaliação e avaliação externa (Ministério da Educação¹, 2011).

A questão da contratualização emerge como uma modalidade de gestão escolar alternativa, tanto à normalizada, pelo Legislador, como à descentralizada para as autarquias (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010), e fora de um modelo liberal ou de um modelo de escola privada ou de características empresariais (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010).

Este reforço da autonomia da escola revela-se num desenvolvimento no processo da reconceptualização da intervenção do Estado na educação e como a legitimação da sua intervenção na gestão das escolas, apelando a um maior envolvimento e responsabilização dos atores educativo locais, através da prestação de contas e de programas de avaliação escolar (Formosinho & Machado, 2007).

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. 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, a estabilidade do corpo docente e uma crescente adequação entre o exercício de funções, o perfil e a experiência dos seus responsáveis.

1 , Avaliação (2011) Lisboa: MEC, Retirado de <http://www.min-edu.pt/index.php?s=white&pid=273>

2.1. Lideranças intermédias e avaliação escolar na melhoria dos resultados

De acordo com a OCDE (2001, 2008), é vasta a literatura que explora a conceção genérica de liderança, e o elemento central à maioria das definições de liderança é que esta envolve um processo de influenciar outros.

Esta visão da liderança como uma ação plural, repartida, é reforçado por autores como Harris (2002) e Leithwood (2001), que defendem que a liderança distribuída por distintos níveis (*distributed leadership*), é uma alternativa aos tradicionais modelos de liderança de cima para baixo (*top down*) (Bush & Glover, 2003).

Esta ideia de partilha subjacente ao ato de liderar é defendida por Stoll e Fink (1996, citado por Bush & Glover, 2003), quando se referem à forma como os líderes operam nas escolas. Para estes autores, e num contexto de uma organização educativa, a liderança tem a ver com comunicação ou transmissão de mensagens convidativas aos indivíduos e grupos com os quais as lideranças interagem, para construírem uma visão partilhada e envolvente, que aumente as experiências educativas dos alunos (Stoll & Fink, 1996, citado por Bush & Glover, 2003).

A autonomia das escolas expande, deste modo, o papel das lideranças, com muitas decisões a serem tomadas dentro das escolas. E as escolas autónomas podem ser encaradas como potencialmente mais eficientes e eficazes apesar da qualidade da gestão ser uma variável importante a ser considerada. De acordo com Bush (2008), um estudo realizado em 30 escolas secundárias da Austrália mostrou que a autogestão tinha mais sucesso em escolas com um clima mais positivo onde a equipa se envolvia mais nos processos de tomada de decisão.

Nos estudos sobre a liderança, esta encontra-se, muitas vezes, relacionada com a melhoria das escolas e já duas décadas atrás Beare, Caldwell e Millikan (1992) afirmavam a sua importância nesta melhoria. Harris (2004) reforça este ponto de vista afirmando que os líderes eficazes exercem uma influência indireta, embora relevante, na eficácia da escola e nos resultados académicos dos alunos. Esta relação entre a qualidade da liderança e o sucesso dos alunos tem vindo a ser reconhecido em diversos estudos, embora ainda não se encontre

suficientemente suportada empiricamente no que toca à extensão e natureza que os seus efeitos exercem no sucesso académico dos alunos. Hallinger e Heck, em 1996, sugerem que os efeitos da liderança escolar acrescem cerca de 3 a 5% na variação dos desempenhos dos alunos.

A revisão da literatura acerca da avaliação de escolas refere que a avaliação das escolas se apresenta como uma forma de resolução dos problemas que as escolas apresentam. Esta representa uma atividade de melhoria dos seus resultados e um aprofundamento do conhecimento acerca do seu modo de funcionamento, que se pode traduzir por uma investigação sistemática da qualidade da escola e dos modos em que esta pode responder às necessidades da comunidade (Pacheco, 2010).

A avaliação de escolas é um processo e um espaço de confluência, que deve integrar a avaliação externa com o objetivo de desenvolver a eficácia da organização e a autoavaliação com o objetivo de promover a sua melhoria. A avaliação das organizações pressupõe um processo de revisão contínua e concertado, por parte dos atores envolvidos, para analisar e valorizar a prestação do serviço com o propósito de o ir adaptando ao contexto, fundamentar a tomada de decisões e prestar contas à sociedade (Bolívar, 2006).

Perante uma dinâmica de descentralização e de reforço da autonomia, as escolas tendem a desenvolver mecanismos de autorregulação com o objetivo de melhorar o seu desempenho, tornar os seus processos mais transparentes e, em consequência, obter reconhecimento dos pais e encarregados de educação e da sociedade em geral.

3. Opções metodológicas

O problema da investigação de fenómenos educativos reside na particularidade do seu objeto de conhecimento cujo caráter subjetivo e complexo requerem uma metodologia de investigação que respeite a sua natureza. Dado estes fenómenos terem um caráter inacabado, uma dimensão criativa e auto formativa, permeável à mudança intencional, e uma dimensão semiótica, são fenómenos em que há uma relação indeterminada e polissémica entre o significado observado e o significado latente (Perez Gomez & Soto Gómez, 2009).

No caso particular da gestão educativa, esta desencadeia a reconstrução de formas de pensar, de sentir e de atuar das novas gerações, oferecendo-lhes, como instrumentos de trabalho, esquemas conceituais criados pela humanidade e que se tornam subjacentes às diferentes formas de criação cultural (Bolívar, 2012; Lima, 2012). Este é um sistema complexo de comunicação que acontece num determinado espaço institucional de troca e partilha, espontânea e intencional, de redes e de sistemas de significado que afetam o conteúdo e as formas de expressão de quem nelas participa (Perez Gomez & Soto Gómez, 2009). Os procedimentos de estudo e investigação que se realizam no âmbito da gestão e na governação da Educação devem permitir compreender a produção e o intercâmbio de significados manifestados sob qualquer forma e meios de transmissão e troca no contexto em que eles ocorrem. Neste contexto, é necessária uma metodologia de investigação que vá ao encontro das particularidades do objeto de estudo, e a natureza dos problemas estudados deve determinar as características dos planeamentos, processos, técnicas e instrumentos metodológicas a utilizar (Perez Gomez & Soto Gómez, 2009).

A nossa opção para o desenvolvimento deste trabalho, recaiu sobre a metodologia qualitativa, seguindo um trabalho exploratório, descritivo, interpretativo e heurístico. Onde o Estudo de Caso assume o caso numa perspetiva holística, sistémica, ampla, integrada, com o propósito de o compreender no seu todo e na sua unicidade. A escolha do Estudo de Caso de tipo coletivo ou multicaseos (Yin, 2005), que se verifica quando são estudados vários casos, foi escolhida para possibilitar um conhecimento aprofundado sobre o fenómeno em análise.

Quanto à seleção dos casos, esta foi intencional (*purposefull sampling*, Patton, 1990), seguindo o caso de conveniência, as duas escolas com Contrato de Autonomia assinado no âmbito do projeto piloto na região do Algarve, dada a proximidade geográfica do investigador aos casos permitir os melhores procedimentos de recolha dos dados e a melhor gestão do tempo e dos recursos humanos e materiais. Por questões de confidencialidade, as escolas passam a ser designadas de Escola A e Escola B.

A seleção dos protagonistas da investigação aconteceu em função da literatura consultada e após a obtenção de todas as autorizações necessárias. Fizeram parte do estudo os elementos da gestão de topo

e da gestão intermédia de ambas as escolas bem como os professores mais antigos dessas escolas (*Sénior staff*), num total de 11 professores, distribuídos da seguinte forma: 6 professores no Caso A (Diretor, Subdiretor, 2 Adjuntos, Diretor de Turma, *Sénior Staff*) e 5 professores no Caso B (Diretora, Subdiretora, 2 Adjuntos, 2 Assessores). Na escola B, a diretora e a subdiretora assumiram-se, igualmente, como *Sénior staff* (dado o tempo de serviço e as diversas funções de lideranças já desenvolvidas).

Como procedimentos metodológicos, recorreremos a diversas técnicas e instrumentos de recolha de dados. Construámos uma entrevista semiestruturada, cujo guião foi organizado a partir dos itens que constam no modelo do quadro de referência para avaliação externa das escolas (IGEC, 2011; 2012) e no *International Successful School Principals' Project* (ISSPP) (Day, 2007). A análise documental foi realizada a partir dos documentos recolhidos junto das respetivas organizações produtoras que os disponibilizam para consulta, alguns na sua página virtual (v.g., IGEC, 2012). E as notas de campo resultaram de observação naturalista realizada durante os contactos com as escolas.

Para o tratamento e análise dos dados recolhidos, procedemos á análise de conteúdo, assistida por computador (*Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software – CAQDAS*). Estes programas existem desde a década de 1980, e foram desenvolvidos para o tratamento de dados qualitativos (Lewins & Silver, 2007). Estes programas não impõem qualquer abordagem metodológica, permitindo ao investigador aplicar diferentes estratégias de análise (indutiva, dedutiva, interpretativa ou sistemática) (Saillard, 2011). A nossa opção pelo programa MaxQDA residuiu na simplicidade da sua utilização, na possibilidade de organização simultânea do material em diferentes formas para uma categorização contextualizada (Craveiro, 2007). Começamos pela construção de categorias, a partir das quais identificamos subcategorias emergentes e procedemos, de seguida, á distinção de indicadores a partir da análise dos segmentos de texto dos documentos recolhidos. A triangulação metodológica foi utilizada por forma a validar os resultados do nosso trabalho.

4. Apresentação e análise dos resultados

A construção de categorias, identificação de subcategorias emergentes e distinção de indicadores a partir da análise dos segmentos de texto dos documentos recolhidos, remeteu-nos, para cinco grandes categorias de análise, cada uma com um número variável de subcategorias e respetivos indicadores, no estudo original.

Para a melhor exploração e compreensão de como as políticas de gestão e organização educativa, emergentes dos contratos de autonomia das escolas, levaram a modelos de desenvolvimento pré-existentes ou inovadores, neste trabalho vamos apresentar e analisar os resultados obtidos para as categorias e respetivas subcategorias emergentes da análise de conteúdo, que apresentaram maior enumeração de unidades de registo, nas seguintes categorias “Contrato de autonomia”, “Perfis de liderança” e “Relação entre modelos organizacionais”, resultantes da gestão, liderança, autonomia e resultados escolares de sucesso dos alunos, por forma a melhor ilustrar esta análise.

A enumeração das prevalências das unidades de registo para estas categorias e subcategorias, encontram-se apresentadas na tabela a seguir, consideradas sob a forma de frequências relativas (percentagens) e conforme o número percentual apresentado por estas categorias.

Categorias <i>Subcategorias</i>	Unidade de registo (%)
Contrato de autonomia	
Negociação do contrato de autonomia	29,44
Práticas de autonomia	26,61
Perfis de liderança	
Lideranças intermédias	22,70
Planificação estratégica	21,62
Aspetos individuais	14,05
Tomadas de decisão	12,97
Relação entre modelos organizacionais (gestão, liderança, autonomia e resultados escolares dos alunos)	
Práticas de desenvolvimento organizacional	49,08
Cultura da escola	16,05
Resultados dos alunos	14,67

Tabela 1. Unidades de registo das categorias e subcategorias escolhidas para análise neste trabalho

Da análise da Tabela 1, podemos verificar que os valores percentuais mais elevados aparecem na categoria “Relação entre modelos organizacionais (gestão, liderança, autonomia e resultados escolares dos alunos)”, onde as subcategorias emergentes são “Práticas de desenvolvimento organizacional” com 49,08% das unidades de registo, “Cultura da escola” com 16,05% e “Resultados dos alunos” com 14,67%. Esta categoria reúne aspetos ligados á relação entre modelos organizacionais, onde foram considerados a gestão, a liderança, a autonomia e os resultados escolares obtidos pelos alunos.

De seguida a categoria “Perfis de liderança” de onde emergem as subcategorias “Lideranças intermédias” com 22,70% das unidades de registo, “Planificação estratégica” com 21,62%, “Aspetos individuais” com 14,05% e “Tomadas de decisão” com 12,97%. Esta categoria agregou aspetos relacionados com conceções de liderança, processos nela envolvidos e aspetos que lhe encontram subjacentes.

A categoria “Contrato de autonomia”, que agregou as ideias referentes à construção e implementação do contrato de autonomia nas escolas, apresenta unidades de registo elevadas nas subcategorias “Negociação do contrato de autonomia” com 29,44% das unidades de registo e “Práticas de autonomia” com 26,61%.

O facto da categoria “Relação entre modelos organizacionais” consideradas a gestão, a liderança, a autonomia e os resultados escolares obtidos pelos alunos, ter reunido uma grande percentagem de unidades de registo, remete-nos para aspetos que foram contemplados nas avaliações externas das escolas realizadas pela IGEC durante o primeiro ciclo de avaliação externa (Fonseca, 2010; IGE, 2007; 2008; 2009; Oliveira et al., 2006) e, considerados, igualmente, importantes no desenvolvimento da escola para a melhoria da prestação do serviço que faculta junto da sua comunidade escolar (Bolívar, 2012), como sejam práticas de desenvolvimento da escola e sucesso académico dos alunos.

A categoria “Perfis de liderança” segue-se-lhe com valores percentuais do mesmo modo elevados. Explicado pelo fato da liderança, ter recebido particular enfoque no teor do contratualizado entre a escola B e o Ministério da Educação e Ciência. Este aspeto faz, ainda, parte de um dos aspetos mais importantes trazidos pelo Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, que favorece a emergência de lideranças fortes, centradas

na figura do diretor da escola (Afonso, 2010). Aspeto este reforçado, mais tarde, por outros documentos subsequentes, como o Decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho.

A categoria “Contrato de autonomia” também apurou uma prevalência elevada de unidades de registo, o que nos sugere ter sido um aspeto importante referido nas entrevistas cedidas pelos protagonistas, não só ao nível das questões colocadas como também ao nível do teor das conversas, pois embora as questões cobrissem um vasto leque de assuntos, os protagonistas utilizavam, como exemplo, nas suas respostas, as práticas desenvolvidas no quotidiano ao abrigo do contratualizado pela sua escola (Lima, 1998).

Passamos, de seguida, à análise das subcategorias emergentes, das categorias aqui apresentadas, que apuraram maior valor percentual.

4.1. Análise e discussão da categoria “Contrato de autonomia”

Com vista á descrição das práticas de autonomia desenvolvidas ao abrigo do contratualizado, passamos a analisar as subcategorias emergentes da categoria “contrato de autonomia”. Destacamos a subcategoria “negociação do contrato de autonomia” onde foram integradas todas as unidades de registo que se referem ao relato dos vários momentos conducentes à celebração do contrato de autonomia. Verificamos que, conforme relatam os protagonistas, a negociação e a aplicação do contrato de autonomia não foi um processo linear. Tendo-se este iniciado com um expressar de ideias sentidas como necessárias, pelos profissionais da escola, e seguiu todo um processo de negociação minuciosa para culminar na versão final do documento assinado. Foi constituído por uma fase de reuniões com profissionais de outras escolas e por outra fase de consultas e reuniões com diversas instâncias de poder e instituições de investigação e desenvolvimento de conhecimento científico bem como por vários outros momentos de benchmarking. Estes processos caracterizaram-se por deslocações dos profissionais da escola por todo o país em busca de conselhos, apoio e sustentação para os aspetos que pretendiam negociar. Todos estes procedimentos nos sugerem o colocar em prática de diversas ações que

por um lado, contribuíram para o desenvolvimento da escola enquanto organização e por outro lado, contribuíram para o desenvolvimento profissional dos atores educativos, num agregar de sinergias menos usuais até esta data.

A subcategoria “práticas de autonomia” refere ideias em relação às diversas práticas desenvolvidas com o propósito de melhorar a escola enquanto organização tanto para a promoção um serviço educativo, como para o incremento e aprofundamento do contrato e da autonomia. Verificamos que as unidades de registo apuradas sugerem que a contratualização e a implementação do contratualizado foi bastante importante para o desenvolvimento dos variados aspetos que constituem a escola como organização na atualidade (Costa, 1996; Formosinho & Machado, 2009; 2010).

De realçar que o processo de negociação longo, promoveu a reflexão acerca da organização escola, tendo esta e a aplicação do contrato passado por processos minuciosos, que permitiram a experimentação de diversas práticas aos vários níveis da gestão promovendo o seu desenvolvimento quando se constataram eficazes.

4.2. Análise e discussão da categoria “Perfis de liderança”

Com o propósito de analisar vivências, do dia a dia das escolas, nos processos de gestão e de liderança (de topo e intermédias ou distribuídas), exploramos a subcategoria “lideranças intermédias” que se reporta à emergência do papel das lideranças intermedias ou distribuídas (Bush & Glover, 2003) na escola pública, como dos diretores de departamento, de turma, e com o peso que lhe foi sendo atribuído, nas escolas públicas, não só pelo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, como também pelo contratualizado no processo da autonomia da escola. Os resultados apurados relevam a importância assumida pelas lideranças intermédias na gestão e organização da escola.

No que concerne a subcategoria “Planificação estratégica”, esta diz respeito a toda a organização que segue um plano e objetivos, traçados num espaço e num tempo pré definido. As unidades de registo apuradas remetem para as questões ligadas à metodologia de trabalho de projeto,

inerentes à construção do Projeto Educativo de Escola (Costa, 2004; Grade, 2008), nomeadamente para a parte da planificação que estrutura toda a sequência do trabalho a desenvolver para a melhor prossecução dos objetivos do trabalho a implementar para o sucesso escolar dos alunos (Barbier, 1993; Guerra, 2006; Serrano, 2010), bem como a outros aspetos da gestão escolar como a gestão flexível do currículo, o plano anual de atividades e o respetivo orçamento.

Quanto à subcategoria denominada “Aspetos individuais”, esta integra todas as unidades de registo que se referem às características da personalidade ou aspetos particulares da personalidade da figura do diretor da escola, relevantes para o relacionamento com os seus colaboradores nas suas atividades de liderança diária. Verificamos que se destacam aspetos que colocam a tónica nas relações humanas ou nas relações interpessoais, enquanto aspetos importantes para pôr em prática o contratualizado. Como sejam a comunicação, a troca de ideias e da partilha de opiniões, pois desta interação sairão as ideias adequadas para as práticas de gestão de melhoria da escola (Kouzes e Posner, 1995).

A subcategoria “Tomadas de decisão” reúne aspetos relacionados com os processos, os procedimentos, e ainda, os lugares e os momentos inerentes às tomadas de decisão relativos aos aspetos da gestão eficaz e eficiente da escola. Pudemos verificar que as tomadas de decisão são momentos de grande importância nos processos da gestão escolar. Encontrando-se associados a este processo, aspetos como o tipo de decisão, os momentos de tomada de decisão e a importância e a responsabilização crescente das lideranças intermédias em todos estes processos (Bush & Glover, 2003).

Desta forma constatamos que vários elementos são importantes na vivência diária da contratualização, esta permitiu o aprofundamento da autonomia através do maior envolvimento de todas as lideranças, a planificação estratégica sugere práticas de planeamento ligadas a diversos documentos estruturantes da gestão da escola, a personalidade do diretor surge como importante no desenvolvimento das práticas e na operacionalização do contratualizado e as tomadas de decisão assentes na responsabilização crescente das lideranças intermédias contribuem para a melhoria da escola.

4.3. Análise e discussão da categoria “Relação entre modelos organizacionais”

Para explorar a criação de condições de ação e de intervenção em várias vertentes do desenvolvimento organizacional e profissional, para a prestação de um serviço educativo de sucesso, exploramos a categoria “Relação entre modelos organizacionais” que reuniu unidades de registo que apresentam relações entre modelos organizacionais de gestão, liderança, autonomia e resultados escolares dos alunos, conforme referimos anteriormente e abrange uma série de segmentos de texto que referem aspetos relacionados com o desenvolvimento organizacional na consequência direta ou, mesmo, indireta da contratualização (Glatter, 1995; Lima, 2009; Vicente, 2004).

A subcategoria “Práticas de desenvolvimento organizacional” assume cerca de metade dos segmentos de texto desta categoria e sugere diversas práticas de desenvolvimento organizacional, como exemplo, a gestão do orçamento e a contabilidade analítica; a escola sempre em busca das melhores soluções; o aumento da assiduidade docente e não docente; o acréscimo da importância das lideranças intermédias; os bons resultados da organização curricular e pedagógica; a valorização dos alunos e o maior envolvimento dos pais e, ainda, o desenvolvimento e implementação de mais projetos e iniciativas.

A subcategoria “Cultura da escola” tem diretamente a ver com o sentimento de pertença percebido pelos indivíduos da escola. A cultura é entendida como todos os hábitos, crenças, valores, tradições e inter-relações que caracterizam determinada organização (Vicente, 2004), onde o trabalho desenvolvido por Costa (1996) remete, inclusivamente, para um modelo de escola como cultura.

A subcategoria “Resultados dos alunos” refere-se aos produtos das aprendizagens apresentadas pelos alunos e a análise destes dados sugerem ideias diferentes para a justificação dos resultados dos alunos como as diversas iniciativas de avaliação e de monitorização de resultados dos alunos para o sucesso escolar.

A análise das subcategorias emergentes da categoria “Relação entre modelos organizacionais”, remete-nos para várias práticas de desenvolvimento organizacional que ocorrem na escola com Contrato de

Autonomia, embora nem todas sob o seu jugo imediato. Estes resultados vão ao encontro da tendência para a abordagem do desenvolvimento organizacional e todos os aspetos que a constituem (Chambel & Curral, 2008; Ferreira, Neves & Caetano, 2001; Ghilardi & Spallarossa, 1991; Vicente, 2004). A cultura organizacional incrementou a melhoria da escola, não só pelo que foi sendo interiorizado das práticas de autonomia contratualizada, como também pela cultura de melhoria que tem orientado as práticas educativas das escolas onde a avaliação e a monitorização, em todas as formas por elas assumidas, promoveram melhorias nos resultados dos alunos e nas organizações educativas.

5. Considerações finais

O objetivo deste trabalho, o compreender como as políticas de gestão e organização educativa, emergentes dos contratos de autonomia das escolas, levaram a modelos de desenvolvimento pré-existentes ou inovadores. Com os objetivos específicos de descrever práticas de autonomia desenvolvidas ao abrigo do contratualizado; de analisar vivências, do dia a dia das escolas, nos processos de gestão e de liderança (de topo e intermédias ou distribuídas) e no explorar de criação de condições de ação e de intervenção em várias vertentes do desenvolvimento organizacional e profissional, para a prestação de um serviço educativo de sucesso.

Apresentamos, analisamos e exploramos os resultados obtidos para as categorias e respetivas subcategorias emergentes da análise de conteúdo, que apresentaram maior enumeração de unidades de registo, nas categorias seguintes “Contrato de autonomia”, “Perfis de liderança” e “Relação entre modelos organizacionais”, resultantes da gestão, liderança, autonomia e resultados escolares de sucesso dos alunos, por forma a melhor ilustrar esta análise. Apresentamos a enumeração das prevalências das unidades de registo para as subcategorias emergentes destas categorias, onde as percentagens apuradas se revelaram mais elevadas.

Verificamos que o processo de negociação foi longo e promoveu a reflexão acerca da organização escola, com a negociação e a aplicação

do contrato minuciosamente trabalhadas, permitindo a experimentação de diversas práticas aos vários níveis da gestão promovendo o desenvolvimento das que se constatarem eficazes.

Encontramos vários elementos importantes na vivência diária da contratualização, que permitiu o aprofundamento da autonomia através do maior envolvimento de todas as lideranças, da planificação estratégica que sugere práticas de planeamento ligadas aos diversos documentos da gestão da escola. E, a personalidade do diretor reveste-se de importância para o desenvolvimento das práticas e para a operacionalização do contratualizado. As tomadas de decisão assentes na responsabilização crescente das lideranças intermédias contribuem, do mesmo modo, para a melhoria da escola como organização que oferece serviço educativo de sucesso.

Uma exploração das subcategorias emergentes da categoria “relação entre modelos organizacionais”, vão ao encontro da tendência para a abordagem do desenvolvimento organizacional e todos os aspetos que a constituem (Chambel & Curral, 2008; Ferreira, Neves & Caetano, 2001; Ghilardi & Spallarossa, 1991; Vicente, 2004), com as várias práticas de desenvolvimento organizacional da escola a emergir com Contrato de Autonomia, embora nem todas como sua consequência direta. A cultura organizacional acresce para a melhoria da escola, na orientação das práticas educativas das escolas através de avaliação e de monitorização, para a melhoria dos resultados dos alunos.

Nesta análise aos resultados apurados, encontramos indicadores referentes à descrições do modo como se vivenciam, no quotidiano das escolas, os processos de gestão e liderança, onde se destacam a experimentação de práticas aos vários níveis da gestão, liderança e do contratualizado, que promovem práticas de sucesso. O aprofundamento do envolvimento das lideranças intermédias nos processos de tomada de decisão e uma planificação estratégica que sugere o planeamento antecipado e coerente com os objetivos a alcançar. A importância da personalidade do diretor, assente nas relações interpessoais para a prossecução dos objetivos traçados por todos e as práticas de desenvolvimento organizacional e profissional, desenvolvidas ao abrigo do contrato de autonomia, algumas por inerência a processos de avaliação e monitorização, para a melhoria dos resultados dos alunos, e das organizações educativas.

Para uma compreensão mais completa da complexidade do objeto em estudo sugerimos abordagens que envolvam mais atores educativos, como docentes em cargos de liderança e todos os restantes, não docentes, alunos, pais e encarregados de educação e atores educativos de toda a comunidade educativa local, com vista a uma recolha de dados acerca de dinâmicas específicas ou pontuais criadas ou desenvolvidas para a prestação de um serviço educativo de sucesso.

Referências Bibliográficas

Abu-Duhou, I. (1999). *School-based management: Fundamentals of educational planning*. Paris: UNESCO/Internationality Institute for Educational Planning.

Adão, M.E. (2009). *Contratos de Autonomia – descentralização, desconcentração, (re)centralização Que poderes conferiu às escolas? Estudo de caso*. (Dissertação de mestrado não publicada).Porto: Universidade Portucalense.

Afonso, A. J. (2010). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia, *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26 (1), 13-30.

Bandur, A. (2008). A study of the implementation of school-based management in Flores primary schools in Indonesia. (Tese de doutoramento não publicada). Newcastle: University of Newcastle. Retirado de <http://ogma.newcastle.edu.au/vital/access/services/Download/uon:3124/ATTACHMENT02?view=true>

Barbier, J.M. (1993). *Elaboração de Projetos de Ação e Planificação*. Porto: Porto Editora

Barroso, J. (2006). A Autonomia Das Escolas: Retórica, Instrumento e modo de regulação da acção política. In A. Moreira (org.). *A Autonomia das Escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Beare, H., Caldwell, B., & Millikan, R. (1992). *Creating an Excellent School*. London: Routledge.

Bolívar, A. (2006). Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna. *Gestão em Ação, Vol.9, N.º1, 37-60*. Retirado de http://www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluacion_institucional_bolivar.pdf

Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação*. VNGaia:FMLeão

Bush, T. (2008). *Leadership and management development in education*. London: Sage

- Bush, T. & D. Glover (2003). *School Leadership: Concepts and Evidence*. Nottingham: NCSL.
- Caldwell, B. J. (2002). Autonomy and self-management: Concepts and evidence. In T. Bush e L. Bell (Eds.) *The Principles and Practice of Educational Management*. (pp. 24 – 40). London: Paul Chapman Publishing.
- Caldwell, B. J. (2004). A strategic view of efforts to lead the transformation of schools. *School Leadership & Management* 24 (1), 81-99.
- Caldwell, B. J. (2012). *Review of related literature for the evaluation of empowering local schools. Report to Empowering local schools section of the National school reform support branch curriculum assessment and teaching*. Retirado de <http://www.btadvisorybodies.catholic.edu.au/images/product/file/50/ReviewRelatedLiteratureEmpoweringLocalSchools.pdf>
- Carvalha, M. (2009). O Contrato de Autonomia no Agrupamento de Escolas da Charneca de Caparica. (Tese de Mestrado não publicada). Lisboa: FPCE. Retirado de <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/2123>
- Chambel, M. J. & Curral, L. (2008). *Psicologia organizacional: Da estrutura à cultura*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Costa, J.A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. (3ª ed.). Porto: ASA
- Costa, J. (2004). Construção de Projectos Educativos nas Escolas: traços de um percurso debilmente articulado. *Revista Portuguesa de Educação, Volume 17, nº 2, 851-14*.
- Craveiro, C. (2007). Formação em Contexto: um estudo de caso no âmbito da pedagogia da infância. Tese de Doutoramento apresentada à Universidade do Minho. Braga: Universidade do Minho
- Day, C. (2007). Sustaining the Turnaround: What Capacity Building Means in Practice. *International Studies in Educational Administration*, 35 (3), . 39-48.
- Day, C., Jacobson, S., & Johansson, O. (2011). Leading organisational learning and capacity building. In R. Ylimaki e S. Jacobson (Eds.) *U.S. and crossnational policies practices and preparation: Implications for successful instructional leadership, organizational learning, and culturally responsive practices*. (pp. 29-49). Dordrecht: Springer
- De Grauwe, A. (2004). *School based management (SBM): Does it improve quality? Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2005, The Quality Imperative*. Paris: UNESCO.
- Ferreira, J. M. C.; Neves, J. & Caetano, A. (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGraw Hill.
- Fonseca, A. M. (2010). *Escolas, Avaliação Externa, Auto-avaliação e Resultados dos*

- Alunos*. (Dissertação de mestrado não publicada). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2007). Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento, In A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). *Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagogía* (pp. 3342-3349). A Coruña: Universidade da Coruña.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2009). Escola, autonomia e avaliação. O primeiro ano de governação por contrato. In *Actas do X Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagogía*. Braga: Universidade do Minho
- Formosinho, J. & Machado, J. (2010). Escola, autonomia e avaliação. O primeiro ano de governação por contrato. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J.Machado e H. Ferreira (orgs) *Autonomia da escola pública em Portugal*. (pp. 121-146) Gaia: FML
- Formosinho, J., Fernandes, A.S. & Machado, M. (2010). Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J.Machado e H. Ferreira (orgs) Autonomia da escola pública em Portugal. Gaia: FML*
- Gaudin, J.P. (2007). Gouverner par contrat. (2^o edição). Paris: Presses de Sciences Po.*
- Ghilardi, F. & Spallarossa, C. (1991) Guia para a organização da escola. Rio Tinto: Edições ASA*
- Glatter, R. (1995). A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In A. Nóvoa (Ed.). As organizações escolares em análise. (pp. 139-260). Lisboa: Publicações Dom Quixote.*
- Grade, L.S. (2008). *A centralidade do projecto educativo na administração escolar*. Lisboa: Edições colibri
- Guerra, I. C (2006). *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção: o planeamento em Ciências Sociais*. Cascais: Principia.
- Hallinger, P., & Heck, R. H. (1996). Reassessing the principal's role in school effectiveness: A review of empirical research, 1980-1995. *Educational Administration Quarterly*, 32(1), 5-44.
- Harris, A. (2002). Distributed Leadership in Schools: Leading or Misleading?, *Paper presented at the British Educational Leadership, Management and Administration Society annual conference*, Birmingham: BELMAS
- Harris, A. (2004). Distributed leadership: leading or misleading. *Educational Management and Administration*, 32(1), 11-24
- IGE (2007). *Avaliação Externa das Escolas - Relatório Nacional 2006-2007*. Lisboa: IGE
- IGE (2008). *Organização do ano lectivo 2007-2008: Relatório nacional*. Retirado de

- http://www.ige.minedu.pt/upload/Relatorios/AEE_2007_2008_RELATORIO.PDF
- IGE (2009). *Avaliação externa das escolas 2007-2008 – Relatório*. Lisboa: ME.
- IGEC (2011). *Avaliação Externa das Escolas – Novo Ciclo. Relatório final do GT de 2006*. Retirado de http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_06_RELATORIO_GT.pdf
- IGEC (2012). *Avaliação externa das escolas: avaliar para a melhoria e a confiança - 2006-2011*. Lisboa: MEC. Retirado de http://www.ige.minedu.pt/upload/Relatorios/AEE_2006_2011_RELATORIO.pdf
- Karlsen, G. (1999). *Decentralised centralism — Governance in the field of education Evidence from Norway and British Columbia, Canada*. Retirado de <http://www.umanitoba.ca/publications/cjeap/issue13.htm>.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (1995). *The leadership challenge: how to keep getting extraordinary things done in organizations*. California: Jossey- Bass.
- Leithwood, K. (2001). School Leadership in the Context of Accountability Policies. *International Journal of Leadership in Education*, 4 (3), s.p.
- Lewins, A., & Silver, C. (2007). *Using Software in Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Lima, L. C. (1998). Para uma Análise Multifocalizada dos Modelos Organizacionais de Escola Pública. (Ensaio). In U.M. (ed.). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. (pp. 581-601). Braga: Universidade do Minho
- Lima, L. C. (2012). *Aprender para ganhar, conhecer para competir. Sobre a subordinação da educação na “Sociedade da Aprendizagem”*. São Paulo: Cortez.
- Lima, L.C. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras*. 19, 227-253. Retirado de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/11727>
- OECD (2001). *New School Management Approaches*. Paris: OECD
- OECD (2008). *Improving School Leadership*. Volume 1: Policy and Practice. Paris: OECD
- Oliveira, P.G., Clímaco, M.C., Carravilla, M.A., Sarrico, C., Azevedo, J.M. & Oliveira, J.F. (2006). *Relatório Final da Actividade do Grupo de trabalho para Avaliação das Escolas*. Lisboa:ME.
- Pacheco, J. A. (2010). *Avaliação Externa das Escolas: Teorias e Modelos. Seminário Avaliação Externas das Escolas: Modelos, Práticas e Impacto*. Braga: Universidade do Minho.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. E.U.A.: Sage Publications.

- Perez Gómez, A.I. & Soto Gómez, E. (2009). Competencias y contextos escolares. Implicaciones mutuas. *Organización y Gestión Educativa*, 2, 17-22.
- Saillard, E. K. (2011). Systematic Versus Interpretive Analysis with Two CAQDAS Packages: NVivo and MAXQDA. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 12(1), Art. 34. Retirado de <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1101345>.
- Serrano, G.P. (2010). *Elaboración de Proyectos Sociales: casos prácticos*. Madrid: Narcea.
- Vicente, N. A. L. (2004). *Guia do gestor escolar – Da escola de qualidade mínima garantida à escola com garantia de qualidade*. Porto: Edições ASA
- Wohlstetter, P. & Odden, A. (1992). Rethinking School-Based Management Policy and Research. *Educational Administration Quarterly*, 28 (4), 529-549. doi: 10.1177/0013161X92028004005
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Artmed.

Legislação Consultada

- Decreto-lei nº 115-A/98 de 4 de Maio. Diário da República, nº 102/1998 - Série I A. Lisboa: Ministério da Educação.
- Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril. Diário da República, nº 79/2008 - I Série. Lisboa: Ministério da Educação.
- Decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho. Diário da República, nº 126 - I Série. Lisboa: Ministério da Educação.

