

PARTE I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO I – REGIME DE AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO (D.L. 115-A/98)

1. AUTONOMIA: ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

A autonomia, associada às concepções sobre educação e formação, tem-se constituído como vector principal do debate de construção de modelos de gestão e administração do sistema educativo.

Por isso, importa em primeiro lugar identificar e problematizar o seu conceito, no sentido de enquadrar toda a análise que se segue, sob pena de se fazerem interpretações diversas sobre a mesma matéria.

Assim, partindo da sua etimologia, Autonomia vem do francês *autonomie*, e este do grego *autonomia*. Segundo Machado, (1987, p. 354) significa “ direito de se reger pelas próprias leis; independência, autonomia”.

Da definição apresentada podemos, de forma simplista, inferir que autonomia supõe liberdade de actuação. No contexto em que nos movimentamos é sensato dizer que implica diferenciação de responsabilidades e partilha de poderes. Em reforço desta tese diz-nos Sarmiento, (1999, p. 9) que “... sendo a autonomia uma relação entre entidades e poderes, participam na sua definição não apenas normas e poderes funcionais mas também elementos simbólicos, isto é, crenças, ideias pedagógicas e actos de vontade”.

Esses poderes consubstanciam-se em modelos de gestão, também estes marcados pela organização escolar, pela pluralidade de orientações e práticas que dificilmente se esgotam nas disposições formal/legais. Diz-nos Lima, (1996. p. 17) que: “ os modelos teóricos representam assim referências potenciais, alternativas implícitas/explicitas nos processos de construção social dos modelos de gestão escolar”.

Essa autonomia e independência de que nos fala o autor devem ser entendidas como liberdade de administrar e gerir na base de regulamentos que


delimitem claramente, sem intromissões, campos de actuação das escolas e da administração central e desconcentrada do Ministério da Educação. Como nos diz Roberto Carneiro, (1987, cit. por Lima e Afonso, 2002, p. 62): “ É necessário como que resgatar a escola da pressão burocrática e administrativa a que tem sido submetida. O Ministério da Educação não pode ser o ministério que emite circulares. Nem o processo educativo se pode reduzir ao mero cumprimento das circulares, dos despachos e das normas.”

Porém, pode ainda referir-se que as interacções mútuas dos actores da comunidade educativa dão origem a uma organização escolar concreta, realidade socialmente construída a partir da sua acção. No dizer de Lima, (2002, p. 36) “Autonomia é uma construção, houve sempre autonomia, nas margens do sistema”.

Podemos assim expressar que a autonomia está no coração do novo paradigma de escola, dado que ela é dirigida pelos seus membros e pela comunidade em que se insere, mas também porque a autonomia é instrumental para a adaptação estrutural e tecnológica da escola aos seus alunos, aos seus contextos e às suas contingências, (Sarmiento, 1992, p. 39)

Independentemente do uso que se faz do termo autonomia, das suas adjectivações nas múltiplas dimensões e domínios, importa salientar o contexto das organizações escolares. No dizer de Sarmiento, (1996) são quatro os tipos de autonomia, a saber:

- ✚ **Autonomia jurídica – administrativa** – que se define pelo poder de qualquer instituição educativa de praticar os actos administrativos definitivos e executórios;
- ✚ **Autonomia relativa** – a escola funciona em absoluta dependência da ordem social em que se insere, podendo prosseguir orientações e interesses diferentes dos que lhe estão socialmente consignados através dos dispositivos normativos e ideológicos do Estado;
- ✚ **Autonomia profissional** – dos professores, definida como auto-controlo grupal das condições de trabalho e pela livre escolha de métodos e procedimentos;

 **Autonomia organizacional da escola** – definida pela possibilidade da escola em elaborar um projecto educativo próprio e pela capacidade em executá-lo.

Porém, na maioria dos investigadores há um ponto de encontro: a possibilidade da escola, enquanto centro de políticas educativas, construir a sua autonomia, a partir da comunidade em que insere, partindo dos seus problemas e potencialidades.

Como é reconhecido, não há alunos iguais e também não se conhecem escolas iguais. Ora, os contextos, os recursos físicos e humanos determinam interacção entre os seus elementos que serão diferentes no todo nacional. Daí que os objectivos nacionais da educação devam ser unos, mas as estratégias de acção devam ser, tanto quanto possível, determinadas por aqueles que mais de perto vivenciam os problemas, não invalidando, contudo, que deixe de existir uma relação com a administração central no respeito mútuo pela legalidade democrática.

Por isso, a autonomia da escola concretiza-se a partir 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, (preâmbulo do Decreto-lei 43/89, de 3 de Fevereiro).

Todavia, para o estudo que se pretende apresentar e no contexto do sistema educativo, podemos destacar dois campos que concorrem para a construção da autonomia da Escola: o político e o organizativo.

2. PROCESSO POLÍTICO

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, alínea f) do número dois, do artigo 74º, “a realização da política de ensino incumbe ao Estado e deve “inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais”.

Por seu turno, a Lei de Bases do Sistema Educativo, (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro), alínea g) do artigo 3º, determina que o sistema educativo se organiza de forma a:” Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes.”

O Decreto-lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, no seu preâmbulo refere: “A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação...”. Mais adiante, ainda no mesmo preâmbulo, evoca: “A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação...”.

Estamos, assim, perante instrumentos políticos necessários à descentralização e autonomia das escolas. Mas, num país de forte tradição centralizadora como o nosso, a escola pública foi concebida como um serviço do Estado, e como tal, a sua gestão foi entendida como uma extensão do aparelho administrativo estatal, (Afonso, 2006, p.56).

Esta longa tradição de centralização da administração pública portuguesa que sempre exerceu um controlo político e administrativo, estruturado, do centro para a periferia, não tem permitido à Escola construir a sua autonomia.

Recuando um pouco no tempo e situando-nos a seguir ao período revolucionário do 25 de Abril, com o início da normalização constitucional e sociopolítica, podemos verificar que sectores como o poder local se libertaram, em parte, do centralismo burocrático. Mas, o Ministério da Educação, dando resposta a alguma anarquia instalada no sistema, impõe o controlo centralizado da gestão escolar através do Decreto-Lei 769-A/76, de 23 de Outubro. Com este instrumento legislativo, a comunidade escolar, apesar de eleger os órgãos de gestão, não tem capacidade de influenciar as decisões da administração, como nos diz Lima, (2002, p. 23), referindo-se ao Decreto-Lei 769-A/76: “Elejam os vossos representantes que nós os trataremos como nossos representantes junto das escolas”.

Recuando à década de oitenta e por via da adesão à Comunidade Europeia observaram-se grandes transformações sociais, despertando novos interesses de âmbito económico e de modernização do tecido produtivo, com as inevitáveis consequências ao nível do sistema educativo.

Ao tempo, a discussão ancorava-se nos princípios de desburocratização da administração pública e de aproximação dos serviços às populações e de participação dos interessados na sua própria gestão. Em reforço do que fica dito, é a ratificação pelo Estado Português da Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pela resolução nº 28/90 da Assembleia da República, que no seu nº 3 do artigo 4º nos diz que: regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos.

Os debates sobre educação são transversais na sociedade e implicam cada vez mais interessados: pais, autarquias, empresários, sindicatos, etc., e centram a discussão à volta da democratização, da descentralização e da autonomia. Os meios empresariais dão mesmo sinais de inconformismo e tentam marcar, também, o ritmo e o tempo da educação, como o demonstra Belmiro de Azevedo, em prefácio de Reis, (1995, p. 13): “Os professores actuais não estão preparados para desempenhar a função que os jovens exigem deles e, pior ainda, uma boa parte desses professores não pretende fazer qualquer esforço para se modernizar”.

A primeira maioria sólida de um só partido, na década de 80, favorece condições geradoras de consenso alargado, comprometendo outras forças políticas numa reforma do sistema educativo, conseguindo-se o enquadramento político que deu origem à Lei de Bases Do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro). Como se refere no seu preâmbulo, nº 3 do art. 1º: o sistema educativo desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas. Estabelece, ainda, os princípios orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo e define os objectivos a que deve obedecer a administração e gestão aos vários níveis – Central, Regional, Autonomia Regional e Local (Estabelecimentos de Ensino) - artigos 43º, 44º e 45º.

Estão assim criadas condições para que o sistema educativo acompanhe, do ponto de vista político, o futuro ordenamento jurídico do Poder Local, no tocante ao Quadro de Transferência de Atribuição e Competências para as Autarquias Locais: (...) “participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimento.” (art. 19º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro).

Por tudo isto, compreende-se que a autonomia não seja um processo que se implemente por decreto nem por vontade expressa deste ou daquele governante, mas antes uma vontade sentida por todos os agentes que intervêm nas escolas. Como nos diz Carneiro, (2004, p. 150), “a autonomia só fará sentido, se elas não ficarem reféns de poderes corporativos supra escolares poderosos que hoje actuam, sobretudo pelo exercício de pressão constante na esfera do poder central.”

É que, para o Prof. Valadares Tavares:

“... As áreas que mais cresceram desde o 25 de Abril – Educação, Saúde e Assistência Social – multiplicaram os seus serviços, os seus balcões e os seus funcionários no âmbito da Administração Central do Estado segundo paradigmas culturais, as normas jurídicas e os modelos organizacionais da velha Administração Pública estatal, centralizada e burocrática. Chegou-se assim a uma situação limite impossível de explicar a qualquer visitante estrangeiro e só mantida graças ao conservadorismo e à insensibilidade nacionais. Como justificar a distribuição dos professores pelas escolas, colocados através duma regra de afectação centralizada na 24 de Julho, imaginando-se que os professores são operários a afectar aos horários de envio como se fossem linhas de montagem da imensa fábrica nacional de ensino?”
(D.E, 2006, p. 2)

A estas preocupações do Professor Valadares Tavares não serão alheias discussões internacionais sobre “privatização e comercialização da política social, conceitos que indicam uma grande mudança na relação entre o Estado e a sociedade civil,” (Thomas Popkewitz, org. Sarmiento, 1999, p.11).

Mas, também, afirmações de autores nacionais reflectem preocupação sobre o recrutamento e a colocação dos professores, pois entendem que:

“Este sistema burocrático centralizado de colocação de professores pareceu garantir durante décadas o carácter democrático e a eficácia do ensino, mas veio a revelar-se como um sistema de objectivos limitados, porquanto, em vez de favorecer a máxima adequação das decisões fica-se pela menor desadequação possível e pela garantia de que, no topo, há alguém que decide a melhor maneira de fazer as coisas, válida independentemente das pessoas, das condições locais e das circunstâncias.”
Formosinho e Machado, 2004,p.18)

Todavia, se a autonomia e a descentralização não têm tido o sucesso esperado não é só por culpa do poder central. Os professores prescindiram muitas vezes do mecanismo democrático de fazer listas e eleger Conselhos Directivos. Ao facto não é alheia a pressão dos professores na luta por modelos diferentes e os interesses, também legítimos, do poder político, (Lima, 2002, p.22).

Na realidade, o que está verdadeiramente em causa é o paradigma de escola. É saber se se pretende uma Escola como serviço de Estado ou uma Escola como Instituição da Comunidade. No dizer de Afonso, (2006, p. 57) “ (...) a escola, enquanto instituição comunitária, proporciona um controlo social mais apertado sobre os profissionais, nomeadamente sobre os professores, o qual tende a ser muito mais eficaz do que o controlo burocrático executado pelos serviços de inspecção do governo central”.

3. PROCESSO ADMINISTRATIVO/ORGANIZATIVO

A publicação do Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, introduz uma clara mudança na filosofia de gestão e administração das escolas, aos níveis de redimensionamento do perfil de actuação das mesmas, ao nível cultural, pedagógico, administrativo e financeiro. No preâmbulo do mesmo normativo legal prevê-se que: “ 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”.

Por esta via estabelece-se o regime de autonomia dos estabelecimentos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário de forma diferenciada e com preocupações em atender às especificidades de cada escola e aos seus contextos sociais.

Por outro lado, ficam criadas as condições para uma reforma da administração escolar, tendo o Conselho Nacional de Educação, a pedido do governo, emitido o parecer (4/90) sobre «novo modelo de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário», que dará origem ao Decreto – Lei 172/91 (primeiro regime jurídico de direcção e administração e gestão de educação pré-escolar e do ensino básico e secundário) e nas suas conclusões, entre outras, tece as seguintes afirmações:

“Com efeito, há que fazer uma leitura do presente projecto de diploma à luz dos grandes princípios constantes da Constituição da República e da Lei de Bases do Sistema Educativo – havendo, pois, que realçar e reforçar a participação da comunidade escolar, dos pais e encarregados de educação e da comunidade local na direcção e administração lato senso dos estabelecimentos de ensino.”
(Comissão Nacional de Educação, Pareceres e Recomendações).

Como nos diz ÁLVAREZ, (1995, p. 41), “quase todos os sistemas educativos em processo de reforma prevêm a delegação de competências nas regiões, ou nas escolas, com o objectivo de aproximar o mais possível os serviços educativos dos contribuintes, tornando-os assim menos burocráticos e mais eficazes.”

Em Portugal, o Governo, acompanhando os movimentos internacionais de descentralização dos sistemas educativos e na falta de concretização das Regiões Administrativas, implementa um modelo organizacional desconcentrado nas Direcções Regionais de Educação e nos Centros de Áreas Educativas.

Em Espanha, na década de oitenta, os Governos das Comunidades Autónomas (Regiões) passam a ter competências normativas de desenvolvimento de políticas educativas, assim como as competências administrativas de gestão do sistema educativo no seu próprio território.

Pela Lei Orgânica Reguladora do Direito de Educação (LODE), o Estado e as Comunidades Autónomas podem delegar nos Municípios o exercício de competências em aspectos que afectem directamente os seus interesses. Os Municípios assumem, geralmente, competências relacionadas com a construção e conservação de centros públicos, alimentação do Pré-escolar e do primeiro ciclo.

Ao nível pedagógico, as escolas em Espanha detêm autonomia organizativa e Pedagógica, que se consubstancia no projecto educativo próprio, tendo passado de um currículo fechado para outro mais aberto, flexível e descentralizado. (Sistema Educativo Europeu. [consulta a 17.07.07]. Disponível [http: Euribase/Application](http://Euribase/Application)).

Por outro lado, em França, onde tradicionalmente a organização do ensino estava muito centralizada, a partir dos anos oitenta verificou-se um reforço de autonomia e gestão do ensino. O movimento implicou uma maior responsabilidade local e uma grande autonomia dos estabelecimentos de ensino.

A partir de 1995, houve por parte dos estabelecimentos de ensino o desejo de aumentar a sua autonomia, tendo sempre em conta as orientações gerais definidas pela colectividade e a participação na decisão dos diferentes parceiros.

A maior parte das comunidades locais, (Poder Local em Portugal) constroem e gerem os bens imóveis, organizam o Ensino Básico e só as comunidades mais importantes organizam o ensino secundário e superior.

Cada organização deve elaborar para cada nível de ensino um regulamento geral de estudos que defina: os conteúdos; o trabalho escolar; a qualidade dos processos de avaliação; as deliberações dos conselhos de turma. A comunicação destas decisões far-se-á através do projecto educativo, ficando o controlo e a supervisão a cargo da administração central. (Sistema educativo Europeu. [consulta a 17.07.07]. Disponível [http: Euribase/Application](http://Euribase/Application)).

Em Portugal, com a aprovação, em 1998, do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio), pela

primeira vez se pretende, com clareza, afirmar o processo de descentralização da administração das escolas, subordinando-o a princípios de democraticidade e de participação de todos os intervenientes no processo educativo. Valoriza-se o território, através de agrupamento de escolas como unidade organizacional, integrando a comunidade através da qual a escola se insere numa realidade social concreta. O processo de autonomia assenta essencialmente no projecto educativo:

“Documento que consagra a orientação educativa da escola, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, nos quais se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo as quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa.” (alínea a, do art. 3º do «RAAG», do Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio).

Este instrumento jurídico-administrativo valoriza uma gestão mais profissional – nº 3 art. 19º do Decreto-Lei Regulamentar 115-A/98, de 4 de Maio: ” (...) o presidente do conselho executivo ou director são obrigatoriamente docentes dos quadros de nomeação definitiva, em exercício de funções na escola, com pelo menos cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar (...)”. Esta é uma reforma implementada com alguns constrangimentos porque:

“ (...) Os modelos de administração e gestão das escolas nascem de propostas de especialistas em ciências da educação – às quais se seguiram pareceres e discussões públicas, sindicais e políticas – mas em nenhum caso estes modelos poderão ser representados como o resultado de uma mobilização social e pedagógica à qual o Estado não teria podido ser indiferente”. (Lima e Afonso, 2002, p. 80).

Mas se à falta de mobilização geral correspondesse uma forte vontade de contratualizar a autonomia pelos parceiros envolvidos – a Escola, o Ministério da Educação e a Administração Municipal –, o processo teria a força necessária para a sua implementação.

Assim não tem sido, e o entusiasmo daqueles que acreditam nas virtualidades do processo vai esmorecendo, não tanto pela falta de vontade dos actores em inovar no terreno, mas pelo espartilho do Ministério da Educação e pela falta de

Regiões Administrativas que assumissem e assumam o poder descentralizado do Estado ou, na sua ausência, que fossem os Municípios a assumir, sem rodeios, uma competência que lhe está outorgada por Lei e por dever imperativo do princípio da subsidiariedade.

4. PERSPECTIVAS INTERNACIONAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Para Sarmiento, (1999,p.7) “a descentralização tem estado na ordem do dia das políticas educativas, não apenas em Portugal mas também num considerável número de países.

Para o mesmo autor,

“O estudo das políticas de descentralização e de autonomia não é suficiente se não se focalizar, igualmente, nas práticas de terreno; ou, por outras palavras, faz pouco sentido interpretar as políticas educativas se não se considerar a apropriação que delas é feita pelos actores educativos nas escolas e instituições de educação e ensino, as quais, em última análise, lhes atribuem consequência e expressão. (idem, p. 8)

Por isso, tentaremos abordar algumas soluções políticas de descentralização e autonomia adoptadas noutros países, assim como compreender formas da sua implementação.

Segundo Popkewitz, (1999,p.23) no processo educativo sueco, na década de 1970, o sistema centralizado tinha produzido uma série de problemas não resolvidos e desenvolvido uma grande inércia.

Para o mesmo autor;

Os objectivos globais do currículo são estabelecidos pelo governo central, para proporcionar flexibilidade às entidades disciplinares locais como um certo grau de autonomia no desenvolvimento dos planos a executar. Em contrapartida, a burocracia estatal central controla os resultados e o conteúdo por meio de medições psicométricas e não por meio de processos. Se considerarmos a situação actual do ponto de vista do Estado, a Agência Nacional Sueca para a Educação estabelece o que é legítimo e razoável para a construção da educação, mas são os municípios e os

docentes que têm a responsabilidade de avaliar e, em alguns casos, de escolher entre os numerosos objectivos propostos. (Ibidem)

Segundo este autor, nos Estados Unidos, a responsabilidade profissional pelo controlo e cumprimento das normas está historicamente relacionado com o desenvolvimento do Estado de bem-estar dos princípios do século XX.

Recentemente, legislação aprovada pelo Congresso estabeleceu a criação de uma comissão independente – um organismo semi-independente – de modelos a que foi dada a tarefa de controlar a concretização dos objectivos nacionais não dependendo da burocracia governamental formal.

Para Andy Green (1999, p.67), “Argumentos a favor da descentralização das Escolas têm sido largamente adoptados pela retórica (e menos na prática) da reforma educativa em muitos países do mundo, e particularmente em países de língua inglesa”. Diz-nos ainda este autor que, tanto a Inglaterra (e País de Gales) como os EUA, por causa da sua estrutura federativa, não têm tradição de cometer ao governo central grande poder em matéria de educação.

Assim,

“ Os compromissos variam conforme o Estado, nos EUA, e conforme a Autoridade Local de Educação, no Reino Unido. Em ambos os países, há a tradição de baixos níveis de regulamentação e intervenção do governo central ...”. (idem. p.83)

Por outro lado há:

[...estruturas coerentes e uma acção social “concertada” na educação e na formação num certo número de países com tradições culturais e sistemas políticos bem diferentes. Todavia, as suas formas de Estado, duma maneira geral, dividem-se em dois tipos: há estados europeus continentais “corporativistas”, tais como a França, Alemanha, e a Suécia, que combinam um alto nível de regulamentação estatal e de intervenção a níveis diferentes com estruturas institucionais circundantes, de maneira a integrar os parceiros sociais na tomada de decisão; há também países mais puramente “estatais”, na Ásia, que têm uma densidade relativamente baixa de organização corporativa na “sociedade civil” e onde o único parceiro do “grande governo” é o “grande negócio”] (idem, p.90).

Hans N. Weiler, (1999,p.95) apresenta-nos perspectivas comparadas em descentralização, defendendo a tese de que o Estado, “no exercício do poder, tem um duplo interesse: manter o controlo, assegurando a sua efectividade, por um lado, enquanto que, ao mesmo tempo, melhora e sustenta a base normativa da sua autoridade (sua legitimidade)”.

Defende ainda que:

“A compressão da dinâmica da centralização e da descentralização da política educativa exige transcender o tipo de argumentos propostos habitualmente para defender uma maior descentralização. Descentralizar a elaboração e a aplicação da política educativa influi de forma muito importante na natureza e nos interesses de Estado, sobretudo na sua capacidade para enfrentar o duplo problema de conflito político e o desgaste da sua própria legitimidade. Em relação a estas duas questões, a ideia da descentralização mostra-se essencialmente ambivalente e precária e representa um dos dilemas mais profundos e insolúveis para o Estado”. (idem, p.118)

Ainda sobre Inglaterra (Reino Unido), segundo (Huber et al., 2007), este país foi seleccionado pelo OCDE como exemplo de aproximação sistemática à Liderança de Escola, por ter aberto caminho a um número de políticas e de práticas a nível Nacional, Regional e a nível Local.

Segundo o Relatório de 2007 daquele organismo, a chave para o sucesso parece ser a **mudança** encetada e que visa a estimulação da escola e da liderança e como alvo fazer de cada escola uma grande escola.

Essa mudança, que parece assentar em lideranças fortes, partilhadas, que focalizam o trabalho de organização no ensino e na aprendizagem, implica órgãos directivos, professores, entidades locais e dirigentes da comunidade.

A mudança passa ainda por trabalhar em rede, servindo objectivos de política nacional e com interesses de política local, onde as autoridades locais, em certos casos, perderam alguns dos seus papéis tradicionais, passando a ganhar responsabilidades noutras áreas, exemplo da construção de edifícios. Pela reforma

de 1988, a certas escolas foi concedido o direito de optar pelo financiamento directo do Governo, não dependendo, assim, da autoridade regional.

Em Inglaterra, a autoridade e a organização do sistema educativo encontra-se partilhada pelos departamentos, escola e família, embora a obrigação da execução e monitorização de políticas seja também da responsabilidade das autoridades locais.

Aos departamentos cabe regular o currículo nacional, monitorizando o índice e a qualidade do ensino nas escolas. Compete ainda alocar os orçamentos às autoridades locais e às escolas individuais.

A tendência tem sido para o aumento da autonomia financeira e administrativa da escola. Dentro da escola individual, o órgão directivo da escola é responsável pelo orçamento e gestão da escola. O líder é eleito pelos representantes dos pais, representantes dos professores, representantes dos funcionários e pela autoridade local.

As lideranças escolares estão ainda empenhadas no bom desempenho e imagem das suas escolas, pois dessa boa imagem depende o número de matrículas e por essa via as receitas e a viabilidade da sua escola.

Para além de uma boa imagem, outras há que se preocupam, para além do currículo nacional, em oferecer um currículo adicional em parcerias com universidades em áreas das tecnologias, áreas científicas, matemática e TIC.

Por outro lado, para além da avaliação externa, as escolas desenvolvem elas próprias modelos de avaliação de gestão e de liderança que lhes permitam a monitorização e sustentabilidade do sistema interno.

O enfoque na Liderança é tido como instrumento essencial e cada líder terá que ser, em primeiro lugar, um professor altamente qualificado que saiba conduzir a transformação a operar no sistema interno.

Factor de mudança foi a possibilidade de observação em contexto de sala de aula, com comentários no final. Após um primeiro momento de resistência pelos professores, acabou por ser bem aceite e, nalguns casos, até solicitada.

Decorre ainda da leitura do citado relatório da OCDE que não há no todo nacional soluções standart, mas antes prevalece a vontade da escola em aderir a um ou a outro modelo. Mas, em todo o sistema, há um traço comum: avaliação, parcerias, concorrência na captação de alunos, sendo que o resultado final se traduz em tornar cada escola numa grande escola.

A Finlândia, na última década, tem-se tornado num caso de estudo pela profunda transformação económica que operou e segundo (Porter et al., 2004, relatório OCDE 2007), foi classificada como a economia mais competitiva do mundo, numa avaliação do Fórum Económico Mundial.

Com base no Caso de Estudo realizado para a OCDE por (Hargreaves, et al., 2007), tentaremos, de seguida, laborar sobre alguns fenómenos que levaram este pequeno país a obter os melhores resultados pedagógicos em 2003 e 2006 e no programa “Pisa” 2004 e 2007.

Segundo o citado relatório, a Finlândia tem um forte sistema público de educação, privilegiando a ciência e a tecnologia, sem esquecer a criatividade artística. A sociedade atribui grande importância à aprendizagem que começa cedo, no seio da família, e com respeito pelas instituições, com apreço pelos educadores enquanto servidores de um bem público.

As escolas estão bem equipadas e os seus profissionais e professores gozam de grande autonomia. A formação de professores combina elementos teóricos e práticos com formação contínua nas universidades.

Os dirigentes são professores e dão algumas aulas todas as semanas, não sendo, por isso, encarados como “os chefes”, criando assim um clima de bom relacionamento, não muito hierarquizado. A auto-avaliação é a chave para a

melhoria contínua, em vez de se impor inspecções ou rankings de escolas. Responsabilização e cooperação são as palavras-chave.

O currículo nacional define, num quadro amplo, a orientação política, sendo que o poder de decisão é dos municípios, ao definirem os seus currículos específico, bem assim como a sua auto-avaliação.

Uma das principais características do ensino, na Finlândia, na sequência da descentralização, é o forte papel desempenhado pelas autarquias locais na construção de escolas, no seu financiamento a partir de receitas próprias e na gestão educacional através dos Departamentos Municipais de Educação que podem, por esta via, exercer forte influência sobre o desenvolvimento das lideranças escolares

Ainda segundo o citado relatório, podemos concluir que a liderança sistémica na Finlândia e o seu sistema educativo assentam em princípios políticos de subsidiariedade e de descentralização, com forte capacidade de liderança, com participação dos municípios, e com sistemas complexos de apoio e ligação em rede de auto-avaliação.

Depreende-se ainda da leitura do documento que a Finlândia, ao contrário de outros países, não gasta muito tempo a responder a longas listas de iniciativa Governamental, mas antes se preocupa com a liderança pedagógica e com a resolução local de problemas do dia a dia.

5. AUTONOMIA: A SUA CONSTRUÇÃO NAS ESCOLAS

“A autonomia dos estabelecimentos de ensino reveste-se de diferentes aspectos. Manifesta-se, em primeiro lugar, na gestão de recursos: é importante que a distribuição dum parte significativa dos recursos atribuídos possa ser decidida a nível de escola. (...) A Comissão é, pois, favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efectiva dos agentes locais”. (Delors, 1996, p. 1499).

Ainda:

“A este propósito, a Comissão chama atenção para o interesse dum a sábia descentralização, que conduza a um aumento da responsabilidade e da capacidade de inovação de cada estabelecimento de ensino. Seja como for, não há reforma com sucesso sem a contribuição e participação activa dos professores. A Comissão aproveita para recomendar que se preste atenção prioritária ao estatuto social, cultural e material dos educadores”. (ibidem, p. 25)

Nos últimos anos, a escola tem passado por várias reformas tendentes a uma descentralização efectiva: Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86), Decreto-Lei 172/91, culminando com a aprovação e implementação do Decreto-Lei 115-A/98.

Este conjunto de diplomas legais, em particular o Decreto-Lei 115-A/98, visa, acima de tudo, accionar um modelo de gestão que integre a comunidade educativa, assente num Projecto Educativo tendendo estabelecer contratos de autonomia entre o Estado Central e as Escolas.

Ora, no dizer de Lima (2002,p.24), “o Decreto-Lei nº 115-A/98 fala em contratos de autonomia: primeiro contrato e segundo contrato.

Outros constrangimentos se colocam no dia a dia da gestão da Escola. “É que os actores escolares julgam que os Conselhos Directivos os representam e representam as escolas junto do Ministério. O Ministério pensa exactamente o oposto disto. Acha que os Conselhos Directivos representam o Ministério junto das escolas.” (ibidem)

São esses executivos que gerem, assim, o dia a dia, evitando o conflito mesmo que as medidas não sejam as mais adequadas. Como nos diz Costa, (2.000, p. 24), “ (...) as organizações são, hoje em dia, (ou mais precisamente, a partir do período que alguns apelidam de pós-modernidade), entendidas como organizações flexíveis, instáveis, dependentes dos estados de turbulência do mundo exterior, marcadas por níveis elevados de incerteza, de desarticulação interna e desordem (...)”.

Neste clima de constrangimentos vários, falar de autonomia não pode significar falar de um conceito abstracto, mas sim de condições concretas que assegurem a capacidade dos órgãos de gestão e administração das escolas poderem organizar normativos legais que configurem e estruturem a organização escolar com referência às políticas nacionais definidas pela tutela, (Ministério da Educação).

Deste modo:

A autonomia e a descentralização, como processo político que são, configuram também um domínio praxeológico. Em Portugal, a prática de estruturação autónoma das escolas e das organizações educativas tem sido tematizada, sobretudo, como autonomia operativa, com incidência especial na definição do organigrama da escola, na constituição e competências dos órgãos, na alocação e gestão de recursos humanos e materiais e na determinação de direitos e deveres dos membros da comunidade educativa. Em contrapartida, parece rasurada das práticas (ainda que não na teoria) a questão da autonomia do projecto, (Sarmento, 1999, p. 8).

Porém, decorridos oito anos após a publicação do Decreto-Lei 115/98, de 4 de Maio, os contratos de autonomia previstos continuam uma miragem,

pois:

“As escolas não são incentivadas a ser e a tornar-se (organizações inteligentes), capazes de estabelecer os seus planos, com os seus projectos e actividades, em função das suas prioridades, com as suas metas, a sua avaliação, a sua correcção de trajectória, embora sejam instituições sociais portuguesas que mais licenciados possuam, em termos comparativos.” (Carneiro, 2004,p.153)

E, apesar de alterações de vária ordem ao longo do tempo, como nos diz Lima, em artigo de opinião, (2003, p.21), referindo-se ao novo regime de autonomia, (...) no essencial, apenas produziu mudanças de carácter morfológico, alterando as designações e a composição de diversos órgãos escolares, mas deixando incólume as prerrogativas do poder central ou, nalguns casos, permitindo mesmo a sua recentralização”.

A problemática da autonomia pode ser vista, também, pelo lado da resistência do corpo docente à participação dos pais e outros actores na gestão das escolas, pois:

“Os professores, no seu esforço para transformarem a autonomia da escola na autonomia dos docentes podem acabar por obter uma vitória vazia. Numa tal situação, o mais provável é que apenas as decisões triviais sejam atribuídas à escola (...). As escolas podem funcionar eficientemente através de uma verdadeira participação dos pais, dos professores e dos alunos. Muito provavelmente, a exclusão de qualquer destes grupos transforma o processo numa reforma vazia”. (Hughes, cit. Falcão, p. 48)

Ao analisarmos a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86 de 14 de Outubro), nos seus princípios gerais, encontramos explicitadas, no art. 3º, duas alíneas que dizem respeito à autonomia das escolas e à necessidade de participação, referindo-se que todo o sistema se organiza de forma a:

“g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas de acção educativa de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes.”

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

O processo de governação do sistema educativo encontra-se mais desconcentrado, no entanto muito pouco descentralizado: os regulamentos das escolas continuam a estar sujeitos a aprovação prévia; os recursos humanos estão sujeitos a nomeação central; os recursos financeiros são estruturados e alocados à despesa determinada exteriormente e até as tarefas de distribuição de serviço estão condicionadas a normativos de malha fina do poder central. Os executivos estão confinados à gestão por circular e a comunidade educativa, para além de participar na Assembleia de Escola, pouco ou nada intervém.

Por isso:

“O novo regime” em pouco difere do “velho” modelo de gestão que vigorou entre 1976 e 1998; também, ele havia já concedido certos poderes de execução às periferias (principalmente aos professores) mantendo a centralização do poder e o exclusivo da governação das escolas a partir de cima e de fora, isto é, através de órgãos de direcção exteriores às próprias escolas. Se até agora não foi assinado qualquer “contrato” figura considerada central pelo “novo regime”, então não pode deixar de se concluir que, do ponto de vista jurídico-formal, as escolas se encontram no grau zero da autonomia contratualizada.” (Lima, 2003, p.21 e 22)

A autonomia de escola ou agrupamento de escolas, como atrás ficou dito, é o poder de auto-regular os seus próprios interesses – dotar as escolas de meios para responderem atempadamente e de forma eficiente aos desafios do quotidiano. Consubstancia-se em contratos com a administração central e com referência ao projecto educativo, como nos diz Carvalho, (1988, p.120): “ o projecto é, assim, sempre portador de referências ao presente, não sendo nunca estranho às suas condições sociais, culturais, históricas e económicas.”

6. AUTONOMIA: PROJECTO EDUCATIVO

Não sendo o Projecto Educativo de Escola o objectivo principal deste estudo, é incontornável não estudar o paradigma da autonomia sem ter em conta o processo da sua construção e a forma como a escola ou agrupamentos de escola estão organizados: das condições dos recursos físicos e humanos; da qualidade e quantidade de parcerias locais; da disponibilidade de participação desses parceiros e da capacidade de liderança.

A organização escolar deve assentar em contrato de autonomia e passar pela participação e responsabilização de toda a comunidade educativa, reflectindo o Projecto Educativo de Escola a identidade própria de cada agrupamento de escolas e o respeito pelo quadro legal vigente. O projecto deve ter em conta uma estratégia de poder que passe por uma coordenação e interacção das várias estruturas da escola, tendo sempre em conta os recursos humanos e materiais disponíveis.

O projecto educativo de escola é, de facto, um instrumento fundamental para a mudança da escola de serviço local do Estado para uma escola de comunidade educativa. Uma escola com autonomia e rosto próprios onde:

*“ (...) O projecto de escola constitui a espinha dorsal dessa autonomia, seu fundamento e seu reflexo. Ele marca, sobretudo, a passagem de um **sistema educativo de estrutura vertical**, em que uma organização institucional descendente procurava servir um conjunto de propósitos homogeneizadores, para um **sistema de regulação horizontal** que aspira a ser o intérprete do reconhecimento não discriminatório das diferenças. Diferenças entre alunos, diferenças entre professores, diferenças entre as escolas.” (idem, 1993, p. 5)*

Decorridos alguns anos sobre a decretada autonomia, generalizada a implementação da nova gestão nas escolas, o processo de construção dos Projectos Educativos de Escola permite perceber se a autonomia é um processo autónomo ou se, pelo contrário, se mantém uma administração com novos processos, mas no essencial centralizada.

É que o processo de construção do projecto educativo implica mudança de atitudes, nomeadamente dos Professores que são, sem dúvida, aqueles de quem depende, na prática, o êxito ou o fracasso das reformas educativas. Implica saber se o Poder Central e Regional desconcentrado estão disponíveis para «abrir mão do seu poder» e continuarem a influenciar as decisões que, por regra, devem ser locais.

Num processo em construção, para além de ter professores motivados, ter um poder central sensível à mudança e uma comunidade educativa disponível, é necessário que:

“ (...) Antes da escola se preocupar com a questão de como elaborar o projecto assume especial importância ela debruçar-se sobre as razões que poderão conferir novos sentidos, significados e valores á sua acção e colocar os problemas relativos a contextos, condições e processos que estão em jogo nas dinâmicas de elaboração dos seus projectos.” (Formosinho, 2.000, p. 122)

Para tanto, necessita a escola de lideranças de qualidade que saibam interpretar aquele sentimento e onde o poder não seja exercido por dominação ou

coação, mas antes através de sistemas de controlo formal e informal, em que se estabeleçam compromissos que evitem tensões e congreguem vontades e sinergias.

É que:

A relação entre a qualidade da liderança e a eficácia das escolas tem sido demonstrada através da investigação em muitas partes do mundo (...) (Mortimore e Dalin, citados por Bush, 2003,p.111).

e,

Em muitos estudos e relatórios de pesquisa “liderança excepcional” (Levine & Lezotte), “forte liderança educativa” (Creemers), e “liderança profissional” (Sammons) são identificados como factores importantes para a eficácia das escolas. (ibidem)

O Projecto Educativo de Escola tem de ser um instrumento que está para além da gestão das “várias pontas”, leia-se disciplinas curriculares, turmas, horários, professores e funcionários, que adicione valor, através das práticas diárias de todos os agentes educativos. Como nos diz Carvalho, (2001, p. 40): “Isto implica tomar **a escola** como referência, **a comunidade educativa** como lugar de acção e **o projecto educativo** como activador de práticas inovadoras e construtor de espaços de formação.”

Por isso, o Projecto Educativo de Escola deve ser um elemento estruturante e aglutinador de toda a acção educativa no contexto de um território em determinado tempo, partindo do diagnóstico de situação de escola ou agrupamento de escolas, das variáveis internas e externas, devendo ser o espaço de definição de Escola Comunidade Educativa, nas metas e finalidades a prosseguir, e nas políticas a implementar, (Idem, p. 48). “Cabe ao projecto educativo o papel de organizador da diversidade, estruturante de uma identidade e de apoio a uma singularidade criativa e dinâmica.”

Enquanto instrumento de gestão, o projecto educativo deve potenciar a delegação de responsabilidade em todas as “direcções intermédias”: Conselho Pedagógico, Chefes de Departamento, Coordenadores de Ano, Coordenadores de Directores de Turma, Coordenadores dos Núcleos de Apoios Educativos, etc. Deve

funcionar como referência para uma gestão articulada, garantindo unidade de acção, sentido global, adequando o currículo – o que está ao seu alcance – aos interesses e motivações dos alunos, garantindo, também, unidade nas questões administrativas. Em suma, como nos diz Rocha, (1996, p. 103) **”O Projecto Educativo de Escola é a forma mais nobre da liberdade educativa de cada escola.”**

Contudo, o movimento da sua construção tem passado por dificuldades de várias ordens. Desde logo, pela falta de preparação dos recursos humanos das escolas, pela desconfiança como foi encarada a sua construção pelo corpo docente e pelo receio do Ministério da Educação em reconhecer nas escolas e na sua comunidade educativa parceiros com capacidade credível para a celebração de contratos de autonomia.

7. VERTENTES DA GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

As escolas, enquanto organizações a quem se deve reconhecer especificidade organizacional que as diferencie de outras organizações, dependem, também, de modelos de orientação normativa comuns a outros contextos, designadamente ao empresarial. ”A escola é uma complexa empresa cujo produto a obter nos parece claro: **Sucesso escolar e educativo** dos alunos. Sendo este o produto, o cliente será o aluno, e os trabalhadores serão os professores, funcionários auxiliares e administrativos”. (Brito, 1994, p.8)

Não sendo de excluir o recurso a modelos de análise de organização de empresas, hospitais, sociedades culturais, etc., é fundamental ter presente a especificidade das organizações escolares, essencialmente no particular do acto pedagógico e educativo.

As escolas não são uma empresa qualquer porque:

“A matéria – prima desta grande empresa é de natureza bastante diferente daquela que se utiliza para construir um sapato, um sofá ou um parafuso.

É pela diferença entre estas matérias – primas e na especificidade daquela que diremos que a escola é a empresa mais complexa e difícil de gerir, dado que o produto a obter é difícil de qualificar, quantificar, pesar, medir...”
(Ibidem)

Por isso, é fundamental não esquecer a vertente administrativa, particularmente a relacionada com a gestão dos recursos humanos, mas o carácter principalmente pedagógico das organizações escolares deve levar à adopção de um sistema que privilegie aquele primado, como bem refere o nº 3 do art. 45º da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/8614 de Outubro):“Na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa”.

Porém, e para o desenvolvimento de uma estratégia de mudança ao nível da vida das escolas ou agrupamentos de escolas, é necessário identificar a diferença conceptual entre administração/gestão e direcção.

Em todos os níveis da administração do sistema educativo existem actividades de direcção e gestão. A direcção, proeminentemente política, refere-se à formulação de políticas e estratégias, de valores e de orientações gerais. A gestão/administração diz respeito à implementação e execução daquelas políticas e orientações estratégicas, à organização dos recursos humanos e materiais, à coordenação e avaliação em ordem à realização dos objectivos fixados pelo órgão de direcção, sendo que:

“A palavra administração tem a sua origem no latim (ad, direcção para, tendência, minister, comparativo de inferioridade; e sufixo ter, subordinação ou obediência, isto é, aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, aquele que presta um serviço a outro), e significa subordinação e serviço. Em sua origem, a palavra administração significa a função que se desenvolve sob o comando de outro, um serviço que se presta a outro.

A tarefa da Administração é interpretar os objectivos propostos pela empresa e transformá-los em acção empresarial por meio de planeamento, organização, direcção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da empresa, a fim de atingir tais objectivos. (Chiavenato, 1994, p.3)

A LBSE, (Lei de Bases do Sistema Educativo, Decreto-Lei n. 46/86 de 14 de Outubro), no seu art. 44, remete para a administração central: concepção, planeamento e definição normativa do sistema educativo; coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa; inspecção e tutela que visem garantir a necessária qualidade do ensino; definição de critérios e das normas pedagógicas a que deve obedecer a construção dos edifícios escolares; garantia da qualidade pedagógica e técnica dos vários meios didácticos.

Por outro lado, define tarefas de coordenação e acompanhamento da actividade educativa às Direcções Regionais de Educação. Ao nível da administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, este normativo legal remete-nos para orientações de princípio de participação e de democraticidade.

Mas, o Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio, vem dizer-nos que:

“A Autonomia é o poder reconhecido à escola, pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados”. (Artigo 3º n. 1)

E mais ainda:

“A assembleia é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, com respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo”. (Artº 8º n. 1)

Estamos assim perante alguma incoerência dos normativos estruturantes do sistema educativo e, como nos dizem Formosinho e Machado, (2004, p. 6) até alguma: ” (...) tensão entre centralização e descentralização administrativas, entendidas como formas políticas de organização do Estado e não como meros processos técnicos para assegurar a eficácia da administração”.

Dito isto, podemos inferir que estamos perante um sistema que pretende dar poderes de direcção às escolas mas só lhes consente uma administração residual ao nível da gestão pedagógica, da gestão administrativa e dos espaços, pois qualquer

regulamento ou até acto de gestão mais “ousado” dos agrupamentos tem de ser validado pela coordenação regional.

Independentemente de mais ou menos autonomia, **a gestão e administração das escolas e dos agrupamentos de escolas**, enquanto organização específica de educação, deverá ter um modelo de gestão estratégica que oriente e estruture as múltiplas actividades que neles decorrem no dia a dia.

“ A gestão estratégica é, assim, apesar da dificuldade de encontrar uma definição universalmente aceite, um processo global que visa a eficácia, integrando o planeamento estratégico (mais preocupado com a eficiência) e outros sistemas de gestão, responsabilizando ao mesmo tempo todos os gestores de linha pelo desenvolvimento e implementação estratégica (...)”. (Estêvão, 1998,p.13)

Na ausência de uma política consistente de descentralização e de autonomia, a escola, como qualquer empresa, deverá definir, para si, uma linha de orientação estratégica que norteie as múltiplas actividades do dia a dia, apesar da “existência de uma <cultura de dependência> em que as decisões estratégicas continuam a ser impostas do exterior (cf. West-Burnham 1994)”. (Citado por Idem, p.30).

O mesmo autor admite ainda que:

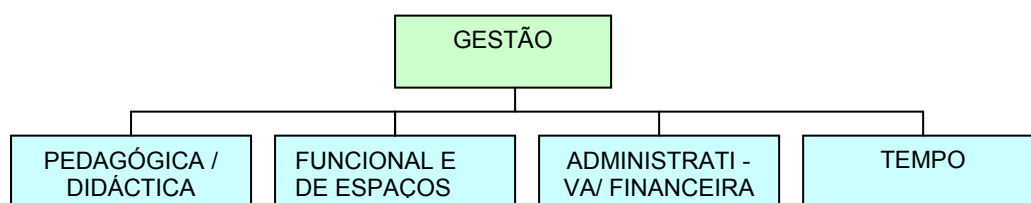
“ (...) Num contexto político e administrativamente descentralizado e com reconhecimento de margens amplas de autonomia às escolas, é possível imaginar-se então que estas invistam mais na construção de estratégias diferenciadoras, claramente expressas num projecto de escola.” (Idem, p.31)

A gestão estratégica, “ processo global que visa a eficácia”, deve apoiar-se numa organização de sistema hierarquizado que mobilize e responsabilize todos e em particular os gestores intermédios (departamentos, coordenadores de ano e de ciclo, serviços especiais de ensino, etc.) na produção de <políticas distintivas> de educação.

Em vista a representação da realidade da Escola, condicionada pela política educativa geral institucionalizada e pelos regulamentou nela produzidos, e tendo em conta as múltiplas actividades que nela se desenvolvem, define-se um conjunto de vertentes fundamentais (desagregadas por sector) que coincidem com as principais áreas da gestão escolar.

São elas: a gestão pedagógica/didáctica, a funcional e dos espaços, a gestão administrativa/financeira, e que se sintetizam no esquema seguinte:

QUADRO 0 – ÁREAS FUNDAMENTAIS DE GESTÃO ESCOLAR



Fonte: Arquivo privado

É nestas grandes áreas de gestão que todas as actividades, serviços e órgãos intermédios se enquadram, se sistematizam e se agrupam, e como já foi dito, devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica (como o currículo) sobre critérios de natureza administrativa.

Pela natureza dos recursos, dos fins da organização e da incerteza dos tempos que vivemos, a quantidade e qualidade de informação é extremamente importante para um bom desempenho da administração e gestão escolares.

Sabemos que um processo de decisão começa com a apreensão do estado real de uma situação, através da percepção do objecto no seu contexto e que a informação atempada favorece a decisão acertada: “ (...) consideramos os termos informação, como o conjunto de dados com um significado, ou seja, o que reduz a incerteza ou que aumenta o conhecimento a respeito de algo ou comunicação (...)”. (Chiavenato, citado por Fonseca, 2.000, p. 142)

Vive-se uma fase de incerteza da qual a organização Escola não se pode alhear. A sensação de que tudo funcionava na previsibilidade, na rigidez e permanência terá que ser substituída por uma nova forma de operar, mais consentânea com o mercado de trabalho: “ (...) carregado de desafios, ameaças, coações, contingências, restrições e toda sorte de adversidades para as empresas”. (Idem, 1994, p. 7)

A respeito desta problemática:

A incerteza aparece como um problema fundamental para as organizações complexas e lidar com essa mesma incerteza constitui a essência do processo administrativo. Assim como a incerteza e o acaso absolutos são a antítese do objectivo e da organização, a certeza total é um produto da imaginação”. (Thompson, 1967, citado por Sarmento 1999, p.126)

7.1 GESTÃO PEDAGÓGICA / DIDÁCTICA

Esta é a área da gestão onde “ a planificação está ligada à intervenção e transformação desejada do real. Tem <um pé> na situação vivida (incluindo a sua historicidade) e um pé na situação desejada; comporta a linha condutora da acção, dando a esta acção um significado e um sentido específico, isto é: age-se assim para...” Carvalho, (2001,p.13)

É nela, também, que se enquadram todas as actividades, projectos e serviços ligados ao sistema de ensino/aprendizagem. É nesta área que se faz a gestão do currículo, se define a imagem da escola através do seu Projecto Educativo, aprovado pelos órgão de gestão, que reflecta a identidade da escola e orientação da acção educativa, exponha os valores, metas e estratégias sendo um instrumento fundamental de planeamento e gestão que dará origem a outras ferramentas:

- ❖ O Projecto Curricular de Escola que identificará os interesses dos alunos, encarregados de educação e comunidade educativa.
- ❖ O Regulamento Interno que deve articular o funcionamento dos órgãos e estruturas da escola, serviços gerais, normas de funcionamento e

direitos e deveres, na relação com a escola, dos pais, alunos, professores e funcionários.

- ❖ O Projecto Anual de Actividade, documento de planeamento que defina, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e programação das actividades e que proceda à identificação dos recursos envolvidos.

- ❖ O Projecto Curricular de Turma em referência ao Projecto Curricular de Escola e que deve responder às especificidades da turma, permitindo uma melhor articulação entre as áreas disciplinares e os conteúdos. (Rocha, 1996)

7.2 GESTÃO DO CURRÍCULO

A escola de hoje não é mais um espaço para um grupo de indivíduos que procuram a concretização dos seus próprios interesses. É, pelo contrário, um espaço social de massas com os problemas decorrentes do acesso igual para todos.

É neste contexto de chegada diferente – numa sociedade que confere cada vez menos importância ao indivíduo, onde prolifera o individualismo, a falta de referência e de valores, onde a família dispensa cada vez menos tempo para o acompanhamento e educação - que a gestão do currículo se centre no apoio ao aluno: apoio pedagógico acrescido; apoio psicológico e social; actividades de complemento curricular; currículos alternativos; ensino especial etc.

Pois,

“A escola deve dar lugar ao conhecimento subjectivo, personalizado, centrado nas necessidades do indivíduo, no seu próprio ritmo de aprendizagem, na sua forma pessoal de aprender e nos seus próprios interesses”. (Bertrand,1994, p.136)

Já Marques (1999, p. 26) entende que, "o comportamento humano não é fruto de tendências inatas, mas sim de condicionamentos constituídos por circunstâncias reforçadas, podendo, por isso, ser modificado por influência externa".

Por isso, deve haver um projecto orientado para a mudança de comportamentos, que se consubstancie em procedimentos tais como:

- *"O educador não é um simples facilitador do desenvolvimento do educando, mas sim o seu líder e programador;*
- *Educar não é animar, mas sim ensinar algo;*
- *O modelo didáctico ideal é o ensino programado;*
- *A pedagogia rege-se por normas empíricas, avaliadas pelos seus resultados efectivos e comprovados;*
- *A educação não pode prescindir de alguma coacção sobre o educando;*
- *A educação pressiona e obriga o educando a agir como deve ser".(idem, p. 27)*

7.3 GESTÃO FUNCIONAL E DOS ESPAÇOS

Preservar a qualidade dos espaços e/ou qualificá-los e adaptá-los à sua função deverá ser uma atitude permanente de todos os que convivem na escola. As escolas deverão ser ambientes de humanidade. "Consideramos como premissa fundamental que, se um espaço é agradável, limpo, bonito e acolhedor, as pessoas gostarão de o habitar" (Brito, 1994,p.30). No entanto, este espaço físico, até ele pode, em parte, ser feito, refeito e construído pelas pessoas que lá trabalham.

Para tanto, é necessária uma programação de actividades em função dos espaços, uma articulação pedagógica e administrativa e, ainda, um sistemático trabalho de responsabilização dos seus utentes para a manutenção criativa desses espaços.

O Órgão de Gestão da escola deve ter em conta que cada espaço tem uma vocação própria ao serviço do utilizado, deve pensar e discutir o local em função dos interesses daqueles a quem irá servir.

Numa época em que as tecnologias da informação são cada vez mais tidas como um instrumento indispensável, somos de opinião que a escola deverá estar munida destes meios, para que estes se tornem numa ferramenta facilitadora do trabalho e um recurso precioso no processo de ensino/aprendizagem, nomeadamente na transmissão de conhecimentos teórico-práticos que munam os nossos alunos de competências essenciais ao nível das TIC.

7.4 GESTÃO ADMINISTRATIVO/FINANCEIRA

Se as duas áreas de gestão atrás abordadas são importantes na construção do ambiente escolar, a área aqui a tratar é aquela que pode condicionar decisivamente as opções num ou noutro sentido.

Numa escola, tal como em qualquer organização, é fundamental uma boa gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros. Por se tratar de recursos altamente qualificados, a gestão do pessoal escolar é das tarefas mais complexas, mas também mais gratificantes, desde que se traduza na criação de um ambiente cordial e de integração.

Para tal, a participação nas decisões de todos os intervenientes é um contributo decisivo: aquilo que Chiavenato, (1994,p.58) considera “dinamicamente inter – relacionados (isto é, em inter-acção e interdependência), formando uma rede de comunicação e relações em função da dependência recíproca entre eles.”

Ora, se os recursos humanos são o elemento dinâmico de toda a acção e deles depende a boa ou má imagem e o funcionamento das organizações, é fundamental que estas pessoas estejam motivadas para as tarefas que desempenham e, para isso, são necessários incentivos que levem a uma boa participação, sendo imperioso que se proceda a uma avaliação do desempenho das tarefas individuais e de grupo e que o mérito seja reconhecido.

Pois,

“A motivação, o potencial de desenvolvimento, a capacidade de assumir responsabilidade, de dirigir o comportamento para os objectivos da empresa, todos

esses factores estão presentes nas pessoas. Esses factores não são criados nas pessoas pela administração. É responsabilidade da administração proporcionar condições para que as pessoas reconheçam e desenvolvam, por si mesmas, estas características.” (idem, p. 359)

A Escola é uma organização complexa, pelo que as actividades e os serviços devem ser tão autónomos quanto possível, desde que sejam tidas em linha de conta as regras gerais definidas e que o produto do seu trabalho se desenvolva em ordem a um interesse comum. As regras devem ser claras, de forma a evitar-se conflitos. O órgão de gestão tem de incentivar à participação, estando atento à desmotivação de alguns, tentando encontrar as causas e as possíveis estratégias de superação.

Os recursos materiais e didácticos devem obedecer a uma criteriosa distribuição e devem reflectir acordos da gestão de topo com os Departamentos no início de cada ano lectivo. Devem ser estes órgãos intermédios a gerir a quota-parte que lhes diz respeito, de acordo com as orientações dos serviços administrativos e de cabimento orçamental. Para não haver lugar a qualquer controvérsia, devem ser definidas regras claras, no sentido de evitar conflitos, injustiças e o uso indevido dos recursos disponíveis.

É igualmente importante o envolvimento da escola com a comunidade local e com outros parceiros (nacionais e internacionais), estabelecendo protocolos e projectos comuns, apelando ainda, sempre que possível, à colaboração das famílias dos alunos em tarefas para que estas se mostrem disponíveis (competências profissionais dos Encarregados de Educação e participação no Plano Anual de Actividades, entre outros).

A escola, enquanto organização social deve ser gerida, obedecendo a critérios de racionalidade e qualidade

porque:

“Gerir uma escola é governá-la numa perspectiva da sistemática inventariação dos seus problemas accionando todos os recursos humanos, materiais e financeiros,

para a resolução e satisfação dos seus anseios, necessidades e projectos, com vista ao alcance do sucesso escolar e educativo (Brito, 1994, p. 35)

Os recursos financeiros de administração autónoma da escola são escassos, limitam-se à gestão de verbas simbólicas pelo lado da despesa, já que a receita é previamente conhecida e transferida por duodécimos pelos serviços centrais do Ministério da Educação.

7. 5 GESTÃO DO TEMPO

Em qualquer organização como a escola, a gestão do tempo assume uma importância fundamental. É frequente na escola encontrar uma das seguintes situações:

- Gestão da escola em função do tempo perdido em gerências ineficazes que comprometem o presente (...);
- Gestão do presente em função das solicitações do dia a dia (...);
- Gestão do dia a dia, prevendo e equacionando constantemente os problemas, os conflitos.

Contudo, é possível gerir o tempo de forma organizada:

- Definir objectivos ou metas de trabalho;
- Definir prioridades;
- Fazer previsão e antecipar resultados;
- Fazer um plano diário;
- Agrupar as tarefas com a mesma finalidade;
- Manter o mesmo horário para tarefas de rotina;
- Saber dizer às tentativas de interrupção. (Brito, 1994)

CAPITULO II – PODER LOCAL E A AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

1. PODER LOCAL: ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

A história do poder local em Portugal confunde-se com a história dos municípios, pois, desde os finais do século **xv** que esta organização detém poder na estrutura administrativa do país, sendo ainda hoje instituições com inquestionável protagonismo na sociedade portuguesa.

Esta rede concelhia sobrepõe-se a uma outra, a Freguesia, ainda mais antiga e de malha mais fina que cobre igualmente o território mas que só ganhou dignidade constitucional, com a Constituição da República de 1976, através da eleição dos seus órgãos por sufrágio directo universal. Curiosamente, mesmo sem competências próprias, esta instituição presta um trabalho social importante, no particular da educação pré – escolar e do 1º ciclo.

Deste modo e para a tarefa que se segue é importante identificar o conceito de Poder Local, no sentido de o enquadrar no contexto. Segundo Oliveira, (1996, p. 25) “ (...) a expressão <local> remete sempre para um espaço, físico ou comunicacional, mas de amplitude variável, dado que se recorta sempre em funções das suas relações com um outro referente, geral ou central.”

Convém, ainda, identificar os modelos de autarquias locais que, segundo a Constituição da República de 1976,

são:

n. 2 do art. 235.º, “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”

e administrativamente:

n. 1 do art. 236º, “no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.”

O poder local, associado às concepções sobre educação e formação, têm-se constituído como parte interessada no debate de construção de modelos de gestão e administração do sistema educativo.

Do ponto de vista político e do ordenamento jurídico, no que concerne ao Quadro de Transferência de Atribuição e Competências para as Autarquias Locais, passa (...)“ a participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimento.” (art. 19º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro).

Como já vimos, a matriz do poder local está associada ao conhecimento do território, ao espaço físico e ao meio comunicacional e a governação deste deve ser atribuída a quem conhece as teias de relações sociais que aí se estabelecem.

A economia e os meios de produção encontram-se globalizados não só ao nível europeu mas também ao nível mundial. As soluções a encontrar, no particular da educação e no que respeita à sua organização e gestão, não devem ignorar o modo como a sociedade moderna se organiza e que teias de relação estabelece entre si.

Deste modo:

“A globalização pode, assim, ser definida como a intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice – versa. ” (*ibidem*)

Destas afirmações podemos retirar ilações que nos levam a questionar se o sistema de ensino em Portugal caminha no melhor sentido e se o particular local pode ou não contribuir para um melhor ensino à escala global.

2. PODER LOCAL E EDUCAÇÃO

As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em Dezembro de 1976, num contexto de normalização democrática da vida portuguesa, com os órgãos de soberania instalados e em pleno exercício de funções.

Apesar disso, a primeira das leis essenciais das autarquias locais democráticas só foi publicada em 25 de Outubro de 1977, quase um ano depois das primeiras eleições para os órgãos do poder local. Este instrumento de gestão, Lei 79/77 de 25 de Outubro, ficou conhecido como a Lei das Autarquias, tendo em conta que veio definir, com clareza, as atribuições e competências dos respectivos órgãos. É interessante verificar que este diploma legal não estabelece competências próprias na área da educação, apesar de ser uma área muito acarinhada, ao tempo, pelas autarquias.

Curiosamente, só volvidos alguns anos, e depois de outros instrumentos legais serem publicados sobre finanças locais, atribuições e competências, é que apareceu o Decreto-Lei 77/84 de 8 de Março que, pela primeira vez, vem atribuir competências de investimento no domínio da educação e ensino: “construção, manutenção e conservação de edifícios escolares, acção social escolar, ocupação de tempos livres e equipamento para a educação de base de adultos.” (artigo 8º)

Este Decreto – Lei estabelece ainda que os investimentos públicos não contemplados nas competências municipais serão exercidos pela administração central ou pelas autarquias locais, mediante acordo prévio a celebrar com o governo ou em regime de colaboração, (nº 1 do art. 12º).

Contudo, a data de 1974, momento da implantação do regime democrático, é neste caso uma data central. Ela dá início ao restabelecimento da autonomia municipal e constitui um marco fundamental para definir um papel mais interveniente do município no campo educativo. (Fernandes, 2005,p.202)

A juntar ao processo legislativo, convém referir a posição do Professor Doutor Marçal Grilo, enquanto presidente do Conselho Nacional de Educação, em 6 de Dezembro de 1994, na sessão de abertura do debate sobre Educação e Poder Local:

“A proposta que fazemos para debate está contida nos objectivos que definimos para o seminário. Reflectir sobre a dimensão comunitária da Educação e do

Ensino bem como sobre a ligação entre Escola e o Meio, debater a articulação entre Autarquias e os Serviços Regionais e Locais do Ministério da Educação, bem como o âmbito das atribuições das autarquias em matéria de educação, divulgar experiências e perspectivar estratégias de desenvolvimento educativo a nível local e ainda reflectir sobre a natureza e significado da participação de comunidade e da autarquia no novo modelo de direcção, administração e gestão das escolas.

A este desafio respondeu, na sua intervenção no mesmo seminário, o Presidente da Associação Nacional de Municípios, afirmando: “Nós consideramos, na realidade, primordial o papel da Educação no seio da Comunidade e por isso consideramos que essa acção extravasa muito o que se refere exclusivamente aos alunos, já que entendemos que o papel da Educação é determinante para corrigir determinadas assimetrias ainda existentes...”

Esta intervenção do Senhor Presidente da Associação de Municípios Portugueses está em linha com preocupações de municípios de outros países, como Barcelona, que em 1990 impulsionou um congresso sobre o movimento das cidades educadoras, no sentido de que:

“ (...) a valorização da cidade como um contexto e agente educativo surja a partir do município e não das escolas ou outras instituições locais. Provavelmente porque aí se dispõe de alguns instrumentos e recursos que permitem ter uma visão mais global e integrada das influências educativas do meio urbano e dos riscos que a desatenção a essas influências podem acarretar para os cidadãos e para a qualidade das vivências urbanas.” (idem, p.199)

E ainda ao desafio da necessidade de maior interligação entre organismos regionais do Ministério da Educação, o Senhor Presidente dos Municípios respondeu:

“ (...) que é extraordinariamente difícil porque nos é muitas vezes quase impossível contactar um Director Regional ou um elemento com responsabilidades nas Direcções Regionais. E dir-lhe-ei mesmo, com toda a sinceridade, que é por vezes mais fácil falar com um membro do Governo...”

O processo de transferência de competências, de manutenção, construção e aprovisionamento de material e equipamento e ainda os transportes escolares foram atribuídos aos municípios sem as contrapartidas financeiras adequadas por parte do poder central. Ao tempo, estas competências geraram muito controvérsia e desconfiança por parte dos municípios. Tal veio a reflectir-se em debates futuros e o contencioso gerado “ apenas se atenuou a partir de 1995 com a entrada em funções do Governo do Partido Socialista e o reforço das finanças locais.” (Fernandes, 2005,p.199)

Uma outra perspectiva se pode acrescentar: a de Sousa Fernandes, produzida em comentário à uma intervenção no Conselho Superior de Educação e referindo-se à reorganização do Estado, “ tendo em conta aquilo a que aqui se chamou e que todos chamaram a crise do Estado Educador e todos eles se colocaram também numa posição de rejeitar o Município Educador...” (idem), (1995, p. 77).

Dito isto, e apesar de adjudicadas pelo Decreto-Lei 77/84, muitas das competências autárquicas nunca foram regulamentadas. Assim, no que respeita à educação e ensino, apenas foi regulamentada a transferência de competências relativas aos transportes escolares (Decreto-Lei 399-A/84 de 28 de Dezembro).

Por seu turno, em 2 de Julho de 1997, com a publicação da Lei 23/97 é estabelecido o novo regime quadro do reforço das atribuições e competências das freguesias que, sem prejuízo das competências previstas no Decreto-Lei 100/84 de 29 de Março, passam a deter competência em matéria de “limpeza e do expediente das escolas primárias e pré – primárias”.

As freguesias podem, ainda, exercer competências atribuídas aos municípios, designadamente em matéria de investimento, por delegação destes, devendo, neste caso, ser sempre assegurado pelo município o respectivo financiamento e o apoio técnico necessário (artigo 5º da Lei 23/97).

Pode ser objecto de delegação qualquer das competências das autarquias municipais, designadamente:

- ❖ Conservação e reparação de escolas primárias e pré – primárias;
- ❖ Gestão, conservação e reparação.

Como se pode verificar, existe uma zona cinzenta na legislação entre quem pode exercer a competência e quem tem os verdadeiros recursos financeiros e humanos para o exercício dessa mesma competência.

Daí que, a esta distância, se comecem a perceber os motivos pelos quais muitos dos edifícios de 1º ciclo se encontram completamente degradados e o seu equipamento em péssimas condições de utilização. Outra parte da explicação pode encontrar-se no progressivo envelhecimento da população em parte do território com a sua conseqüente desertificação que levou ao encerramento daqueles espaços.

A Lei 159/99, de 14 de Setembro, estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais, bem como a delimitação da intervenção da administração central e da administração local, determinando que a concretização dessas transferências se efectivasse através de diplomas específicos.

O artigo 19º da referida Lei 159/99 elencou as competências a transferir na área da educação e do ensino não superior que a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, o artigo 13º da Lei nº 30 – C/2000, de 29 de Dezembro, e o art. 12º da Lei nº 109 – B/2001, de 27 de Dezembro, pretenderam concretizar:

- ❖ N.1 – É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios de:
 - a) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
 - b) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico.

- ❖ N. 2 – É igualmente da competência dos órgãos municipais:
 - a) Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;
 - b) Criar os conselhos locais de educação.

- ❖ N. 3 – Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:
 - a) Assegurar os transportes escolares;
 - b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;
 - c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;
 - d) Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;
 - e) Apoiar o desenvolvimento das actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
 - f) Participar no apoio à educação extra-escolar;
 - g) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

Contudo, tratou-se de uma intervenção meramente formal que, em termos reais, nada acrescentou a estatuições anteriores constantes dos Decretos-Leis nºs 77/84, de 8 de Março, 299/84, de 5 de Setembro, 399-A/84, de 28 de Dezembro, e 115-A/98, de 4 de Maio. O preâmbulo do Decreto-Lei nº 7/2003,

acrescenta ainda:

“O presente diploma visa suprir essa lacuna, transferindo efectivamente competências relativamente aos conselhos locais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do conselho, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino. Em termos complementares, o presente diploma regulamenta competências na área da

realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino.” (ibidem)

Em jeito de balanço, no dizer de Fernandes, (2005,p.208) o município,

“Assume já, dentro do regime democrático, uma certa autonomia real e legal embora com estatuto de entidade privada. Finalmente, reencontra um novo espaço de intervenção no sistema público mas com uma intervenção mais congruente com o seu estatuto constitucional de poder local autónomo. Julgo que é a partir desta última fase que se inicia um movimento de convergência entre a descentralização e autonomia municipal preconizada na Constituição e o reforço da sua acção educativa. Mas trata-se, apenas, de uma manifestação indiciária de uma certa direcção cuja concretização depende de outros factores entre os quais o próprio papel dos interventores locais.”

QUADRO 1

EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA DAS ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS NA EDUCAÇÃO

FASES DA EVOLUÇÃO	DIPLOMAS LEGAIS
<p>1976 – 1986: aos municípios são impostos predominantemente encargos financeiros no âmbito da educação inicial</p>	<p>Decreto-Lei 77/84, de 8 de Março: encargos municipais relativamente a investimentos na educação.</p> <p>Decreto-Lei 299/84, de 5 de Setembro: encargos municipais em matéria de transportes escolares; Conselho Consultivo de Transportes Escolares.</p> <p>Decreto-Lei 399-A/84, de 28 de Dezembro: atribuições municipais em matéria de acção social escolar; Conselho consultivo de Acção Social Escolar.</p>
<p>1986 – 1996: para além dos encargos, o município é reconhecido também como um agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados.</p>	<p>Lei 46/86, DE 14 Outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo: competências do município no âmbito da educação pré-escolar, profissional, especial e educação de adultos e de actividades extra-escolares.</p> <p>Decreto-Lei 31/87, de 9 de Julho: participação no Conselho Nacional de Educação.</p> <p>Decreto-Lei 26/89, de 21 de Janeiro: constituição de parcerias na criação de escolas profissionais.</p> <p>Decreto-Lei 172/91, de 10 de Maio: participação no Conselho de Direcção das Escolas.</p>

	<p>Lei 5/97, de 10 de Fevereiro: Lei-quadro da Educação Pré-Escolar.</p> <p>Decreto-Lei 147/97, de 11 de Junho: condições de participação das autarquias na educação pré-escolar.</p>
<p>1996:a partir da entrada do governo socialista, o município começa a ser reconhecido como um parceiro educativo público e não apenas supletivo do ensino público.</p>	<p>Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio: participação municipal nos órgãos de direcção das escolas e criação facultativa de Conselhos Locais de Educação.</p> <p>Lei 169/99, de 18 de Setembro: competências municipais no âmbito da educação.</p> <p>Decreto -Regulamentar 12/2000, de 29 de Agosto: constituição de Agrupamentos de Escolas.</p> <p>Decreto-Lei 7/2003, de 15 de Janeiro: criação obrigatória dos Conselhos Municipais de Educação, e elaboração da Carta Educativa Concelhia.</p>

Fonte: Fernandes, 2005:209

QUADRO 2

INTERVENÇÕES MUNICIPAIS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO

ENQUADRAMENTO LEGAL	ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS
<p>1. Actividades no âmbito da educação atribuídas por lei aos municípios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção, manutenção e equipamento de edifícios de educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico; • Transportes escolares para o ensino básico; • Acção social escolar para a educação pré-escolar e 1.º ciclo; • Participação nas Assembleias de Escola; • Participação na constituição de agrupamentos de escolas; • Elaboração do projecto de Carta Educativa Concelhia; • Gestão do pessoal não docente na educação pré-escolar e 1.º ciclo; • Constituição e presidência do Conselho Municipal de Educação.
<p>2. Outras actividades de intervenção educativa previstas de carácter facultativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de parcerias para a criação de escolas de ensino artístico, profissional e tecnológico; • Celebração de protocolos de cooperação para a expansão da educação pré-escolar; • Coordenação de actividades de intervenção educativa local através do Conselho Municipal de Educação com vista à definição de uma política educativa local; • Apoios a actividades e eventos promovidos pelas escolas de educação pré-escolar e ensino básico do 1.º ciclo; • Desenvolvimento de projectos de animação desportiva e de ocupação de tempos livre para níveis de ensino.
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio a projectos e eventos de outros níveis de ensino;

<p>3. Actividades, projectos e equipamentos educativos de iniciativa municipal e não referidos expressamente na lei.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Apoios logísticos, de materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário;• Arranjos urbanísticos de acesso e de jardins dos estabelecimentos de ensino;• Construção de equipamentos para uso comum de todas as escolas tais como, bibliotecas, ludotecas, centros de recursos educativos, piscinas, quintas pedagógicas, espaços polivalentes.• Constituição de equipas docentes e outros técnicos sociais para apoiar escolas em actividades específicas de educação física, artística, sanitária, ambiental.• Desenvolvimento de projectos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a cidadania, educação multicultural, educação para a ciência.
<p>4. Actividades de intervenção e mediação política</p>	<ul style="list-style-type: none">• Mobilização de recursos locais;• Mediação nos conflitos ou tensões locais entre escolas, famílias e populações;• Exercício de <i>lobbying</i> junto dos órgãos políticos ou agentes económicos para a obtenção de recursos e apoios para as formações existentes ou criação de cursos ou escolas de diferentes níveis no território municipal.

Fonte: Fernandes, 2005:217

2.1 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O Conselho Municipal de Educação, nova designação do conselho local de educação, (n. 2 do art. 2 do Decreto-Lei 7/3003), 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... (idem, art. 30).

Este diploma legal, Decreto-Lei 7/2003, define ainda as competências do órgão aos vários níveis, a sua composição, formas de nomeação e funcionamento. Estamos, assim, perante um instrumento de política local capaz de mudar o panorama da educação do ensino básico em Portugal.

Mas, importa saber se a dimensão da educação é uma dimensão local e se os municípios e as freguesias estão interessados em receber competências na área da educação. Por outro lado, saber se têm condições para o exercício dessas competências e, ainda, se têm pessoal qualificado com vocação para o desempenho daquelas funções.

Por isso, convém perceber em que medida os municípios estão interessados no funcionamento deste órgão e que expectativas políticas nele depositam: se meramente instrumentais ou de exercício de poder.

Uma outra interrogação se poderá colocar: será ou não este Conselho Municipal mais um exemplo de não descentralização? É que este novo diploma legal, ao integrar no seu núcleo duro, em paridade, elementos externos ao processo, reduz a autonomia local e diminui o princípio de subsidiariedade.

No concreto, apesar de na introdução do diploma se conceptualizar uma grande abertura, continua o cenário de partilha e de assunção de poderes entre a administração central e local, com prejuízo nos ganhos de eficiência.

2.2 CARTA EDUCATIVA

O processo de desconcentração e de descentralização administrativas que se intensificou na década de 80 e consolidou na década de 90 com a publicação dos normativos legais atrás apontados, nomeadamente na transferência para as autarquias locais de competências no domínio da construção e manutenção de equipamento escolar, elaboração das cartas educativas e criação dos conselhos municipais de educação, abriu novas expectativas na configuração da rede escolar.

Segundo o Decreto-lei 7/2003, a carta educativa é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e 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 socio-económico de cada município art. 10º).

Porém, para especialistas em ciências da educação,

“...de Carta Escolar Documento, evolui-se para o conceito de Carta Educativa Instrumento e Prática de Planeamento, projecto fundamental e dinâmico de intervenção de planeamento e ordenamento da rede educativa inserida no contexto mais abrangente do ordenamento territorial, que tem como meta atingir a melhoria da

educação, do ensino, da formação e da cultura num dado território, ou seja, ser parte integrante do seu desenvolvimento social.” (Martins, 2.000, p. 8)

Por outro lado, as cartas educativas permitem não só a quantificação dos edifícios escolares como também repensar a concepção, o papel e os objectivos do planeamento – ao nível dos Planos de Desenvolvimento Municipal (PDM) – da rede educativa, que devem constituir hoje um desafio da política da educação, num quadro de construção da dimensão local da acção educativa.

Pelo que:

“... ao pensar-se os objectivos do planeamento da rede deve partir-se de um quadro conceptual de inteligibilidade da realidade, afastando-se de qualquer posicionamento determinista e visão centralista, que facilite a criação de um sistema operativo flexível capaz de servir e apoiar as diferentes respostas a encontrar a nível local e regional.” (Martins, 2000, p.39)

Este é um processo inovador no nosso país e por isso poderá correr riscos na sua implementação. Desde logo, pela falta de experiência na sua organização, pela qualidade das equipas que elaboram estas cartas, pela vontade e “pressão” política e económica exercida pelos actores locais.

Por isso, tendo em vista superar deficiências, importa criar dinâmicas locais de discussão, alargadas o mais possível, visando reforçar as melhores estratégias para as políticas de educação pois, como nos diz Azevedo, (1995, p.94) ...o local é o terreno onde se movimentam os actores, as instituições, onde se passa a acção, onde se desenvolvem os conflitos inerentes à acção concreta e à realização dos empreendimentos.”

CAPITULO III – AGRUPAMENTOS DE ESCOLA

CONTEXTO E TEORIAS ORGANIZACIONAIS

1 - A ESCOLA ENQUANTO ORGANIZAÇÃO

Antes de abordar a questão dos “Agrupamentos de Escolas” como organização, será de questionar primeiro a Escola como organização. É que, segundo Dubet, citado por Evangelista, (2005, p. 96), “a escola pública é uma construção social que surge como extensão da família e, ainda hoje, como seu complemento educativo, a escola é normalmente identificada como estabelecimento de ensino – instituição – mas também, já com alguma frequência, como organização”.

Para o mesmo autor, “a representação da escola como organização, muito ligada a uma cultura empresarial, não é muito bem aceite por professores, alunos e pais e é pouco usada por estes actores, embora os estudos empíricos estejam a contribuir para a sua divulgação, cada vez mais significativa.” (Ibidem)

Embora fuja ao objecto deste trabalho fazer uma análise aprofundada sobre a escola enquanto organização, importa enumerar alguns aspectos pelos quais tem sido interpelada, ao longo dos tempos.

Sendo a educação um processo que tem na base do seu desenvolvimento a escola enquanto entidade socializadora, encontra-se sujeita aos processos organizacionais, ou seja, obedece às regras de funcionamento de uma organização.

Para alguns autores, o modelo de organização vigente tem-se pautado, com os diferentes poderes e regimes políticos, pelo controlo do centro para a periferia – que a todos tendo servido –, conservando esta forma centralizada pela acção do Estado “que reservou para si a definição dos aspectos básicos do ensino e da formação”, (Nóvoa, 1992, p.32).

Mesmo depois de passadas quase três décadas após a instauração do regime democrático, ainda é difícil interpretar um modelo de organização e administração das nossas escolas, perspectivado na participação democrática dos diferentes intervenientes no sistema. Afirma Barroso (1998,p.4): “De facto, são vários os autores que, adoptando uma perspectiva crítica na análise da administração educacional, denunciam uma certa hipocrisia que parece existir por parte do poder político central, na adopção desconcentrada destas medidas de descentralização, gestão centrada na escola, e de gestão participativa”.

Como nos diz Simões:

“É nesta base que se pode problematizar a visão da escola como a organização, pelo menos em sistemas educativos fortemente centralizados como o nosso. Quanto à estrutura, as escolas não serão mais do que pequenas unidades do sistema global. Quanto às pessoas, e pensando nos dois principais corpos sociais que são os professores e os alunos, a sua mobilidade e transitoriedade tornarão difícil a sua afectação; no caso dos docentes, e sendo os concursos nacionais, é incontestável que os seus laços profissionais se fazem, antes de mais, com o sistema e com o ministério. Quando se pensa em finalidades, e apesar da política dos projectos educativos localizados e da flexibilização curricular, continuam a prevalecer também os princípios do sistema, universais e uniformizantes.” (2005,p.25)

A Escola enquanto organização pública – de serviço local de estado – (Formosinho 1989,p.55) está sujeita a finalidades e, apesar da política dos projectos educativos localizados e de flexibilização dos currículos, continuam a prevalecer os princípios do sistema, universais e uniformizantes, com todos os constrangimentos que eles comportam.

No que concerne à utilização de determinadas tecnologias em interacção com determinados objectivos, a escola apresenta características de uma qualquer organização do sistema público. Quanto às estruturas e à visão da organização, como um sistema burocrático, em que todas as acções se desenrolam automaticamente de acordo com regras e os mecanismos definidos, obedece a uma convicção na racionalidade, como chave da eficácia para o sucesso.

Assim, o funcionamento da escola enquanto organização desenvolve-se numa hierarquia de autoridade bem definida e de aplicação de técnicas científicas na organização do trabalho, verificando-se alguma rigidez entre os que decidem e os que executam.

Pelo que, a organização escolar, a partir da diversidade de orientações externas e internas e práticas em contexto organizacional escolar e dos actores que nela intervém, desenvolve a sua acção marcada por uma pluralidade de orientações e de práticas, muito para além do disposto nos normativos legais.

Ora:

“ (...) A complexidade do comportamento humano é destruidora de modelos mecanicistas e de determinismos simplistas. De facto, ao contrário do que teoricamente se poderia admitir, o actor, embora sujeito às regras e às organizações, é possuidor de uma determinada margem de autonomia, e nunca abdica de a utilizar para “vencer o sistema” no sentido da satisfação dos seus interesses pessoais, (Crozier & Friedberg, citado por Evangelista, 2005, p. 96)

Uma outra percepção dada por *Nóvoa, (2005, p.16)* parece ser, também, oportuna:

“É possível contar a história da escola ao longo dos séculos XIX e XX a partir de uma permanente acumulação de missões e de conteúdos, uma espécie de transbordamento que a levou a assumir uma infinidade de tarefas.

Começou pela instrução, mas foi juntando a educação, a formação, o desenvolvimento pessoal e moral, a educação para a cidadania e para os valores... Começou pelo cérebro, mas prolongou a sua acção ao corpo...Começou pelas disciplinas, mas foi abrangendo a educação para a saúde e para a sexualidade, para a prevenção do tabagismo e da toxicodependência, para a defesa do ambiente e do património, para a prevenção rodoviária...Começou por um currículo mínimo, mas foi abrangendo todos os conteúdos possíveis e imagináveis, e todas as competências, tecnológicas e outras, pondo no saco curricular cada vez mais coisas e nada retirando.

Pelo lado da descentralização e da dimensão local da política de educação, devemos considerar a cultura de escola como personalidade ou identidade da organização. Devemos também ter em conta o ambiente no qual a escola se insere e

com o qual interage, relacionando-o com os constrangimentos da rigidez da despesa dos municípios, do parque escolar desagregado e da disponibilidade dos actores no terreno em assumir políticas de mudança.

Apesar de inúmeros normativos decretarem a descentralização do sistema e de muitos estudos sobre a matéria perspectivarem a melhoria da qualidade do ensino pela via da participação dos actores locais, a reforma tarda em aparecer, continuando a organização escola um sistema de “serviço local de estado” (Formosinho, 1989. p.55-57).

2 – NORMATIVOS E PODER LOCAL

O princípio introduzido pela Lei de Bases do Sistema Educativo que alarga a obrigatoriedade do sistema educativo para 9 anos (art. 6º) e define que os ciclos que a compõem se processam em sequencialidade e prioritariamente em edifícios escolares planeados na óptica de um equipamento integrado (art. 39º), tem levado a um redimensionamento da rede escolar em tipologias mais adequadas à rentabilização do parque escolar já existente e à criação de novos investimentos.

Em termos conceptuais,

“ O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum...”. (n. 1 do art. 5º do Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio).

A constituição dos agrupamentos deve ter em conta que

“ (...) o princípio da escola como centro da vida educativa obriga a assumir claramente dois dos seus corolários, principais, o de que, por um lado, no processo de constituição de um agrupamento a iniciativa pertence, em primeiro lugar, à respectiva comunidade educativa, com base na existência de um projecto educativo comum, por outro, o da necessidade de uma descentralização efectiva, com respeito pela inserção territorial do projecto de escola e da existência de uma dimensão local da política de educação, com salvaguarda das competências próprias das autarquias locais envolvidas.” (preâmbulo do Decreto Regulamentar 12/2000 de 29 de Agosto).

Pelo que interessa saber como se constituiu essa comunidade educativa a partir da configuração de escola básica assente em unidades dispersas e passar para um novo conceito de escola – sede, com delimitação espacial de território educativo, entendido como um conjunto de unidades educativas que visam o prosseguimento de acção, actividades ou projectos educativos de interesse comum que lhe permitam encontrar melhores soluções pedagógicas, administrativas e financeiras.

Como nos diz Formosinho, (1997,p.38,) quando analisa a Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro, “Na educação pré-escolar estatal ou autárquica actual (assim como no ensino primário) não há, de modo geral, comunidades docentes, e (...) a inexistência de escolas - comunidades docentes não é só um problema organizacional, é também um problema pedagógico”.

Ora, se a estratégia a adoptar visa “ (...) superar situações de isolamento de escolas e de exclusão social, sem perda de identidade própria” (D.L.R. 12/2000), os caminhos da integração desta rede dispersa passam pela existência de Cartas Educativas Concelhias, resultantes de um diálogo real e alargado a todos os parceiros sociais (Decreto-lei 7/2003).

É que a existência dos Jardins-de-infância e dos ciclos de escolaridade Básica não subordinados a uma visão integradora e, em muitos casos, subordinados a uma lógica compartimentada e desarticulada, têm vindo a evidenciar inconvenientes de natureza pedagógica e administrativa,

pois,

“o que a defesa do associativismo escolar pretende sublinhar é a necessidade de articular a acção das escolas (o que não passa necessariamente, pelo agrupamento das estruturas), não porque há escolas pequenas ou grandes ,não por uma questão de mero desenho da “carta escolar”, mas sim por necessidade de as escolas se ajustarem à continuidade do desenvolvimento das crianças e dos adolescentes de uma determinada localidade e, (...) entre outras razões encontra-se a associação com fins de gestão. Na verdade para que as escolas de pequena

dimensão possam beneficiar de algumas competências, no domínio da gestão do pessoal, da gestão financeira e da gestão educativa, torna-se necessário que se associem". (Barroso, 1998 p.8)

Para tanto,

Para liderar mudanças na estrutura organizacional e na gestão, em particular nas escolas do 1.º ciclo, justifica-se, a emergência de "líderes transformacionais" com capacidade para reconhecer a necessidade de mudar, de gerir a transição, de criar uma nova visão, de desenvolver novas ideias e de institucionalizar a mudança. Ou seja, líderes capazes de lidar com aquilo a que Sanches (1998) chama de "dilemas de autonomia" e "dilemas de legitimação social da escola". (Pires, 2003,p.103)

Se um dos argumentos explicitados para a constituição de agrupamentos assenta na deriva de favorecer a existência de projectos pedagógicos comuns e construir percursos escolares integrados (art. 6º, D.L.115-A/98), os agrupamentos de escolas têm como objectivos favorecer a dimensão local das políticas educativas e co-responsabilizar os diferentes agentes educativos – professores, pais, autarquias e pessoal não docente –, de modo a que cada parceiro em particular e todos consigam contribuir e dar resposta a necessidades da sociedade no sistema de ensino/aprendizagem, no que respeita à descentralização do processo e consolidação da vida democrática.

Se possíveis resistências do poder local para as mudanças que se pretendem implementar advêm do facto de ser uma matéria nova para a qual não está devidamente preparado, para a escola, a questão não se coloca da mesma forma, na medida em que envolve muitos recursos humanos que interagem lentamente e, por vezes, de forma conflituosa.

É que:

"Neste debate existem dois discursos em torno da mudança. Por um lado, existe um empolamento, fornecendo uma visão catastrófica que tem como objectivo a sugestão de mudanças radicais; por outro lado, surge o discurso de suspeição permanente sobre tudo o que pretenda alterar o status quo dos professores." (Louro e Cabral, 2005, p.139)

Muitos factores contribuem e condicionam o funcionamento da escola: não é pelo facto de as escolas de uma mesma área geográfica se agruparem que podemos dizer que se constitua uma unidade organizacional. Do mesmo modo que não podemos afirmar que, decretada a autonomia, as escolas passam a ser autónomas.

Neste processo de descentralização retórica, convém equacionar: o poder político das autarquias locais para o exercício das competências; saber qual a disponibilidade das escolas para receber mais recursos proporcionados pelo poder local e a sua possível “intromissão” nos assuntos internos.

3 – TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Quando se fala do local, somos levados a pensar que se fala com base na naturalidade, residência e proximidade ou num espaço onde se estabelecem teias de cumplicidades e relações de confiança.

Ora, a estar certa esta afirmação, ela seria, porventura, uma definição muito redutora, pois deixa de fora o espaço, instituições, meios, recursos e todas as interações que aí se estabelecem. No dizer de Azevedo, (1995, p.95): “(...) o Local é uma construção que se produz no desenrolar do próprio jogo de actores e nos conflitos de interesses pela interacção entre os de dentro e de fora.”

Para o mesmo autor:

“...educação/desenvolvimento local dificilmente terá duas representações iguais.... Elas são multifacetadas, cruzam-se com experiências pessoais e profissionais, com os locais de trabalho e de vida de cada um, são animadas por diferentes ideologias e por variados conceitos implícitos de educação, de desenvolvimento e de local.” (idem, p.82)

Na verdade, a relevância do plano das escolhas políticas é decisiva. Para Rui Canário, no nosso país temos duas lógicas de territorialização:

a) *“...a que vem sendo conduzida pela administração corresponde a um processo de exportação de problemas para a periferia, segundo uma lógica gestionária que tem como*

referentes principais as questões da eficácia e da qualidade”, (citado por Louro e Cabral, 2005, p.140,141).

b) A lógica de interpelação, isto é, projectos que se baseiam em dinâmicas locais, que têm em consideração o ponto de vista e os saberes dos actores locais. (ibidem)

Uma outra visão é a de Henriot-Van Zanten, autor francês que, quando fala do lugar do local em educação como espaço de relações e espaço de interpretação, nos diz que o primeiro problema que se coloca é o facto do espaço em educação nunca estar completamente construído. Diferentes níveis são utilizados pelos actores frequentemente em simultâneo como quadro de referência e como quadro de acção. (1993, p. 186)

Já para Sarmiento, existe uma crença pedagógica, colectivamente partilhada, acerca da legitimação da construção de territórios educativos, que produz um efeito ambivalente na criação dos agrupamentos. Por um lado, a sua criação leva a que estes propulsionem a mudança educativa. Por outro lado, leva a que os professores considerem que, com a criação dos agrupamentos, as mudanças educativas fiquem consumadas. (citado por Louro e Cabral, 2005, p.142)

Deve ainda acrescentar-se o ponto de vista de B. Charlot, também ele autor francês que, quando fala da territorialização das políticas educativas, considera que, no caso francês, a territorialização das políticas educativas não são uma conquista do local mas o efeito duma política nacional definida e organizada pelo Estado e pelo aparelho administrativo. (1994, p. 27)

No dizer de Fernandes, (2.000,p.13), “terão sido os Território Educativos Especiais (TEIP) que terão dado início à formação de uma política educativa local e terão sido a primeira política de territorialização educativa em Portugal e, com os CLE, assume-se, pela primeira vez, que o município tem um papel na gestão de uma política educativa local.”

Porém, como já se questionou noutra local deste trabalho é necessário, também, perceber que participação qualitativa e quantitativa estão as autarquias

disponíveis a dar ao processo de descentralização. É que estamos perante um processo relevante da área do social, onde não basta o jogo político entre as autarquias e a administração central, adiando o efectivo reforço da sua intervenção na definição de política educativa local.

Mas, como referem J. Pinhal e L. Dinis (2.000.p 20) o “ aumento de (competências das autarquias) é meramente teórico, já que continua a faltar a regulamentação necessária “ e, “por outro lado, vê-se que o edifício jurídico, que se encontra em montagem, privilegia soluções de colaboração e partilha entre os diferentes níveis de administração, em vez de se basear na grande predominância das competências exclusivas” (ibidem, p.21)

4 – REORGANIZAÇÃO DA REDE ESCOLAR

Não é possível descrever a política educativa de um país sem conhecer os princípios básicos de concepção e implantação da rede estabelecimentos de educação.

Ora, para melhor entender o processo de constituição dos agrupamentos, importa conhecer mesmo que de forma não exaustiva, como foi construído o parque escolar ao longo dos últimos anos e que dinâmicas sociais se estabeleceram ao nível do local da política da acção educativa.

A rede escolar existente, edificada em grande parte em meados do século XX, com barreiras espaciais e arquitectónicas em ordem a uma filosofia de sociedade, revela-se actualmente desadequada às novas concepções de sociedade e aos novos modelos de aprendizagem.

Por outro lado, o estado degradado em que se encontram estas instalações, a desertificação do mundo rural com a fuga dos seus habitantes para os grandes centros urbanos e, ainda, as dinâmicas locais de oferta educativa, são elemento essencial da construção de novas soluções na organização da rede educativa.

No dizer de Vasconcelos (1997,p.13), “A Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97) consagra este nível educativo como primeira etapa da educação básica, definindo o papel participativo das famílias, bem como o papel estratégico do Estado, das autarquias e da iniciativa particular, cooperativa e social”.

A Lei-Quadro 5/97 no seu artigo 5.º ao dizer que incumbe o Estado: Criar uma rede de educação pré-escolar, generalizando a oferta dos respectivos serviços de acordo com as necessidades; Apoiar a criação de estabelecimentos de educação pré-escolar, por outras entidades da sociedade civil, na medida em que a oferta disponível seja insuficiente, está assim, a dar os primeiros passos para a universalização da educação pré-escolar, através da difusão da oferta e da criação de uma procura acrescida (Formosinho, 1997,p.33).

O Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho aprofunda a Lei-quadro da Educação Pré-Escolar, definindo como objectivo central do diploma o desenvolvimento de uma educação pré-escolar de qualidade através da criação de uma rede nacional de educação pré-escolar, integrando a rede pública e a rede privada (lucrativa e de solidariedade social) e consagra a articulação entre o Ministério da Educação e da Solidariedade e Segurança Social no desenvolvimento desta rede, garantindo que ela tenha fins não apenas educativos, mas também, sociais e de apoio às famílias (Vasconcelos (1997,p.13).

O Despacho-conjunto n.º 268/97, de 25 de Agosto vem abrir novas perspectivas de ordenamento de rede ao definir critérios pedagógicos e técnicos para a instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar os quais deverão preferencialmente estar associados a outros estabelecimentos de ensino ou equipamentos colectivos numa perspectiva de racionalização de recursos.

Estas novas perspectivas de ordenamento da rede consubstanciam-se: na integração ou associação dos estabelecimentos de educação pré-escolar com vários equipamentos colectivos; versatilidade na criação ou reconversão de instalações destinadas aos estabelecimentos de educação pré-escolar; na variedade de tipologias de estabelecimentos de modo a adequar as funções à especificidade de cada local ou região.

O Despacho-conjunto 291/97, de 4 de Setembro, no seu regulamento, define: o âmbito, os objectivos, a natureza e acesso ao apoio financeiro, no domínio das infra-estruturas, equipamento e apetrechamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Define ainda o tipo de candidatos ao referido financiamento a saber: os municípios; as instituições de solidariedade social; os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo; as instituições sem fins lucrativos que prossigam actividade no domínio da educação e do ensino.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, no seu art. 8, ao definir que o Ensino Básico compreende três ciclos sequenciais – o 1.º de quatro anos, o segundo de dois anos e o terceiro de três anos – veio implicar novo ordenamento da rede escolar, como é referido no Capítulo V - Recursos Materiais- .

Assim, no referido Capítulo V dos Recursos Materiais, prevê-se que: o planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização efectiva, com definição clara das competências dos intervenientes, que, para o efeito, devem contar com recursos necessários. (art. 38 LBSE);

e que:

Os edifícios escolares devem ser planeados na óptica de um equipamento integrado [...] e a sua adaptação em função das alterações dos diferentes níveis de ensino, dos currículos e métodos educativos. (n. 1 do art. 39).

Como foi dito logo no início deste capítulo, os recursos físicos existentes por um ou outro motivos não foram cuidados ao longo do tempo. Na sua maioria, situam-se em zonas quase desvitalizadas e de grande dispersão populacional, constituindo assim um problema acrescido para a qualidade de ensino e para o desaproveitamento de recursos humanos.

O Despacho 33/ME/91 vem consagrar nova tipologia dos estabelecimentos afirmando que: “ na nova tipologia da rede escolar e nas novas construções

escolares a tipologia que deve ser privilegiada e promovida é aquela que corresponde à organização do ensino de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, a saber a Escola Básica de 1º, 2º e 3º ciclos com jardins de infância, à qual se poderá chamar escola básica integrada – EB1,2,3 / JI”.

O Despacho-conjunto 19/SERE/SEAM/90 de 15 de Maio determina que deve cada Direcção Regional promover, em regime de experiência pedagógica, a criação, para o ano lectivo de 1990/1991, de uma escola básica de nove anos, a nível da sede de concelho,

e,

para os efeitos do nº 1, deverá entender-se por escola básica de nove anos a que possibilita ao jovem a frequência de todo o ensino básico no mesmo edifício e tanto quanto possível com o mesmo conjunto de docentes e a mesma cultura escolar.(art. 2º).

Contudo, a articulação vertical não foi muito conseguida, tendo-se agrupado escolas fisicamente isoladas constituindo territórios educativos de articulação complicada de recursos. Em situações em que a distância ou as difíceis condições de acessibilidade o justifiquem são possíveis formas de articulação horizontal para escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância.

O Despacho-conjunto 15/SEA/SEEI/97, de 14 de Abril, vem determinar a extinção dos postos de ensino mediatizado nas seguintes condições: frequência total ou inferior a 10 alunos; existência de uma escola em que funcione o 2º ciclo do ensino básico directo com capacidade de acolhimento dos alunos inscritos [...].

Por outro lado, nos termos do (nº 3 do art. 70 do Decreto-Lei 35/88 de 4 de Fevereiro), poderão ser suspensas: escolas cuja frequência prevista para o ano lectivo seguinte seja igual ou inferior a 10 alunos; escolas unitárias, independentemente do número de alunos, onde nos últimos anos se tenha verificado a impossibilidade de fixar professores [...]; escolas unitárias, independentemente do número de alunos, cujas instalações não reúnam condições pedagógicas e requisitos mínimos de higiene, salubridade e segurança. Nestes casos, os alunos serão concentrados em estabelecimentos de ensino de maior dimensão que reúnam as condições pedagógicas e de conforto indispensáveis.

Nos termos do Decreto-Lei 314/97 de 15 de Novembro, apresenta-se a tipologia em vigor para os estabelecimentos de ensino básico:

QUADRO 2 – A: TIPOLOGIA DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO BÁSICO

TIPOS DE ESTABELECIMENTO	NIVEIS, CICLOS E MODALIDADES DE EDUCAÇÃO E ENSINO	DESIGNAÇÃO
Escola básica	1.º Ciclo do ensino básico com educação pré-escolar.	Escola básica do 1.º ciclo com jardim-de-infância (EB1/J1)
	1.º Ciclo do ensino básico.	Escola básica do 1.º ciclo (EB1)
	2.º e 3.º ciclos do ensino básico.	Escola básica dos 2.º e 3º ciclo (EB2,3)
	1.º, 2.º e 3º ciclos do ensino básico.	Escola Básica Integrada (EBI)
	1.º, 2.º e 3º ciclos do ensino básico com educação pré-escolar.	Escola Básica Integrada com Jardim de Infância (EBI/JI)

Fonte: Critérios de Reordenamento da Rede Educativa (2.000, p.44)

O legislador, no preâmbulo do Despacho Normativo n.º 27/97 de 2 de Junho, quando fala da autonomia dos estabelecimentos de ensino, vem chamar a atenção para “o reordenamento da rede da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, equacionando novas dinâmicas de associação ou agrupamento de escolas e clarificando as respectivas áreas de influência”.

O Despacho n.º 13 313/2003 de 8 de Julho vem finalmente determinar que: “os Directores Regionais de Educação deverão apresentar até 30 de Junho de 2003, para rectificação do Secretário de Estado da Administração Educativa, o desenvolvimento do processo de agrupamentos para 2003-2004, sendo que este ano deverá constituir-se como o ano de encerramento global do processo de agrupamentos, numa lógica de verticalização, de forma a que este processo esteja totalmente executado no início do ano lectivo de 2004-2005 ” (art.2º).

5 – PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DOS AGRUPAMENTOS

Promover a constituição de agrupamentos e definir a sua territorialização é como que começar de novo, pois as dinâmicas que se pretendem estabelecer não se compaginam com o sistema centralizado e burocrático de uma administração centralizada.

A nível legislativo, o Decreto-Lei 115-A/98 define que: “O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgão próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum,”... (n.1 do art. 5º).

Visa, entre outras finalidades:

- a) - Favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica;
- b) - Superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social;
- c) – Reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional dos recursos;
- d) – Garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão, nos termos do presente diploma.

Mais ainda:

“A constituição de agrupamentos de escolas considera, entre outros, critérios relativos à existência de projectos pedagógicos comuns, à construção de percursos escolares integrados, à articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, à proximidade geográfica, à expansão da educação pré-escolar e à reorganização da rede educativa.” (n. 1 art. 6º)

No processo:

“A iniciativa para a constituição de um agrupamento de escolas cabe à respectiva comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos interessados, do município, bem como do director regional de educação da respectiva área.” (Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 29 de Agosto)

No processo da constituição dos agrupamentos de escolas, nem tudo correu bem. Como nos refere Barroso, (2000,p. 36), esse processo “ sempre oscilou entre uma lógica *dinamismo associativo* local e uma lógica de *reordenamento da rede escolar*”. Estiveram estas lógicas na origem de estratégias de acção divergentes, dificultando as negociações, frustrando expectativas e criando ambiguidades e

conflitos que deixaram, nalguns casos, sequelas nos parceiros da comunidade educativa.

Tratando-se de um processo complexo, faltou uma noção clara dos contornos políticos em que a sua acção se inseria, bem como os critérios e opções que deveriam ser tomados na sua concretização. Faltou ainda debate e sensibilização das partes para o novo conceito de organização e desconhecimento dos conteúdos dos normativos de suporte.

Deste processo de “negociação” e constituição dos agrupamentos, destaca-se um “enorme dispêndio de tempo e energias”, mas também a “indefinição” que conheceu e os “conflitos” que gerou. Diz Barroso que as Direcções Regionais de Educação conduziram o processo por “tentativa e erro, com mais ou menos sensibilidade e bom senso, com um forte empenhamento político dos seus responsáveis junto das autarquias e das escolas, fazendo e desfazendo muitas vezes, e outras ocasiões pondo a *marinar* os problemas, à espera de melhor solução” (idem, p. 18,19).

Do relatório e de observação no terreno, fica claro que, no 1º ciclo, talvez pelo seu isolamento, a generalidade dos agrupamentos de escolas foram constituídos pelas Direcções Regionais/Centros de Área Educativa e não partiram de dinâmicas e associativismo local.

As Direcções Regionais, ora seduzindo, “tentando convencer as escolas e as câmaras municipais da bondade e racionalidade das suas propostas, bem como das vantagens que resultariam da sua aplicação, para os alunos e escolas”, ora impondo, no caso da não existência de iniciativas locais, avançaram na reorganização da rede, (idem, p. 36).

O resultado final foi de soluções administrativas que convém avaliar dos resultados produzidos na racionalidade da despesa pública e da qualidade do serviço público de educação. A priori a solução foi meramente administrativa, de lógica centralista e burocrática. O resultado visível e palpável neste momento e que

importa verificar foi a eliminação das Delegações Escolares e a despesa que a sua manutenção representava.

Da implementação dos agrupamentos verticais resultou alguma tensão entre os professores do pré-escolar e do primeiro ciclo tendo estes oferecido alguma resistência e ou incompreensão traduzidas na desconfiança relativa à integração num sistema desconhecido e para o qual se sentiam um corpo estranho. Da parte dos professores do 2º e 3º ciclos um sentimento de algum mal-estar na partilha da gestão e administração de uma coisa que até aí não era comum. Como que um sentimento de intrusão.

No caso dos agrupamentos horizontais verificaram-se incompatibilidades locais entre professores que não queriam pertencer ao mesmo agrupamento ou porque não aceitavam a escola sede designada e ainda, pela falta de coerência territorial e de afinidades de projectos pedagógicos. Em tudo isto houve sempre a mão mais ou menos visível do ministério da educação com a sua “régua e esquadro” visando a perspectiva económica.

Da parte dos professores o que tem estado verdadeiramente em causa? A falta de confiança que mudança possa trazer ao sistema. E se dessa mudança resulta mais ou menos autonomia na administração e gestão das escolas. Como nos diz Barroso, (1997, p. 44) “o que se pede à administração não é que determine a mudança, mas que defina orientações para estimular a mudança”. Falta que as partes percebam qual o sentido a dar a essa mudança e os ganhos que ela pode traduzir.

As escolas do primeiro ciclo têm sido o parente pobre da educação nos últimos 30 anos e, por isso, constituem elos particularmente vulneráveis neste processo de mudança. É que os mesmos que produzem o discurso da autonomia são aqueles que às vezes intervêm na vida das escolas no sentido inverso – colocando as escolas entre a autonomia e a dependência.

O processo de territorialização a articular com as parcerias do meio envolvente será lento e carece de confiança entre as partes. Confiança essa que

deverá ser tripartida: do lado do ministério, confiar nas lideranças das escolas e nos seus recursos humanos, descentralizando competências; pelo lado dos dirigentes escolares, existir vontade inequívoca em participar no processo de descentralização recebendo mais competências; por fim, que os parceiros locais percebam a utilidade os novos desafios da escola e estejam disponíveis para participar na sua gestão, dando contributos logísticos e financeiros.

Haverá muitos agrupamentos implantados no território, via carta escolar. Todavia, haverá muito menos agrupamentos de escolas territorializados, com lógicas funcionais de território, já que parte deles nasceram de forma administrativa, por vontade expressa da administração central e com a benevolência do poder local.

Sarmiento, quando nos fala acerca da legitimação da construção de territórios educativos e do efeito ambivalente da sua criação e da dupla perversidade, considera que no processo da sua constituição: “ há uma desresponsabilização do Estado na regulação da mudança, na medida em que “passa a batata quente” para os actores do território, e oculta a necessidade de mudança na prática pedagógica.” (citado por Louro e Cabral, 2005, p.142)

A articulação a que os três ciclos aparecem associados constitui, no entender de alguns especialistas, a solução organizacional mais adequada. É a solução que garante as condições mínimas de suporte mais coerente de articulação das actividades e do trabalho colectivo e consiste, segundo Diogo, (1994, p.20) na “ associação das escolas dos três ciclos situados no percurso escolar dos mesmos alunos, em torno de um Projecto Educativo em Rede”.

Esta nova organização de escola sugere mudanças que implicam contrariar processos e hábitos enraizados em práticas fortemente burocráticas e centralizadoras entre administrandos e administrados. Este não será um processo simples e rápido e corre-se eventualmente o risco – se não houver um forte empenhamento de todos – de tudo ficar na mesma. Por isso, neste enquadramento legislativo, com as experiências que estão no terreno, convém conhecer a forma como os professores, os pais, a autarquia, as associações, os alunos e os funcionários de uma comunidade educativa percebem a reconfiguração da

escola enquanto agrupamento e identificar em que medida a sua implementação mudou ou não a vida dos que dia a dia convivem nesta organização.

CAPITULO IV

A GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS AGRUPAMENTOS À LUZ DO D.L.115-A/98

1 – O RAAG – REGIME DE AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

A uma distância de mais de uma década da implementação do RAAG e após experiências mais ou menos conseguidas, importa verificar da consistência do normativo que hoje regula a administração das escolas públicas e dos seus agrupamentos.

A autonomia é o poder reconhecido às escolas pela Administração educativa em tomar decisões estratégicas nos domínios “pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional” (nº 1 do art. 3º), e nos instrumentos de gestão, Projecto Educativo, Regulamento Interno e Plano de actividades em que aquela se consubstancia (n. 2 do artigo 3º).

O artigo quarto do mesmo normativo refere que a administração das escolas está subordinada:

- ✚ À democraticidade interna e participação de todos no processo educativo;
- ✚ Ao primado de critérios de natureza pedagógica;
- ✚ À representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática por representantes da comunidade educativa;
- ✚ À estabilidade e eficiência da gestão escolar;
- ✚ À transparência dos actos de administração e gestão;
- ✚ À integração comunitária;
- ✚ À equidade, visando a concretização da igualdade de oportunidades.

A administração e gestão das escolas são asseguradas por órgãos próprios: assembleia; conselho executivo ou director; conselho pedagógico e conselho administrativo. (art. 7º)

Em linhas gerais, a **Assembleia** é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, de participação e representação da comunidade educativa, devendo, se assim o entender, integrar representantes das actividades de carácter cultural e empresarial, (art. 8º).

A sua composição é da responsabilidade da escola ou agrupamento de escolas, através do seu regulamento interno, sendo que o número de professores não pode ultrapassar 50% da totalidade dos seus membros, devendo, também, integrar docentes de todos os ciclos, (art.9º).

As suas competências, no essencial, estão confinadas a aprovar o projecto educativo, acompanhar e avaliar a sua execução; aprovar o regulamento interno da escola; emitir parecer sobre o plano anual de actividades; aprovar as propostas de contratos de autonomia; definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento; apreciar o relatório da conta de gerência; apreciar o resultado do processo de avaliação, (art. 10º).

A Direcção Executiva, órgão de administração, é assegurada por um director ou conselho executivo, dependendo da vontade da escola a escolha de uma ou de outra modalidade. É constituída por um presidente e dois vice-presidentes. Este é o órgão de acção por excelência, que planeia a gestão e implementa as decisões, (art. 17º).

O **Conselho Pedagógico** é o órgão de coordenação e orientação educativa e a sua composição é definida no regulamento interno, sendo que devem estar representadas as associações de pais, alunos quando estes são do ensino secundário e o presidente do conselho executivo, (art. 25º).

Ao Conselho Pedagógico (art.26º), em linhas gerais, compete:

- ✚ Apresentar propostas para a elaboração do projecto educativo;

- ✚ Pronunciar-se sobre proposta de regulamento interno;
- ✚ Pronunciar-se sobre propostas de celebração de contratos de autonomia;

- ✚ Definir critérios de orientação escolar e vocacional, do acompanhamento pedagógico e da avaliação dos alunos;
- ✚ Adoptar manuais escolares;
- ✚ Propor experiências de inovação pedagógica e de formação;
- ✚ Definir requisitos para a contratação de pessoal docente e não docente;
- ✚ Intervir, nos termos da lei, no processo de avaliação do desempenho dos docentes;

O **Conselho Administrativo** é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola, e é composto pelo presidente do conselho executivo ou director que assume a sua presidência, e pelo chefe dos serviços administrativos e um vice-presidente. Cabe-lhe a tarefa de tratar das questões financeiras da organização, nos termos legais (art. 28º, 29º, 30º).

A Lei 24/99, de 2 de Abril, vem introduzir a primeira alteração ao Decreto-Lei 115-A/98, reconfigurando algumas competências dos órgãos de gestão, mantendo, contudo, o essencial com a mesma configuração.

Escalpelizados os instrumentos normativos de gestão e administração das escolas e dos agrupamentos de escolas, é importante identificar os aspectos onde se geram consensos, problematizar aqueles onde se geram conflitos, apontando possíveis soluções a adoptar.

2 – A IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO

Ao estudarem o poder facilitador e soluções não estandardizadas para a reestruturação da escola, Goldman, Dunlap e Conley, observaram:

“O modo como administradores e professores em dezasseis escolas usaram o poder facilitador para desenvolver programas de reestruturação

específica e não estandardizados como parte de um esforço para a melhoria das escolas abrangendo todo o Estado. Sob o ponto de vista legislativo, a liderança de actividades locais pelo professor mandatado gerou mudanças na autoridade e na responsabilidade das estruturas das escolas. Tanto directores como professores exerceram o poder facilitador, incluindo a aquisição de recursos, a criação de sinergias, a monitorização, o trabalho em rede, a distribuição da informação, o lobbyng e o comportamento moderador. Em muitos locais, desenvolveram-se missões e visões escolares duma maneira colaborativa e gradual, que levaram a uma ajuda colectiva. Cada uma das escolas tinha já evidenciado uma vontade de mudança, ainda antes de começar o projecto de melhoria da escola". (citado por Sarmiento, 1999, p. 229)

Quando tanto se fala de reestruturação do sistema público, na reforma do sistema educativo e na administração centrada no local é de bom-tom trazer à colação o pensamento reformista de alguns autores, citados por (idem, 231), sobre factores que influenciam essas reformas.

A saber:

- ✚ Pressão externa para que a educação adapte e incorpore práticas correntes da empresa, (Kearns, 1988);
- ✚ Mudanças profundas nos sistemas económicos nacionais e internacionais, (Shane, 1999);
- ✚ Inadequações das actuais instituições sociais e políticas, (Liontos, 1990);
- ✚ Tendências demográficas emergentes que sugerem mudanças na estrutura da sociedade americana, (Hodgkinson, 1988);
- ✚ O rápido desenvolvimento das tecnologias de processamento de informação, (Levinson, 1990);
- ✚ Pressões internas para expandir e clarificar os papeis dos profissionais de educação, (Little, 1990).

Para o mesmo autor:

"A administração centrada no local tornou-se uma componente integrante da reestruturação escolar e é difícil imaginá-la sem uma orientação centrada na escola. A administração centrada no local aponta para dois fenómenos: descentralização da decisão política e da administração dos gabinetes centrais e

regionais para as escolas, bem como a participação na decisão política e na administração no seio da própria escola". (Idem, p. 232)

Mas fará sentido, na era da globalização e de criação de empresas à escala global, continuar a falar de descentralização e da criação de pequenas unidades autónomas de gestão no sistema de ensino? Para Afonso, (2004, p. 33), citando Guiddens, faz,

pois:

“ a globalização implica uma transformação radical do tempo e do espaço que se traduz em acção à distância devido à explosão dos meios de comunicação global instantâneos e à massificação dos transportes de longo curso. Tal transformação do tempo e do espaço está na raiz de dois processos complementares que mutuamente se reforçam: por um lado, a deslocalização das vivências e da acção humana, a penetração do global nos contextos e ordem locais.

(...) a globalização se expressa tanto no desenvolvimento de sistemas globais à escala planetária como na transformação dos contextos locais e das vivências pessoais.

(...) A globalização é assim um processo que ocorre simultaneamente à nossa volta e [dentro de nós], produzindo novos contextos de acção e novas identidades”.

Para mais, os novos desafios da sociedade em rede no mundo globalizado obrigam:

“A nova sociedade educativa centrada na multiplicação de redes de informação e de intervenção, permitirá pensar e agir simultaneamente ao nível global e ao nível local, recuperando antigas cumplicidades e afinidades de vizinhança, agora virtual, numa estratégia em que os próprios factores de globalização são transformados em instrumentos de construção do novo paradigma”. (Afonso, 2006, p.56).

Em reforço do imperativo de descentralização é importante registar um depoimento dado ao Diário de Notícias, pelo Senhor Ministro da Educação da Finlândia, sobre política educativa, referindo-se à estrutura do poder no seio do sistema educativo:

“O poder aparece repartido entre o governo e as autoridades locais. Não se pratica um modelo napoleónico, pratica-se um modelo binário descentralizado para a gestão do sistema. Cabe ao governo a responsabilidade pelo funcionamento da educação do país. É o governo que garante [às autoridades locais e outros

agentes educativos financiamento para os custos de manutenção e para projectos de construção e renovação]. As autoridades locais são [livres para decidir como usar os fundos governamentais].” (citado por Patrício, 2006, p. 57).

Como que em jeito de balanço, interessa expor um pensamento de Licínio Lima ao jornal a Página (Maio de 2003, p, 21), quando, referindo-se ao grau zero da autonomia contratualizada, nos diz que o “novo regime, no essencial, apenas produziu mudanças de carácter morfológico, alterando as designações e a composição de diversos órgãos escolares, deixando incólume as prerrogativas do poder central ou, nalguns casos, permitindo mesmo a sua recentralização”.

3 – AUTONOMIA E GESTÃO PROFISSIONALIZADA DAS ESCOLAS

As escolas, enquanto organizações a quem se deve reconhecer especificidade organizacional que as diferencie de outras organizações, dependem, também, de modelos de orientação normativa comuns a outros contextos, designadamente ao empresarial.

Como já se disse noutra local deste trabalho, é possível transpor para a organização escolar uma concepção da escola “empresa educativa”. Muñoz e Roman, citados por Costa,

reconhecem que:

“A visão produtiva da escola acentua a importância da eficácia (adequação dos resultados aos objectivos previstos) e da eficiência (uso adequado dos recursos: planificação precisa e ajustada, direcção por objectivos, controlo minucioso da qualidade, selecção e promoção do pessoal directivo e docente”. (1996, p. 31),

Para Lima & Afonso, a “autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura de organização de empresa; a descentralização é congruente com a [ordem espontânea] do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante de eficiência económica”. (2002, p. 19).

Pelo que,

“ Ao eleger a racionalidade económica, a optimização, a eficácia e a eficiência como elementos nucleares, os programas de modernização têm tomado por referência privilegiada a actividade económica, a organização produtiva e o mercado, exportando a ideia de empresa para o seio da administração pública.... As organizações e a administração públicas são percebidas como meramente instrumentais, devendo passar a ser subordinadas a critérios de produtividade, de eficácia e de eficiência, semelhantes aos das organizações económicas. Neste sentido, as críticas à administração pública são fatais, ficando claro que é imperioso modernizá-la, isto é, torná-la mais racional”. (idem, p.21)

Por isso, a gestão da escola deve ter como referência os critérios de optimização das empresas, no que concerne à gestão dos seus recursos humanos, à eficácia e eficiência de gestão dos materiais e equipamentos colocados à sua disposição.

Contudo, pela especificidade do produto com que trabalha, os alunos, não se pode usar uma linguagem de negócios – como às vezes alguns fazem crer – afirmando que o que conta são os resultados, leia-se números de alunos que transitam ou não de ano.

Desde há muito tempo que existe consenso na sociedade sobre a necessidade de as escolas desenvolverem projectos de autonomia que se traduzam numa clara descentralização de competências e de funções, projectos que concretizem uma autonomia mais alargada.

Todavia, se não houver um forte impulso de modernização e de descentralização do centro para a periferia, continuaremos a assistir a discursos e a documentos inacabados, tanto a nível central como local, mas a autonomia continuará a fazer parte das práticas de muito poucos.

Para Azevedo, a actual configuração prática da administração do nosso sistema educativo continua a atribuir aos professores um papel de figurantes num filme para que não são chamados a ser nem realizadores, nem produtores, nem actores de corpo inteiro. (1995, p.106).

A administração da escola pública no nosso país, apesar dos muitos normativos, encontra-se ainda sob uma forte hiper regulamentação do Estado central, recebendo críticas políticas e sociais de várias ordens, não encontrando solução para, gradualmente, contratualizar competências com as administrações das escolas.

David Justino, quando nos fala de participação dos parceiros locais, diz-nos que:

“o actual quadro de autonomia e gestão das escolas pouco ou nada favorece essa participação e responsabilização da comunidade local. O regime em vigor foi concebido para consagrar a escola como uma espécie de autarquia educativa, fechada sobre o seu mundo, com a sua assembleia e o seu executivo, mas sem a legitimidade do voto da comunidade que pretende servir”. (2006,p.10).

Continua a afirmar que:

“a escola terá de ser entendida e gerida como uma organização da comunidade que pretende servir, responsável perante ela e perante a lei, autónoma para poder desenvolver o seu projecto, gerir com eficiência os seus recursos e contribuir para a prossecução dos objectivos sociais e culturais dessa comunidade. Neste contexto, sou mais favorável à existência de um Conselho Escolar onde tenham assento os principais parceiros do que a uma Assembleia que funcione como uma espécie de parlamento da [comunidade educativa]. Prefiro um executivo seleccionado por critérios de competência e recrutado dentro ou fora da escola a um conselho eleito para gerir os seus eleitores. Prefiro um Director devidamente formado e recrutado pela sua competência como executivo, a um colega simpático e consensual” (ibidem).

É necessário estudar os sentidos possíveis de futuros contratos de autonomia, problematizando os termos em que os mesmos venham a ser constituídos, tendo em conta: o desejo ou recusa da municipalização das políticas educativas; o papel que compete ao estado central, ao poder local e aos professores enquanto garantes da qualidade de um serviço público.

Porém, às obsessões de alguns que vêem em tudo um “estado mínimo”, é sempre possível contrapor respostas de boas práticas que permitam gradualmente

transferir, com segurança, para a periferia aquilo que localmente, depois de validado, se pode fazer melhor.

4 – GESTÃO E LIDERANÇA EM EDUCAÇÃO

As escolas, enquanto organizações a quem se deve reconhecer especificidade organizacional que as diferencie de outras organizações, dependem, também, de modelos de orientação normativa comuns a outros contextos, designadamente ao empresarial.

Mas, o carácter essencialmente pedagógico das organizações escolares deve levar à adopção de um sistema que privilegie aquele primado, não esquecendo a vertente administrativa, particularmente a relacionada com a gestão dos recursos humanos;

pois,

“Este posicionamento leva-nos, também, em termos de concepção de liderança nas organizações escolares, a equacionar a liderança não só como um meio para o desenvolvimento de uma acção pedagógica nas escolas, mas a conceber a própria liderança como objecto da acção pedagógica. Ou seja, estamos a falar numa liderança educativa e pedagógica.” (Costa, 2002, p. 27).

Na maioria dos países, segundo Bush (2003,p.111),”as escolas e outras instituições educacionais têm sido objecto de reformas com o objectivo de conseguir melhorar o rendimento académico dos alunos. Um aspecto comum à maior parte das reformas tem sido a tendência para a autonomia das escolas”.

Para o mesmo autor, “a relação entre liderança escolar de qualidade e os resultados educativos encontram-se muito bem documentados. Anos de pesquisa sobre a eficácia das escolas mostram que a liderança excelente é, normalmente, um dos principais factores para o bom desempenho das escolas”. (ibidem)

O tema da liderança, sobretudo no quadro organizacional, tende a confundir-se com o conceito de gestão e tem merecido grande atenção dos investigadores. Como nos diz Yukl e Bass, citados por Rego, (1998, p.23), “ o termo liderança

significa diferentes coisas para diferentes pessoas. São muitas as definições – quase tantas como as pessoas que se dedicam ao tema”.

Para outros:

“A gestão é um conjunto de processos que asseguram o funcionamento da empresa num mundo estático. A liderança é o que cria aqueles processos ou que os alerta para aproveitar novas oportunidades e que se torna imprescindível num mundo em constante mudança.” (Kotter, citado por Rego, p. 22)

Não importa aqui identificar modelos conceptuais de liderança mas antes realçar a necessidade de valorizar a gestão escolar no âmbito das políticas educativas e pedagógicas, em detrimento das dimensões financeiras e, como nos diz Bush & Coleman, citados por Costa, (2000, p.28), ter “ (...) uma atenção clara em relação ao que se passa na sala de aula, no sentido de se desenvolver uma cultura onde o ensino e a aprendizagem prosperem.”

Ora, face à diversidade de conceitos não cabe aqui escarpelizar cada um deles, mas antes reflectir sobre o papel da liderança enquanto factor de mudança nas organizações escolares.

Sobre a mudança, como nos diz Hooper e Potter, (2004,p.155), “Se há uma palavra que parece estar no centro, tanto da liderança como da vida da organização, «é estratégia». A ideia de ter um grande plano para tornar uma visão realidade é de importância fundamental para todas as organizações que queiram sobreviver e desenvolver-se.” Como sabemos, são poucas as escolas com uma direcção que tenha uma estratégia bem delineada, o que implica planos concretos para o futuro e formas de controlar as incertezas deste mundo em permanente mudança.

Para aqueles autores (idem, p.158) há três níveis de liderança que assentam numa cultura de aprendizagem: liderança estratégica, liderança operacional e liderança de equipa. Para eles, o nível **estratégico** diz respeito à visão, objectivo ou missão, valores e comunicação desses aspectos da organização. O nível **operacional** preocupa-se mais em implementar a estratégia através da utilização

eficaz da energia humana no dia a dia, enquanto que a **liderança** de equipa se preocupa com estilos de gestão e formas de orientação.

Ora, esta mudança necessita de uma resposta. Porque uma escola desorganizada, sem critérios de gestão racional, com recursos humanos desmotivados, gera desperdício que a torna, certamente, uma escola sem impacto na sociedade, com pais e alunos descontentes e em que os seus profissionais não se sentem gratificados com o trabalho desenvolvido.

Como operar essa mudança é o grande desafio que se deve colocar à sociedade civil e aos profissionais da educação no sentido de melhorar os resultados da qualificação e do conhecimento.

Para tanto, é necessário implicar todos no processo e, como nos diz Hooper e Potter, (2004, p.19), “Na realidade, chegamos à conclusão de que os seres humanos podem aprender a prosperar com a mudança. As pessoas PODEM aprender a mudar – a questão é que não gostam de SER mudadas.

Mas o clima de mudança está aí e tudo deve ser feito no sentido de a tornar sustentável e, quiçá, até atraente. Para Hooper e Potter, (2004, p.39), existem cinco motores-chave da mudança: *peçoas; informação; capacidade crescente para comunicar; tecnologia e concorrência global.*

As pessoas são dos factores mais importantes numa organização. As escolas são por excelência locais com profissionais de elevada formação académica. Por isso é necessário apostar nas pessoas, numa liderança transformacional que inspire os seguidores a atingirem padrões de desempenho que doutra forma não conseguiriam atingir-se se não fosse o efeito do líder.

Sabemos que um processo de decisão começa com a apreensão do estado real de uma situação, através da percepção do objecto no seu contexto e que a informação atempada favorece a decisão acertada. Para Chiavenato, (citado por Fonseca, 2.000, p. 142) “ (...) consideramos os termos informação, como o conjunto

de dados com um significado, ou seja, o que reduz a incerteza ou que aumenta o conhecimento a respeito de algo ou comunicação (...)."

Com o manancial de meios de comunicação hoje disponíveis torna-se mais fácil o acesso à informação. Mas o problema não é a falta de informação, é o de descobrir a informação que nos é útil. O problema é distinguir o importante do acessório.

É obvio que a comunicação deve ser devidamente canalizada dentro duma organização. Nas grandes empresas esta tarefa está quase sempre cometida ao responsável pelas relações públicas. Nas escolas deve, em primeiro lugar, ser assegurada pelo líder que tem por obrigação manter fluidas e operacionais todas as vias comunicativas, no sentido de evitar conflitos, pela distorção ou pela falta de acesso à informação:

“Se é inegável serem nefastas e conflituosas as gestões imaturas ou sem firmeza e, pior ainda, as autoritárias, inflexíveis ou fortemente centralizadoras, também se percebe que um dos principais motivos que estão na origem dos conflitos na organização é a ausência de uma política de comunicação e de difusão de informações a todos os níveis.” (Fonseca, 2.000, p.142)

A gestão e a liderança em educação estão associadas a “modelos” e para a pergunta de qual o modelo de gestão escolar, talvez não exista uma única resposta certa, mas sim conceitos teóricos com definição de princípios, pluralidade de pontos de vista de definições possíveis (Lima, 1996, p.8).

Modelos com regras jurídicas decididas por órgãos com competência legislativa, “com um vasto conjunto de princípios e orientações políticas fundamentais cuja consagração jurídica não é indiferente e cuja observância não é, em princípio, facultativa”, (Idem, p.19)

Modelos que traduzem princípios orientadores da acção em termos das práticas, deixando espaço a possíveis escolhas e a interpretações mais ou menos claras das políticas dos programas governativos.