

## Possibilidade e limites da autonomia das escolas. Um estudo de caso: O concelho de Gondomar

---

Filomena Correia<sup>197</sup>, Ariana Cosme<sup>198</sup>

### Resumo

O nosso objeto de estudo, suportado no título da nossa tese: “Possibilidade e limites da autonomia das escolas. Um estudo de caso: o Território Educativo de Gondomar” insere-se no domínio dos estudos em educação, nomeadamente da compreensão das políticas educativas, pelo que se impõe o conhecimento do contexto social, político e teórico em que os fenómenos ocorrem e os paradigmas que os enformam, presentes na nossa construção teórica. Uma opção pelo objeto de estudo fundada na necessidade de entender a escola, para lá de uma mera dimensão institucional. Considerando o nosso problema, ou seja, sabendo que as escolas integram a administração educativa e se relacionam com o território educativo do Concelho pretendemos, no quadro da presente investigação, determinar como se relacionam entre si. Na atualidade a relação Estado - Administração Local – Município - Escola são investidos de novos significados. De igual modo, o apelo à realização do nosso estudo empírico a partir de um Estudo de Caso – O Território Educativo do Concelho de Gondomar parte do argumento de que os microfenómenos, embora micro numa perspetiva territorial, não o são numa perspetiva analítica. Por conseguinte, definimos uma perspetiva de análise que parte do contexto local, enquanto princípio nuclear de investigação e uma opção fundada na convicção de que a territorialização das políticas educativas constitui um princípio fundante de uma autonomia construída.

**Palavras-chave:** Estado; Escola Comunidade Educativa; Democracia; Autonomia; Território Educativo

### INTRODUÇÃO

Entendemos que no quadro de uma autonomia da escola e da sua compreensão na atualidade, impõe-se o seu conhecimento a partir da sua efetivação Local, no quadro de uma territorialização das políticas educativas, por referência a um princípio essencial de uma autonomia construída ou seja, uma autonomia assente na regulação sociocomunitária, solidária e capaz de articular diferentes níveis de decisão, enquanto ação policêntrica. Entendemos que a relação Estado - Administração Local – Município - Escola é investida de novos e distintos significados. De igual modo, o apelo à realização do nosso estudo empírico a partir de Estudo de Caso – O Território Educativo do Concelho de Gondomar parte do argumento de que os microfenómenos, embora micro numa perspetiva territorial, não o são numa perspetiva analítica. Suportamos a nossa argumentação na ideia de que o conhecimento epistemológico local permite a sua transposição para outros espaços de conhecimento (Sousa Santos, 1987/2001a). Recolhendo diferentes contributos, definimos o nosso problema de investigação a partir da interseção de três eixos distintos, porém complementares: i) O território educativo da comunidade – os agrupamentos de escola; ii) O território educativo do município – territorialização das políticas educativas no quadro da descentralização de

---

<sup>197</sup> FPCE Universidade do Porto, Portugal. [ariana@fpce.up.pt](mailto:ariana@fpce.up.pt)

<sup>198</sup> PROPED/UERJ

competências para os municípios; iii) O plano Nacional das políticas educativas – O Estado e a sua relação com as unidades que o compõem.

Ao longo deste artigo procuraremos apresentar alguns dos resultados obtidos nesta investigação, pois a interseção destes três eixos funda-se na ideia de que a Escola não pode ser entendida, isoladamente, fora do contexto social, legal e histórico ou seja, a sua compreensão não pode ser efetuada a partir da análise de elementos isolados, sem considerar as inter-relações verticais entre Estado-Administração Central e Local e as relações horizontais que estabelece com o meio, por conseguinte uma abordagem sistémica dos espaços e modos de produção dos fenómenos. Uma perspetiva ancorada na afirmação: “todas as escolas se assemelham entre si e que todas as escolas diferem de forma espetacular” (Santos Guerra, 2001, p.27). Uma abordagem que designamos de desconstrução de uma tríplice relação: Escola – Município – Estado. Uma conceitualização estabelecida a partir de uma dupla perspetiva: formal-legal e institucional, segundo uma sociologia da ação de acordo com a proposta de Formosinho et. al., (2010, p.92-4). Do mesmo modo recolhe o contributo da proposta por Weber, enquanto “uma conduta humana (consistindo num fazer externo ou interno, num omitir ou permitir) sempre que o sujeito os sujeitos da ação lhe atribuam um sentido subjetivo” (Weber, 1983, p. 49), por conseguinte a ação social, é definida como “ação onde o sentido pensado pelo seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta dos outros, orientando-se por esta no seu desenvolvimento” (Weber, 1983, p. 49).

### **A autonomia da escola e as políticas educativas**

A ideia de autonomia das escolas é aceite em quase toda a Europa como princípio. Um consenso resultante de três décadas de mudança iniciada nos anos 80, impulsionada ao longo dos anos 90, registando-se na atualidade novos desenvolvimentos. O projeto de desenvolvimento encetado após a II Grande Guerra Mundial privilegiava a modernização, como ideal universal e o progresso económico enquadrado num “espaço nacional que constituía a unidade política fundamental para a mobilização das populações e para se atingir o ideal da modernização” (Teodoro, 2008, p. 24-25). Na segunda metade do século XX verificaram-se movimentos distintos na formulação das políticas educativas (Morgado, 2000; Barroso, 1999a), tendo nos anos 50, a administração educativa intensificado em diferentes países a sua relação com os objetivos de desenvolvimento social e económico, utilizando técnicas de gestão empresarial ao serviço da educação (Carbonell e Mesanza, 1996), esquecendo-se muitas vezes: “que su objetivo prioritario el de la educación de los alumnos y no el criterio de rentabilidad basado en estudios de costes” (Martin-Moreno, 1989a, p.26). Um modelo caracterizado pela uniformização e homogeneização dos processos de ensino-aprendizagem (Barroso, 1998b). A partir da década de 80, a ação das práticas neoliberais na reorganização das sociedades e das relações sociais passa a definir-se em torno de três objetivos específicos: i) a redistribuição da riqueza entre as elites dirigentes obtida pela reestruturação das formas de governação; ii) transformação dos sistemas educativos iii) colapso da educação como monopólio do setor público, permitindo a abertura do investimento estratégico às empresas lucrativas (Robertson, 2007, p.14-15). Neste processo de globalização hegemónica, a alteração da relação entre Estado e educação resulta da mudança nas conceções do Estado (Estado forte vs. Estado fraco) traduzindo-se na transferência de diferentes níveis de responsabilidade para o Local, assegurando a “manutenção do papel do Estado como principal garante da articulação dos interesses sociais e a representação de grupos e classes que se beneficiam ou sofrem com os processos de modernização e formação de políticas públicas” (Burbules & Torres, 2004, p. 28).

Como contraproposta ao modelo neoconservador, os modelos da terceira via caracterizavam-se sobretudo pela dualidade, ou seja procuravam “navegar entre o estado e o mercado oscilando entre a autonomia profissional e a prestação de contas”, Hardgreaves & Shirley (2009, p. xi). Um modelo caracterizado pelo «New Public Management» assente em redes de parcerias, sendo as políticas educativas caracterizadas pelo estabelecimento de objetivos pelos governos. Uma agenda concretizada através da descentralização máxima das responsabilidades; responsabilização dos funcionários públicos perante a comunidade; melhoria da qualidade e eficiência dos organismos públicos; substituição do controlo pela avaliação de resultados (Hood, 2001). Uma polarização do debate na década de 80 centrado na participação democrática e abertura da escola à comunidade, deslocando-se na década de 90, para a participação e a gestão eficaz e a descentralização política e as políticas do New Public Management (Eurydice, 2007). A emergência do Estado neoliberal, no quadro de uma nova relação Estado e Mercado produziu alterações significativas “no modo como os sujeitos são valorizados, como a cidadania se constrói, como o trabalho se redefine, como os efeitos da mudança social são assumidos” (Estevão, 2011). A descentralização dos sistemas educativos efetuou-se de forma diferenciada através de políticas designadas de “autonomia dura” associadas a formas de gestão neoliberal, e as políticas de “autonomia mole” associadas à mera desconcentração de serviços de forma a diminuir a pressão sobre o Estado, assegurando, simultaneamente o poder e o controlo (Barroso, 1999a), através da imposição do currículo e avaliação entendidos não como proposta “facilitar información educativa e, incluso, con la de determinar los niveles, que con el establecimiento de una base de comparación de las escuelas para los consumidores y administradores de la educación” (Angus, 2001, p. 24). Em administrações educativas centralizadas como Portugal, a desconcentração foi frequentemente, confundida com a descentralização, instrumentalizada na redefinição do papel do Estado conduzindo a uma “centralização desconcentrada, onde o «centro» se apaga por iniciativa própria para dar uma aparente “centralidade às periferias, reservando para si um papel que se pretende estruturante e regulador” (Formosinho & Machado, 1998, p. 23). Colocada ao serviço da melhoria da eficácia da administração pública, a descentralização, opera através da distribuição administrativa de competências por territórios ou serviços (Formosinho & Machado, 2000b; 2000c; Fernandes, 1988). De facto, só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais, não sujeitos ao poder de direção do Estado, logo autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais (Formosinho e Machado, 2000c, p. 93), na medida em que a descentralização só é possível “em organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direção do Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais Formosinho & Machado, 2000b, p. 45).

### **O Método: Definição da nossa opção metodológica de estudo**

Se o paradigma da ciência na modernidade se centrava na tensão entre distância e proximidade, bem como na distinção entre sujeito e objeto, logo a opção pela pesquisa quantitativa traduzia uma opção pela distância entre o sujeito e o objeto, privilegiando o distanciamento “no processo de conhecimento” (Sousa Santos, 2002c, p.125). Inversamente, as conceções neopositivistas, construtivistas, antipositivistas e fenomenologistas conduziram a uma abordagem qualitativa (Sousa, 2005/2009, p.31). A nossa opção pela pesquisa qualitativa fundamenta-se no nosso próprio objeto de estudo: as comunidades (Agrupamentos de

Escola) enquanto territórios educativos do concelho de Gondomar. Por oposição, a uma conceção do objeto de estudo enquanto entidade abstrata com uma existência independente, postulamos uma abordagem centrada na ação dos atores (Formosinho et. al., 2010) face à prescrição da norma quando transposta mecanicamente para os territórios educativos, bem como dos seus constrangimentos, ou possibilidade de “converter tudo o que é prescrito numa mera estrutura formal que só tem incidência perante o componente ideográfico da organização” (Guerra, 2002, p.36). A investigação qualitativa permitiu-nos uma maior amplitude no conhecimento do nosso objeto de estudo: - os atores e o território educativo do concelho de Gondomar, a partir do olhar dos informantes privilegiados, de forma a apreendermos o significado e os sentidos das ações desenvolvidas pelos atores no contexto em que se inserem e interrelacionam. Não obstante a natureza qualitativa do estudo, o recurso à análise quantitativa permitiu-nos efetuar a triangulação de técnicas, das inferências ou conclusões retiradas, com o propósito de uma investigação mais eclética do objeto de estudo (Punch, 1998, p.139). A nossa opção pela pesquisa qualitativa ancora-se num Estudo de Caso, enquanto método capaz de assegurar uma investigação em profundidade, assegurando a recolha dos aspetos menos imediatos, mas capazes de permitirem de forma sustentada e fundamentada a inferência e o tratamento dos resultados obtidos (Santo, 2010). Uma abordagem capaz de preservar e compreender o todo e a unidade do caso, sendo que a sua dimensão ideográfica orienta-se no sentido da compreensão profunda de uma realidade singular, neste caso a autonomia de escola como fundamento para uma escola comunidade-educativa no concelho de Gondomar. Como método de investigação, o Estudo de Caso permite-nos ainda, a utilização combinada de diferentes técnicas de forma a aspirar ao conhecimento, ou seja à própria cientificidade (Bruyne; Herman, & Schoutheete 1991). Em síntese, uma opção consentânea com os objetivos da presente trabalho capaz de nos garantir uma leitura «tridimensional» do nosso objeto de estudo e das relações estabelecidas entre os diferentes atores da comunidade educativa, das interações estabelecidas de molde a obtermos as dimensões das micropolíticas estabelecidas no nosso contexto de estudo, pois a investigação visa a descoberta de formas e consistências (Stake, 1995/2009; Oliveira, 2010).

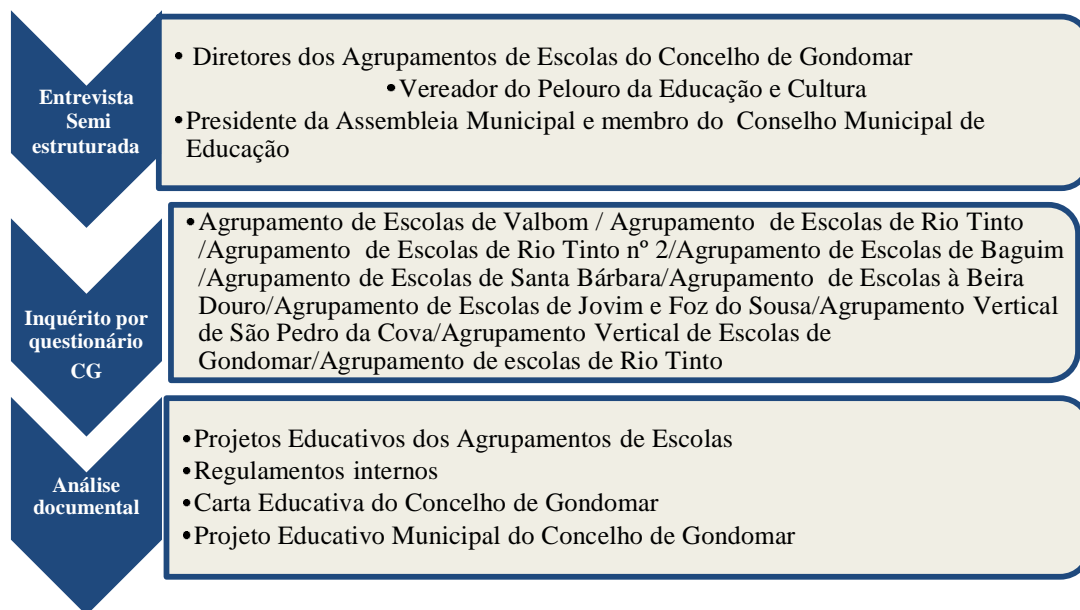
#### *Da definição dos objetivos à apresentação das proposições*

De acordo com a nossa questão nuclear de investigação formulamos como objetivos gerais de investigação: Relacionar a ação do Conselho Geral (CG) como órgão de participação da comunidade e a prestação de contas como meio de legitimação da sua ação; Analisar as formas de participação da comunidade legitimadas pela administração educativa; Identificar de que forma os atores se relacionam com o PE de Agrupamento, enquanto instrumento da autonomia da escola; Analisar as lógicas em que numa relação tripartida: Estado, Administração Local, Agrupamentos de Escola os atores locais se relacionam; Identificar os modos e espaços de participação da comunidade capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola articulada com o espaço território educativo do concelho.

A definição dos instrumentos de pesquisa ancora-se nas questões de investigação considerando os critérios da adaptabilidade, variabilidade, gradualidade, pertinência e domínio a que faz referência (Santos Guerra, 2003, p.87-9). Por conseguinte, definimos como instrumentos e técnicas de pesquisa as apresentadas no quadro nº 1 definidas de acordo com os informantes – chave selecionados, bem como recorrendo às fontes documentais dos agrupamentos de escola. No tratamento dos dados do inquérito por questionário optamos pela análise estatística realizando um tratamento quantitativo. Na análise qualitativa das entrevistas

procedemos à sua sistematização através da análise de conteúdo. Na categorização das entrevistas e dos projetos educativos usamos como unidade de análise as referências, ou seja, uma codificação do texto a partir de frases ou de elementos com coerência frásica.

Quadro I: Técnicas e instrumentos de análise

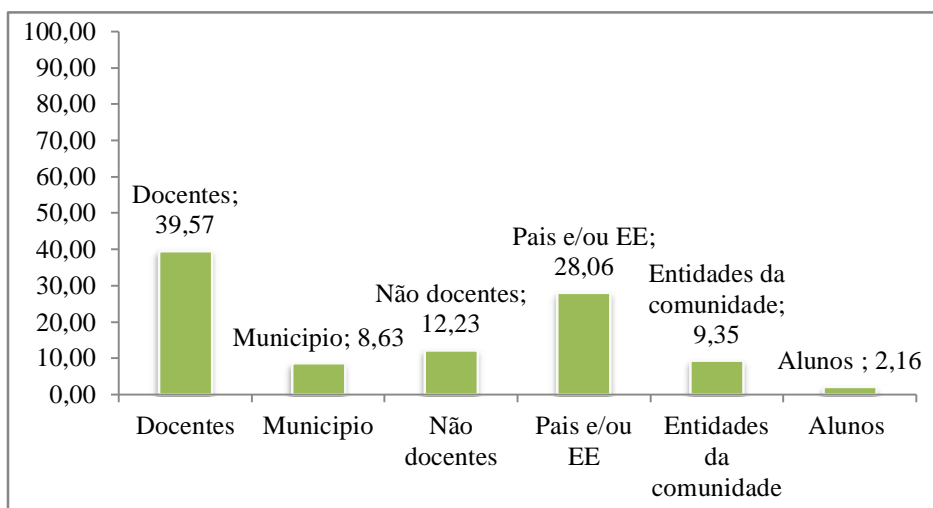


### Amostra: Caraterização do caso em estudo

Tal como refere Santos Guerra, a seleção é de carácter etnográfico e não estatístico, pelo que a escolha dos informantes privilegiados foi definida a partir das nossas próprias questões de investigação e objetivos de estudo (2003). Na aplicação das entrevistas (semiestruturadas) consideramos o universo dos diretores de agrupamentos de escolas verticais do concelho de Gondomar, o Vereador do Pelouro da Educação e Cultura, bem como o Presidente da Assembleia Municipal e membro do Conselho Municipal de Educação. Na distribuição dos inquéritos por questionário aos membros dos conselhos gerais, sustentamos a nossa opção no argumento de Freixo, pelo que consideramos o maior número de entidades (2009/2010, p. 187), com o objetivo de obter a maior amostra possível de forma a detetar variações estatísticas.

Foram considerados como População ou Universo dos membros dos Conselhos Gerais de Escolas Agrupadas do Concelho de Gondomar (N=173, n=139); totalidade dos Diretores dos Agrupamentos de Escola de Escolas Agrupadas do Concelho de Gondomar (N= 9, n=8). Na análise de conteúdo efetuada às entrevistas aos diretores de Agrupamento de Escolas, bem como ao Vereador do Pelouro da Educação e Cultura, Dr. Fernando Paulo e ao Presidente da Assembleia Municipal do Concelho de Gondomar, membro do Conselho Municipal da Educação, e professor do Ensino Universitário obtivemos 1313 referências, e na análise documental dos Projetos Educativos dos Agrupamentos de Escola do Concelho de Gondomar obtiveram-se 1547 referências. Segundo com os procedimentos já enunciados, a forte colaboração dos Presidentes dos Conselhos Gerais, Diretores e comunidades dos respetivos Agrupamentos permitiu-nos obter 80,35% da Universo da população em estudo e cuja distribuição por grupo podemos verificar através do Gráfico nº 1.

Gráfico I: Distribuição de Inquéritos validados (N =173, n=139)



## Apresentação de alguns dos resultados obtidos

### *Participação da comunidade e instrumentos da autonomia*

De forma a validarmos a nossa proposição “Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa”, definimos a democracia representativa e a democracia participativa como dimensões nucleares. Para a análise da dimensão da democracia representativa consideramos a participação da comunidade educativa através da participação formal no Conselho Geral, bem como pela análise de conteúdo efetuada às entrevistas semiestruturadas.

No que se refere à legitimidade da representatividade da comunidade exercida no Conselho Geral, 54,7%, dos inquiridos assinalam a opção “concordo” e 33,8% “concordo plenamente” com a afirmação, sendo que a medida de tendência central utilizada nos permite considerar (mediana=3) que metade dos inquiridos “concorda” que o CG é um órgão representativo da comunidade. Na análise da questão aberta A23 (Inquérito por questionário): “O número de representantes dos diferentes grupos no Conselho Geral é representativo da comunidade”, segundo os resultados obtidos através do programa WebQDA, 82,72% dos inquiridos, manifestaram a sua concordância, sendo que 17,28% manifestam discordância. Nesta análise, os grupos que são referidos como menos representativos são os elementos da comunidade, cooptados pelo CG. Na análise de conteúdo efetuada às entrevistas aos diretores é sobretudo evidenciada, a perda de protagonismo dos docentes. Quanto aos representantes ou entidades da comunidade cooptadas pelo Conselho Geral, um dos diretores refere “talvez haja uma carência das instituições exteriores como representantes das atividades socioculturais, empresários, regra geral a comunidade vigente exterior” (Inquérito, nº89). Porém nas entrevistas aos diretores 15,8% das referências obtidas, relativamente a este grupo indiciam uma participação pouco ativa: “eu acho que devia apostar-se mais eventualmente na valorização dos representantes da comunidade local, dois ou três, não interessa” (Entrevista, AA4).

A análise de conteúdo das entrevistas aos diretores a partir da categoria “participação da comunidade no CG” permitiu elencar diferentes subcategorias, constituindo um contributo para a compreensão destes elementos, nomeadamente das formas que caracterizam a sua participação no CG. Uma participação

entendida como um “défice” na participação, o que na perspetiva dos entrevistados decorre de diferentes fatores: como o desconhecimento da realidade da cultura da escola (Entrevista AA4); Uma não participação, ou seja uma participação passiva sem contributo direto para a escola “ eu faço mais depressa parcerias que não tem assento no CG do que com aquelas que lá estão” (Entrevista AA8). Na perspetiva dos entrevistados é entendida como mero cumprimento normativo, pois como era salientado por um entrevistado “nem sempre aderem muito a esta participação ou então vão porque são obrigadas é uma participação muito formal” (Entrevista AA6); ou consiste numa participação que decorre de uma ação natural de parceria já existente “Há lá uma com que faço, mas já fazia antes” (Entrevista, AA8); Condicionada pelo contexto sociocultural das comunidades, pois a participação das entidades representativas da comunidade é entendida como sendo limitada pelo contexto sociocultural em que as escolas se inserem condicionando a sua participação no órgão.

Relativamente à participação do município no CG, de acordo com os resultados obtidos pela análise de conteúdo identificamos duas categorias: A participação formal (decorrente do diploma) e a existência de constrangimentos na participação. No que se refere à participação formal é entendida como apenas mais um dos grupos da comunidade que integra o CG: “A representação da autarquia é uma representação como outras tantas, pesa o que pesam os pais, ou que pesam os professores que não tem a mesma opinião dos diretores. É exatamente igual (...)” (Entrevista, AA6). Por sua vez, os constrangimentos da participação dos representantes do Município, para os entrevistados (diretores) decorre das possibilidades de conflito de mandato, pois como referia um dos entrevistados “Vamos supor até que os dois protagonistas não se entendem, que a câmara não gosta deste diretor e que este diretor não gosta da câmara. É uma das questões que toda a gente levanta. (Entrevista, AA6); ou ainda “Há notícias em algumas partes deste país do órgão estar muito politizado”. Quanto à delegação dos representantes do Município para integrarem o órgão de participação comunitária, antes da promulgação do DL 75/2008 o município delegava nos presidentes das Juntas de Freguesia: “algumas estando presentes e com o devido respeito, ocupavam uma cadeira. Não era uma parte interveniente e ativa e nem sempre era porta-voz do município” (Entrevista Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

Na análise da dimensão democrática da participação, nomeadamente da participação no Conselho Geral entendemo-la a partir da: a) Auscultação aos membros do CG; b) Intensidade da participação dos membros do CG; c) Finalidades da ação no Conselho Geral; d) Prestação de contas – seleção do diretor; e) Prestação de contas no acompanhamento dos Instrumentos da autonomia. Na análise dos indicadores referentes à auscultação da opinião dos diferentes grupos representados neste órgão em todas as questões a mediana situa-se no item “sempre”, o que indica que metade dos inquiridos considera que é sempre ouvido no órgão. As percentagens válidas obtidas indicam-nos que os pais e professores constituem os grupos onde a opinião é mais considerada. Os grupos com uma percentagem inferior (ainda que pouco expressiva) referem-se aos representantes da autarquia (51,8%), funcionários (51,1%) e por último os representantes da comunidade (49,6%). Relativamente à questão a “opinião do diretor no CG é considerada”, na análise dos resultados obtidos nesta variável é evidente o protagonismo do diretor, que não obstante não ter direito a voto, a manifestação da sua opinião no processo de deliberação é expressa como “sempre” pelos inquiridos (59%). O exercício da participação no processo de deliberação no CG, a partir da questão: “Como classifica a intensidade da participação dos diferentes grupos no Conselho Geral” permitiu-nos distinguir após o tratamento estatístico dois grupos distintos: i) Representantes no CG cuja

intensidade da participação se situa no item “forte”, onde se enquadram os diretores com uma percentagem de respostas válidas de 50,4%; os professores (60,4%) e os pais com 56,8%, para os quais a medida de tendência central se situa no Forte (mediana = 4); ii) Representantes do CG cuja intensidade da participação no processo de deliberação é percebida como menos intensa relativamente aos outros grupos, como os representantes dos funcionários (mediana =3). O que nos permite concluir que relativamente aos outros elementos são definidos como tendo apenas uma participação média.

#### *A participação da comunidade e a dimensão democrática do Projeto Educativo*

Os dados apresentados visam validar a proposição: “Face às propostas da administração educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem Projetos Educativos próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa”. Para a análise da variável “construção do PE” consideramos os indicadores apresentados no Inquérito por Questionário aos membros do CG e a categorização efetuada a partir das Entrevistas aos diretores. A partir do enunciado: “O Projeto Educativo do seu agrupamento” foi solicitado aos inquiridos a resposta a quatro afirmações, através de uma escala de medida com os itens “nada”, “pouco”, “suficiente” e “muito”. A análise estatística da questão “Elaboração do PE como requisito legal” indica-nos que 35,3% consideram como suficiente, 26,6% entende que a sua elaboração traduz “muito” a necessidade de resposta a um cumprimento normativo. A mediana neste indicador revela assume-se como resposta a um cumprimento normativo. Relativamente à discussão pública do PE é entendido que apenas é discutido de forma suficiente na comunidade (43,9%). Por outro lado, a análise do item “A sua discussão é limitada ao CG” permite-nos constatar a discussão do PE é remetida para a discussão no órgão enquanto estrutura formal do agrupamento. Na relação entre “Grupo a que pertence no CG” e “identificação com o PE do Agrupamento de Escolas” poderemos constatar que é sobretudo entre os representantes dos pais e /ou EE que a identificação é considerada “suficiente”, por 36,9% dos casos, seguido dos representantes do pessoal docente (24,6%); não docentes (13,8%); representantes do município e da comunidade local com 10,8% respetivamente (N=139, n=65). Inversamente o grau de identificação com o PE, considerando o item “muito” é assinalado sobretudo pelos representantes do pessoal docente (56,7%, n=38). Contudo, para apenas 17,9% dos pais e ou EE (n=12) existe uma identificação total com o PE “Muito”.

#### *A ação coletiva da comunidade e o Projeto Educativo*

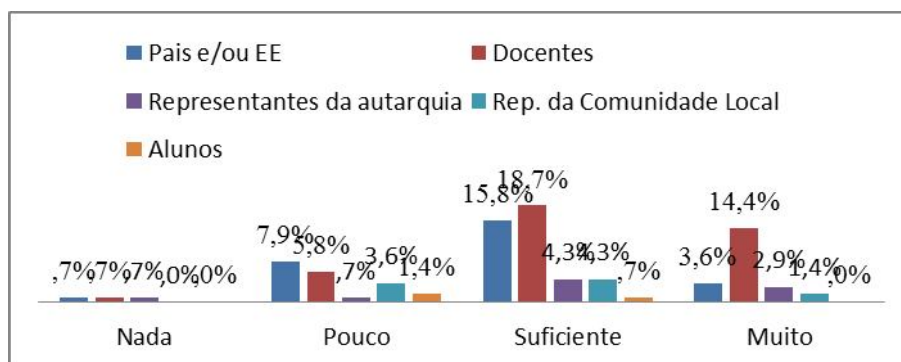
Neste parâmetro de análise consideramos três variáveis para a compreensão desta dimensão, a saber: a) operacionalização do PE; b) Interdependências com a comunidade (relação escola comunidade Educativa); c) Comunidade. Na “operacionalização do PE” definimos as questões a partir do enunciado: “Na sua perspetiva o Plano de Atividades do seu Agrupamento”. Assim, verificamos os seguintes valores: i) Na questão “O PAA concretiza as metas do PE” é entendido como muito para 59,7% (n=139); ii) para 48,2 % traduz muito a participação da comunidade; iii) “contribui para a articulação entre ciclos para 53,2% (n=74); iv) permite apenas de forma suficiente a participação da comunidade através de projetos ou parcerias (48,2% = 67) sendo que para 42,4% permite muito a realização de parcerias. Relativamente à participação dos pais no desenvolvimento do PAA é entendida apenas de forma suficiente pelos casos.



### Interdependências estabelecidas com a comunidade

Na análise desta dimensão e considerando o enunciado “Como caracteriza a relação escola comunidade no seu Agrupamento de Escolas” pedia-se aos inquiridos que assinalassem a sua perspetiva, a partir das afirmações subsequentes. Para 54% dos casos a programação conjunta (escola – comunidade) das atividades extracurriculares é apenas suficiente; sendo que a participação da comunidade na resolução dos problemas da escola é apenas suficiente (ver gráfico nº2)

Gráfico nº 2: Relação escola comunidade educativa



Do mesmo modo, a colaboração com os parceiros da comunidade; a cooperação com a comunidade é suficiente, com 51,8% e 52,5%, respetivamente. No que se refere ao item “A escola participa em atividades promovidas pela comunidade” verificamos que a perspetiva dos diferentes elementos da comunidade que integram o órgão permitem-nos contrastar perspetivas distintas: i) Docentes - A participação da escola nas atividades da comunidade é assinalada como “muito” para 52,7% dos professores. A participação da escola em atividades promovidas pela comunidade é entendida como “muito” (58,3%), o que corresponde a 5% da percentagem Total (n = 7), sendo que para 5 (3,6% = % Total) apenas se pode considerar suficiente; iii) Entidade da comunidade - A participação é considerada “suficiente”, para a maioria dos mesmos (61,5%), sendo que apenas 38,5% (n=5) refere que a escola participa “muito”, nas atividades promovidas pela comunidade. Na análise de conteúdo (Diretores) as parcerias efetuadas com a comunidade surgem como um dos indicadores de abertura à comunidade, e entendida como suporte para o desenvolvimento de atividades da Escola, através de estruturas formais. Por outro lado, a maior visibilidade da participação dos pais e/ou comunidade radica essencialmente, na dinamização de atividades (18,33%, n = 60), reservando a competência técnico-pedagógica para o domínio da ação da Escola: Neste momento o saber o conhecimento e gestão de muitos projetos educativos e pedagógicos e as responsabilidades acrescidas que tem tido nos últimos anos em matéria de educação também lhes dá algum digamos, *Know-how*, algum conhecimento e julgo que também poderá ser positiva a sua intervenção sem interferir naquilo que é a autonomia das escolas a esse nível (Vereador do Pelouro Educação e Cultura, Gondomar).

### Autonomia da Escola e os atores da comunidade Educativa

De acordo com a nossa matriz de análise definimos duas dimensões a partir das quais construímos as variáveis em análise: autonomia relativa e autonomia construída. Para a análise do domínio formal-legal da autonomia da escola – autonomia relativa consideramos os resultados do Inquérito por questionário (Ver

tabela nº), triangulada pela análise de conteúdo efetuada às entrevistas semiestruturadas efetuadas aos diretores dos Agrupamentos e análise documental aos PE dos agrupamentos de Escola.

Tabela nº II: A autonomia relativa na perspetiva dos elementos do CG (n=139)

|                            | Nada |     | Pouco |      | Suficiente |      | Muito |      |
|----------------------------|------|-----|-------|------|------------|------|-------|------|
|                            | n=   | %   | n=    | %    | n=         | %    | n=    | %    |
| Organização pedagógica     | 4    | 2,9 | 14    | 10,1 | 57         | 41   | 64    | 46   |
| Organização do Currículo   | 10   | 7,2 | 24    | 17,3 | 50         | 43,2 | 45    | 32,4 |
| Articulação Curricular     | 7    | 5   | 10    | 7,2  | 58         | 41,7 | 64    | 46   |
| Gestão de recursos humanos | 3    | 2,2 | 20    | 14,4 | 62         | 44,6 | 54    | 38,8 |

Na análise de conteúdo efetuado às entrevistas aos diretores dos Agrupamentos de Escola em função da nossa matriz de análise identificamos os domínios em que a Escola sofre a ação de forças externas e da sua confluência no espaço interno.

#### *Autonomia construída - Domínio institucional e ação dos atores*

Relativamente à questão aberta (Inquérito CG) foram validados 64 casos correspondendo a 46,04% do total de casos considerados para o estudo (n= 139). Na análise de conteúdo efetuada às respostas abertas dadas pelos casos, de acordo com a categoria “Requisitos para a Autonomia da Escola” foram identificados diferentes parâmetros de análise. De acordo, com as respostas apuradas é na subcategoria da Autonomia Financeira que se obteve 20,31% das referências da categoria (n = 64). Do mesmo modo, a seleção/contratação de docentes 18,75% e a gestão de Recursos Humanos obteve 17,19% de referências. Na análise de conteúdo efetuada às entrevistas aos diretores, na categoria autonomia obtivemos 326 referências, sendo que 211 (64,72%) das produções no discurso referem-se ao domínio da autonomia relativa. Na análise de conteúdo efetuado às entrevistas aos Diretores de Escola (DAE´s) são considerados como requisitos para Autonomia de Escola pressupostos gestionários como a contratação de pessoal docente entendida numa lógica de gestão pese embora no quadro legal o apelo à participação da comunidade na vida das escolas. Esta conceção sofre a interseção de práticas gerencialistas ditadas pela lógica da eficiência, redução de custos e melhoria dos resultados dos alunos, resultante de um quadro global de atribuição de maiores responsabilidades às escola, ou mesmo aos diretores, como salientava um dos Entrevistados “Eu defendo (a escolha das equipas) até porque nós somos responsabilizados até com os nossos bens pessoais em determinadas opções” (Entrevista, AA3). Por outro lado, a Escola parece entrecruzada por lógicas de ação contraditórias. Tal como referido anteriormente, as críticas aos procedimentos burocráticos referentes ao modelo de compras públicas, parece ultrapassável no que se refere à contratação de docentes, entendido como instrumento de remediação e solução imediata para a questão dos resultados, reconvertendo a ação da escola em atos administrativos: “As escolas não estão capacitadas para fazer a contratação de pessoal (...) Com o risco grave de cometerem ilegalidades, porque os diretores e as secretarias não tem capacitação para isso, que é muito complexo” (Entrevista, AA6). De

acordo com os resultados da análise de conteúdo efetuada às entrevistas aos DAE's, o controlo da ação das práticas docentes e do domínio da profissionalidade docente requerem um papel mais interventivo do diretor na avaliação do referido grupo profissional (10,34%), bem como a possibilidade de escolha das equipas ao nível da gestão, especialmente, intermédia (10,34%). A maior liberdade na gestão do crédito global de horas é ainda referido como condição para uma maior autonomia de escola.

#### *A territorialização das políticas educativas do Concelho de Gondomar*

No que se refere à descentralização de competências para os municípios e o grau de concretização na comunidade consideramos como indicadores: i) Obras e manutenção do Parque Escolar a maioria percentual obtida entende que a ação da autarquia neste domínio tem contribuído muito para a melhoria dos equipamentos, contudo a medida de tendência central (mediana = 3), indica como tendo uma concretização suficiente; ii) Componente de apoio à família onde o item “muito” obteve a maioria percentual das respostas (41,6%) com uma diferença de 2,2% relativamente ao item “suficiente”; iii) Funcionamento e gestão das cantinas onde para 5,1% dos casos não se registaram melhorias (nada) e 13,8% considera que a ação do município é entendida como “pouco”. Para a maioria, 42,%, a melhoria deste indicador traduz-se apenas em “suficiente”; Desenvolvimento de Atividades Extracurriculares (AEC) onde segundo os Pais 43,6%; docentes 49,1%; Não-docentes 50%; Autarquia (100%) e Comunidade Local (61,5%) entendem que neste indicador se considera haver “muita” melhoria ao nível do funcionamento dos estabelecimentos de ensino do 1º ciclo neste âmbito. Na desconcentração de competências do Município para os Agrupamentos de Escola foram identificados nas diferentes entrevistas (Diretor, Vereador, Presidente da Assembleia Municipal e membro do conselho local de Educação) diferentes categorias e subcategorias que ilustram as nossas conclusões.

No que se refere à desconcentração de competências para os diretores dos Agrupamentos de Escola podemos entendê-la a partir da desconcentração da gestão de recursos humanos e financeiros. Conforme se constata na tabela acima apresentada são sobretudo elencados os domínios de ação identificados pelos atores: i) Grau de satisfação com a colocação do pessoal não docente: “Pela primeira vez, o rácio não docente foi cumprido em todas as escolas. Em todas as escolas. Não é. Portanto a nossa autarquia tem funcionado muito bem a esse nível” (Entrevista, AA1); ii) Manutenção das Escolas Básicas e de Educação Pré-Escolar (22,73%); iii) Quanto ao pessoal técnico, no qual se incluem os professores de atividades extracurriculares (AEC) a tutela pedagógica é assumida pelos Agrupamentos de Escola ainda que, o vínculo administrativo seja da competência dos serviços do Município. Na perspetiva dos diretores, são comprovadas as vantagens da desconcentração de competências, especialmente quanto aos recursos disponibilizados às escolas nos diferentes domínios, nomeadamente a manutenção e/ ou reparação de equipamentos ou de verbas para o SASE ou funcionamento das Escolas. No que se refere aos docentes de AEC a coordenação pedagógica é definida pelo Agrupamento de Escolas onde se integram, sendo que os procedimentos administrativos são assumidos pela Autarquia “Nós sempre assumimos que a coordenação educativa, a tutela pedagógica e a coordenação era feita pelas escolas e portanto, inclusivamente esses professores devem enquadrar-se nos departamentos respetivos de cada uma das escolas e pedimos também sempre a informação, relativamente à avaliação e essa é que conta” (Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

## Conclusões

Apresentamos seguidamente algumas das conclusões do estudo: i) Entendemos que os Conselhos Gerais no quadro de uma democracia participativa e numa dimensão sociocomunitária podem constituir-se como potenciadores de uma autonomia das escolas, sustentados em processos deliberativos e numa construção coletiva da vontade da comunidade, numa verdadeira assunção das suas finalidades enquanto órgão de direção, se se libertarem de um mero seguidismo das orientações da administração educativa e /ou da gestão dos respetivos Agrupamentos, isto é, da anomia ou à mera aquiescência de ações e decisões heterónomas; ii) As fragilidades na participação de grupos específicos como os representantes dos funcionários, representantes designados pelo município e entidades da comunidade, embora caracterizados por constrangimentos distintos, podem constituir-se como limitadores da ação dos respetivos Conselhos Gerais; iii) A ação do diretor no conselho geral embora sem direito a voto torna evidente o seu protagonismo o que poderá constituir-se como constrangimento nos próprios processos de deliberação, entendida como processo de apresentação de razões entre iguais; A prestação de contas veiculada e reiterada como instrumento da autonomia, através da participação da comunidade na seleção do diretor, permitem identificar logicas distintas, mas confluentes; iv) Relativamente ao grau de concretização, do PE enquanto ação coletiva da comunidade, são sobretudo evidenciadas as atividades presentes no Plano Anual de Atividades, sendo que a participação dos pais parece remetida para atividades subsidiárias, como a colaboração na organização de atividades (sobretudo a partir das suas estruturas representativas) ou como meros espectadores das atividades desenvolvidas nas escolas; A descentralização de competências para a autarquia origina um movimento de desconcentração de poderes de competências para os diretores dos Agrupamentos de Escola. Se em termos hierárquicos a desconcentração se traduz na subordinação hierárquica de acordo com a leitura dos resultados obtidos, esta ação é entendida numa lógica de melhoria na prestação do serviço.

## Referências bibliográficas

- Barroso, J. (1999a). A escola entre o local e o global - perspetivas para o século XXI. Lisboa: Educa.
- Burbules, N. C. , & Torres, C.A. (2004). Globalização e educação: Uma introdução. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Orgs.), Educação e globalização. Perspectivas críticas (pp. 11-26). Porto Alegre: Artmed Editora.
- Bruyne, P., Herman, J. & Schoutheete, M. (1991). Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves.
- Carbonell, J & Mesanza, L (1996). Contexto Legislativo y su repercusión en la organización de instituciones educativas. In G. Domínguez & J. Mesanza (Eds.), Manual de Organización de Instituciones Educativas (pp. 71-97). Madrid: Editorial Escuela Española.
- Caride, J., & Meira, C. (1995). A perspetiva ecológica: referência para o conhecimento e a praxis educativa. In A. D. Carvalho (Org.), Novas Metodologias em educação (pp. 135-169). Porto: Porto Editora.
- Eurydice (2007). Autonomia das escolas. Políticas e medidas In eacea.ec.europa.eu. Acedido em 2 de Julho de 2010 em <[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic\\_studies\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_en.php)>.

- Hargreaves, A. & Shirley, D. (2009). *The Forth Way*. USA: Library of Congress Cataloging in Publications Data.
- Formosinho, J. (2010). A autonomia das escolas em Portugal (1987-2007). In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira (Eds.), J. M. Alves (Coord.), *A autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 43-55). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Freixo, M. J. V. (2010). *Metodologia Científica. Fundamentos, métodos e técnicas* (2ª ed.) Lisboa: Instituto Piaget. (Original publicado em 2009).
- Martín-Moreno, Q. (1989a). El centro educativo versátil: La demanda de un nuevo tipo de Centro Educativo. In Q. Martín – Moreno (Ed.), *Organizaciones Educativas* (pp. 23-61). Madrid: Universidade Nacional de Educación a Distancia.
- Morgado, J. C. (2000). *A (des)construção da autonomia curricular*. Porto: Edições Asa.
- Oliveira, M. (2010). *Como fazer pesquisa qualitativa* (3ª ed.). Petrópolis: Editora Vozes. (Original publicado em 2007).
- Punch, K. F. (1998). *Introduction to social research. Quantitative & Qualitative Approaches*. London: Sage Publications.
- Santo, P. E. (2010). *Introdução à metodologia das ciências sociais. Gênese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Santos, B. S. (2001a). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento. (Original publicado em 1987).
- Santos, B. S. (2001b). Os processos da globalização. B. S. Santos (Ed.), *Globalização. Fatalidade ou utopia* (pp. 30-106). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (2002c). *Introdução a uma ciência pós moderna*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos Guerra, M. A. (2001). *A escola que aprende*. Porto: Edições Asa.
- Santos Guerra, M. A. (2002). *Entre Bastidores. O lado oculto da organização escolar*. Porto: Edições Asa. (Original publicado em 2000).
- Stake, R. E. (2009). *A arte de investigação com Estudos de Caso* (2ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Original publicado em 1995).
- Teodoro, A. (2008). *Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades*. In A. Teodoro (Org.), *Tempos e andamentos nas políticas de educação* (pp.19-38). Brasília: Liber Livro Editora.
- Tuckman, B. (2000). *Manual de investigação em Educação* (4ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Original publicado em 1972).
- Weber, M. (1983). *Fundamentos de sociologia*. (2ª ed.). Porto: Rés Editora.