



Universidade de Aveiro Departamento de Ciências da Educação
2005

**Maria Teresa de
Jesus de Sousa**

**Jardins de Infância da Rede Pública
Entre a Administração Central e Local**



**Maria Teresa de
Jesus de Sousa**

**Jardins de Infância da Rede Pública
Entre a Administração Central e Local**

dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Análise Social e Administração da Educação, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor António Neto Mendes, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro

o júri

presidente

Prof. Dr. Jorge Adelino Rodrigues da Costa,
professor associado da Universidade de Aveiro.

Prof. Dr. Fernando Ilídio da Silva Ferreira,
professor auxiliar da Universidade do Minho.

Prof. Dr. António Augusto Neto Mendes,
professor auxiliar da Universidade de Aveiro. (Orientador)

agradecimentos

Não será possível enunciar aqui todos os que, de algum modo, me têm ajudado a SER e a CRESCER, ao longo da minha vida. Este trabalho constituiu mais um passo para o meu crescimento. Por isso, quero aqui manifestar o meu reconhecido agradecimento a todos os que me ajudam a crescer.

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador Professor Doutor Neto Mendes que sempre se disponibilizou para me atender, apoiar, dar alento nos momentos de mais dificuldade. Também os seus saberes e competências, as suas críticas e sugestões foram determinantes para a realização deste trabalho. Por tudo isto, o meu muito obrigada.

Agradeço às colegas que se prontificaram a responder ao questionário, assim como a distribuí-lo e recolhê-lo junto dos encarregados de educação. Agradeço a prestimosa colaboração das colegas dos órgãos de gestão e do autarca entrevistado.

Agradeço à Andreia (minha aluna no meu ano de estágio e hoje professora) pelo tempo que me disponibilizou. Aos meus colegas de trabalho pela compreensão, incentivo e facilidades que me concederam.

Para a Maria Albina e para a Sãozinha vai o meu caloroso reconhecimento pela amizade, pelo incentivo, pela dedicação, pela disponibilidade em todos os momentos para me ouvir, aconselhar, corrigir e me ajudar nesta escalada pessoal e profissional.

Para o Amadeu de Sousa para quem a vida se transformou durante esta jornada.

Para as crianças que povoam a minha vida e que me encorajam a lutar por um mundo da infância melhor: a Ana Maria, a Ana Jorge, a Patrícia Sofia e a Joana. A todos os meus amigos, e em especial à minha família, pelas horas que me dispensaram, pelo apoio incondicional e pelo incentivo que sempre me deram fica o meu mais profundo reconhecimento. Para o Zé, companheiro de todas as horas, para as minhas filhas Beta e Filipa que partilharam as minhas angústias e vitórias, que reuniram esforços de colaboração e de disponibilidade, que me incentivaram a lutar, e ainda para os meus pais, todo o meu carinho e generosidade.

resumo

Este estudo direcciona a sua reflexão para o Jardim de Infância e a Educação Pré-Escolar, nas relações estabelecidas quer com a administração central quer com a administração local e para as percepções que os diferentes intervenientes da comunidade educativa têm acerca desta realidade.

O jardim de infância situa-se num contexto organizacional diversificado, uma vez que estabelece relações quer com a autarquia, quer com o agrupamento de escolas ao qual pertence como elemento de uma organização. Neste sentido, a abordagem de organização e de modelos teóricos possibilita encontrar pontos de convergência e de divergência com o jardim de infância. São pressupostos desta temática a questão do centro e do local, da centralização e da descentralização educativa. A tendência centralizadora da nossa administração educativa tem dado lugar progressiva e discursivamente a uma tendência descentralizadora assim como ao conceito de autonomia. A participação é outro conceito que evidencia o modo de estar nas organizações dos diversos actores da comunidade educativa.

Do ponto de vista metodológico, o estudo caracteriza-se pela sua natureza qualitativa e interpretativa, e por um conteúdo baseado na informação recolhida através de questionários, entrevista e análise documental ao nível dos diferentes intervenientes e representantes da comunidade educativa. O tratamento da informação assenta na análise de conteúdo que partiu da construção de categorias de análise.

As conclusões apontam para uma participação decretada (para dar cumprimento ao que está legislado) e participação praticada por parte de todos os actores educativos (principalmente por parte das associações de pais, sobretudo na dinamização da componente sócio-educativa). Tal como na participação, no que se refere às competências da autarquia evidencia-se que as decretadas muitas vezes não são exercidas, todavia praticam outras que ultrapassam as suas próprias competências. A intervenção da autarquia é cada vez mais forte, mais estruturada, mais baseada nos normativos legais que vão sendo publicados e com alguma facilidade se começa a sobrepor às estruturas administrativas no campo educativo. De facto, as competências que têm sido atribuídas às autarquias colocam-nas na vanguarda da descentralização e da autonomia, mas o mesmo não se passa com os agrupamentos de escola. As representantes dos conselhos executivos colocam-se em posição crítica face aos interesses políticos que se sobrepõem aos educativos, e transmitem pouca esperança face à autonomia da escola através do reforço do poder local, tendo em conta a prática de uma autonomia de gerencialismo .

A forma cautelosa, as dúvidas, a incerteza levantada por este processo, são aspectos a considerar nesta abordagem e que deixam transparecer uma indefinição quanto ao futuro e a tendência de ser a autarquia a liderar o processo educativo no concelho o que pode abrir caminho a novas investigações.

abstract

This study its reflexion both to the nursery school and before schooling education, on the established relations between the central administration and the local one, and to the different perceptions that the distinct intervenients of the educative community have of this reality.

The nursery school is placed in a diversified organisational context, since it establishes relations both with the autarchy and the group of schools to which it belongs as an element of an organisation. In this way, the approach to the organisation and theoretical methods makes it possible to find some convergence and divergence points with the nursery school. This theme has as its presuppositions the central and the local issue, as well as the educative centralization and decentralization question. The centralizing tendency of our educative administration has progressively given place to a decentralizing tendency as well as to an autonomy concept. Participation is another concept which shows the way of being of the different performers in the organisations. In the methodological point of view the current study is characterised by its qualitative and interpretative nature, as well as contents based on the information picked up from the questionnaires, interviews and documental analysis related to the different intervenients and representatives of the educative community. The information treatment is leaned on the contents analysis from the construction of analyses categories.

Conclusions point out to a determined participation (to discharge what is legislated) and to an experienced participation of all the educative performers (mainly of the parents associations and especially in the promotion of the socioeducative component). In what concerns the autarchy sphere of influence, such is the case of participation, it is clearly noticed that, very often, there is a great difference between what is decreted and what is really accomplished. Nevertheless, it practises others are beyond its own competences. The autarchy intervention is getting more and more stronger, more organized, more based on the legal standards that are being published and that start to overlay the administrative structures in the educative field with a relative facility. In fact, the competences that have been given to the autarchies place them in the vanguard of both decentralization and autonomy. However, this reality appears to be much different in the groups of schools. The representations of the executive boards put themselves in a critical position towards the political interests, which overlay the educative ones and show little hope on the school autonomy with the reinforcement of the local power, having in account the practice of a management autonomy .

The caution, the doubts and the uncertainty raised by this process are aspects to be considered in this study, revealing some vagueness towards the future and the natural tendency of the autarchy to lead the educative process in the council. Thus this reality can clearly open the way to new investigations.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
1. O ESTUDO	8
1.1. PROBLEMÁTICA	8
1.2. OBJECTIVOS DE ESTUDO	9
1.3. PALAVRAS CHAVE DESTE ESTUDO.....	10
1.4. IMPORTÂNCIA DO ESTUDO.....	10
1.5. ESTRUTURA DO TRABALHO	12
PRIMEIRA PARTE: ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO ESTUDO	16
I CAPÍTULO: AS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA A EDUCAÇÃO PRÉ- ESCOLAR, A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E A ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA EM PORTUGAL (1974-2002)	17
- ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E LEGAL -	17
CONTEXTUALIZAÇÃO.....	17
1. A EDUCAÇÃO DE INFÂNCIA EM PORTUGAL	18
1.1. O ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DO CONCEITO DE JARDIM DE INFÂNCIA.....	18
1.2. CONCEITO DE JARDIM DE INFÂNCIA.....	22
1.3. BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA.....	23
1.4. A DÉCADA DE 70 E A FASE DA “CRIAÇÃO”	24
1.4.1. <i>Os estatutos dos Jardins de Infância</i>	26
1.5. A DÉCADA DE 80 E A FASE DA “EXPANSÃO”	27
1.5.1. <i>Lei de bases do sistema educativo (LBSE)</i>	28
1.6. A DÉCADA DE 90 E A FASE DA “REVITALIZAÇÃO”	31
1.6.1. <i>A co-existência de duas componentes: educativa e social</i>	33
1.6.2. <i>O regime jurídico da educação pré-escolar</i>	37
2. OS JARDINS DE INFÂNCIA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA EM PORTUGAL	38
2.1. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS	38
2.1.1. <i>O caso das escolas primárias</i>	38
2.2. DEFINIÇÃO DE AUTONOMIA DA ESCOLA.....	41
2.2.1. <i>“A Autonomia Decretada”</i>	44
2.2.2. <i>Um novo modelo em experimentação:</i>	45
<i>Abertura ao 1.º ciclo e Jardins de Infância</i>	45
2.2.3. <i>Novamente o discurso sobre a “autonomia”</i>	48
3. O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	51
3.1. PERCURSO DO MUNICIPALISMO: DO SÉC. XIX AO 25 DE ABRIL DE 1974.....	51
3.2. MUDANÇAS OCORRIDAS APÓS O 25 DE ABRIL DE 1974.....	53
3.2.1. <i>Mais competências para os municípios</i>	53
3.2.2. <i>O discurso normativo da descentralização</i>	55
3.3. DIMENSÕES DE ACTUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	59

4. REPERCUSSÕES DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA E AUTÁRQUICA NO PRÉ-ESCOLAR.....	60
4.1. COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	61
4.2. COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL.....	62
4.3. COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL	64
4.4. COMPETÊNCIAS DAS ESCOLAS	64
4.5. ALGUMAS QUESTÕES DE FUNDO.....	65
4.5.1. <i>A Educação de Infância em Portugal</i>	66
4.5.2. <i>A “justaposição” de papéis</i>	67
EM SUMA	69
II CAPÍTULO - UM OLHAR SOBRE A CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRATIVA EDUCATIVA	71
INTRODUÇÃO	71
1. ORGANIZAÇÃO ESCOLAR	71
1.1. DEFINIÇÃO DE ORGANIZAÇÃO ESCOLAR.....	71
2. MODELOS TEÓRICOS ORGANIZACIONAIS.....	73
2.1. A TEORIA BUROCRÁTICA	74
2.1.1. <i>Relação do modelo burocrático com a escola</i>	75
2.1.2. <i>Vantagens e desvantagens desta teoria</i>	76
2.2. MODELO DEMOCRÁTICO DE ESCOLA	76
2.2.1. <i>A Teoria das Relações Humanas</i>	77
2.2.2. <i>Relação da Teoria Comportamental com a escola</i>	78
2.2.3. <i>Desenvolvimento Organizacional</i>	80
2.2.4. <i>O Modelo Democrático e a escola</i>	80
2.3. MODELOS POLÍTICOS	82
2.3.1. <i>Principais características do Modelo Político</i>	83
2.3.2. <i>Principais pressupostos deste modelo</i>	84
2.4. O MODELO CULTURAL	85
2.4.1. <i>O Contributo da Teoria Z para o Modelo Cultural</i>	86
2.4.2. <i>Relação do Modelo Cultural com a escola</i>	86
3. A DUALIDADE NO SISTEMA EDUCATIVO.....	88
3.1. O CENTRAL E O LOCAL.....	88
3.1.1. <i>Escola “enclave”</i>	88
3.1.2. <i>Escola “charneira”</i>	89
3.1.3. <i>A escola da “hegemonia”</i>	89
3.1.4. <i>A escola da “parceria”</i>	90
3.1.5. <i>Noção de central</i>	91
3.1.6. <i>Noção de local</i>	92
3.2. CARACTERÍSTICAS DO ESTADO EDUCADOR OU O CENTRALISMO BUROCRÁTICO.....	94
3.2.1. <i>Factores de erosão do Estado Educador</i>	96
3.3. CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO EDUCADOR.....	97
3.4. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	99
3.5. A CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	101
A administração centralizada concentrada	103

3.5.1. <i>Génese da centralização</i>	103
3.5.2. <i>Razões que levam à defesa da centralização</i>	104
3.5.3. <i>Consequências da centralização</i>	105
3.5.4. <i>Vantagens da centralização</i>	106
3.6. A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	108
3.6.1. <i>Dimensões da descentralização</i>	111
3.6.2. <i>Razões que contribuem para a descentralização</i>	112
3.6.3. <i>Medidas para a descentralização</i>	114
3.6.4. <i>Algumas questões sobre a descentralização</i>	115
3.6.5. <i>Vantagens da descentralização</i>	117
3.6.6. <i>Desvantagens da descentralização</i>	119
3.6.7. <i>Três perspectivas de descentralização</i>	120
3.7. OUTRAS ALTERNATIVAS OU TENDÊNCIAS ACTUAIS	121
3.7.1. <i>A escolha parental: várias modalidades</i>	122
3.7.2. <i>O caso da Grã-Bretanha</i>	124
3.7.3. <i>O caso dos Estados Unidos</i>	125
3.7.4. <i>A realidade Portuguesa</i>	126
3.7.5. <i>Pontos de vista sobre a escolha parental</i>	127
4. REFLECTINDO SOBRE A AUTONOMIA	129
4.1. O INTERESSE DO ESTADO NA AUTONOMIA DA ESCOLA	134
4.2. CONDICIONANTES À AUTONOMIA	135
4.3. RISCOS DA AUTONOMIA	136
4.4. CONTRAPONTO DA AUTONOMIA	137
5. A PARTICIPAÇÃO	138
5.1. A PARTICIPAÇÃO RELACIONADA COM OS MODELOS ORGANIZACIONAIS	139
5.2. A PARTICIPAÇÃO NUMA PERSPECTIVA UTILITARISTA	140
5.3. A PARTICIPAÇÃO NUMA PERSPECTIVA SISTÉMICA	141
CONCLUINDO	141
SEGUNDA PARTE: ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO DO ESTUDO	143
III CAPÍTULO: A METODOLOGIA – UM ESTUDO DE CASO	144
INTRODUÇÃO	144
1. A INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS	144
1.1. ESCOLHA DA ANÁLISE QUALITATIVA E QUANTITATIVA	146
1.2. ACERCA DO MÉTODO	148
1.3. A ESCOLHA DO MÉTODO	148
1.4. ACERCA DA TÉCNICA	149
1.5. A ESCOLHA DA TÉCNICA NA RECOLHA DA INFORMAÇÃO	150
1.6. A ESCOLHA DA TÉCNICA NO TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO	150
1.5.1. <i>A categorização</i>	153
1.5.2. <i>Vantagens na utilização da análise de conteúdo</i>	154
1.5.3. <i>Limites na utilização da análise de conteúdo</i>	155
2. INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS	156
2.1. DOCUMENTOS	156

2.2. ENTREVISTA	157
2.3. QUESTIONÁRIO	159
3. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA.....	161
4. LIMITES DO ESTUDO.....	163
5. LEVANTAMENTO DE DADOS	163
6. A LEITURA E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	167
EM SUMA	168
IV CAPÍTULO: O ESTUDO EMPÍRICO	169
CONTEXTUALIZAÇÃO	169
1. O PLANO MUNICIPAL DE INTERVENÇÃO EDUCATIVA	170
2. A RELAÇÃO VISTA ATRAVÉS DA COMUNICAÇÃO.....	172
2.1.RELAÇÃO ESTABELECIDADA ENTRE A AUTARQUIA E O JARDIM DE INFÂNCIA.....	172
2.1.1. <i>Na perspectiva da autarquia e dos conselhos executivos</i>	<i>172</i>
2.1.2. <i>Na perspectiva das educadoras de infância e pais</i>	<i>178</i>
2.2. RELAÇÃO ESTABELECIDADA ENTRE CONSELHO EXECUTIVO E JARDIM DE INFÂNCIA.....	179
2.2.1. <i>Na perspectiva dos conselhos executivos.....</i>	<i>179</i>
3. A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EDUCATIVA	181
3.1. NA PERSPECTIVA DA AUTARQUIA E DOS CONSELHOS EXECUTIVOS.....	182
3.1.1. <i>As educadoras de infância</i>	<i>182</i>
3.1.2. <i>Os pais/encarregados de educação.....</i>	<i>185</i>
3.1.3. <i>A autarquia.....</i>	<i>192</i>
3.1.4. <i>Os agrupamentos de escola.....</i>	<i>196</i>
3.2. NA PERSPECTIVA DAS EDUCADORAS DE INFÂNCIA E PAIS.....	197
4. COMPETÊNCIAS DA AUTARQUIA	200
4.1. NA PERSPECTIVA DA AUTARQUIA E DOS CONSELHOS EXECUTIVOS.....	200
4.1.1. <i>A nível de recursos humanos.....</i>	<i>200</i>
4.1.2. <i>A nível de recursos materiais.....</i>	<i>203</i>
4.1.3. <i>A nível de recursos financeiros</i>	<i>205</i>
4.1.4. <i>A oferta educativa</i>	<i>208</i>
4.2. NA PERSPECTIVA DOS EDUCADORES DE INFÂNCIA E PAIS	209
5. ORGANIZAÇÕES EM ANÁLISE	211
5.1. OS AGRUPAMENTOS DE ESCOLA	211
5.1.1. <i>Modelo burocrático.....</i>	<i>212</i>
5.1.2. <i>Modelo empresarial</i>	<i>216</i>
5.1.3. <i>Modelo democrático.....</i>	<i>217</i>
5.1.4. <i>Modelo político</i>	<i>219</i>
5.2. A ORGANIZAÇÃO DA AUTARQUIA	220
5.2.1. <i>Modelo burocrático.....</i>	<i>220</i>
6. GESTÃO ESCOLAR	224
6.1. COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO	225

6.2. NECESSIDADE DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO	227
6.3. A PRESENÇA DA AUTARQUIA NA DIRECÇÃO DO AGRUPAMENTO.....	229
6.4. A PRESENÇA DA COMUNIDADE NA DIRECÇÃO DO AGRUPAMENTO.....	231
6.5. VANTAGENS DESTE MODELO.....	232
6.6. DESVANTAGENS DESTE MODELO.....	233
6.7. DIFICULDADES	235
7. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO	237
7.1. A CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	237
7.1.1. <i>Vantagens</i>	237
7.1.2. <i>Consequências</i>	240
7.2. A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	243
7.2.1. <i>Razões</i>	243
7.2.2. <i>Medidas</i>	248
7.2.3. <i>Vantagens</i>	251
7.2.4. <i>Desvantagens</i>	254
8. A VIVÊNCIA DA AUTONOMIA.....	257
8.1. DO DISCURSO À PRÁTICA	259
8.1.1. <i>O conhecimento dos documentos</i>	259
8.1.2. <i>O desconhecimento dos documentos</i>	261
8.2. A AUTONOMIA REAL	262
8.2.1. <i>Atribuições ou desempenho da autarquia</i>	262
8.2.2. <i>A implementação das atribuições</i>	265
8.3. CONTRAPONTO DA AUTONOMIA.....	268
8.4. CONDICIONANTES À AUTONOMIA.....	273
8.5. RISCOS DA AUTONOMIA	276
9. MUDANÇA E INOVAÇÃO	280
9.1. RESISTÊNCIA À MUDANÇA	284
9.2. MUDANÇA PROGRESSIVA.....	286
CONCLUSÃO	288
BIBLIOGRAFIA	298
LEGISLAÇÃO CONSULTADA:.....	310
ANEXOS.....	313
Anexo I – Guiões das entrevistas e questionários	315
Anexo II – Resultado do tratamento efectuado aos questionários dirigido aos encarregados de educação e educadoras de infância	328
Anexo III – Tratamento e resultados das Categorias	354

INTRODUÇÃO

*«Quando eu era pequeno... E mergulho fundo na minha infância. A infância, esse grande território de onde todos saímos! Pois donde sou eu? Sou da minha infância. Sou da minha infância como se é de um país...»,
(Saint-Exupéry, O Piloto de Guerra)*

Neste estudo pretendemos destacar o Jardim de Infância e a Educação Pré-Escolar por se tratar de uma especificidade educativa, não escolar, não obrigatória, não considerada ensino básico, mas considerada como “a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida” (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar).

Pretendemos assim estudar as relações estabelecidas entre o Jardim de Infância, quer com a administração central quer com a administração local, e as percepções que os diferentes intervenientes da comunidade educativa têm acerca desta realidade.

Embora o objecto de estudo seja o Jardim de Infância da Rede Pública, não podemos esquecer que este faz parte de um Agrupamento de Escolas e, por isso, é uma parcela dessa organização.

Se, por um lado, queremos conhecer melhor a realidade que nos rodeia, por outro lado, julgamos ser difícil distanciarmo-nos dessa realidade e intuitivamente cair nas nossas próprias convicções, por vezes tão enraizadas. Assim, sabemos ser necessário deixar as nossas convicções de lado e procurarmos definir o nosso caminho neste estudo, de modo coerente e de uma maneira organizada.

Neste trabalho apresentaremos a nossa problemática, os objectivos de estudo, a pergunta de partida e focaremos a sua contextualização e importância. Desenvolveremos os conceitos fundamentais deste estudo, por forma a construir uma base teórica capaz de sustentar o estudo empírico.

Indicaremos ainda a metodologia, em que caracterizamos a amostra e realizaremos uma breve exposição acerca dos métodos e técnicas a utilizar, assim como a análise dos resultados e a sua interpretação. Apresentaremos também as conclusões como reflexão de todo o nosso estudo. Finalmente citaremos a bibliografia e os anexos. É então do desenvolvimento deste projecto que passaremos a expor, sendo que a Educação Pré-Escolar será o centro do nosso estudo nas relações que estabelece quer com a administração central, quer com a administração local na partilha de competências.

1. O ESTUDO

1.1. Problemática

O nosso estudo centra-se no Jardim de Infância e pretende abordar a sua dimensão organizacional.

A grande questão à volta da qual nos debruçamos e sobre a qual pretendemos desenvolver este estudo será:

Como é que a comunidade educativa (educadores de infância, pais, presidentes dos conselhos executivos e autarcas) percepciona as competências sobre a educação pré-escolar quer com a administração central quer com a administração local?

Face a esta questão, levantam-se outras decorrentes da primeira e que situam a problemática deste estudo.

Que tutelas estão presentes nos Jardins de Infância da rede pública?

Quais os perfis profissionais dos agentes educativos que operam nos Jardins de Infância da rede pública?

Qual o regime de funcionamento dos Jardins de Infância da rede pública?

Como é que os educadores de infância participam dentro da organização escolar a que pertencem?

Como é que os educadores de infância participam com as autarquias?

Qual o grau de participação dos educadores de infância na tomada de decisão das autarquias?

Como desenvolvem as autarquias as suas competências nos Jardins de Infância da rede pública?

Que meios, recursos, colocam as autarquias à disposição dos Jardins de Infância da rede pública?

Qual o grau de intervenção das autarquias a nível de decisão nos órgãos de gestão e administração dos Agrupamentos de Escola?

Como percepcionam as educadoras de infância a sua pertença aos Agrupamentos de Escola?

Como avaliam os Educadores de Infância a intervenção das autarquias nos Jardins de Infância da rede pública?

Como avaliam as autarquias a sua intervenção nos Jardins de Infância da rede pública?

Como avaliam os pais a intervenção das autarquias nos Jardins de Infância da rede pública?

Como avaliam os presidentes dos conselhos executivos a intervenção das autarquias nos Jardins de Infância da rede pública?

A diversidade de questões enunciadas prendem-se com a nossa experiência profissional, com o conhecimento adquirido e que nos levam a questionar e a reflectir sobre o Jardim de Infância como organização nas relações que estabelece com outras organizações.

Neste conjunto de questões podem configurar-se os objectivos de estudo que expomos de seguida.

1.2. Objectivos de Estudo

De acordo com a nossa pergunta de partida e perante as questões identificadas, definimos como principais objectivos:

Conhecer e definir os papéis dos diferentes actores que intervêm no Jardim de Infância;

Procurar saber como encaram as autarquias o seu papel educativo;

Procurar saber como desenvolvem as autarquias as suas competências;

Conhecer as percepções de Educadores de Infância sobre a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação à educação pré-escolar;

Conhecer as percepções de autarcas sobre a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação à educação pré-escolar;

Conhecer as percepções de pais sobre a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação à educação pré-escolar;

Conhecer as percepções dos presidentes dos conselhos executivos sobre a intervenção das autarquias nos Jardins de Infância da rede pública;

Saber qual o grau de participação dos diferentes intervenientes neste processo de estudo: agrupamentos, pais e autarquias.

Perante este quadro, importa-nos desenvolver este estudo para melhor conhecer o Jardim de Infância através da opinião formulada pela comunidade educativa (educadores de infância, pais, representantes do conselho executivo e autarca).

1.3. Palavras chave deste estudo

Para fazermos o enquadramento teórico de suporte à nossa problemática iremos abordar os conceitos de:

- **Educação de Infância**
- **Municipalização da educação**
- **Centralização e Descentralização**
- **Organização escolar**
- **Modelos de administração**
- **Autonomia**
- **Participação**
- **Mudança**

1.4. Importância do estudo

Parece-nos que às políticas educativas para a educação pré-escolar falta coerência, consistência, cooperação, clareza das orientações entre os vários organismos e entidades que coordenam este sector da educação.

Parece-nos também que a educação pré-escolar se encontra repartida por vários organismos, embora a maior parte dos Jardins de Infância seja de lugar único, “no entanto sujeitos a uma dupla tutela: por um lado, à administração regional (através da coordenação da área educativa) e por outro, às autarquias” (Formosinho e Sarmento, 2000, p. 18). Estes organismos funcionam cada um com regras próprias e específicas, criando confusão, ambiguidade, conflitualidade, e no dizer de Formosinho, “justaposição de camadas” (ibid., p. 17).

Deste modo, pretendemos reflectir sobre as políticas educativas na educação pré-escolar em Portugal, depois do 25 de Abril de 1974, concretamente na justaposição de papéis e competências quer da administração central, quer da regional ou das autarquias.

A diminuição da população infantil nas últimas décadas em Portugal é um facto. Em termos estatísticos, podemos dizer que “o grupo dos 0-14 anos representava no início dos anos 80, cerca de ¼ da população total do país. Em finais dos anos 90, não chega a 18%”. Ou seja, “em 1960, numa população de 8 milhões e 800 mil portugueses, nasceram 214 000 bebés; em 1997, nasceram 113 000 bebés para uma população de 10 milhões de indivíduos” (Almeida, 2000, p. 11). Contudo, a “visibilidade social da infância cresce à medida que o seu peso demográfico diminui” (ibidem).

A par desta situação deparamo-nos com diversas assimetrias quer sociais quer geográficas. Alguns estudos realizados em França sobre a desigual rentabilidade dos estudos superiores, segundo os diferentes meios sociais, dão-nos conta de que “as taxas de sucesso no ensino superior são muito diferenciadas, não só em geral, como no tipo de percursos e na sua duração” (Azevedo, 2002, p. 55). Assim, enquanto 85% dos filhos dos “quadros superiores e profissionais liberais conclui com sucesso o 1.º ciclo dos estudos superiores e 81% conclui com sucesso o 2.º ciclo, apenas 73% dos filhos dos operários conclui o 1.º e apenas 65% o 2.º ciclo”. No caso dos filhos dos “empregados”, estas taxas sobem para 78% e 74% e, nos casos dos filhos dos “agricultores”, situam-se nos 79% e 61%, respectivamente (ibidem). E no nosso país assistimos a várias assimetrias geográficas: litoral/interior, norte/sul, que se tornam também assimetrias sociais e são factores de desigual oportunidade no acesso à educação.

Constatamos também que os Jardins de Infância não surgem só para responder aos interesses do público-alvo que deve servir - as crianças -, mas para responder aos interesses das famílias. Deste modo, “a condição da infância joga-se, em duas frentes de socialização: a família, lugar privado do companheirismo romântico; a escola, lugar público da instrução e da aprendizagem para a integração” (Almeida, 2000, p. 9).

Mas esta realidade não é consensual nem pacífica, caracteriza-se por ser ambígua, pois não está bem definido o que compete ao Estado nem o que compete à família. Inicialmente a educação de infância surge numa perspectiva de “guarda”, tendo evoluído, com os conhecimentos da psicologia, para uma valorização da função educativa. Também foi atribuída à educação pré-escolar uma função compensatória e de maior igualdade de oportunidades como “momento privilegiado para ultrapassar as condicionantes do ambiente sócio-cultural e familiar” (Silva, 2000, p. 148).

Constata-se igualmente que, para as famílias poderem trabalhar, não podem optar por aquela instituição que desejam para o seu filho, mas optam por aquela que mais tempo lhes permite lá colocar o seu filho, correspondendo ao seu período de trabalho e de deslocação. Assim, como refere Ana Nunes de Almeida (2000, p.14),

“as famílias são obrigadas a recorrer a estabelecimentos privados (decisão que pesa brutalmente no orçamento familiar), à rede informal de familiares ou vizinhos, ou, caso que está longe de ser raro em Portugal, as crianças ficam pura e simplesmente sozinhas em casa ou à guarda de irmãos menores, remetidos para uma situação de semi ou total abandono.”

Estas mudanças afectam, com certeza, o Jardim de Infância, enquanto instituição educativa. Daí que haja uma necessidade de encontrar respostas que proporcionem cada vez mais o desenvolvimento pleno de cada criança e não se reduza apenas a interesses de momento, sem preocupações com o que é fundamental: a criança.

Se a ciência “vale pelo seu mérito intrínseco, pela sua capacidade de colocar problemas à realidade e de os explicar e interpretar, a infância, enquanto objecto, não foge às regras do método” (Almeida, 2000, p. 9). Por isso, estudar a infância, o seu modo de se organizar, as dependências dos diferentes organismos, será “questionar certezas, pontos de vista adquiridos; perturbar-se fronteiras e conteúdos disciplinares estabelecidos; revigorar teorias e conceitos; estimular a construção de outros indicadores” (ibid., p. 9).

A questão que colocamos face à diversidade de situações e contextos com que deparamos na realidade portuguesa é saber como se articulam os diferentes organismos que interagem na educação pré-escolar da rede pública. Através da análise e do estudo que vamos realizar, pensamos poder contribuir para responder à nossa questão que estará sempre presente ao longo do trabalho.

1.5. Estrutura do Trabalho

Para o desenvolvimento do nosso trabalho necessitamos de fazer o cruzamento de várias áreas do conhecimento, de diferentes perspectivas e linhas de pensamento.

Assim, num primeiro momento, apresentamos a introdução que comporta a nossa problemática, os objectivos de estudo, a sua importância e ainda as palavras-chave que são reveladoras dos conceitos abordados: educação de infância, municipalização da educação, centralização e descentralização, organização escolar, modelos de administração, autonomia, participação e mudança.

O nosso trabalho está dividido em duas partes: na primeira elaboramos o enquadramento teórico do estudo e na segunda apresentamos o seu enquadramento metodológico.

A primeira parte do estudo compreende dois capítulos. No primeiro capítulo fazemos um enquadramento histórico e legal dos Jardins de Infância em Portugal, desde o 25 de Abril de 1974 até à actualidade.

Neste enquadramento histórico e legal procuramos situar o Jardim de Infância através do seu percurso histórico e conceptual. Neste percurso assistimos essencialmente a três etapas: uma de “criação”, outra de “expansão” e uma outra de “revitalização”, correspondendo estas, respectivamente, a cada uma das três últimas décadas.

Procuramos também definir a situação dos Jardins de Infância da rede pública no âmbito da administração educativa, desde a “gestão democrática das escolas”, passando pelo “novo modelo de administração e gestão”, em experimentação somente em algumas áreas escolares, até ao actual modelo de administração, “o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação, pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”.

Referimos ainda o percurso do município em Portugal desde o século XIX, altura em que emerge uma nova concepção de municipalismo, passando pela estagnação durante o “Estado Novo”, até ao ressurgimento após o 25 de Abril de 1974. Será depois deste marco histórico que ocorre a transferência de mais competências para as autarquias, aliada a um discurso descentralizador.

No final deste capítulo, fazemos um cruzamento entre as principais competências da administração educativa e autárquica no que se refere à educação pré-escolar e levantamos algumas questões de fundo, como a “justaposição de papéis”.

No segundo capítulo lançamos um olhar sobre a centralização e a descentralização da administração educativa. Abordamos, ainda que de forma breve, o conceito de organização escolar, para melhor colocarmos a nossa análise sobre alguns modelos teóricos organizacionais. Neste âmbito, enunciamos a teoria burocrática, o modelo democrático de escola, o modelo político e o modelo cultural. Em cada um deles procuramos encontrar vantagens, desvantagens e relação com a Escola/Jardim de Infância.

Referimos também a dualidade no sistema educativo, ou seja a noção de central e local. Aqui salientamos várias abordagens de Escola: “enclave” e “charneira”, da

“hegemonia” e da “parceria”. Assim, partindo do particular, a Escola, estas perspectivas parecem ser elucidativas e contribuir para enunciar, por um lado, as características do Estado Educador e, por outro, as características do Município Educador, até chegarmos ao conceito de centralização e descentralização administrativa, chegamos ao geral, que será o modelo de administração educativa em vigor. Ainda neste ponto podemos verificar que, para além do dualismo em que parece termos mergulhado, encontramos outras alternativas, por exemplo, as várias modalidades de escolha parental. Depois de situarmos esta problemática, quer em alguns países estrangeiros, quer em Portugal, apresentamos, igualmente, alguns pontos de vista sobre esta tendência.

A questão da descentralização administrativa conduz-nos à abordagem da autonomia da escola que abordamos segundo vários autores. Para uns a autonomia existe, para outros parece existir apenas como retórica. Estas abordagens permitem-nos conhecer o interesse do Estado pela autonomia da Escola, os condicionalismos, os riscos e os contrapontos da autonomia.

Ao finalizar este capítulo falamos de participação. A participação registada pela comunidade educativa permite situarmo-nos em diferentes tipos de participação consoante o envolvimento de cada um na organização à qual pertence.

A segunda parte deste estudo contempla igualmente dois capítulos: no terceiro capítulo fazemos o enquadramento teórico da metodologia, que aparece sob a forma de um estudo de caso e no quarto capítulo apresentamos os resultados obtidos.

Deste modo, o terceiro capítulo apresenta a fundamentação teórica da metodologia e pretende ser o suporte da nossa escolha de método e igualmente das técnicas de recolha e tratamento da informação. A construção deste quadro permite-nos aferir a nossa linguagem com a linguagem científica e aumentar o rigor, a fiabilidade e a objectividade do nosso estudo. As técnicas de recolha de dados a utilizar serão o questionário, a entrevista e a análise documental e recorreremos a análise qualitativa e quantitativa para o tratamento da informação. Enunciaremos a descrição de cada conceito abordado segundo vários autores, as suas vantagens e desvantagens. Ainda neste capítulo apresentamos a nossa amostra e pronunciamo-nos sobre o modo como iremos fazer a leitura e interpretação dos dados recolhidos.

O quarto capítulo é dedicado à apresentação dos resultados obtidos, em que estabelecemos o paralelo com o quadro teórico procurando pontos de convergência e de

divergência. Assim, iniciamos com uma análise ao PMIE (Plano Municipal de Intervenção Educativa). De seguida, procuramos conhecer a relação estabelecida através da comunicação entre a Autarquia e os Jardins de Infância e entre os Conselhos Executivos e os Jardins de Infância para percebermos o modo de funcionamento destas organizações. Depois, pretendemos verificar como participam os vários actores da comunidade educativa. Também estamos atentos às diversas competências da Autarquia, pelo que pretendemos averiguar como estão a ser desempenhadas. Outro ponto que vamos abordar é o modo como se organizam quer a Autarquia, quer os Agrupamentos, segundo os modelos teóricos de organização, ou seja, qual a predominância do modelo burocrático, democrático, político e cultural das organizações estudadas. Pretendemos, igualmente, recolher informação que nos possibilite analisar o modelo de gestão escolar em vigor: Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Neste capítulo, abordamos ainda, a questão dos modelos de administração educativa e apresentamos algumas vantagens e desvantagens quer da centralização quer da descentralização. Abordamos, igualmente, o conceito de autonomia, as várias perspectivas, quer dos diversos autores, quer dos nossos respondentes. Finalmente, falamos de mudança como um dinamismo da nossa sociedade e que nos impele a reflectir e a adoptar posições ou atitudes.

A terminar, apresentamos as conclusões do nosso estudo, a bibliografia e os anexos.

PRIMEIRA PARTE: ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO ESTUDO

I CAPÍTULO: AS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA A EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E A ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA EM PORTUGAL (1974-2002)

- ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E LEGAL -

Contextualização

O sucesso das mudanças na educação pré-escolar é importante para todos, até porque a forma como a infância é olhada é o melhor retrato do desenvolvimento de um país. (Formosinho, 1997b, p. 43)

A Educação de Infância em Portugal pode ser considerada ainda jovem e por isso, talvez, marcada por avanços e recuos sucessivos. No entanto, concordamos com Formosinho (ibidem) quando nos diz que a forma como vemos a infância é o melhor retrato do desenvolvimento de um país.

Este capítulo centra-se essencialmente na Educação Pré-Escolar pública em Portugal, do pós 25 de Abril de 1974 até aos nossos dias, e divide-se em quatro partes. Numa primeira, abordamos a educação de infância em Portugal, construindo uma breve retrospectiva histórica e acompanhando a legislação que mais evidencia as mudanças ocorridas. Numa segunda parte, integramos a educação pré-escolar no contexto administrativo respectivo. Numa terceira parte, fazemos o enquadramento municipal da educação pré-escolar. Num quarto momento, procuramos cruzar a educação de infância com a administração educativa e com a administração local.

Assim, em primeiro lugar, será estudada a educação de infância segundo a sua concepção, a importância atribuída, a sua expansão, os propósitos políticos, analisando alguns documentos legais que estiveram na base do seu desenvolvimento.

Num segundo momento, analisaremos o Jardim de Infância no contexto da administração educativa, procurando encontrar pontos de inovação e enquadramento no sistema educativo que possibilite à educação de infância afirmar-se nesse mesmo sistema.

De seguida, e num terceiro momento, analisaremos o Jardim de Infância no contexto da administração local e autárquica, procurando através da sua evolução, encontrar pontos de inovação e de articulação.

A finalizar, procuraremos fazer o cruzamento da administração local e educativa com a educação pré-escolar. Depois de abordadas algumas questões de fundo, apresentaremos algumas “justaposições” na educação de infância de acordo com João Formosinho.

Propomos, então, olhar para a Educação de Infância e conhecer o seu percurso histórico e legal recente no sistema educativo português.

1. A EDUCAÇÃO DE INFÂNCIA EM PORTUGAL

1.1. O enquadramento histórico do conceito de Jardim de Infância

Se quisermos saber quando aparece pela primeira vez a designação Jardim de Infância em Portugal, temos de retroceder ao século XIX. A preocupação com “os progressos da instrução popular” e com “a necessidade de acudir à educação pré-primária (...) na idade anterior à da obrigação do ensino”, como suporte institucional à instrução primária foi uma necessidade sentida e referida (Gomes, 1986, p. 27). Os documentos legais produzidos na época, para o ensino primário, fazem alusão à educação pré-primária, considerada, no entanto, como uma necessidade sentida pelos pedagogos e políticos para melhor se concretizar os objectivos da instrução popular. Referirmos estes documentos, que embora não sejam destinados propriamente à educação de infância, mas em que surge a sua menção.

Até ao século XIX, a preocupação com a infância tinha um carácter caritativo cristão como refere Bairrão e Vasconcelos (1997, p. 7). No século XIX, inicialmente, a preocupação com a infância reveste-se de um carácter assistencial. Em 1934, D. Pedro IV cria a “Sociedade das Casas de Asilo da Infância Desvalida de Lisboa”, que se destinava a acolher crianças até aos seis anos de idade. Estas casas de asilo pertenciam “à iniciativa privada, tinham preocupações de tipo asilar, sendo destinadas a crianças de classes sociais desfavorecidas e circunscrevendo-se às grandes cidades” (ibid., p. 8). A Reforma de

Rodrigues Sampaio em 1878 (DG¹. 110 de 16-05-1878) reorganiza o ensino primário e destaca, neste nível de ensino, a necessidade de entre os três e os seis anos se criar uma instituição que venha a anteceder a escola primária (Meireles Coelho, 2002, p.141):

“Esta Lei será regulamentada em 28-07-1881 e pela primeira vez se prevê a criação de asilos de educação (Jardins de Infância), como auxiliares da escola primária para recolherem as crianças de três aos seis anos. O governo proporá anualmente às cortes uma verba destinada a auxiliar estes estabelecimentos”.

Também pela Reforma de Luciano de Castro (1880) (Meireles Coelho, 2002, p. 143) se atribuem competências às autarquias na manutenção e funcionamento das escolas primárias e de jardins de infância:

“a Lei (DG. 137 de 06-19-1880), altera a carta de Lei de 02-05-1878 e determina que as câmaras municipais são as principais responsáveis da manutenção e funcionamento da instrução primária e refere-se pela primeira vez num texto legal português a jardins de infância: auxílio à iniciativa particular e às associações para estabelecimentos de jardins de infância”.

Ainda pela “DG: 282 de 10-12-1880, ordena-se aos governadores civis dos distritos que apoiem a organização de associações que se proponham criar jardins de infância” (ibid, p.147).

Em 1882 é inaugurado o primeiro jardim de infância em Lisboa, ligado à celebração do centenário da morte de Froebel. Relacionada com a criação deste jardim de infância, estava a intenção da Câmara Municipal de Lisboa de criar, em cada bairro, um jardim de infância ou anexo a cada escola normal (Gomes, 1986, pp. 36-39).

Referimos ainda o DG. 141 de 27-06-1896 que aprova o regulamento geral do ensino primário. Neste documento legal diz-se que:

“o ensino é oficial e livre. O ensino obrigatório e ainda a liberdade de ensinar. Considera existir diversas espécies de escolas. Primeiro, o ensino preliminar será aquele que nos interessa visto destinar-se a escolas maternas, escolas infantis e jardins de infância”; segundo, o ensino primário elementar; terceiro, o ensino primário complementar; quarto, o ensino profissional; quinto, as instituições auxiliares” (Meireles Coelho, 2002, p. 254).

Podemos ver aqui a intenção de inserir a educação pré-escolar no ensino oficial obrigatório.

¹ Sigla DG. = Decreto Governamental

Pelo Decreto do Ministério do Interior, emanado da Direcção Geral da Instrução Primária, de 29 de Março de 1911, estabelece-se que além do ensino primário, haverá o infantil, (Gomes, 1977, p.55),

“o qual é comum aos dois sexos e tem em vista a educação e desenvolvimento integral, físico, moral e intelectual das crianças, desde os quatro aos sete anos de idade, com o fim de lhes dar um começo de hábitos e disposições, nos quais se possa apoiar o ensino regular da escola primária.”

Já nos anos sessenta, Galvão Teles irá preparar o terreno para a implementação da Reforma de Veiga Simão. O “ensino pré-primário parece começar a ser de facto indispensável ao desenvolvimento de um plano de educação” (Gomes, 1986, p. 111).

Com a entrada do Professor Veiga Simão para o Governo, em 1970, criaram-se as condições que irão conduzir à oficialização da educação infantil. A Lei 5/73, de 25 de Julho, considera a educação pré-escolar “como parte integrante do sistema educativo, define os seus objectivos e cria as escolas de Educadores de Infância” (ibid., p.113).

Na Base V desta Lei podemos destacar nos pontos 4 e 5 que

“a educação pré-escolar, assegurada por jardins de infância, reveste carácter supletivo em relação à família” e que “a educação pré-escolar será progressivamente generalizada pela conjugação dos esforços dos sectores público e privado”.

Durante a I República muito foi legislado mas, efectivamente, pouco foi concretizado, devido à situação económica do país, à instabilidade política e à elevada percentagem de analfabetismo.

Nos anos da II República, as taxas de cobertura do pré-escolar situam-se abaixo de 1% (Bairrão e Vasconcelos, 1997, p. 10) e os jardins de infância oficiais foram extintos.

Até 1966, embora existissem instituições que acolhiam crianças até à entrada na escola primária, estas “não tinham objectivos educacionais, ao mesmo tempo que o pessoal não tinha qualificações específicas, preocupando-se essencialmente com os cuidados e as necessidades básicas das crianças” (ibid., p. 11).

Entretanto em 1975, é constituída uma Comissão Interdisciplinar que definiu Educação Pré-escolar como sendo o “conjunto de acções de educação e protecção infantil que visam a promoção do bem estar e do desenvolvimento das crianças desde o nascimento até à idade de escolaridade obrigatória (0/6 anos), no meio familiar e ou institucional” (Gomes, 1986, p.121).

O Conselho da Europa em 1988 publica o projecto n.º 8 intitulado “A inovação no ensino primário”. A propósito da organização do ensino primário, considera-se neste documento que:

“é importante melhorar a continuidade entre a educação pré-escolar e o ensino primário, para garantir que as práticas pedagógicas acompanhem e favoreçam um desenvolvimento contínuo da criança (...) e que deve haver um processo contínuo e sem interrupção para as crianças dos 3-4 aos 11-12 anos numa mesma escola básica (com o mesmo pessoal e com a mesma formação)” (Meireles Coelho, 2002, p. 165).

A UNESCO, em 1996, publicou o resultado de três anos de reflexão sobre educação e “identifica algumas tendências pesadas do passado recente e propõe consensualmente certas pistas de reflexão que podem ajudar a ganhar inteligibilidade sobre o nosso futuro colectivo” (Delors, 1996, p. 9).

A propósito da educação pré-escolar, diz que “a educação básica para crianças pode ser definida como uma educação inicial (formal ou não formal) que vai em princípio, desde cerca dos três anos de idade até aos doze, ou menos um pouco” (ibid., 1996, p. 106). Como podemos ver, a UNESCO considera que a educação básica começa aos três anos, podendo ser formal ou não formal. No sistema educativo português, a educação pré-escolar é considerada não escolar, porque o escolar é sinónimo de ensino básico.

Ainda neste documento da UNESCO (Delors, 1996, p. 110), é dada grande importância à educação de infância, através da

“iniciação à socialização que os centros e programas de educação pré-escolar facultam, verifica-se que as crianças que beneficiam deste tipo de educação têm uma disposição mais favorável em relação à escola e correm menos riscos de abandonar prematuramente do que as que não tiveram essa oportunidade”.

Refere ainda que a escolarização iniciada cedo pode contribuir para a igualdade de oportunidades, pode ser facilitadora da integração social e da participação da mulher na vida social e económica.

Por seu lado, Meireles Coelho inspirado pelas orientações do Conselho da Europa e da UNESCO, considera que a escola básica deve destinar-se a crianças dos 3-4 anos aos 13-14 anos, repartida por cinco ciclos de dois anos, “num processo educativo permanente sem rupturas que favoreça o desenvolvimento contínuo da criança, com os mesmos docentes com a mesma formação” (1989, p. 183).

O Relatório Preparatório de “A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal”, do Ministério da Educação (2000, p. 128), define Jardim de Infância do seguinte modo:

“emprega-se por vezes a palavra “escola” neste sentido o que pode induzir em erro. Trata-se fundamentalmente de centros para crianças dos 3 aos 5 anos, sem existência de lições com carácter formal, mas onde as crianças e adultos são supervisionados por pessoal especializado e criadas num ambiente de incentivo educacional; através de um misto de auto descoberta e comunicabilidade com outras crianças e adultos, podem alargar a sua escala de experiências e desenvolver aptidões características”.

O percurso histórico, pelo conceito de Jardim de Infância, por aquilo que é considerado educação de infância, possibilita-nos agora clarificar melhor estes conceitos que passaremos de seguida a apresentar.

1.2. Conceito de Jardim de Infância

Perante a descrição do conceito de Jardim de Infância e do seu aparecimento entre nós, somos colocados face a dois outros conceitos: o conceito de Pré-Escolar e o conceito de Educação de Infância. Estes dois conceitos, embora designando a mesma realidade, não têm a mesma consensualidade, parecendo esconder alguma ambiguidade e também exprimir diferentes concepções de criança e de orientação pedagógica (Homem, 2002, p.23).

Assim podemos considerar estes dois conceitos, segundo Lopes da Silva (s/d, p.1), como sendo

“a educação pré-escolar uma extensão para baixo do ensino elementar, pondo o acento no seu carácter preparatório para a escola, enquanto que a educação de infância é vista como centrada no desenvolvimento da criança e uma resposta específica às suas capacidades e necessidades” (citado por *ibidem*).

Outra questão que se coloca na definição do conceito de jardim de infância prende-se com a duração da educação pré-escolar e com a idade em que se dá o seu início. Como continua a referir a mesma autora, “muitos autores só a admitem a partir dos três anos, mas outros têm sobre ela uma concepção mais alargada e consideram o seu início no momento do nascimento”(ibidem).

De facto, a designação pré-escolar, pode não satisfazer, como diz Correia (s/d), pois pode significar “um tipo de vida pré, que de modo algum se assemelha à educação da primeira e da segunda que não é, nem pode ser pré” (citado por Homem, 2002, p.24).

Como iremos constatar mais à frente, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Art.5.º, 3) considera que a educação pré-escolar se destina a crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico. Contudo, neste trabalho, mesmo partilhando a opinião de Correia, utilizaremos a designação educação de infância e/ou educação pré-escolar indiscriminadamente.

1.3. Breve retrospectiva histórica

Desde a abertura do primeiro jardim de infância oficial, em 1882, até aos dias de hoje, a educação de infância em Portugal realizou um percurso algo irregular.

A implementação do primeiro jardim de infância, no período monárquico, foi acompanhada da preocupação de formação de educadores, de estabelecer um currículo e objectivos para a “escola infantil”.

Durante a I República muito foi legislado mas, efectivamente, pouco foi concretizado, devido à situação económica do país, à instabilidade política e à elevada percentagem de analfabetismo.

Nos anos da II República, as taxas de cobertura do pré-escolar situam-se abaixo de 1% (Bairrão e Vasconcelos, 1997, p. 10) e os jardins de infância oficiais foram extintos.

Até 1966, embora existissem instituições que acolhiam crianças até à entrada na escola primária, estas “não tinham objectivos educacionais, ao mesmo tempo que o pessoal não tinha qualificações específicas, preocupando-se essencialmente com os cuidados e as necessidades básicas das crianças” (ibid., p. 11).

Neste sentido, Galvão Teles irá preparar as condições para a implementação da Reforma de Veiga Simão ao preconizar “lançar as bases de uma reforma do sistema educativo, desde a educação infantil até à superior” (Gomes, 1986, p. 111). Também Nunes de Oliveira, deputado e adepto de Galvão Teles, afirmou que “o ensino pré-primário parece começar a ser de facto indispensável ao desenvolvimento de um plano de educação” (ibidem).

Estavam criadas algumas circunstâncias para acolher o próximo ministro da educação, Veiga Simão, e a Reforma que este viria a implementar no sistema educativo português.

1.4. A década de 70 e a fase da “criação”

Com a entrada do Professor Veiga Simão para o Governo, em 1970, criaram-se as condições que iriam conduzir à oficialização da educação infantil e à sua reintegração no sistema educativo oficial (Gomes, 1986, p. 112). A Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, considera a educação pré-escolar como parte integrante do sistema educativo, define os seus objectivos e cria as escolas de Educadores de Infância.

Integrada na Reforma de Veiga Simão, previa-se a promoção e a generalização da educação pré-escolar. Como refere Ferreira Gomes (1977, p. 115),

“na década de sessenta e os primeiros quatro anos da década de setenta, foi constante o aumento do número de crianças matriculadas em estabelecimentos de educação infantil dependentes do Ministério da Educação, aumento que se verificou também no número de estabelecimentos, de educadoras e de alunas do magistério infantil – fenómeno, aliás comum a todos os outros sectores do nosso sistema educativo”.

A Reforma Veiga Simão é interrompida com o 25 de Abril de 1974, que “marcou uma ruptura na sociedade portuguesa” (Gomes, 1986, p. 118). A nova conjuntura política faz levantar problemas sociais e conduz a grandes mudanças, quer sociais quer económicas (Bairrão e Vasconcelos, 1997, p. 11). Também no campo da educação, mais concretamente, na educação de infância, e nas palavras de Ferreira Gomes, “nunca fora encontrada solução satisfatória, embora se assista progressivamente a alterações” (Gomes, 1986, p. 118).

Numa primeira fase, são as comunidades, animadas pelo espírito da revolução que, por necessidade de resposta, se organizam e põem a funcionar (ibid., p.126)

“algumas dezenas de Jardins de Infância e Infantários, subsidiados por várias entidades, nomeadamente o MEIC, o MAS, os Governos Cívicos, as Câmaras Municipais, a Obra das Mães, a fundação Calouste Gulbenkian, a Cáritas e algumas empresas”.

Estas iniciativas populares ocorreram um pouco por todo o país e sob várias modalidades, entre elas, “para guarda e educação (nomeadamente, por iniciativa de

comissões de moradores ou partidos políticos) e até mesmo para formação de educadores” (Bairrão e Vasconcelos, 1997, p. 12).

Paralelamente, assiste-se ao encerramento de algumas escolas de formação para educadoras e para auxiliares. E em sua substituição não foi criada nenhuma escola, nem particular nem oficial (Gomes, 1986, p. 127).

Entretanto, em 1975, é constituída uma Comissão Interdisciplinar que “faz o levantamento dos equipamentos colectivos para a primeira e segunda infância – população infantil coberta, serviços responsáveis e mobilizadas” e que definiu educação pré-escolar. Esta comissão propõe ainda que todos os organismos que se ocupam da educação de infância, se devem fundir num só, a fim de viabilizar meios e fins para o desenvolvimento da criança (ibidem).

A Constituição da República de 1976, de 2 de Abril, no Art. n.º 74.º, dedicado ao ensino, no ponto 3, alínea b) prevê a “criação de um sistema público de educação pré-escolar”. Este marco histórico, ainda hoje em vigor, parece encontrar-se em contradição com algumas medidas legais entretanto publicadas.

No entanto, é a partir de 1977 que se dá um grande aumento na criação de novos jardins de infância, quer particulares, quer oficiais. Paralelamente, incrementou-se a formação de novos educadores com a abertura de Escolas Superiores de Educação.

Com a Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, é criado, novamente, o sistema público de educação pré-escolar e pela Lei n.º 6/77, com a mesma data, são criadas, novamente, também, as escolas normais de educadores de infância.

Paralelamente à rede pública, dependente do Ministério da Educação, “vinha a desenvolver-se, desde a década de sessenta, uma outra rede dependente do mesmo Ministério vocacionada para os assuntos sociais” (Formosinho, 1997a, p. 21). Principalmente por iniciativa das IPSS’S (Instituições Privadas de Solidariedade Social), a educação de infância teve um grande desenvolvimento. Apesar de várias propostas para aproximar estas duas tutelas do Ministério da Educação, tal nunca se concretizou. Bem pelo contrário, em 1979 foram publicados “O Estatuto dos Jardins de Infância” e “O Estatuto das IPSS’S”, que reconhecem e consagram essas diferenças (ibidem).

Faremos alusão apenas ao Estatuto dos Jardins de Infância por desenvolvermos este trabalho no âmbito da Rede Pública.

1.4.1. Os estatutos dos Jardins de Infância

Os estatutos dos jardins de infância da rede pública enquadram-se na filosofia do novo sistema político de igualdade de oportunidades e de bem-estar social, num espírito de desenvolvimento e que, para isso, levaria à necessidade de estender a educação pré-escolar a todo o país. Neste sentido, é publicado o Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, sobre os Estatutos do Jardins de Infância.

O Carácter Pedagógico:

Este Estatuto define a Educação Pré-Escolar no Art.º 1.º como “o início de um processo de educação permanente a realizar pela acção conjugada da família, da comunidade e do Estado”, tendo em vista o desenvolvimento harmonioso e global da criança, contribuir para a integração no acesso ao sistema escolar, de forma a permitir a realização de todos.

No Art.º 2.º, este Decreto enumera os objectivos fundamentais da educação pré-escolar, tais como contribuir para a segurança da criança, favorecer as capacidades de expressão, comunicação e criação, despertar a curiosidade, desenvolver a autonomia e o sentido da responsabilidade, inculcar hábitos de higiene, despistar inadaptações ou deficiências, fomentar gradualmente actividades de grupo e assegurar uma participação das famílias no processo educativo.

Este Decreto-Lei define educação pré-escolar como um “início” e, ao mesmo tempo, uma continuação da educação familiar. Este início da educação pré-escolar será diferente da educação familiar, porque o ambiente institucional também o é. No entanto, reconhecemos que a educação pré-escolar não deverá estar desligada da acção, do conhecimento, das experiências anteriores, vivenciadas num meio familiar específico, próprio e também diferente. Importa, por isso, conhecer esse meio familiar, no sentido de compreender para melhor intervir no processo educativo de cada criança e fazer a continuação dessa educação familiar.

O Carácter Organizacional:

A nível organizacional e de gestão, os jardins de infância da rede pública são assegurados por um director, pelo conselho consultivo e pelo conselho pedagógico, de acordo com o Decreto-Lei n.º 542/79 de 31/12. Compete ao director (cap. IX, art. n.º 34º) representar o jardim de infância; cumprir as disposições legais; convocar reuniões;

orientar, coordenar e dinamizar actividades; fomentar o aperfeiçoamento técnico do pessoal; coordenar a elaboração de um relatório anual de actividades.

Ao conselho pedagógico compete (cap. IX, art. n.º 38º) coadjuvar o director; propor acções que visem a participação da família; dar parecer sobre as necessidades de formação do pessoal em serviço; elaborar a proposta do plano anual de actividade.

Como a maioria dos jardins de infância são de lugar único, este conselho pedagógico será muitas vezes substituído pelas reuniões de núcleo (reunião de todas as educadoras de um concelho).

O conselho consultivo (cap. IX, art. n.º 41º) tem como funções representar os interesses dos pais; dar parecer sobre a organização funcional do estabelecimento; sugerir medidas de participação das famílias; propor acções de cooperação com a comunidade; cooperar nas acções relativas à segurança, conservação do edifício e do equipamento.

Como podemos verificar, as competências de gestão situam-se ao nível da execução das orientações superiores, de representar ou coordenar pedagogicamente. No entanto, no preâmbulo deste Decreto-Lei (n.º 542/79 de 31/12), é realçado o facto dos:

“estatutos virem salvaguardar os direitos legítimos dos educadores de infância, num momento em que a inexistência de lugares e de quadros têm constituído para estes profissionais medidas discriminatórias em relação ao pessoal docente de outros níveis de ensino”.

Consideramos assim que, na década de 70, houve a re-criação de uma rede de educação pré-escolar e que se criaram condições para a sua expansão nos anos oitenta.

Mas será nos anos 80 que os educadores de infância vêm a assumir o mesmo papel que os outros profissionais de educação no sistema educativo, concretamente, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo.

1.5. A década de 80 e a fase da “expansão”

A década de 80 é reconhecida pela preocupação de aumentar a taxa de cobertura da educação pré-escolar oficial. Constatamos que “os quatro Distritos com mais alta taxa de cobertura da rede pré-escolar dependente do ME são distritos rurais, como Guarda, Bragança, Beja e Viseu” como refere Bairrão *et al* (1990, p. 16), porque estes Distritos possuíam poucas infra-estruturas a nível pré-escolar e ainda há a considerar o isolamento geográfico de pequenos grupos populacionais. Concordamos assim com o autor quando

conclui que “as instituições pré-escolares estão mais orientadas para as necessidades educacionais das crianças do que para a satisfação das necessidades dos pais” (ibidem).

Embora os números não sejam coincidentes quanto à taxa da educação pré-escolar em 1989, Bairrão e Vasconcelos, ao citar as “Grandes Opções do Plano”, apontam para uma cobertura de 30% (1997, p.15).

Quanto à Educação Itinerante, que se inicia em 1989, esta modalidade funciona sobretudo em zonas mais isoladas ou zonas desfavorecidas. Desde o seu início até 1996, “não ultrapassou uma vintena”. Os Pólos de itinerância oficiais são da iniciativa do Ministério da Educação e das Direcções Regionais de Educação (ibidem).

Nos anos 80 é também publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro), que integra o pré-escolar no sistema de ensino, mas considera-o não escolar e não fazendo parte do ensino básico.

Se, por um lado, os estatutos dos jardins de infância publicados em 1979 são uma afirmação sobre a importância e o valor atribuído à educação de infância, o modo como se deverá desenvolver, onde, com quem e como, por outro lado, a Lei de Bases do Sistema Educativo Português (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro) vem-lhes reconhecer o seu papel no sistema educativo português (Bairrão e Vasconcelos, 1997, p.14). Mas ainda não se aproxima a Rede Pública e a Rede Privada; estas duas redes parecem continuar de costas voltadas (Formosinho, 1997a, p. 21).

1.5.1. Lei de bases do sistema educativo (LBSE)

Com o 25 de Abril de 1974, a Reforma Veiga Simão foi interrompida, como já tivemos ocasião de referir. Contudo, “vários são os autores² que identificam os pontos de contacto das duas “reformas”, a de 1973 e a de 1986, quanto mais não seja (e já não seria pouco) pela continuidade das propostas e das figuras envolvidas” (Neto-Mendes, 1999, p. 307).

² Rui Grácio (1995, p. 578) diz que “a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), pouco distante no tempo da lei basilar de Abril de 73 – que não chegou a ser regulamentada – as propostas quanto às estruturas do ensino escolar não são, a despeito da ruptura política de 74, substancialmente diversas: constituem tentativa política e jurídico-institucional de resposta a problemas similares de demografia escolar e social”. Meireles-Coelho (1997, p. 37), por seu turno afirma que “em 1974 esta revolução pacífica foi substituída por outra e congelada até à década de 80, sendo reactivada e reajustada, pela Lei 46/86, já não pela equipa Fraústo da Silva, Amaro da Costa, Roberto Carneiro, Teresa Ambrósio e outros, mas pela equipa Roberto Carneiro, Fraústo da Silva, Marçal Grilo”.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, no Art.º 1.º, define sistema educativo como “o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade” (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro).

O sistema educativo organiza-se em três vertentes: a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar (Art.º 4.º).

Na LBSE, podemos observar a quem se destina a educação pré-escolar e quem tem a incumbência de assegurar a rede para o seu funcionamento:

“destina-se a crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico. Incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar, que pode ser constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e outras entidades colectivas ou individuais, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social” (Art.º 5.º).

Cabe ao Estado apoiar as instituições de educação pré-escolar da rede pública, definir normas e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação. Todavia, a “frequência da educação pré-escolar é facultativa, no reconhecimento de que à família cabe um papel essencial no processo da educação pré-escolar” (Art. 5.º).

Como podemos ver pela análise do artigo 5.º, a educação pré-escolar está repartida por várias instituições, tendo o Estado um papel legislador e regulador, no entanto, cabe à família a escolha da frequência ou não da educação pré-escolar.

Na Lei de Bases do Sistema Educativo, cap. I, Art.º 3.º, nos seus princípios organizativos, enuncia os objectivos gerais para todos os graus de ensino. Assim, além dos objectivos específicos para a educação pré-escolar, devemos ainda ter em conta o que se pretende para todo o sistema educativo: contribuir para a defesa de uma identidade própria; o pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania; assegurar a formação cívica e moral; assegurar o direito à diferença; desenvolver a capacidade para o trabalho; contribuir para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos; descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas; favorecer a igualdade de acessos e de oportunidades à educação; contribuir para desenvolver o espírito e a prática democrática.

Em resumo, deve ser preocupação de todo o sistema educativo educar para a liberdade, a autonomia, a democracia, a cidadania, o desenvolvimento, a solidariedade, a mudança, o sucesso (cfr., *ibidem*, Art.º 2.º).

Eurico Lemos Pires (1995b, p. 41-42) da apreciação que faz relativamente à educação pré-escolar estabelece quatro coordenadas que na sua óptica podem “definir o sentido e a perspectiva em que é encarada a educação pré-escolar”. Desta forma, considera primeiro “a especificidade e autonomia da educação pré-escolar em relação à educação escolar”, nomeadamente ao primeiro ciclo. Em segundo lugar, postula que a educação pré-escolar se realiza em articulação com o meio familiar, numa relação biunívoca, o que é considerada outra especificidade deste sector. Em terceiro lugar, considera que a rede pública de educação pré-escolar é assegurada pelo Estado, embora possa ser da iniciativa de diversas institucionais. Em quarto lugar, cabe ao Ministério da Educação a orientação educativa deste sector, mesmo que se realizem na dependência de outros Ministérios.

Estamos de acordo com Campos (1986, p.10) quando este autor afirma que “não sendo óptima, esta Lei parece-nos uma boa Lei produzida pelo longo e árduo trabalho conjugado das várias forças políticas representadas na Assembleia”.

Contudo, Neto-Mendes (1995, pp. 154-155) ao analisar a organização do ensino básico, que, segundo este autor, poderia também “associar a educação pré-escolar”, realça a opinião de Lemos Pires que mostra “alguma amargura, sobretudo porque conhecemos bem o empenhamento posto pelo autor em todo o processo de reforma a decorrer em Portugal, elaboração da LBSE incluído”. Este descontentamento de Lemos Pires parece dever-se ao facto de em Portugal se verificarem “dois sistemas educativos distintos: o sistema real e o sistema legal” (Lemos Pires, 1995a, p. 428). Assim, parece-nos que uma Lei pode ser muito boa, mas a sua aplicação pode ser um impeditivo à sua concretização.

Ou também podemos partilhar a nossa preocupação com Licínio Lima para quem a questão que se coloca “é a de saber se o processo de reforma educativa iniciado em 1986 cumpriu, entretanto, o essencial do programa descentralizador discursivamente apresentado” (1995, p. 59).

Entretanto, reconhecemos que a LBSE “adquire, a partir do momento da sua aprovação, um estatuto de centralidade na modelação das propostas reformistas” (Neto-Mendes, 1999, p. 311). Por isso lhe fazemos alusão e a mencionamos no momento em que

se encontram em fase de discussão as diferentes propostas de revisão da LBSE, apresentadas pelo Governo e pelos principais partidos da oposição³.

1.6. A década de 90 e a fase da “revitalização”

Com o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), em 1988, contava-se que a expansão da rede pública se fizesse de forma mais abrangente. Mas de “1989 até 1996, não foram criados mais jardins de infância da rede pública” (Formosinho, 1997a, p.21). Durante este período, vão abrindo jardins de infância autárquicos.

Assim na década de noventa, deparamos “com várias redes de apoio à criança – estatais, autárquicas e privadas, dependentes do Ministério da Educação; estatais, privadas solidárias e privadas lucrativas, dependentes do Ministério do Emprego e Segurança Social; e ainda instituições dependentes de outros Ministérios” (ibid., p. 22).

O início dos anos 90 “foi marcado por uma retracção na abertura de jardins de infância públicos” (Formosinho e Sarmiento, 2000, p. 10). Esta retracção foi acompanhada quer de pressões sociais, quer da comunidade científica. Em 1994 o Conselho Nacional de Educação elabora um parecer. Em 1995, a publicação do Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho define as regras para a expansão da educação pré-escolar. Nesta sequência surge o Parecer n.º 2/95 do Conselho Nacional de Educação.

O Parecer n.º 1/94 questionou o facto da rede pública de educação pré-escolar ter estagnado em termos de abertura de novos jardins de infância e também das diferenças existentes entre as diferentes redes. Neste Parecer apontavam-se ainda “recomendações

³ No que concerne ao Pré-Escolar podemos observar a proposta do Governo, do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda. O Governo e o Partido Socialista defendem que a educação Pré-Escolar deve continuar a ser facultativa, enquanto que o Bloco de Esquerda propõe que seja obrigatória a partir dos quatro anos, todavia “não inviabiliza que a aplicação de disposições particulares que garantam o direito à educação familiar até ao ingresso no ensino básico”. Todas as propostas dizem que o Estado é obrigado a assegurar uma rede nacional. Contudo, na proposta do governo, a rede não integra a administração central. Nas outras propostas a rede integra a administração central, regional, local e outras de iniciativas privada ou social. Realçamos ainda que na actual LBSE, a articulação se faz com as famílias e com o ensino básico. Na proposta apresentada pelo Governo, refere no art.º 8.º, ponto 3, que “a educação pré-escolar deve articular-se progressivamente com os serviços de creche” e deixa de mencionar a articulação com o ensino básico. Outra particularidade que nos parece que faz retroceder a educação de infância em Portugal é a designação: “integrar a creche com a educação pré-escolar naquilo que forma a educação infantil” (XVI, a), a educação de infância é considerada infantil e não de infância. (cfr., Projecto de Lei n.º 305/IX (Bloco de Esquerda); Projecto de Lei n.º 306/IX (Partido Socialista). A proposta do Governo foi aprovada na Assembleia da República, mas o Presidente da República não promulgou.

para a formulação da política educativa do sector” (Formosinho, 1997b, p. 30) considerando que a educação pré-escolar era “ao mesmo tempo um serviço educativo às crianças e um serviço de apoio social às famílias” (Formosinho e Sarmiento, 2000, p. 10).

Em 1995, é publicado o Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho, que define as regras para a expansão da educação pré-escolar.

O Parecer n.º 2/95, do Conselho Nacional de Educação, a propósito da educação pré-escolar, pretendeu analisar o projecto de Decreto-Lei do Ministério da Educação sobre “A expansão da educação pré-escolar” (Decreto-Lei n.º 173/95). Este documento “define as regras para a expansão da educação pré-escolar... mas não clarifica o papel da educação pré-escolar no sistema educativo” (Formosinho, 1997b, p.30).

Quer dizer que o Estado não assume a educação pré-escolar como educação básica, nem define claramente os papéis das IPSS e, embora reconheça que os horários do pré-escolar não respondem às famílias, nada faz para inverter esta situação, antes, parece incentivar as entidades privadas a fazê-lo “escusando-se a dar o seu contributo na rede que tutela, orienta e dirige” (Parecer n.º 2/95, ponto 5.2, 1995, p. 9340).

Gostaríamos de acrescentar a ideia contida no comentário final deste parecer que diz que a “mudança tem-se feito por justaposição de camadas⁴. Muda-se acrescentando uma nova camada às já existentes. Assim, o sistema compõe-se de camadas sobrepostas, com espírito e regras diferentes, que tornam diferente a sua compreensão e morosa a sua gestão (...) sendo mais seguro proceder a um enquadramento normativo e organizacional global neste processo de mudança” (Parecer n.º 2/95, ponto 7, p. 9341).

Toda esta movimentação em torno da educação pré-escolar irá dar-lhe alguma visibilidade, irá ser “paixão” do governo e resultar na Lei-Quadro da educação pré-escolar.

A partir de 1996, a expansão da educação pré-escolar volta a ser “uma prioridade da política educativa” (Formosinho e Sarmiento, 2000, p. 11). Esta prioridade “concretiza-se na produção de novos enquadramentos normativos, na criação de mais jardins de infância, no estabelecimento de protocolos para a expansão do sector com os municípios e com as instituições particulares de solidariedade social” (ibid., p.12).

A preocupação inicial de uma maior implementação dos jardins de infância oficiais em zonas rurais estende-se às zonas urbanas. A resposta de carácter puramente educacional

⁴ Mais à frente enunciamos as diferentes camadas apresentadas por João Formosinho (ver ponto sobre a “justaposição de papéis”, página 54 e 55).

alia-se à resposta de carácter assistencial, até agora reservado quase exclusivamente às instituições particulares (sobretudo de solidariedade social). É revogada legislação e cria-se nova legislação, surgindo, assim, novas filosofias educacionais para o pré-escolar.

1.6.1. A co-existência de duas componentes: educativa e social

A Lei-Quadro da educação pré-escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) vem consagrar a este nível de ensino uma componente educativa, ao considerá-la como a primeira etapa da educação básica, mas também uma componente social.

A Componente Educativa:

Este Estatuto define a Educação Pré-Escolar, no Art.º 2.º, como:

“a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da acção educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita cooperação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário” (Lei n.º 5/97).

A educação pré-escolar é considerada a etapa inicial de educação básica, o que decorre fundamentalmente de duas razões: uma, dos resultados da investigação (vantagens educativas em frequentar a educação pré-escolar) e outra do contexto social e do desenvolvimento económico (urbanização, massificação, informatização, mediatização, globalização e multiculturalização). Por isso, a educação pré-escolar deve cada vez mais assumir um papel de reforço e de complemento na educação das crianças (Formosinho, 1997b, p.31).

Também a questão de educação básica pode ser aqui abordada se for entendida como “o fundamento necessário sobre o qual outras aquisições se poderão fazer” (Pires, 1989, p.15). Contudo, temos consciência da ambiguidade deste conceito e apenas nos vamos referir às suas características. Da análise realizada por João Formosinho à Lei-Quadro, realça-se “a universalidade – e as características instrumentais necessárias para obter essa universalidade – a oferta generalizada, a acessibilidade e a gratuidade” (ibid, p.31).

Todavia, não se pode confundir universalidade com obrigatoriedade, nem considerar que a obrigatoriedade seja um caminho para se atingir a universalidade. Na educação básica escolar temos assistido, a um aumento do insucesso, por via da obrigatoriedade para atingir a universalidade (cfr. Pires, 1989, p. 33). Porém, a

universalidade deve ser atingida “através da difusão da oferta e da criação de uma procura acrescida” (Formosinho, 1997b, p. 33).

A Lei-Quadro consagra que compete ao Estado promover a oferta generalizada de serviços de atendimento, de forma a satisfazer a necessidade de crianças e famílias, com uma taxa de cobertura capaz de responder a todos.

Para que a acessibilidade se possa concretizar, a “difusão e coordenação da rede escolar infantil e os horários de funcionamento dos centros de educação pré-escolar” (ibidem) devem ser diversificados, de modo a proporcionar a todos a possibilidade de aceder a estes serviços de acordo com as suas necessidades e interesses. A implementação de jardins de infância deve ser realizada tanto em meios rurais, como urbanos ou suburbanos. Cabe ainda ao Estado a incumbência de prestar apoio especial às zonas carenciadas, como é referido no art. n.º 5.

A Lei-Quadro consagra ainda no art. 16.º a gratuidade da componente educativa. A componente social deve ser comparticipada pela família mediante as suas condições económicas.

Há ainda a realçar os objectivos educativos enunciados nesta Lei no Art. 10.º: de desenvolvimento pessoal e social, de socialização, de igualdade de oportunidades, de desenvolvimento individual, de desenvolvimento da expressão e a da comunicação e da compreensão do mundo de modo a desenvolver o espírito crítico.

Com esta leitura da Lei-Quadro sobre a sua componente educativa, também temos de referir a sua componente social, que são consideradas a par nesta legislação, ainda que com estatutos diferenciados, porque o carácter educativo do pré-escolar é identificado como componente lectiva e o carácter social de guarda e cuidados infantis designada como atendimento e animação, descrita no Art.º 4º, alínea d) e no Art.º 12º, ponto n.º 1, é considerada componente não lectiva.

Também estas diferentes componentes têm “estatutos diferenciados quer a nível de contribuição financeira familiar, quer em termos de horário, quer ainda em termos de pessoal de atendimento” (Formosinho, 1997b, p.34). A componente educativa é gratuita e a componente social é paga de acordo com os rendimentos familiares. A componente educativa é lectiva, a componente social é não lectiva. A componente educativa é exercida por profissionais de educação de infância com habilitação própria e a componente social

por animadores sociais ou outro pessoal com perfil para desempenhar essas funções, sem formação específica.

A Componente Social:

A componente social surge para responder aos interesses das famílias, que, para poderem trabalhar, não podem optar por aquela instituição que desejam para o seu filho, mas optam por aquela que mais tempo lhes permite colocar o seu filho, correspondendo ao seu período de trabalho e de deslocação.

Claro que não esquecemos o contexto social português em que a mulher trabalha fora de casa, passando muito pouco tempo com os filhos, acompanhada da realização pessoal da mulher através do trabalho, bem como a crescente separação das famílias, quebrando os laços de afectividade, cumplicidade, de conhecimento e de crescimento mútuos, ou ainda o desemprego que afecta muitas regiões do nosso país.

Todas estas situações se equacionam e fazem com que a educação de infância contemple um serviço social indispensável.

Deste modo, a Lei-Quadro consagra no art. 10º objectivos de carácter social, como proporcionar condições de bem-estar e segurança. Criar condições prende-se com as questões de horários de funcionamento alargados e serviço de almoços.

Em relação aos horários do pré-escolar, a Lei determina no Art.º 12º que sejam “ouvidos os pais e encarregados de educação, sob proposta da direcção pedagógica e será homologado pela Direcção Regional” (ponto 3).

Em relação ao serviço de almoço, diz que este “se deve igualmente adequar à possibilidade de neles serem servidas refeições às crianças” (ponto 2).

A tutela Pedagógica Única:

Aquilo que caracteriza a educação pré-escolar, face a outros serviços de atendimento às crianças, são as suas características pedagógicas. A Lei 5/97 (Lei – quadro da Educação Pré-Escolar) “vem consagrar a Tutela pedagógica única por parte do Ministério da Educação” (Bairrão e Vasconcelos, 1997, p.17). Isto significa que quer em redes públicas quer em redes privadas, a componente pedagógica será da responsabilidade do Ministério da Educação.

Assim, pela Lei-Quadro, incumbe ao Estado definir aspectos *estruturais* (enquadramento normativo genérico, tutela do sistema, articulação com o ensino básico), *financeiros* (financiamento e contribuição das famílias), *organizacionais* (organização

pedagógica, incluindo a direcção pedagógica e a animação pedagógica, horários de funcionamento) e *pedagógicos* (linhas curriculares e qualificação do pessoal) (cfr. Formosinho, 1997b, p. 35).

É de realçar, no aspecto pedagógico, as Orientações Curriculares que vêm definir algum procedimento comum entre os profissionais de educação de infância e uma explicitação do trabalho destes profissionais quer perante outros profissionais, quer ainda perante pais e encarregados de educação.

Destacamos também o facto de ser criada a figura do director pedagógico responsável por “garantir a execução das linhas de orientação curricular e a coordenação da actividade educativa” (art. 11º, ponto 1). Como diz João Formosinho, “o director pedagógico é o garante da autonomia técnica das educadoras no seu desempenho profissional em qualquer contexto” (ibid., p. 36), mais concretamente quando os jardins de infância estão integrados em unidades organizacionais e administrativas com outros níveis de ensino, nomeadamente com o 1º ciclo do ensino básico.

Ao referirmos o 1º ciclo, referimos também a articulação que a Lei-Quadro, ao definir a educação pré-escolar como primeira etapa da educação básica, pretende implementar, como uma continuação do ensino anterior. A articulação entre estes dois níveis de educação será certamente um caminho seguro para mais sucesso.

Redes de Educação Pré-Escolar:

A Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar define ainda, nos seus Art.º 13.º e 14.º, a rede pública e a rede privada. No Art.º 13.º, consideram-se os estabelecimentos da educação pré-escolar “a funcionar na directa dependência da administração central, das Regiões Autónomas e das autarquias locais”. No Art.º 14.º, tem-se em conta aqueles que “funcionam no âmbito do ensino particular e cooperativo, em instituições particulares de solidariedade social e em instituições sem fins lucrativos que prossigam actividades no domínio da educação e do ensino”.

De facto, a existência de duas redes não será um factor integrador e facilitador da educação pré-escolar, pois, tradicionalmente, uma tem um carácter mais assistencial e outra tem um carácter mais educativo.

Contudo, esta Lei representa a integração das componentes educativas e sociais, de um serviço que se desenvolve junto da criança e da família, uma vez que desempenha no nosso sistema educativo a primeira etapa da educação básica.

Mas a Lei-Quadro da educação pré-escolar virá a ser regulamentada em vários pontos por outras legislações que lhe conferem consistência e a completam. Deste modo, iremos abordar o Regime Jurídico da Educação Pré-Escolar por o considerarmos fundamental dentro das políticas de mudança que a Lei-Quadro consagra.

1.6.2. O regime jurídico da educação pré-escolar

O Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho, vem contemplar o regime jurídico do desenvolvimento da educação pré-escolar e integra-se no programa de expansão e desenvolvimento neste nível de ensino, lançado pelo Governo, e aplica-se às redes de educação pré-escolar, pública e privada.

No preâmbulo deste Decreto-Lei percebemos a intenção do Governo de concretizar a acessibilidade a este nível de ensino com “a oferta global de educação pré-escolar até ao final do século de modo a cobrir 90% das crianças de 5 anos de idade, 75% de 4 anos de idade e 60% das de 3 anos de idade”. Para atingir este objectivo, diz o Decreto-Lei que se devem “mobilizar energias no sentido de ampliar a rede nacional de educação pré-escolar”.

Podemos dizer que este documento legal contempla quatro partes: uma em que se prevê uma cooperação institucional entre vários Ministérios, resultante do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social; outra em que se definem as condições de apoio financeiro ao desenvolvimento da rede nacional de educação pré-escolar; uma outra em que se definem as condições organizativas dos estabelecimentos de educação pré-escolar; e ainda outra em que consagra o direito de participação das famílias na elaboração do projecto educativo dos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Na opinião de Jorge Lemos, o Regime Jurídico da Educação Pré-Escolar será “susceptível de contribuir para a valorização do papel da Escola na sociedade portuguesa” (1997, p. 79), uma vez que, valorizando a educação pré-escolar, se está a valorizar as bases do ensino e da educação, valorizando-se, assim, a escola.

2. OS JARDINS DE INFÂNCIA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA EM PORTUGAL

2.1. A gestão democrática das escolas

Para melhor entendermos o modelo de gestão democrática das escolas, convém realçar algumas características da gestão do período que antecede o 25 de Abril de 1974. Assim, verificamos que não existiam processos de participação na organização e gestão das escolas. As práticas docentes eram repressivas e havia um controlo político ou ideológico das escolas. Também os responsáveis pela escola eram nomeados (reitores e directores). A gestão da escola era centralizada a todos os níveis e o tipo de liderança autocrática ou paternalista (Lima, 1998, pp. 205-208).

No período que se segue ao 25 de Abril de 1974, o regime de administração e gestão das escolas ficou conhecido pela gestão democrática da escola. No entanto, esta designação “é marcada pela ambiguidade, isto é, significa coisas diferentes (e muitas vezes antagónicas) consoante as forças políticas” (ibid., p. 255).

De facto, as principais características nos modelos de administração e gestão das escolas eram de uma democracia directa, no sentido em que as decisões eram tomadas por todos. Além de se constituírem órgãos colegiais de administração e gestão, deixou de existir um órgão unipessoal, e passou a assistir-se à recusa de nomeações. Paralelamente, há constituição de processos eleitorais a partir da representatividade da escola (ibid., pp. 276-277).

No âmbito da Gestão Democrática no Ensino Primário, iremos analisar o Despacho n.º 40/75, de 8 de Novembro, uma vez que a nível administrativo os Jardins de Infância da Rede Pública se regeram pela legislação do 1º Ciclo do Ensino Básico, embora a gestão se fizesse de acordo com o Decreto-Lei n.º 542/79.

2.1.1. O caso das escolas primárias

O Despacho n.º 40/75, de 8 de Novembro, define o modelo de gestão das escolas do 1º Ciclo, então Escolas Primárias⁵. Este modelo define as atribuições dos órgãos de gestão:

⁵ Poderíamos fazer a evolução do conceito que altera esta designação, mas não cabe aqui, neste estudo, fazer esta diferenciação.

“reestrutura o conselho coordenador distrital e amplia liberdade de decisão do Conselho Escolar. E ainda que de forma não obrigatória incentiva a participação dos pais, autarquias, comissões de moradores e de aldeias”.

Neste modelo de gestão existe um director de escola, que é eleito pelo conselho escolar. O conselho escolar pode ter agregado a ele, mas com funções consultivas, pais, alunos, funcionários e até a autarquia. Este modelo na escola primária irá vigorar desde 1975 até à implementação do Decreto-Lei n.º 115-A/98.

Compete ao Director de Escola representar a escola, decidir em conformidade com o conselho escolar, presidir, submeter a apreciação, executar deliberações do conselho escolar, assinar expediente, velar pela disciplina da escola, colaborar com a comissão concelhia tanto em aspectos pedagógicos, como administrativos, velar pelo cumprimento da lei, prestar colaboração às comissões de moradores, de pais, fomentar a frequência da escola, atender encarregados de educação (1.10).

Compete ao Conselho Escolar eleger o director da escola; decidir sobre as questões da vida escolar (dentro dos limites da lei); fazer propostas a outras entidades; apreciar casos de natureza pedagógica; proceder à análise e debate dos problemas didáctico-pedagógicos (ponto 1.7);

As Comissões de Concelho ou Zona Escolar localizam-se na sede de cada delegação ou zona escolar, onde funcionará uma secção administrativa e uma secção pedagógica (ponto 2.3).

São funções dos Delegados Escolares, no âmbito da Direcção Geral do Ensino Básico, da Inspeção-Geral do Ensino Particular, da Direcção Geral do Equipamento Escolar, organizar, elaborar, receber, ordenar, conferir, dar seguimento a participações, indicar, enviar, responder. Pela indicação verbal, podemos constatar que se trata de funções administrativas de intermediário entre a escola e a Direcção Escolar.

Em cada direcção escolar dos distritos funciona um conselho coordenador com a seguinte composição: director do distrito escolar e seus adjuntos, representantes dos serviços de orientação pedagógica da Direcção Geral do Ensino Básico, representante de cada comissão concelhia, representante do instituto de acção social escolar e representante do pessoal administrativo e auxiliar (ponto 3.2).

Este conselho tem a função de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão administrativa; exercer funções de carácter pedagógico; aplicar normas legais emanadas da

administração central; elaborar propostas; apreciar críticas e solucionar problemas; dar parecer sobre a rede escolar; pronunciar-se em caso de natureza disciplinar quando consultado.

Como podemos verificar, as funções de cada um destes órgãos são de concretização ou de fazer cumprir as normas emanadas pela administração central. Têm pouco poder de decisão e, por assim dizer, são veículos de que se serve o poder central para executar ou fazer executar as orientações superiormente deliberadas.

Se considerarmos a estrutura hierárquica deste modelo de gestão podemos ver que os professores estão na base, seguidos do director de escola, do conselho escolar, no que diz respeito ao que se passa dentro da escola. Depois, a nível concelhio, temos o delegado escolar, que pode ser considerado um nível de administração concelhia, seguido do director escolar que representa um nível de administração distrital. Mais tarde, em 1987, são criadas as direcções regionais de educação. No topo permanece o Ministério da Educação, que tudo supervisiona, decide, centraliza.

O Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, define o modelo de gestão do Ensino Preparatório e Secundário⁶. Deste modo se caminhou durante mais alguns anos, concretamente até 1989, altura em que é publicado o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

⁶ Licínio Lima (1998, p. 276) considera existirem duas edições da “gestão democrática” das escolas. Na primeira edição diz existirem três fases:

A primeira fase é denominada “gestão democrática directa”, vai de Abril a Dezembro de 1974 e é caracterizada pelas assembleias gerais de escola, pela auto-gestão das escolas que também detêm poder e são lideradas pelos partidos de extrema esquerda; a segunda fase da gestão democrática caracteriza-se por eleger democraticamente quem havia de dirigir a escola (ibid., p. 277); na terceira fase tenta-se pôr cobro à democracia directa, a qual dá lugar à democracia representativa e caracteriza-se principalmente pelos primeiros conselhos directivos terem paridade entre professores e alunos (ibidem).

A segunda edição de “gestão democrática” da escola caracteriza-se por um período de “normalização”. A pouco e pouco o Ministério da Educação vai controlando o poder, as escolas vão voltando ao normal funcionamento e voltam a ser centralizadas a nível de modelo de gestão (Lima, 1998, p. 278).

Deste modo, o Ministério da Educação publica regulamentação pormenorizada do funcionamento da escola, em que há definição dos seus limites de intervenção. As funções da escola ou dos órgãos de gestão são basicamente de execução. Os conselhos directivos cumprem decisões externas. Dá-se a centralização das decisões a nível do Ministério da Educação. No entanto o processo eleitoral mantém-se, mas é retirado poder aos órgãos de gestão das escolas.

Assim, com o Decreto-Lei n.º 769-A/76, estamos perante um modelo de gestão representativa e não directa do cooperativismo docente.

Algumas questões colocadas a este modelo: amadorismo; gestão só de professores; juventude dos presidentes dos conselhos directivos; o conceito de “gestão democrática” - as pessoas não fazem opções, vem tudo regulamentado. A escola fechada e isolada em si própria, permitiu resguardar-se de influências externas. O facto das pessoas serem eleitas pela escola, mas não cumprirem ordens da escola, mas sim do Ministério da Educação, por isso este modelo não ser coerente com a própria designação (Lima, 1998, pp. 281-282).

2.2. Definição de autonomia da escola

Antes de analisarmos o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, importa situarmos o conceito de autonomia e a sua evolução na nossa administração educativa.

Como referimos anteriormente, a LBSE abre caminho para um conjunto de conceitos que passam a estar no centro dos discursos educativos e políticos como a descentralização e a autonomia.

Vários autores têm procurado definir autonomia, no sentido de encontrar uma explicação para a amplitude e complexidade que este conceito contém.

Para Le Moigne (1983), a autonomia “é a propriedade de um sistema com capacidade para identificar-se e ser identificado – ao mesmo tempo – diferente e manter-se diferente do meio de que é solidário” (p. 523- cit. Macedo, 1995, p. 85). Nesta definição destacamos o facto de autonomia ser a capacidade de cada escola poder construir a sua identidade própria, fruto das múltiplas interações e da sua capacidade de se auto-organizar.

Berta Macedo considera que “a autonomia é a escola conhecer-se e organizar-se com o objectivo de resolver os próprios problemas e identificar novas metas a atingir”. (1995, p. 85). Na leitura de Berta Macedo destacamos a importância que a autonomia abarca ao ser possível a cada escola identificar os seus problemas e traçar metas como forma de os ultrapassar e atingir novos patamares.

João Barroso considera a autonomia como:

“um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais, e outros membros da sociedade local” (1997, p. 20).

Nesta definição, destacamos a distribuição de poderes internos e externos que se encontram na escola e que são imprescindíveis para a tomada de decisão e na escolha do caminho a tomar na organização.

Tal como refere Nóvoa (1992, p. 26), “a autonomia é um dos princípios centrais das políticas educativas dos anos 90. Trata-se de dotar as escolas com os meios para responderem de forma útil e atempada aos desafios quotidianos”. As políticas educativas percorreram um caminho que tem conduzido a que, nos anos 90, este conceito seja de facto “a vontade política de desenvolvimento diversificado das escolas” (Formosinho e Machado, 2000b, p. 94).

A preparar o caminho para a autonomia, encontramos nos anos 70,

“uma época em que o debate se centrou nas ideias da democracia e participação e a política educativa se guiou pelo paradigma da normalização democrática (...) considerada uma tarefa da responsabilidade do Estado” (ibid., p. 92).

Neste contexto, o conceito de autonomia escolar e educativa terá tido a sua origem na Constituição de 1976, quando no Art. 1.º se diz que “o Estado Democrático, baseado na soberania popular”, no Art. 6.º-1 afirma que “a organização do Estado se baseia nos princípios da autonomia das autarquias e da descentralização da Administração Pública”, para, mais à frente, o Art. 268.º declarar que “o Estado Democrático baseado na distribuição de poderes e participação dos cidadãos na gestão efectiva e na formação de decisões ou deliberações que lhe digam respeito”.

E é deste modo que, nos anos 80, do debate de ideias se passou para:

“concepções de democracia representativa ou de democracia participada e para a distinção entre direcção (democrática) e gestão (profissional), segundo uma paradigma de descentralização, em que a retórica descentralizadora ia abrindo caminho a práticas de centralização desconcentrada, num clima geral de Reforma Global” (Formosinho e Machado, 2000b, p. 92).

Será com a revisão da Constituição em 1982 e 1989, que se introduz um novo artigo, o 77.º, que especifica a participação democrática no ensino, estabelecendo “a participação de todos os interessados quer na gestão das escolas, quer na definição da política de ensino”.

Estes princípios da Constituição serão aplicados na Lei de Bases do Sistema Educativo Português (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro). O Art. 3.º g) estabelece ser necessário “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas... para adaptação às realidades,... participação das populações,... inserção na comunidade e decisão eficiente”.

No Art. 43.º (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), afirma-se que deve ser assegurado “o respeito pelas regras de democraticidade e participação”, na administração do sistema e que se devem adoptar “orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços”. Neste artigo, estabelece-se ainda que “o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação”. O Art. 45.º, ponto 2, destina a “participação de todos os implicados no

processo educativo”, na administração e gestão das escolas e no ponto 3, preconiza-se que “devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa”.

Em finais dos anos 80, começa a esboçar-se, por parte da administração central, um abandono de práticas de tomada de decisão a nível central e começa a manifestar-se “um desejo de impulsionar os estabelecimentos a tomar decisões estratégicas e coerentes com as causas nacionais da educação” (Formosinho e Machado, 2000b, p. 94).

Contudo, Licínio Lima (1995, pp. 57-71), ao fazer uma análise da administração educativa em Portugal, depois da publicação da LBSE, encontra contradições entre as decisões tomadas, os discursos proferidos e a produção normativa; uns não são congruentes com os outros.

E, nesta sua análise, começa por observar que houve críticas ao “centralismo educativo” (Estevão, 1982) e ao “centralismo burocrático” (Formosinho, 1984; João de Deus Pinheiro, 1985; Roberto Carneiro, 1987), fazendo a apologia oposta, de que é a partir da escola que se deve começar a estruturar a administração educativa para ser possível uma real descentralização (Lima, 1995, pp. 58-59).

Mas aquilo a que assistimos na realidade, é que estamos perante três atitudes diferentes, porque não estão em consonância, mas em contradição: produção discursiva, produção normativa e produção regulamentadora (ibid., p. 59).

Licínio Lima justifica a sua perspectiva dizendo que a reforma educativa contempla várias vertentes que se devem ter em conta e que são do ponto de vista sociológico, do contexto organizacional (que define o modelo de organização) e das práticas políticas, organizacionais e administrativas. Estas vertentes devem estar em articulação para que não existam ambiguidades e incongruências entre o discurso e a prática (ibidem). E aquilo a que se tem assistido é a um controlo centralizado por parte do Estado, através das Direcções Regionais, que Licínio Lima apelida de “capitanias”.

Nesta perspectiva, vemos que para Licínio Lima (1995, p. 67) a autonomia não existe senão a nível de conceito académico:

“a lógica do sistema não terá sido invertida, mas antes reconvertida; que não se poderá falar de muito mais do que de autonomia universitária, mas muito menos e, talvez, nem sequer de autonomia; que não se terá conseguido resgatar a escola das pressões burocráticas do ministério, mas antes que se terá procurado resgatar os serviços centrais do ministério das pressões executivas e de funcionamento sentidas a nível das escolas; finalmente, que as competências do nível central não são residuais, mas que são todas as essenciais, não

repartidas com as escolas, nem sequer com serviços regionais verdadeiramente descentralizados”.

Face a esta exposição, Licínio Lima (1995, p. 68) diz que a palavra autonomia é

“objecto de um processo de ressemantização e que pode vir a adquirir como significado essencial o de autonomia processual e implementativa (despojada de sentido democrático e descentralizador) ou até mera delegação política, remetendo para as escolas a gestão de conflitos (...) e execução das orientações políticas centralmente definidas”.

Neste âmbito, este autor refere ainda que a autonomia será uma espécie de “gerencialismo escolar”, seria relativa e funcional, no sentido de ser entendida como simples técnica de gestão e a autonomia conceptual no sentido de controlar e reduzir (ibid., pp. 68-69).

Também Barroso afirma que “a autonomia das escolas se traduz sempre num conjunto de competências (definidas normativamente) (...) é sempre relativa e é condicionada (...)” (1997, p.18). Não podemos, contudo, esquecer que a sua regulamentação não significa a sua plena concretização.

2.2.1. “A Autonomia Decretada”

Ao analisarmos o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, temos consciência que não se aplica aos jardins de infância nem às escolas do 1º ciclo. Mas parece-nos relevante por ser considerado um modelo em que se valoriza a autonomia da escola, como um processo para a descentralização administrativa. Contudo, o modo minucioso de concretizar a autonomia, explícito no próprio normativo, foi “por si só, insuficiente para instituírem formas de auto-governo nas escolas (essência da própria autonomia) (Barroso, 1997, p. 19).

O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, pretende redimensionar o perfil e a actuação das escolas (2.º e 3.º ciclos) nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, alargando, simultaneamente, a sua capacidade de diálogo com a comunidade em que se inserem.

A administração educativa, ao conceder autonomia às escolas, pretende essencialmente atingir dois aspectos: por um lado, que as propostas e os anseios dos próprios estabelecimentos de ensino sejam factor preponderante da mudança e por outro, que a autonomia se concretize através de competências próprias em vários domínios para os quais se exigem condições, recursos e apoios de várias ordens.

Deste modo, este estatuto confere à escola autonomia em quatro domínios.

Autonomia cultural – É reconhecida à escola competência para organizar ou participar em acções de extensão educativa, difusão cultural e animação socio-cultural.

Autonomia pedagógica – Compete à escola a gestão de currículos, programas e actividades educativas, avaliação, orientação e acompanhamento dos alunos, gestão dos espaços e tempos escolares e formação e gestão do pessoal docente.

Autonomia administrativa – Esta competência exprime-se no exercício de um vasto número de actos administrativos próprios nos serviços de admissão de alunos, de exames e de equivalências e nos domínios da gestão e formação de pessoal não docente, da gestão dos apoios socio-educativos e das instalações e equipamentos.

Gestão financeira – Não é concedida às escolas uma autonomia plena neste domínio, mas, mesmo assim, estabelece princípios reguladores mais simples e flexíveis, permite que a escola gire receitas próprias.

Como podemos constatar através da análise deste texto legal, o conceito de autonomia apresentado “corresponde a uma lógica de nítida visão limitada de autonomia” (Sousa, 2000, p. 73).

2.2.2. Um novo modelo em experimentação:

Abertura ao 1.º ciclo e Jardins de Infância

O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, ficou conhecido como o novo modelo de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino. No entanto, foi um modelo implementado em algumas escolas seleccionadas, em regime de experimentação, num total de cerca de cinquenta a nível nacional “e foi objecto de um tratamento (talvez demasiado) indiferenciado por parte da Administração” (Formosinho e Machado, 2000b, p.95).

Porém, despertou nos defensores da “gestão democrática uma militância pedagógica”, o que se comprova pela apresentação de listas aos órgãos de gestão e pela intenção de mostrar que com os mesmos meios se podia alcançar a eficácia deste modelo. Deste modo, “os efeitos do “novo regime” sentiram-se, embora de forma indirecta, e não só por contraposição, num raio muito mais vasto que as fronteiras dos estabelecimentos e das áreas escolares que o experimentaram” (ibidem).

Se o Decreto-Lei n.º 43/89 confere à escola do 2.º e 3.º ciclos e Secundário autonomia a nível cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, o Decreto-Lei n.º 172/91 vem também alargar à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo o que já havia sido implementado para os outros níveis de ensino.

Este modelo de gestão introduz ainda o conceito de “área escolar” para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, com a dupla aceção pedagógica e administrativa.

Este modelo de gestão preconizava um órgão de direcção que era o “conselho de escola” ou “conselho de área escolar”. É considerado um órgão deliberativo e na sua composição metade dos elementos são docentes e a outra metade representantes do pessoal não docente, representantes de pais, representante da autarquia, representantes de interesses económicos e representantes dos interesses culturais. Quanto ao processo de escolha, esta pode ser por eleição (docentes e não docentes) ou designação (interesses sócio-económicos, interesses culturais, autarquia e pais).

O mesmo Decreto-Lei preconiza também um órgão de administração e gestão em que pode existir um director executivo ou um órgão executivo. A sua composição é unipessoal tendo a colaboração de dois adjuntos. Quanto ao processo de escolha, esta é realizada pelo conselho de escola ou pelo conselho de área escolar ou ainda mediante concurso.

Na dependência destes dois órgãos anteriores situam-se o conselho administrativo e o conselho pedagógico. O conselho administrativo é um órgão deliberativo em matéria de gestão administrativa e financeira da escola. É composto pelo director executivo, um adjunto e o chefe dos serviços de administração escolar. A escolha é feita por inerência de funções. Quanto ao conselho pedagógico, é um órgão com funções consultivas e de coordenação e a sua composição é variável. No entanto, é composto por três a cinco professores, pelo director executivo, por dois pais e pelos coordenadores de núcleo. O processo de escolha é também por inerência de funções.

Existem ainda estruturas de orientação educativa que têm um coordenador, que é o representante no conselho pedagógico, eleito pelos professores do núcleo.

Este documento legal pretendia “situar a escola numa nova dimensão de liberdade e de responsabilidade, essencial à realização da reforma educativa” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio).

João Barroso (1991) evidencia duas zonas de ruptura com o modelo de gestão anterior. A primeira diz respeito “à tentativa de institucionalizar uma participação dos pais, de representantes da autarquia e dos interesses culturais e económicos na tomada de decisão interna à escola” (p. 76). O autor alerta para o facto de esta participação ser mais simbólica do que real, pois “só no quadro de uma efectiva descentralização (...) é que se pode falar em verdadeira participação da comunidade, na definição de uma política local do ensino” (p. 77). A segunda ruptura mais expressiva nesta mudança liga-se com a profissionalização da gestão e a gestão colegial do anterior modelo é substituída pela gestão unipessoal “com o argumento de que era preciso dar maior “eficácia”, “eficiência”, “estabilidade”, “responsabilidade” (p. 78). Nesta perspectiva João Barroso considera que se regressa a uma concepção racional da organização na perspectiva de “burocracia mecanicista” de Mintzberg (ibidem).

Também Natércio Afonso (1995) considera que este modelo introduz duas inovações cruciais na administração dos estabelecimentos de ensino, que resultam da separação das funções de direcção e gestão. De um lado, o conselho de escola com os representantes da comunidade educativa, como órgão de direcção da escola, do outro o director executivo, nomeado pelo conselho de escola, formalizando assim uma área profissional específica com formação especializada para a gestão escolar, “de modo a garantir melhores níveis de qualidade técnica nos procedimentos de gestão, por comparação com os níveis de desempenho dos gestores “amadores” eleitos pelos seus pares docentes” (p. 110).

Ainda Pedro D’Orey Cunha (1997) atende que este modelo “deve ser considerado como uma reforma cultural profunda” (p. 241). Para este autor, o quadro normativo caracteriza-se pela existência de separação entre direcção e gestão das escolas; por se atribuir uma máxima participação no órgão de direcção e o máximo de eficiência na gestão; e por se atender à responsabilização dos órgãos de gestão perante o órgão de direcção.

Através do Relatório de Acompanhamento e Avaliação⁷ podemos também apreciar as principais conclusões acerca deste modelo de gestão.

⁷ Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 172/91), Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997), Ministério da Educação.

2.2.3. Novamente o discurso sobre a “autonomia”

O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) parece ser uma segunda edição reformulada, pensada, discutida “através de debate público, largamente participado”, do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, ao mesmo tempo que parece ir procurando desbravar um caminho para a conquista na construção da autonomia das escolas, que se nos apresenta como o fio condutor que tem vindo a ser aperfeiçoado (pelo menos a nível normativo).

No Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, realçam-se conceitos de *direcção, gestão, autonomia, projecto educativo, comunidade educativa, contratos de autonomia*, que parecem ser indissociáveis uns dos outros. Todos estes conceitos contribuem para a definição deste modelo de administração e gestão, estabelecendo-se entre eles uma dialéctica de acção e de dependência como que tornando as partes o complemento para a realização do todo.

No primeiro parágrafo do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98 encontram-se explicitados os seus objectivos gerais: autonomia das escolas (entendida como um processo gradual); descentralização; democratização; assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades; qualidade do serviço público de educação.

Também ao longo do preâmbulo, podemos encontrar a concepção de escola que este modelo preconiza. A escola é entendida como o centro de políticas educativas, dotada de um projecto educativo próprio. Considera-se a escola inserida na comunidade e capaz de estabelecer parcerias sócio-educativas, assumindo e partilhando responsabilidades com toda a comunidade educativa.

Este decreto concede à escola uma autonomia relativa com alguma flexibilidade organizativa, num quadro de regras fundamentais comuns a todas as escolas. Contudo, “consagra um conceito mais alargado de autonomia” (Sousa, 2000, p. 74), em relação aos documentos legais anteriores. Faz-se uma referência especial à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo, dando-lhes a possibilidade de formar agrupamentos. Preconiza-se ainda uma nova atitude da administração (central, regional, e local) que possibilite melhores respostas aos desafios da mudança e a uma maior eficácia.

À administração é imputado o papel do apoio e regulação, da compensação das desigualdades e uma transferência gradual de competências para a escola.

Em suma, os princípios fundamentais destes modelos são:

Democratização e participação de todos os intervenientes no processo educativo – é reconhecido a todos os membros da comunidade educativa o direito de escolher através de eleição os respectivos órgãos de administração e gestão das escolas;

Representatividade dos órgãos de administração e gestão – pretende-se salvaguardar a representação dos interesses de toda a comunidade educativa dando-lhe assento na Assembleia de Escola e no Conselho Pedagógico;

Estabilidade e eficiência da gestão escolar;

Transparência dos actos de administração e gestão;

Primado dos critérios pedagógicos e científicos sobre os administrativos;

Responsabilização do Estado e dos diversos intervenientes no processo educativo.

Neste modelo de direcção, administração e gestão, entende-se como “autonomia” a capacidade de a escola “tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional”.

A “autonomia” é possível de concretizar através de três documentos:

Projecto educativo que estabelece os princípios, valores, metas e estratégias que orientam a actividade da escola;

Regulamento interno que define o regime de funcionamento da escola, estrutura organizativa, direitos e deveres dos membros da comunidade educativa;

Plano anual de actividades em que se especifica a programação e organização das actividades e identificação dos recursos.

Este diploma “afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adopta uma lógica de matriz consagrando regras claras de responsabilização”. Assim, a autonomia é concedida de uma forma “gradual” através de contratos de autonomia (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio).

O “contrato de autonomia” é definido como “o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados” (art. 48.º, nº1). Os contratos de autonomia revelam abertura ao alargamento das margens de autonomia das escolas, na base de projectos e numa lógica de contratualização e de “localização” da escola. Contudo, volvidos seis anos ainda não foi celebrado nenhum contrato de autonomia, nem foram dados os passos necessários para a sua concretização. Será que algum dia se irão celebrar os contratos de autonomia?

Na análise deste documento legal observamos algumas indefinições. Se por um lado estão consagradas neste decreto alguma abertura e alguma flexibilidade normativa, como por exemplo ao afirmar que “afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adopta uma lógica de matriz” (Decreto-Lei n.º 115-A/98), por outro, parece deixar alguma incerteza quando declara que “mediante certas condições as escolas podem gerir melhor os recursos educativos” (ibidem). Quais são essas condições?

Concretamente, nenhum “contrato de autonomia” foi celebrado e as escolas continuam a aguardar orientações para os efectuar. Será que alguma vez os vão realizar? Então se os “contratos de autonomia” eram uma forma gradual de a escola adquirir e construir a sua autonomia e não se celebraram, perguntamos a que nível se situa a autonomia da escola?

Segundo Formosinho e Machado (2000a, p. 53), da discussão que antecedeu a aprovação deste novo diploma, eram atribuídas ao governo as seguintes intenções:

1. “desresponsabilização do Estado pelo sistema público de ensino, apesar do seu desmentido explícito no preâmbulo do projecto de diploma em discussão;
2. incentivo de uma categorização diferenciadora dos estabelecimentos pelo seu estágio contratual de autonomia;
3. subversão dos concursos e incentivos aos clientelismos pela introdução da possibilidade de atribuição a cada escola de uma quota de renovação do contrato de docentes não pertencentes aos quadros para a satisfação das suas necessidades;
4. engodo contratual pela não especificação das atribuições dos diversos níveis (central, regional e local) da Administração Educacional no cumprimento do contratado e dos critérios que presidirão à avaliação no final do contrato de autonomia da primeira fase”.

De facto, apesar do discurso ser de descentralização, assistimos a uma centralização desconcentrada como nos indica também a concepção de contrato de autonomia que é definido como “o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados” (art. 48.º, n.º 1).

O caminho para a autonomia da escola parece-nos que ainda tem muito que percorrer. Porém, têm-se vindo a construir etapas para a sua concretização e os documentos legais publicados, as discussões que se têm realizado, os debates, a própria experiência que se tem adquirido, a avaliação realizada, parece-nos, que se têm traduzido em aprendizagens que a escola tem realizado no caminho percorrido.

Mas o Jardim de Infância a nível administrativo não se encontra só na dependência da administração central, mas também da administração local, concretamente das autarquias locais. Por isso, consideramos igualmente pertinente fazer o enquadramento da administração local municipal para melhor compreendermos a teia de relações que se estabelecem em redor dos jardins de infância da rede pública e da educação pré-escolar.

3. O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

3.1. Percurso do Municipalismo: do séc. XIX ao 25 de Abril de 1974

O desempenho das autarquias municipais constitui um processo de intervenção e de interacção junto das populações e com as populações que nos parece natural, pois será a dimensão mais directa da política governamental (central), na sua expressão de nível local, na sua valorização cultural e de identidade com cada realidade social, geográfica, económica.

Sousa Fernandes (1999, p. 162) diz-nos que se quisermos procurar a base da concepção de município,

“como uma república local e célula estruturante do Estado democrático encontramos a sua origem moderna na época liberal, foi retomada no início da I República e fundamentou as opções democráticas assumidas após 1974, referentes à descentralização e poder local”.

Vemos, assim, que é no séc. XIX, em que o centralismo liberal está em vigência, que Alexandre Herculano⁸ (1810-1877) traça uma nova concepção de municipalismo,

⁸ Podemos ver um pouco do pensamento de Alexandre Herculano nos vários estudos realizados sobre a sua criação literária, sobre o historiador, sobre a sua faceta política-social.

“Alexandre Herculano era um adepto fervoroso da Carta Constitucional, outorgada em 1826 e quando triunfou o setembrismo mostrou-se seu acérrimo opositor. Nunca se mostrou adepto da centralização cabralista, incompatibilizando-se também com o movimento que conduziu à Regeneração” (Oliveira, 1996, p. 199).

“A vitória liberal em Portugal foi também a vitória da centralização. A igualdade dos cidadãos perante a lei passava pela afirmação da supremacia do Estado sobre os poderes locais, autonomias municipais e suspensão dos privilégios do Antigo Regime. (...) Esta restrição à autonomia municipal e a um mais alargado campo de acção individual, submergidos pelo forte poder central, provoca resistências, quer das populações, quer dos doutrinadores. O binómio centralização-descentralização é um tema de constante polémica entre políticos e doutrinadores. (...) na perspectiva herculaniana, o municipalismo tem os mesmos efeitos que, para outros, a democracia realiza. As “extremidades do corpo da Nação” são, como afirma, as povoações, os lugares, os concelhos. A descentralização mostra o país real. Fomentar o municipalismo significa, para Herculano, fomentar o patriotismo” (Mattoso, 1993, pp. 221-222).

baseada na descentralização. Também José Félix Henriques de Nogueira (1820-1858) partilha, esta concepção, mas ainda mais idealista porque admite que o “Estado era uma organização federativa, resultante de uma república de municípios”. Já com a I República encontramos Manuel Augusto Alves da Veiga (1850-1924) que retoma as ideias federalistas de Henriques Nogueira. Mais tarde, António Sérgio⁹ (1883-1969) parece ser um continuador de Alexandre Herculano ao propor “a organização municipal como modelo de referência para a organização da escola” (Fernandes, 1999, p. 162).

António Sérgio considera que “a educação do povo, é o elemento fundamental de toda a política democrática” (1972, p. 259) e que “a escola deve integrar-se o mais possível na vida económica e social da aldeia, e servir directamente as suas necessidades fundamentais” (ibid., p. 261), baseando a sua proposta de educação numa política municipalista e cooperativista que respondesse às necessidades de cada comunidade, em que os jovens pudessem desenvolver o espírito crítico alicerçado num ensino experimental e em que a “liberdade espiritual” estivesse sempre presente.

Mas podemos considerar o quadro atrás descrito como tendo sido teórico. Contudo, houve algumas tentativas de operacionalizar esta descentralização através da atribuição de competências e autonomia ao município, quer no período liberal quer na I República, as quais acabaram por ser sujeitas à centralização que vai ser uma característica da evolução da política e da administração portuguesa na época moderna (Fernandes, 1999, p.163).

Todavia, nem todos os intelectuais portugueses durante o século XIX se mostram adeptos desta descentralização através do poder municipal, defendendo a centralização. Muitos escritores portugueses dessa época (Eça de Queirós, Camilo Castelo Branco, Júlio Dinis, entre outros) criticam o município pois vêem-no como “um espaço povoado por uma população boçal e analfabeta governada por uns caciques medíocres e incultos que manipulam as eleições ao serviço da sua carreira política ou das clientelas dos partidos no poder” (ibidem). Também durante a I República várias vezes se levantam contra a atribuição de competências aos municípios.

A acrescentar ao que está dito, podemos caracterizar como burguesa a ideologia político-social de Herculano, pois “visava, a constituição de uma classe média cada vez mais alargada, consciente e activa; da “plebe” inculta e proletária temia-se tanto quanto dos privilegiados”. Defendia uma “monarquia representativa (...), em que o poder político coubesse a homens esclarecidos e independentes que pensassem pela totalidade dos cidadãos: daí não ser adepto das eleições directas e abertas a todos, mas das eleições indirectas e do voto censitário”. (...) Contudo viu na “origem e funcionamento dos municípios (cometendo alguns erros), o foco de crescimento da classe média, que considerava a construtora do futuro” (Biblos, 1997, pp. 984-986).

⁹ “Promotor do cooperativismo de associações, ajudou a fundar várias unidades desse tipo” (Antunes, 1974, pp. 1807-1810).

Deste modo, podemos verificar que o município é sinónimo de controlador do Estado e por isso é mal visto pela oposição. Nesta conjectura observamos que “o município liberal, republicano ou salazarista não passa de uma extensão local do Estado e é na política educativa do Estado que se tem de integrar qualquer intervenção camarária na educação e não meramente na política municipal” (Fernandes, 1999, p. 166).

Na segunda metade do século XX, o Estado promove a educação popular, mas a carência de recursos será um dos obstáculos para a falta de investimento na educação, uma vez que às autarquias já competia “a construção, conservação e manutenção das escolas primárias” (Pinhal, 1997, p. 182).

Será depois do 25 de Abril de 1974 que renasce o municipalismo com a eleição dos seus órgãos através de sufrágio universal, com a conquista da autonomia que permite a cada município estabelecer as suas prioridades de intervenção, com o reforço de verbas municipais, o que também possibilitou que o município começasse a investir na educação. A mudança de legislação sobre as finanças locais abriu, de igual modo, a possibilidade a que cada município pudesse ter as suas receitas próprias, assim como contar com a transferência de verbas do orçamento do Estado (Pinhal e Dinis, s/d, p. 15).

3.2. Mudanças ocorridas após o 25 de Abril de 1974

Foi com o 25 de Abril de 1974 que a participação municipal na educação se começou a acentuar e mais concretamente a partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986. Contudo, esta participação não se tem manifestado pacífica, pelo contrário, tem encontrado alguma resistência.

Nos anos 70, as Autarquias Locais não têm competências importantes a nível de educação. Nos anos seguintes, esta situação não se alterou muito no sentido da melhoria das condições de trabalho que as escolas oferecem, mas começa a desenvolver-se uma colaboração entre as autarquias e as escolas (Pinhal e Dinis, s/d, p. 16).

3.2.1. Mais competências para os municípios

Nos anos 80, assistimos à publicação de nova legislação que atribui mais competência às autarquias locais, mas que parece que acabaram por não influenciar muito o sistema educativo segundo Pinhal e Dinis, que evocam dois motivos que justificam a afirmação anterior: por um lado, essa legislação carecia de regulamentação que não foi

completamente regulamentada; por outro lado, foram atribuídas competências relacionadas com aspectos de apoio ao sistema educativo, mas não influentes no que diz respeito ao desenvolvimento e funcionamento dos sistemas educativos locais (Pinhal e Dinis, s/d, p. 16).

Ao nível das competências, será na década de oitenta que, através do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, se definem mais competências para as autarquias em relação à educação: construção e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico, da acção social escolar e dos transportes escolares, da criação de equipamentos para a educação de adultos e da organização de actividades de ocupação dos tempos livres da juventude escolar. Podemos ver, por um lado, que o Estado não reforça o poder das autarquias, mas antes liberta-se de tarefas e encargos (Pinhal, 1997, p. 184). E, por outro lado, o município, tendo alargado o seu financiamento à educação, continua sem poderes na gestão e administração da escola (Fernandes, 1999, p. 169).

Entretanto, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, embora nos princípios orientadores se apresente um discurso no sentido da descentralização, não se determinaram novas competências educativas para as autarquias locais (ibidem). Contudo, a Lei de Bases do Sistema Educativo “abriu uma nova fase no reconhecimento da autarquia como agente educativo” (Fernandes, 2000, p. 37). Será também com a publicação desta Lei que os municípios passam a estar representados no Conselho Nacional de Educação.

Realçamos ainda neste período o surgimento da Associação Nacional de Municípios Portugueses que, segundo Sousa Fernandes (1999, p. 172), aparece com o objectivo de:

“conjugam esforços para realizar investimentos de âmbito supramunicipal, para reivindicar recursos do poder central ou para poder captar fundos europeus só disponíveis para projectos intermunicipais”.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses tem desempenhado um papel de intervenção nas políticas municipais, assim como tem assumido uma posição crítica e de reflexão face às propostas do governo.

Neste quadro, há ainda a referir o papel que tem desempenhado a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, no sentido de promover a coesão entre os municípios, sobretudo quando a negociação com o poder central é divergente, que é quase sempre.

3.2.2. O discurso normativo da descentralização

Na segunda metade dos anos noventa, surgem novas medidas (do ponto de vista normativo e prescritivo) no sentido da “descentralização”, que se traduzem no desenvolvimento da “autonomia” das escolas e aumento das competências atribuídas às autarquias locais no campo da educação, estamos a referir-nos à Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece que a administração quer central quer local deve “coordenar a sua intervenção, através de formas de parcerias e de modo a evitar sobreposições de actuação (Art. 2.º, ponto 3). Refere também que a transferência de competências deve ser feita de forma gradual (Art. 4.º, ponto 1). A intervenção dos municípios estende-se da educação pré-escolar ao ensino básico.

Para além das competências já legisladas (construção e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico, da acção social escolar e dos transportes escolares, da criação de equipamentos para a educação de adultos e da organização de actividades de ocupação dos tempos livres da juventude escolar), permite ainda acrescentar: a elaboração da carta escolar, a criação dos conselhos locais de educação, o assegurar da gestão dos refeitórios dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, a garantia do alojamento de alunos, a comparticipação no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar, o apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, a participação no apoio extra escolar e gerir pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (Capítulo III, artigo 19.º).

A novidade deste documento legal parece-nos ser a elaboração da carta escolar e a criação do conselho local de educação (Art. 19.º, ponto 2).

Igualmente a criação dos Conselhos Locais de Educação “poderia ser o início de uma estrutura descentralizadora a nível local” (Fernandes, 1999, p. 170), assim como a elaboração da Carta Escolar Concelhia, ou seja, “uma participação mais efectiva das autarquias no planeamento da educação” (Pinhal, 1997, p. 186).

Contudo, na prática, este rol de competências parece-nos que não contribui, ainda, para a descentralização das políticas educativas.

Neste quadro de competências dos municípios portugueses algumas questões se nos colocam, sobretudo a nível da articulação e participação que se estabelece com a escola e com os jardins de infância.

Com o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, “novo modelo de gestão e administração da escola”, “a representação municipal está situada ao mesmo nível da representação dos pais, das associações docentes, das instituições privadas de ensino e de outras organizações económicas, profissionais ou culturais” (ibid., p. 170). O mesmo se podendo dizer do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, o “regime de autonomia, administração e gestão” dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário.

Contudo, no Boletim da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, n.º 59, de Janeiro de 1998, a propósito da discussão sobre o modelo de autonomia e gestão da escola, a associação pronuncia-se dizendo que “da parte das autarquias sempre houve toda a abertura para se assumirem novas competências”. Mais à frente acrescenta-se que “os municípios são os melhores conhecedores das realidades locais e da necessidade do ensino”, pelo que “motivam uma intervenção mais activa dos municípios como agentes dinamizadores do processo”. Por tudo isto, “a participação dos municípios não poderá estar à margem da gestão estratégica, administrativa, financeira e organizacional dos estabelecimentos”. Contudo, “os municípios recusam-se a pagar sem participar na gestão e administração da escola. E no modelo proposto (na altura), apenas está representado na Assembleia de Escola e com um estatuto de parceiro igual ou menor, relativamente a todos os outros intervenientes”.

Neste contexto, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses defendia a criação de contratos de autonomia tripartidos (Administração Central, Administração Local e Escola), onde se estabelecessem direitos e deveres de cada um e onde se definissem as competências municipais.

Há ainda a considerar que a Lei-Quadro da educação pré-escolar prevê a criação de uma rede pública municipal de jardins de infância, o que significa que a autarquia pode construí-los, pô-los a funcionar, o que já vem fazendo desde os anos 80, mas sem os criar, pois essa tarefa estava destinada ao Ministério da Educação.

Na sequência da implementação normativa de medidas de descentralização e de regulamentação, surge o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que vem reforçar as

competências das autarquias relativamente à educação e ao ensino não superior, através da transferência de competências da administração central para a administração local.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, diz-se que este diploma “visa suprir lacunas” que os anteriores diplomas nesta área não especificaram, nomeadamente em relação aos conselhos municipais de educação e à carta escolar (neste diploma o “conselho local de educação” passa a designar-se “Conselho Municipal de Educação” e a “carta escolar”, “Carta Educativa”). Mas também:

“regulamenta competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino” (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro de 2003, preâmbulo).

O Conselho Municipal de Educação é apresentado no Decreto-Lei n.º 7/2003 (Art.º 3.º) como sendo uma instância de coordenação e consulta que pretende promover a coordenação da política educativa municipal, procurando a articulação com os agentes educativos e demais parceiros, que acompanha o funcionamento do sistema educativo, que propõe acções com vista a uma maior eficiência e eficácia.

Quanto à Carta Educativa, é definida como:

“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 sócio-económico de cada município” (Art.º 10.º).

A elaboração da Carta Educativa é da competência da câmara municipal, “sendo aprovada pela assembleia municipal respectiva, após discussão e parecer do Conselho Municipal de Educação”. Também “o apoio técnico necessário à elaboração da Carta Educativa compete ao Ministério da Educação, que disponibiliza toda a informação necessária, bem como a prestação de serviços adequados”. Assim como os custos relativos à elaboração da carta escolar são atribuídos, em partes iguais, às câmaras municipais e ao Ministério da Educação (Art.º 19.º)

Com este documento, Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro de 2003, vemos que as competências das autarquias, que se circunscreviam essencialmente à educação pré-escolar e ao primeiro ciclo do ensino básico, se estendem agora a todo o ensino básico e

secundário, nomeadamente através da Carta Educativa e do Conselho Municipal de Educação.

Reconhecemos que a descentralização administrativa da educação através das autarquias locais tem sido um processo lento¹⁰. Por um lado, o Estado mostra alguma hesitação em ceder poder, por outro lado, as autarquias recuam, esperando recursos de modo a garantir as novas competências. Também o espírito de colaboração e parceria entre os vários níveis de administração se opõe à predominância de competências exclusivas (Pinhal e Dinis, s/d, p. 18).

Podemos observar que se assiste a uma progressiva mudança em relação ao município, pois ele tem deixado de ser considerado

“apenas um contribuinte do sistema educativo ou um gestor de interesses privados no domínio da educação para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública” (Fernandes, 2000, p. 38).

No entanto, na perspectiva de Lemos Pires (1995a, p. 440), “considera-se essencial valorizar e definir uma participação mais efectiva da autarquia municipal e local no desenvolvimento da educação básica, evitando, porém a sua municipalização”.

Também Licínio Lima (2003, p. 5) nos mostra o triângulo estado/autarquia/escola ao afirmar que:

“sou adepto de mais competências e atribuições para as autarquias, que são órgãos autónomos e descentralizados da administração pública e portanto são órgãos democráticos, mas com a condição de essa descentralização a favor dos municípios não ser feita contra e em prejuízo da escola”.

Como podemos constatar, a descentralização e a autonomia da escola parece que estarão sempre dependentes de outros organismos, que poderão ter uma intervenção mais ou menos forte, consoante as suas filosofias de actuação, o que poderá resultar em benefício para uns e em prejuízo para outros.

Este discurso da descentralização e da autonomia da escola relaciona-se com “as relações entre o centro e a periferia, um debate ainda não esgotado que tem ocupado uma

¹⁰ No entanto consideramos que não existe outro caminho uma vez que rejeitámos, em referendo, a regionalização.

fatia não negligenciável do tempo e da atenção quer a legisladores quer a investigadores das ciências sociais” (Neto-Mendes, 1999, p. 118).

Mas voltando à actuação dos municípios, podemos considerá-la segundo várias dimensões, o que nos irá permitir classificar a sua intervenção junto da comunidade educativa.

3.3. Dimensões de actuação dos municípios

João Pinhal apresenta-nos estudos de Agnès Henriot-Van Zanten, a propósito do desempenho dos municípios franceses, em que são consideradas duas dimensões de actuação: “dimensão cultural” e “dimensão instrumental”. A primeira dimensão,

“menos dependente de disponibilidades financeiras, pode ser ilustrada, pelos impulsos ao desenvolvimento de actividades culturais, ou pela realização de monumentos simbólicos, ou ainda pela criação de espaços de encontro entre as pessoas”.

A segunda dimensão, mais dependente de disponibilidade humana e financeira, “respeita às acções destinadas a resolver problemas imediatos do sistema educativo e das instituições educativas locais, ou acções a longo prazo” (Pinhal, 1997, p. 188).

Podemos também abordar a perspectiva de Maria Belén Caballo Villar que nos fala da cidade educadora, que se fundamenta, por um lado, no estabelecimento de estruturas dinâmicas no acesso a recursos educativo-culturais e, por outro lado, na implicação de todos os agentes educativos nesse território educativo (2001, p. 20).

Para finalizar, podemos dizer com Ivo José Both que “o ensino constitui uma das áreas sociais que, quando em acção integrada, interagente e complementar com as demais, faz resultar a educação” (1991, p.206). E esta será uma das funções da municipalização ao serviço da educação.

Depois de termos apresentado o Jardim de Infância, a administração em que se enquadram, quer central, quer local municipal, iremos proceder ao cruzamento da educação do infância com os vários níveis de competências.

4. REPERCUSSÕES DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA E AUTÁRQUICA NO PRÉ-ESCOLAR

Ao fazermos o cruzamento da educação de infância com a administração educativa e municipal, colocam-se alguns problemas decorrentes da visão que se tem da infância. Importa aqui realçar a distribuição de competências entre a Administração central, regional, local e institucional da educação segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo.

A Lei de Bases do Sistema Educativo prevê “a pluralidade de centros de decisão dependentes entre si, ou seja, descentralizados e com poderes próprios (competências)” (Fernandes, 1988, p. 105). Por “competência” entende-se, na Lei de Bases do Sistema Educativo, “o poder para desencadear certas actividades” (Art.º44.º).

Esta pluralidade de centros de decisão prende-se com as perspectivas e ideologias do contexto político. Assim, o quadro político no contexto da “Reforma de 1973” era o de um Estado autoritário e administrativamente centralizado, ao passo que o contexto político da LSBE é o de um estado democrático e descentralizado” (Fernandes, 1988, p. 106). Este contexto político será desencadeador de duas concepções diferentes de “democratização do ensino”. Deste modo, em 1973

“a democratização é entendida como o reforço na distribuição de recursos educativos (...) Na LBSE, além dessa distribuição de recursos que, aliás, é substancialmente alargada, a democratização é entendida também como uma distribuição de poder nas decisões educativas, através da descentralização dos órgãos e da participação popular na definição da política educativa e na direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino” (ibid., pp. 106-107).

Neste contexto, a nível administrativo, os jardins de infância oficiais dependiam do Ministério da Educação, com as estruturas administrativas intermédias (Ministério da Educação, Direcção Escolar, Delegação Escolar, jardim de infância). No contexto actual, (em que está em debate uma proposta de revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo), embora o jardim de infância dependa do Ministério da Educação, Direcção Regional, Centro de Área Educativa, há também protocolos com o Ministério da Segurança Social e cada vez mais com o Poder Local (autarquias), assim como a nova estrutura de administração e gestão das escolas (Agrupamentos).

Deste modo, parece-nos que as competências vão estando repartidas por vários organismos, justapondo-se uns e sobrepondo-se outros. Parece-nos de igual modo que a

distribuição de poderes nas decisões políticas a que ficou sujeito o sistema educativo, nos permite perceber uma pluralidade de distribuição de competências.

4.1. Competências da Administração Central

De acordo com a LBSE, e na interpretação de Sousa Fernandes (1988, p.115), “a administração central tem, em termos formais, competências regulamentares para estabelecer normas genéricas de aplicação das leis emanadas do Governo ou da Assembleia da República”.

Uma das competências da administração central definidas na LBSE é a “alocação de recursos”, que se centra praticamente na rede escolar: “definição dos critérios gerais de implementação da rede escolar, da tipologia das escolas e seu apetrechamento, bem como das normas pedagógicas a que deve obedecer a construção de edifícios escolares” (Art.º 44). A aplicação destes critérios será da competência da administração regional.

Outra das competências da administração central situa-se a nível da “definição e implementação do currículo”. A LBSE apresenta duas definições de currículo: uma em sentido mais restrito e que define o currículo “como o elenco de matérias ou disciplinas ensinadas na escola” (Fernandes, 1988, p.118); outra em sentido mais amplo que designa currículo como “o conjunto de actividades programadas pela escola e não apenas o elenco de disciplinas onde se contempla uma parte das actividades programadas” (ibidem).

Também são estabelecidos na LBSE alguns princípios a que obedece a formulação dos currículos, como sejam a globalização da acção educativa, a flexibilidade curricular e a integração das actividades educativas. Contudo, para a implementação da LBSE, “o acento na formação académica e profissional dos professores e a melhoria das condições institucionais de exercício da acção educativa serão dois meios essenciais para a garantia desse tratamento equitativo” (ibid., p. 122).

Ainda outra competência da administração central é a “avaliação e supervisão do sistema educativo”. É estabelecido na LBSE que a “avaliação deve ser continuada, que deve ter em conta os aspectos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e ainda os de natureza político-administrativa e cultural” (Art.º 49.º). O carácter da avaliação pressupõe dois tipos de competências: saber profissional e sentido jurídico-formal. Quer dizer que a avaliação pode ser realizada pela

escola, universidade, centros de investigação ou pode ser realizada pela administração central. A supervisão do sistema educativo é realizada pela inspecção, que embora colocada no “âmbito da administração central tem um estatuto especial” (Fernandes, 1988, p. 124). Esta, segundo a LBSE, Art.º 53.º, “goza de autonomia no exercício da sua actividade”. É assim um “departamento funcionalmente descentralizado (...) encarregado de supervisionar os serviços e os agentes educativos” (Fernandes, 1988, p. 124).

4.2. Competências da Administração Regional

Com a criação das Direcções Regionais de Educação, pelo Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro, e como prevê a LBSE, “estes órgãos regionais de administração exercem poderes de direcção, dispondo de competências próprias, não dependentes da administração central, no âmbito administrativo, financeiro, científico e pedagógico” (Fernandes, 1988, p. 124). Por seu lado, as escolas dependem hierarquicamente das Direcções Regionais e não da administração central.

Depois da criação das DRE, assistimos a mais duas leis orgânicas do Ministério da Educação: uma em 1993 (Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril) e outra em 2002 (Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro). Mas, a par da publicação das leis orgânicas, assistimos também a regulamentações específicas de reestruturações de serviços e competências (Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de Outubro; Decreto-Lei n.º 141/93 de 26 de Abril, Portaria n.º 79-B/94, de 4 de Fevereiro).

No entanto, não assistimos, ao longo dos tempos, a uma descentralização administrativa, mas a uma desconcentração administrativa, como mais à frente teremos ocasião de mencionar.

Neste quadro, as competências atribuídas à administração regional podem classificar-se em três grandes áreas: recursos educativos, definição e implementação curricular e direcção e gestão dos estabelecimentos escolares.

As competências respeitantes aos “recursos educativos” subdividem-se em equipamentos escolares, recursos financeiros, recursos humanos e apoios sócio-económicos, pedagógicos e psicológicos.

Assim, as competências relacionadas com os “equipamentos escolares” situam-se ao nível de “planeamento e reorganização da rede escolar regional, criação de escolas

(incluindo agrupamentos, desmembramentos e extinção de escolas), construção e equipamentos de edifícios e sua conservação” (Fernandes, 1988, p. 126). No entanto, estas competências estão “extremamente limitadas pelas normas legais e pelas orientações gerais estabelecidas pela administração central” (ibidem).

Quanto às competências no domínio dos “recursos financeiros”, prevê-se que a administração regional possa gerir recursos, ou seja, ter autonomia financeira. Deste modo, “as verbas globais são distribuídas pelo Governo para cada região, segundo critérios gerais definidos pelo próprio poder político”, o que permite que “os departamentos regionais de educação elaborem os orçamentos regionais, a partir das receitas previstas por dotações do orçamento geral do Estado e de outras receitas de âmbito regional” (ibid., p. 127).

Quanto aos “recursos humanos”, as competências da administração regional, segundo a LBSE, situam-se no “estabelecimento de quadros, concursos e provimento, remuneração e gestão” (ibid., p. 128).

No que concerne à competência no campo dos “apoios sócio-económicos, pedagógicos e psicológicos”, podemos observar que a acção social escolar – refeições, cantinas, transportes, alojamento, manuais e material didáctico e bolsas de estudo – já é competência das Câmaras Municipais anteriormente à publicação da LBSE, o que quer dizer que “estes serviços já se encontravam descentralizados e desconcentrados” (ibid., p. 131). Os serviços de apoio psicológico e pedagógico “requerem uma implementação desconcentrada, quanto possível ao nível da escola, e coordenada com as restantes tarefas educativas” (Fernandes, 1988, p. 132).

A competência de “definição e implementação curricular” prende-se com a criação de cursos que respondam às solicitações regionais e estará mais ligada ao ensino secundário. Contudo, mesmo a implementação de cursos específicos terá uma componente regional, “mas existirão sempre componentes de âmbito nacional” (ibid., p. 133), que nos parece continuarem a ter uma forte intervenção da administração central.

Relacionada com a competência de “d direcção e gestão das escolas”, os órgãos regionais desconcentrados “superintendem na sua constituição e funcionamento”, através de:

“homologação dos órgãos eleitos, designação das direcções de escolas durante o período de instalação, desencadeamento dos processos eleitorais quando as escolas os não realizam nos prazos previstos e nomeação de direcções de escolas por impossibilidade de realizar actos eleitorais” (Fernandes, 1988, p. 136).

Perante esta competência da Administração Regional, podemos interrogar-nos sobre que descentralização para os estabelecimentos escolares ou que autonomia para decidir das suas opções de direcção e de funcionamento.

4.3.Competências da Administração Local

Podemos, de forma resumida, apontar as principais competências da administração local no sistema educativo de acordo com três tipos de acções exercidas:

- a) “Através de competências próprias, no âmbito dos equipamentos e acção social escolar;
- b) Através da participação de representantes autárquicos na direcção dos estabelecimentos de educação e ensino;
- c) Através da colaboração, mediante acordos pontuais ou protocolos, nas actividades de complemento educativo realizadas pelas escolas” (Fernandes, 1988, p. 139).

Realçamos que, particularmente na educação pré-escolar, a administração local desempenhou um papel importante na actividade educativa, no uso das suas competências legisladas e no sentido de responder aos interesses e necessidades das localidades.

Como já vimos atrás, estas competências têm vindo a ser reforçadas, sobretudo em relação à educação pré-escolar, mas tem vindo a estender-se até ao ensino secundário. Destacamos aqui a criação da “Carta Educativa”, como instrumento operacionalizador da rede escolar, e o “Conselho Municipal de Educação”, como órgão consultor e participativo nas políticas educativas locais. Além destas competências, sublinhamos também a participação da autarquia no órgão de administração e gestão das escolas e dos agrupamentos.

4.4.Competências das Escolas

A LBSE vem conceder às escolas autonomia administrativa, científica, pedagógica e financeira. No entanto, na prática, este processo tem sido lento, embora a legislação posterior à LBSE, nomeadamente, no que concerne à autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário (Dec.-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) aponte nesse sentido.

Assiste-se, por um lado, a uma “redução do papel do Estado na orientação educativa”, por outro, à

“participação de entidades locais na actividade educativa da escola e, nomeadamente, a eleição de representantes dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias e de outras entidades para a direcção das escolas só tem sentido, se eles puderem interferir na orientação do ensino, ou seja, na definição do plano educativo de cada escola” (Fernandes, 1988, p. 141).

Esta participação de entidades locais (representantes de professores, das famílias, das autarquias e de outras entidades de interesses culturais, económicos ou desportivos) na construção do projecto educativo da escola deveria conferir alguma autonomia à escola, mas não nos parece que tal tenha acontecido.

A escola ainda continua a ser muito executiva, mais do que autónoma, uma vez que se move dentro de muitos limites. A autonomia, embora esteja decretada, como também já fizemos referência, não se conquista por decreto, vai-se conquistando com a prática, utilizando os recursos disponíveis para o efeito. Contudo, parece-nos que uma tradição centralizadora continua a marcar os passos de quem quer caminhar rumo à “autonomia”. Mesmo que o discurso seja de “autonomia”, não significa que na prática esta se exerça, pois encontra muitos obstáculos à sua concretização, a começar pelas mentalidades, que também não se mudam por decreto. Parece que é tudo um caminho de aprendizagem. E como refere Paulo Freire, “ninguém é autónomo primeiro, para depois decidir. É decidindo que se aprende a decidir” (citado por Lima, 2003, p. 6).

4.5. Algumas questões de fundo

Depois de abordarmos as competências da administração central, regional, local e da escola, colocam-se-nos algumas questões em relação à educação pré-escolar e ao modo como é feita a articulação com cada nível de administração. Por isso, apresentamos uma série de reflexões que nos dão uma perspectiva da posição da educação pré-escolar no contexto educativo português.

Maria Emília Zão considera que existem três problemas de fundo que se colocam à educação de infância:

Primeiro problema: “a educação das crianças pequenas e a decisão de quando e onde devem iniciar a sua escolarização, uma questão a resolver no âmbito da esfera familiar e não ao nível do Estado” (1997, p. 342). Isto significa que a educação de infância

é muito mais uma questão familiar do que de Estado, o que pode criar algumas indecisões políticas e até de iniciativas.

Segundo problema: a forte tradição da função social. Às funções sociais da educação pré-escolar têm-se associado as funções educativas. Todavia, o crescente número de mulheres a trabalhar fora de casa com necessidade de guarda para os seus filhos e também a necessidade da educação pré-escolar “assumir a função compensatória das desigualdades sociais e culturais” (ibidem) colocam novos desafios a este nível de educação.

Terceiro problema: a “grande diversidade socio-institucional e socio-pedagógica” (ibid., p. 343). Em Portugal encontramos jardins de infância públicos do Ministério da Educação, jardins de infância do Ministério do Emprego e Formação Profissional, jardins de infância privados, cooperativos e de solidariedade social, não falando em alguns casos de jardins de infância tutelados pelo Ministério da Justiça. À diversidade institucional junta-se a diversidade pedagógica (ibidem).

Assim, temos assistido desde sempre à valorização do discurso acerca da educação pré-escolar, coincidente, aliás com a sua falta de concretização.

4.5.1. A Educação de Infância em Portugal

Desde a Monarquia Constitucional que se valoriza o papel da educação de infância. Quando é implantada a República também muito se legislou, mas faltaram os meios para a concretização da educação de infância. Durante o Estado Novo houve mais recuos do que avanços, pois a política educacional privilegiava que fosse a mãe a ocupar-se da educação dos filhos.

Com o 25 de Abril de 1974, inicia-se novo processo. Cria-se o Sistema Público de Educação Pré-Escolar e assiste-se à concretização de uma Rede Pública de Educação Pré-Escolar. Mas entre 1986 e 1996 há uma estagnação da expansão da rede pública da educação pré-escolar. Há outra preocupação no sistema educativo que não contempla a educação pré-escolar. No entanto, assiste-se cada vez mais a uma maior procura. Esta procura vai ser satisfeita, em grande medida, pela rede privada que alarga a sua acção. E a rede pública também se vai ajustar a novas realidades, como por exemplo o alargamento de horário, a articulação da função pedagógica com a função social. Também a comunidade científica e sindicatos estão preocupados com a qualidade oferecida pela educação pré-escolar.

Em 1995, educadoras de infância “unem-se em torno de duas frentes sindicais e marcam posição e os meios de comunicação social dão visibilidade social aos problemas e debates produzidos acerca deste nível de ensino” (Zão, 1997, p. 347). No entanto, o Estado não assume plenamente o princípio de democratização da educação, mas caminha no sentido da liberalização deste nível educativo. Há forte contestação da oposição e o Conselho Nacional de Educação emite dois Pareceres (Parecer n.º 1/94 e Parecer n.º 2/95) no sentido de dar visibilidade e dignificar a educação pré-escolar.

Com a mudança de governo, em 1996, a educação pré-escolar volta a ser prioridade, agora do governo socialista. No entanto, num primeiro momento, continuamos a não encontrar diferença significativa. O Estado continua a não assumir a criação de jardins de infância, mas assume um papel “mobilizador”.

Com a publicação da Lei-Quadro da educação pré-escolar, os princípios e pressupostos são aceites por todos os partidos políticos com assento na Assembleia da República. Nesta Lei há uma concepção diferente de Rede de Educação Pré-Escolar e também do papel do Estado na sua intervenção nos jardins de infância.

Assistimos, assim, por um lado, ao Estado que delega funções noutras instituições para a criação de jardins de infância e, por outro lado, a uma forte intervenção no seu desenvolvimento e funcionamento (tutela pedagógica).

Também se coloca a questão da universalização gratuita e isso será consagrado na gratuidade da componente pedagógica em qualquer jardim de infância público ou privado sem fins lucrativos (cfr. Zão, 1997, pp. 341-351).

Deste modo chegamos aos dias de hoje e assistimos a uma justaposição de papéis, serviços, tutelas, tempos, espaços e agentes educativos.

4.5.2. A “justaposição” de papéis

A componente pedagógica e a componente social vieram permitir que os jardins de infância, na sua maioria de lugar único¹¹, tenham pessoal dependente do Ministério da Educação e de outros organismos, numa conflitualidade de indefinições de papéis.

¹¹ Considerando que um jardim de infância de lugar único pode ter uma frequência máxima de 25 crianças, apresentamos as seguintes estatísticas que justificam a nossa afirmação. Segundo Estatística da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário (ME), em 1978/79 o número total de jardins de infância oficiais era de 142; em 1981/82 o número total era de 1.548 (Zão, 1997, p. 345). Segundo estatísticas do Ministério da Educação em 1987/88 o número de jardins de infância da rede oficial do Ministério da Educação, criados pelo governo totalizavam 2.852, sendo que 509 jardins têm 25 crianças; 712 têm entre 20 e 24 crianças; 884 têm entre 15 e 19 crianças; 548 entre 10 e 14 crianças; 182 têm entre 5 e

Essa ambiguidade, ou melhor, “justaposição”, segundo Formosinho e Sarmento (2000, pp. 17-21), coloca-se a vários níveis:

Justaposição de serviços – dois tempos para um só espaço: na mesma sala desenvolve-se a componente pedagógica e por falta de outro espaço desenvolve-se, na mesma sala com o mesmo grupo de crianças, a componente social;

Justaposição de tutelas – jardins de infância de lugar único e tutela dupla: os jardins de infância estão sujeitos à tutela da administração regional (coordenação da área educativa) e à tutela das autarquias;

Justaposição de agentes educativos – dois adultos com dois perfis e dois tipos de prestação de contas: as educadoras de infância pertencem ao Ministério da Educação, são colocadas por concurso, com perfil profissional; as auxiliares/animadoras da acção educativa pertencem na sua maioria à autarquia, com contratos precários, sem formação adequada;

Justaposição de educadores por efeito da mobilidade docente – jardins de infância de lugar fixo e docente móvel: à educadora de infância com mobilidade de lugar, contrapõe-se pessoal auxiliar de vínculo precário em regime de continuidade;

Justaposição de tempos: excesso de tempo pedagógico e falta de tempo lúdico: as auxiliares/animadoras da acção educativa, sem formação específica, tendem a imitar o que vêem fazer às educadoras, por um lado, procurando entrar em competição com as educadoras, por outro para receberem o apoio dos pais e ainda para mostrarem concretização de trabalho desenvolvido.

João Formosinho (ibid., p.25), ao elencar estas justaposições que se verificam na educação pré-escolar, aponta também como solução possível o enquadramento institucional e organizacional:

“os Jardins de Infância devem ser inseridos em contextos educacionais mais abrangentes, contextos que incluam outros serviços de educação básica, designadamente o primeiro ciclo do ensino básico, com o qual há afinidades de natureza diferente”.

9 crianças e 17 funcionam com 0 a 4 crianças. É de referir que o número de jardins de infância em funcionamento é inferior ao número de jardins de infância criados pelo governo (3.151) (Bairrão e al., 1990, p. 21).

As estatísticas de 2000/01 dizem-nos que existem 4034 jardins de infância da rede pública, dos quais 69 funcionam com menos de 5 crianças; com 5 a 9 alunos funcionam 383; entre os 10 e os 14 alunos funcionam 655; com 15 a 19 alunos funcionam 596; entre 20 a 24 alunos o número de jardins é de 724; de 25 a 29 alunos encontramos a funcionar 615 jardins; de 30 a 49 alunos funcionam 588 jardins; de 50 a 99 alunos funcionam 374 jardins e entre 100 e 249 alunos funcionam 29 jardins de infância. (Estatística do Ministério da Educação, DAPP, ano lectivo de 2000/2001, p. 29).

Sugere ainda que, num mesmo espaço, deve existir um só tipo de coordenação e que “a repartição de competências entre o Estado e as autarquias corresponde a uma situação de transição”, pelo que será fundamental uma unidade organizacional que assegure a coordenação (ibidem).

Parece-nos fundamental a coordenação e a articulação de serviços, de modo a garantir a cada um o seu lugar, dentro de um quadro de competências e responsabilidades, sem ambiguidades ou conflitos, de forma a construir um projecto educativo comum, que seja o garante das aspirações, dos desejos e responda às necessidades de cada organização educativa.

Em suma

*“Merecem louvor os homens que em si mesmos encontraram o impulso, e subiram
nos seus próprios ombros ” (Séneca)*

A educação de infância, sendo considerada a primeira etapa da educação básica (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar: Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro; Regime Jurídico da Educação Pré-Escolar: Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho), nem sempre tem sido tratada como tal. De facto, mais uma vez podemos referir que o facto de estar decretado e fazer parte do discurso legal, quando operacionalizado nem sempre se respeita esse princípio da educação de infância. Assim, como pudemos ver ao longo deste capítulo, a educação de infância tem sofrido avanços e retrocessos.

Com o 25 de Abril de 1974, foi interrompida a Reforma do sistema educativo em curso, assistindo-se a iniciativas populares na abertura de instituições para a infância. Pela Lei n.º 5/77, foi criado novamente o Sistema Público de Educação Pré-Escolar. Em 1979, foram publicados os Estatutos dos Jardins de Infância da Rede Pública. Se estes Estatutos são um marco histórico, não o é menos a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, ao reconhecer à educação pré-escolar um papel no Sistema Educativo Português. No entanto, não o considera escolar nem o integra no ensino básico. Pensamos que daqui decorrerão algumas indefinições que hoje se estão a viver em relação à educação pré-escolar. Contudo, as propostas de revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo apresentadas pelo Governo e pelos diversos partidos políticos, relativamente à educação pré-escolar, só a do Partido Comunista propõe a alteração e considera no Art.º 4.º, ponto 2,

que “a educação pré-escolar é reconhecida como a primeira etapa da educação básica, numa perspectiva de educação ao longo da vida”.

Os Estatutos dos Jardins de Infância virão a ser alterados pela Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º5/97), assim como as filosofias que lhe estão subjacentes. Esta Lei evidencia duas tutelas nos jardins de infância da rede pública: a tutela pedagógica e a tutela social. O Ministério da Educação passa a tutelar a função pedagógica em todos os jardins de infância, quer sejam públicos ou privados.

Também assistimos ao enquadramento administrativo dos jardins de infância da rede pública e vemos as tendências actuais em que educadoras de infância integram os órgãos de gestão e administração dos agrupamentos de escolas, para além da maior participação e representatividade na vida da comunidade educativa.

Todavia, as perspectivas no momento actual para a educação pré-escolar não se vislumbram muito risonhas. O facto de estarem em discussão propostas de alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, as propostas apresentadas pelo Governo não parecem beneficiar este sector de educação. Também a aplicação do Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro não parece muito consensual, questionando-se sempre a actuação desigual de autarquia para autarquia. Acresce ainda toda a “justaposição de papéis” enunciada por João Formosinho (2000) e a que fizemos alusão e que colocam a educação pré-escolar repartida entre várias competências organizacionais.

Será uma questão de “paixão ou questão de Fado” como afirma Maria Emília Zão? Ou será o assumir de compromissos que a educação de infância necessita? Ou será ainda que a educação de infância não é mesmo a primeira etapa da educação básica, com refere por exemplo, a Lei-Quadro da Educação de Infância ou o Regime Jurídico da Educação Pré-Escolar? Se o é, então porque vive a educação de infância de avanços e retrocessos, ou melhor, de modas, como mencionam alguns autores, entre eles Maria Emília Zão?

II CAPÍTULO - UM OLHAR SOBRE A CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRATIVA EDUCATIVA

Introdução

*"...sempre que um homem sonha, o mundo pula e avança, como bola colorida entre as
mãos de uma criança (Antônio Gedeão);*

Ao estudarmos a escola como organização, inserida na nossa sociedade, queremos conhecer e compreender o modo de se organizar e de se assumir no quadro da administração educacional.

Este capítulo é essencialmente composto por quatro partes:

Numa primeira parte, procuraremos definir organização como “entidade complexa” para chegar à definição de organização escolar.

Numa segunda parte, faremos alusão a alguns modelos teóricos de organização, no sentido de encontrarmos algum paralelismo com a organização escolar, que nos permita entender e posicionar melhor na abordagem da nossa problemática.

Numa terceira parte, desenvolveremos os conceitos de centralização e descentralização administrativa, por entendermos que o modo como se desenvolve a administração educativa influencia o processo de participação e a autonomia das escolas.

Na parte final deste capítulo, faremos a ligação da centralização e da descentralização administrativa com a autonomia e a participação nas escolas.

1. ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

1.1. Definição de organização escolar

Nascemos, crescemos, vivemos e morremos, rodeados por organizações e fazendo parte de um número considerável delas (cfr. Hall, 1984, p. 2). Por isso, ao longo dos tempos, terão surgido variadas definições:

“umas mais genéricas (Etzione e H. Leibenstein, entre outros), outras de cariz mais sociológico (como o de R. Mayntz), de concepções mais aglutinadoras, que partem das Organizações como Sistemas Sociais Abertos e Contingentes (Katz e Kahn, Blau & Scott, Burns, Laurence & Lorsch...)” (Castro, 1995, p. 95).

Para Laurence e Lorsch (1969, p. 3), a definição de organização situa-se numa perspectiva behaviorista, quando afirmam que “uma organização é a coordenação de diferentes actividades de contributos individuais com a finalidade de efectuar transações planeadas com o ambiente”.

Chester Barnard considera que as organizações são:

“sistemas sociais baseados na cooperação entre pessoas e que a organização somente existe quando ocorrem três condições: interacção entre duas ou mais pessoas, desejo de disposição para a cooperação e finalidade de alcançar objectivo comum” (cit. por Chiavenato, 1993, p. 564).

Nesta perspectiva, é valorizada a cooperação e a interacção, como factores determinantes para que exista organização.

Toda esta diversidade de perspectivas parece acrescentar algo a outras já formuladas e atribui às organizações o estatuto de “entidades complexas”. A este propósito, realçamos a definição de organização, segundo Hall, como sendo:

“uma colectividade com uma fronteira relativamente identificável, uma ordem normativa, escalas de autoridade, sistemas de comunicações e sistemas de coordenação de afiliação; essa colectividade existe numa base relativamente contínua em um ambiente e se engaja em actividades que estão relacionadas, usualmente, com um conjunto de objectivos” (1984, p. 23).

Pelo exposto, podemos incluir nesta definição a organização escola, enquanto colectividade que desenvolve acções, em determinado ambiente, com determinada estrutura social, com normas de interdependência social que ligarão diferentes intervenientes que possuem um conjunto de objectivos.

Para Berta Macedo a escola é:

“uma organização com características próprias, sistema local de formação e aprendizagem, constituído por alunos, professores, pais/encarregados de educação, representantes do poder autárquico, económico, e social que compartilhando uma herança comum, constituem um todo, com características específicas e com uma dinâmica própria” (1995, p. 113).

Podemos dizer com Adelino Costa (1998, p. 12) que o conceito de organização escolar “a sua definição e caracterização passa pelas diferentes perspectivas, pelas diversas

imagens organizacionais com que a escola é visualizada”. Acrescenta também a perspectiva de Licínio Lima (1992 a, p. 42), que nos diz que “será difícil encontrar uma definição de organização que não seja aplicável à escola”.

Mas se a definição de organização tem evoluído ao longo dos tempos, também a imagem de organização tem tido a sua evolução e em cada época parece ser o “retrato” social dessa mesma época. Por isso, iremos apresentar vários modelos de organização que nos possibilitam compreender e analisar o modelo (ou modelos) de organização que hoje temos na escola.

2. MODELOS TEÓRICOS ORGANIZACIONAIS

As organizações têm sido estudadas ao longo dos anos, nomeadamente, desde o início do século XX, e esses estudos têm evoluído. Também o estudo da escola como organização surgiu a partir da década de 50. Inicialmente, a administração da escola foi investigada em adaptação aos modelos organizacionais empresariais (cfr., Castro, 1995, p. 98).

Podemos considerar uma classificação das diferentes teorias da administração segundo Chiavenato (1993), agrupando-as em dois grandes campos: abordagens prescritivas e normativas e abordagens explicativas e descritivas. No primeiro agrupamento encontramos a teoria clássica, a teoria das relações humanas e a teoria neoclássica. O segundo agrupamento abrange a teoria da burocracia, teoria estruturalista, teoria comportamental, teoria dos sistemas e teoria da contingência.

Esta classificação das teorias da administração possibilita-nos compreender melhor as diferentes classificações a que assistimos ao longo do estudo das Teorias sobre as correntes Científicas da Organização Escolar e aos diferentes modos de as agrupar e designar pelos diferentes autores. Dependendo do enfoque que colocam na abordagem que realizam, assim apresentam diferentes tipos e modelos de classificação das teorias da organização escolar.

Per-Erik Ellström (1984) aponta uma classificação de modelos organizacionais segundo uma tipologia de quatro tipos: modelo racional, modelo político, modelo dos sistemas sociais e modelo anarquista. A base da conceptualização dos quatro modelos

organizacionais é apresentada distinguindo-se duas dimensões: por um lado, o grau de clarificação, o consenso de objectivos e preferências organizacionais e, por outro lado, o nível de ambiguidade tecnológica e dos processos organizacionais (pp. 53-54).

Tony Bush (1988) aponta cinco modelos de gestão educativa: modelo formal, modelo democrático, modelo político, modelo subjectivo e modelo ambíguo.

Nuria Felip (1989) apresenta uma classificação com base em sete tipos de modelos de acordo com uma ordem cronológica: modelos racionais, modelos naturais, modelos estruturais, modelos de recursos humanos, modelos de enfoque nos sistemas, modelos políticos e modelos simbólicos.

Adelino Costa (1998) perspectiva a organização escolar de acordo com seis imagens organizacionais da escola, recorrendo a uma terminologia metafórica: a escola como empresa, a escola como burocracia, a escola como democracia, a escola como arena política, a escola como anarquia e a escola como cultura.

Esta revisão bibliográfica não pretende ser exaustiva, mas apenas mostrar que “a possível postura a adoptar para poder estruturar uma análise sistemática da realidade organizacional escolar se torna difícil e muito variada” (Felip, 1989, p.20).

É nossa intenção apenas abordar quatro modelos de organização escolar: modelo burocrático, modelo político, modelo democrático e modelo cultural, por nos parecer que serão aqueles que melhor se enquadram no nosso estudo. Passaremos a procurar o paralelo entre algumas Teorias Organizacionais e a organização escola: Modelo Burocrático, Modelo Político, Modelo Democrático e Modelo Cultural.

2.1. A Teoria Burocrática

A palavra burocracia, na linguagem do senso comum, tem o significado de “ineficiência”. Numa “linguagem organizacional, significa uma organização racional” (Formosinho, 1985, p. 1). Este terá sido o significado atribuído por M. Weber ao termo, numa linha “interpretativa”, mais do que “prescritiva” (Teixeira, 1995, p. 11).

Assim, podemos definir burocracia como:

“uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objectos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objectivos” (Chiavenato, 1993, p. 411).

Nesta teoria, podemos enunciar como principais características: a “normativização da acção (toda a actividade é regulamentada por orientações escritas, precisas e previamente definidas); a hierarquia de autoridade e de funções com clara distribuição de competências; a impessoalidade nas relações; a distinção entre administração e propriedade; os funcionários seleccionados por concurso ou por habilitações, só devendo obediência aos deveres objectivos da sua função” (Weber, 1966, pp. 16-19).

A Teoria da Burocracia é uma teoria que se deve aplicar a organizações grandes e complexas como refere Owens (Felip, 1989, p.26).

2.1.1. Relação do modelo burocrático com a escola

Na teoria da burocracia, podemos encontrar muitas ligações à escola. Parece, de algum modo, aquela que estará enraizada com mais força, porque terá sido aquela que, durante mais tempo, terá sido privilegiada pelas forças político-sociais.

Muda a legislação, mas essa mudança nem sempre é acompanhada pelos actores. Por isso, parece ainda haver necessidade de toda esta legalidade (confronto com o ponto um), definida centralmente.

A existência da hierarquia, que parece continuar a caracterizar todo o sistema da administração educacional, é um exemplo da relação que existe entre esta teoria e a administração, na qual se situa a escola.

Adelino Costa (1998, p. 39) enuncia alguns indicadores que evidenciam a “imagem burocrática da escola”:

“- centralização das decisões nos órgãos de cúpula dos ministérios da educação, traduzida na ausência de autonomia das escolas e no desenvolvimento de cadeias administrativas hierárquicas; - regulamentação pormenorizada de todas as actividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho; - previsibilidade de funcionamento com base numa planificação minuciosa da organização; - formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino (modelo piramidal); obsessão pelos documentos escritos (duplicação, certificação, arquivomania); - actuação rotineira (comportamentos standardizados) com base no cumprimento de normas escritas e estáveis; - uniformidade e impessoalidade nas relações humanas; pedagogia uniforme; - concepção burocrática da função docente”.

Estes indicadores encontrados na organização escolar mostram algumas vantagens, mas também algumas desvantagens do modelo de organização.

2.1.2. Vantagens e desvantagens desta teoria

Esta teoria tem as suas vantagens e desvantagens.

Vantagens – Para Max Weber, este modelo teórico permite “racionalidade, precisão, rapidez nas decisões, univocidade de interpretação, uniformidade de rotinas e procedimentos, continuidade da organização, redução do atrito entre as pessoas, constância, subordinação dos mais novos aos mais velhos, confiabilidade, hierarquia formalizada” (Chiavenato, 1993, pp. 426-427). Isto quer dizer que, numa organização burocrática, tudo é pensado, interpretado e executado ao pormenor, numa hierarquia de cargos e responsabilizações.

Merton realça duas características desta teoria: a obediência aos superiores e o preenchimento de vagas, por concurso (Teixeira, 1995, p. 13). Para este autor, a burocracia não será tão eficiente como pretendia Weber, mas apresenta uma série de “disfunções” que levam à “ineficiência” (Chiavenato, o.c., p. 438).

Desvantagens – Um excesso de papelada, de regras, de universalidade dessas regras, que provocará resistência à mudança, assim como as relações formais entre os actores e a obediência a superiores hierárquicos (cfr. *ibid*, p. 431).

2.2. Modelo Democrático de escola

Existem terminologias que pelo seu valor semântico agradam às pessoas. Encontrar um modelo de organização com a designação de democrático é algo que compraz à generalidade dos intervenientes educativos. De facto, a designação de democrático apresenta um carácter polissémico, como refere Adelino Costa (1998, p. 55). Contudo, podem elencar-se alguns indicadores deste modelo de organização como o “desenvolvimento de processos participativos na tomada de decisões; a utilização de estratégias de decisão colegial através da procura de consensos partilhados; a valorização dos comportamentos informais na organização relativamente à sua estrutura formal; o incremento do estudo do comportamento humano (necessidade, motivação, satisfação, liderança) e defesa da utilização de técnicos para a correcção dos desvios (psicológicos, assistentes sociais, terapeutas comportamentais); uma visão harmoniosa e consensual da organização; o desenvolvimento de uma pedagogia personalizada”.

O modelo democrático de organização apoia-se fundamentalmente na Teoria das Relações Humanas e nas novas concepções de Administração daí decorrentes.

2.2.1. A Teoria das Relações Humanas

Esta teoria nasceu nos Estados Unidos com Elton Mayo, quando este apresenta as conclusões da experiência designada por Hawthorne. O referido estudo foi uma reacção à Teoria Clássica de Administração (cfr. Chiavenato, 1993, p. 135). Aquela experiência está na base e permitiu definir os princípios da Teoria das Relações Humanas.

Deste modo, as ideias principais desta teoria, segundo Elton Mayo, poderão resumir-se da seguinte forma: “a pessoa é vista mais como um ser social do que como um ser individual. A pessoa apoia-se no grupo; a ênfase passa da tarefa para a pessoa, já que se admite que o nível de produção depende da satisfação do pessoal e que esta decorre da integração social obtida na empresa e do enriquecimento do posto de trabalho; o operário move-se mais por necessidades de reconhecimento social do que por benefícios materiais; a administração não pode ignorar que dentro da organização existem vários sub-grupos” (citado por Teixeira, 1995, p. 19).

Como podemos observar, a Experiência de Hawthorne, centrada em valores humanos, conseguiu que a preocupação central da administração que se enfatizava na tarefa e na estrutura, passasse a enfatizar-se nas pessoas. Isto irá contribuir para que se encontrem novas áreas de investigação em que o objecto de estudo será “os factores humanos e psicológicos do comportamento organizacional” (Costa, 1998, p. 58).

É também de salientar nesta Teoria que Elton Mayo valoriza a cooperação e esta não pode ser produzida por meio da regulamentação, pois ela desenvolve-se por meio da interacção. Considera ainda que o conflito social pode surgir na “incompatibilidade entre os objectivos organizacionais da empresa e os objectivos pessoais dos empregados”. Mas para ele o conflito social deve ser evitado através das relações sociais e da cooperação. Mayo “não vê possibilidade de solução construtiva e positiva do conflito social. Para ele, o conflito é o germe da destruição da própria sociedade” (Chiavenato, 1993, p. 151). Por isso se diz que esta Teoria procura o consenso através da cooperação.

Como já referimos, foi a partir das Experiências de Hawthorne que a ênfase administrativa foi colocada nas pessoas. Mas Elton Mayo foi apenas o iniciador desta escola. Podemos falar também em Kurt Lewin, Maslow, Argyris, Likert, McGregor, que partiram dos pressupostos da Teoria das Relações Humanas e desenvolveram diferentes

abordagens, das quais iremos destacar a Teoria Comportamental e a corrente do Desenvolvimento Organizacional, por nos parecerem aquelas que, junto com a Teoria das Relações Humanas, de algum modo, constituem a abordagem ao modelo democrático das organizações.

2.2.2. Relação da Teoria Comportamental com a escola

A Teoria Comportamental surge na continuação dos estudos da Teoria das Relações humanas e como que se desdobra desta, criticando-a, mas mantendo

“(…) os seus conceitos fundamentais e utilizando-os como pontos de partida ou de referência e reformulando-os profundamente, a Teoria Comportamental rejeita as concepções ingênuas e românticas da Teoria das Relações Humanas” (Chiavenato, 1993, p. 537).

Nesta Teoria é estudado o comportamento individual das pessoas e, por isso, é fundamental estudar a motivação humana. Abraham Maslow apresenta-nos uma hierarquia de necessidades (em pirâmide) em que na base se encontram as necessidades mais baixas (necessidades fisiológicas) e no topo as necessidades mais elevadas (necessidades de auto-realização) (1987, pp. 15-26).

Fredeick Herzberg formulou a Teoria dos dois factores: higiene e motivação, que tentam explicar o comportamento das pessoas em situação de trabalho.

Por outro lado, Douglas McGregor (1980) formulou dois estilos de administração opostos que designou de Teoria X e Teoria Y. A primeira baseia-se na teoria tradicional, excessivamente mecanicista e pragmática, em que estão presentes uma “filosofia de gerência por direcção e controle” (p. 48) e “construída sobre o mínimo denominador comum humano: o trabalhador manual do início da era industrial” (p. 49). A segunda baseia-se nas concepções modernas a respeito do comportamento humano, em que “o lado humano da empresa tornou-se uma das maiores preocupações da empresa” (p. 51).

Na Teoria X as pessoas são vistas como meros recursos ou meios de produção, reflectindo um estilo de administração duro, rígido e autocrático. Esta Teoria pode ser a representação da Teoria Clássica da Administração e da Teoria da Burocracia. Na Teoria Y destaca-se o princípio da integração: “a criação de condições tais que permitam aos membros da organização alcançarem melhor os seus próprios objectivos dirigindo os seus esforços para o sucesso da empresa” (ibid., p. 54). Esta segunda Teoria possibilita o

crescimento e desenvolvimento da pessoa, pois permite a participação nas decisões da organização de modo descentralizado.

Rensis Likert aponta uma classificação de sistemas de administração definindo quatro tipos diferentes de sistemas organizacionais, que ficou conhecido como os “Perfis Organizacionais de Likert”. “Sistema 1: Autoritário e Forte”, “Sistema 2: Autoritário Benévolo”, “Sistema 3: Consultivo” e “Sistema 4: Participativo”. Cada um destes sistemas é caracterizado em relação a quatro variáveis: processo decisório, sistema de comunicação, relacionamento interpessoal e sistemas de recompensas e punições (Likert, 1973, pp. 257-271).

Chester Barnard propôs a Teoria da Cooperação, pois considera que as pessoas não agem individualmente, mas em interação umas com as outras, influenciando-se mutuamente.

Herbert Simon considera que “a organização é um complexo sistema de decisões”, pois numa organização não são só os superiores hierárquicos que tomam decisões, mas todos estão constantemente a tomar decisões (ibid., p. 567). De facto, a Teoria das Decisões nasce com Simon. Nesta Teoria realçamos que o processo decisório é:

“complexo, depende das características pessoais do tomador de decisões, da situação em que está envolvido e do modo como percebe a situação. Este processo desenvolve-se em sete etapas: percepção da situação, análise e definição do problema, definição de objectivos, escolha da alternativa mais adequada ao alcance dos objectivos, avaliação e comparação dessas alternativas, implementação da alternativa escolhida” (Chiavenato, 1993, p. 570).

Podemos fazer uma apreciação crítica a esta Teoria em que a ênfase é colocada nas pessoas, por isso “tenta realinhar e redefinir os conceitos de tarefa e de estrutura sob uma roupagem mais democrática e humana”. Também a abordagem é mais descritiva e explicativa do que prescritiva. Assistimos a uma profunda reformulação na filosofia administrativa, por oposição a “autoridade/obediência”, aparece-nos os conceitos de “colaboração/consenso” e de “equalização de poder”. Realçamos ainda as dimensões bipolares desta Teoria: teórico/empírico, macro/micro, formal/informal, cognitiva/afectiva. No entanto, a relatividade das teorias motivacionais permanece ainda sem resposta convincente. Mas a profunda influência das ciências do comportamento sobre a administração é um facto que muito marcou os estudos sobre a organização e os seus objectivos, nomeadamente a organização como um sistema de decisões, assim como a

análise organizacional a partir do comportamento (mas que varia conforme o autor behaviorista) (cfr. Chiavenato, 1993, pp. 582-591).

2.2.3. Desenvolvimento Organizacional

Os diversos modelos de Desenvolvimento Organizacional atendem a quatro variáveis. Para além da variável indivíduo e grupo social, são também tidas em linha de conta a organização e o meio ambiente. Por isso considerar-se este modelo no limiar entre a Teoria das Relações Humanas, a Teoria dos Sistemas e a Teoria da Contingência.

Outro aspecto a realçar é a ligação deste modelo com os conceitos de mudança e com o desenvolvimento de competências por parte da organização para se adaptar à mudança (Chiavenato, 1993, p. 607). Assim, vemos que a “eficiência da organização relaciona-se directamente com a sua capacidade de sobreviver, de adaptar-se, de manter a sua estrutura e tornar-se independente da função particular que preenche” (ibid., p. 613). Neste modelo considera-se que, para a organização se desenvolver, deve utilizar diferentes estratégias de mudança.

Chiavenato reconhece que o Desenvolvimento Organizacional, “em princípio, é toda a mudança planeada” mas é também:

“(…) um esforço educacional muito complexo, destinado a mudar atitudes, valores, comportamentos e a estrutura da organização, de tal maneira que esta se possa adaptar melhor às conjunturas, mercados, tecnologias, problemas e desafios que estão surgindo em uma crescente progressão” (ibid., p. 619).

Desta forma, visitámos as principais teorias e modelos que estariam na base do Modelo Democrático das organizações, no sentido de encontrar referências que nos possibilitem situar a escola que temos.

2.2.4. O Modelo Democrático e a escola

Depois de termos abordado a Teoria das Relações Humanas, a Teoria Comportamental e o Modelo de Desenvolvimento Organizacional, podemos ver alguns pontos de ligação com a escola.

Na escola, nem tudo é formal e nem tudo faz parte do currículo¹². Há o chamado currículo oculto¹³ que, juntamente com o currículo estabelecido, criam as regras de

¹² Luís António Pardo, antes de definir currículo, aponta para a ambiguidade e para a dificuldade de caracterização deste conceito. Contudo diz que “um currículo escolar é uma construção sócio-pedagógica

orientação. E parece que, no Jardim de Infância, a relação que se estabelece com os pais, é muitas vezes, mais informal do que formal¹⁴.

Também, à semelhança da Teoria das Relações Humanas, existem, dentro do grupo organizacional escola, vários sub-grupos de representações nos diferentes órgãos de gestão e administração: alunos, pessoal docente, pessoal não docente, pais, autarquias e interesses económicos e culturais.

Do mesmo modo, a ideia de que o indivíduo não reage individualmente, mas como elemento de um grupo, caracteriza os professores, que nos parece, cada vez mais se reúnem para pensar, programar, estabelecer metas conjuntas que de algum modo também contribuem para a sua socialização profissional e para a influência dos seus comportamentos fora desses grupos. A motivação para o reconhecimento social da escola e de cada professor faz, igualmente, com que se integre em actividades da comunidade fora do horário lectivo.

Não poderemos esquecer a importância da pessoa, da criança, nas suas aprendizagens. Será mais importante o modo como faz do que o resultado final daquilo que fez.

Estes são alguns pontos de convergência que poderemos encontrar, mas que não nos possibilitam afirmar que a escola se situa na influência directa desta teoria (cfr. Teixeira, 1995, p. 20-21).

Podemos ainda apontar os cinco indicadores com que Tony Bush (1986, p. 48-50) caracteriza o modelo democrático ou colegial da escola. É um modelo fortemente normativo; reclama autoridade profissional, em contraste com a concepção de autoridade dos modelos formais; existe um conjunto comum de valores entre os membros da organização; devem existir processos de representação formal, recorrendo a processos

elaborada por uma estrutura política, assente num conjunto de valores. Nem a selecção de disciplinas, como a maior ou menor valorização de algumas, nem o estabelecimento de estratégias de acção, nem a construção de mecanismos de avaliação estão à margem daquela realidade” (1993, p. 14).

¹³ Também Luís Pardal considera que currículo oculto é “uma aprendizagem implícita, que não integra os planos programáticos de nenhuma disciplina específica; nem por isso é, todavia, no conjunto da vida social académica, menos eficaz e de menor importância; e não configura também, por parte da escola, uma resposta menos adequada ao seu próprio funcionamento e às exigências da sociedade” (1993, p. 19).

¹⁴ Segundo o estudo de Don Davies realizado em Portugal em 1987 sobre a relação escola/família e o envolvimento parental, contrariamente ao que se passa na escola, no jardim de infância “há muito mais contacto entre pais e educadores de infância do que entre pais e professores de outros graus de ensino; os contactos entre pais e educadores são informais; as educadoras de infância manifestam atitudes mais positivas em relação aos pais dos alunos”. Mais à frente refere ainda que “as escolas portuguesas, com excepção dos jardins de infância, encontram-se muito isoladas das comunidades e não há tradição de envolvimento dos cidadãos na política escolar” (Marques, 1988, p. 35-37).

eleitorais; as decisões são entendidas como tendo na base um processo de consenso e compromisso e não centradas na divisão e no conflito.

2.3. Modelos Políticos

O modelo político de organização vem contrapor-se, de certo modo, aos modelos clássicos das teorias organizacionais e administrativas, na medida em que a racionalidade e a previsibilidade organizacional deixam de ser as características principais deste modelo, para darem lugar a uma certa ambiguidade, instabilidade de objetivos, de tomada de decisões, de distribuição de recursos, de coligação, de estratégia, de influências, de pressões externas (cfr. Costa, 1998, p. 85). Podemos também dizer que o Modelo Político de organização se fundamenta nas teorias do conflito, na Teoria da Contingência e na Teoria dos Sistemas.

E isto porque, segundo Engrácia Castro (1995, p. 139),

“um dos principais méritos desta abordagem reside no facto de nos alertar para a diversidade e heterogeneidade dos actores que se movem hoje na cena educativa, para a conflitualidade de interesses e intervenções que os caracterizam, e ainda para a capacidade de intervenção activa e mobilizadora de mudança que podem representar, recorrendo à margem de liberdade que lhes é concedida”.

Ball apresenta uma contraposição, que não se exclui mutuamente, entre a perspectiva micropolítica e a ciência organizacional, referente aos seus conceitos chave desta perspectiva (cit. por Felip, 1989, p.93):

Perspectiva micropolítica

Poder
Objectivos diversos
Diversidade ideológica
Conflito
Interesses
Actividade política
Controlo

Ciência organizacional

Autoridade
Objectivos coerentes
Neutralidade ideológica
Consenso
Motivação
Tomada de decisão
Consentimento

Podemos observar que a ênfase colocada num ou noutro aspecto mostra a dinâmica organizacional que se desenvolve em cada instituição, em dado contexto e num dado momento.

2.3.1. Principais características do Modelo Político

Tony Bush (1996, p. 69-75) apresenta oito características dos Modelos Políticos:

1. Os modelos políticos centram-se mais nos “grupos” que nas instituições como unidades. A unidade básica de análise política será o “sub-grupo”.
2. Os modelos políticos baseiam-se em “interesses e interesses de grupo”.
3. Os modelos políticos admitem que existem com frequência “conflitos” nas organizações. Os grupos de interesse procuram alcançar os seus objectivos que podem estar em oposição a outros grupos dentro da organização e podem entrar em conflito. Este modelo aceita que o conflito é normal.
4. Os “fins” da organização são ambíguos. Os indivíduos, os grupos de interesse e as coligações têm os seus próprios propósitos e actuam para alcançar essas metas. Cada grupo promove os seus objectivos de muitas maneiras, basta que receba o apoio dos que fazem política. O desacordo entre os fins é contínuo no processo político das organizações.
5. As decisões surgem depois de um “processo de negociação”. As opções são avaliadas em face dos objectivos da organização e selecciona-se a alternativa mais apropriada, mas este processo não é assim tão simples. As políticas não podem ser julgadas primeiramente em face dos objectivos da instituição, porque estes estão sujeitos ao mesmo processo de debate interno e, por conseguinte, à mudança.
6. O conceito de “poder” é central. O complexo processo de tomada de decisão determina-se de acordo com o poder dos participantes. As negociações centram-se na estrutura organizacional e as funções determinam a sua posição. As pessoas definem-se mais pelo seu lugar na organização, do que pelas suas qualidades pessoais.
7. Tem importância a “influência externa” na tomada de decisão. Pois nos modelos estruturais pensa-se que são os directores a ligação com o exterior, nos modelos políticos pensa-se que os factores externos os introduzem nos grupos de interesses para apoiar os seus objectivos.
8. São particularmente apropriados para entender a “distribuição de recursos” nas instituições educativas. Os recursos não são só financeiros, mas incluem a equipa e o pessoal.

Estas características dos modelos políticos enunciadas por Bush evidenciam as linhas de desenvolvimento e de incidência deste modelo.

2.3.2. Principais pressupostos deste modelo

Os principais pressupostos deste modelo são os interesses internos e externos, as coligações, o conflito, o poder e a negociação.

Interesses:

Este modelo teórico valoriza mais os indivíduos do que a colectividade e “os indivíduos não são, nem elementos mecânicos, nem sujeitos passivos, mas detêm interesses de ordem diversa – pessoais, profissionais e políticos (Hoyle, 1982, cit. por Costa, 1998, p. 81) e procuram realizá-los através das organizações”.

A estratégia individual não é a mais eficaz, pelo que os indivíduos tendem a associar-se formando coligações e os interesses de grupo passam assim a dominar a tomada de decisões nas organizações escolares. Temos a considerar também que, para além dos grupos formais, existem outros que actuam paralelamente, ainda que de um modo informal (cfr., Costa, 1998, p. 83).

Conflito:

Interesses diferentes e coligações diversas conduzem a situações de conflito. Neste modelo, o conflito é visto como algo natural e inevitável. É uma parte e um momento do processo global, inerente ao próprio funcionamento da organização. O conflito é encarado, também, como algo benéfico para a mudança na organização (cfr., *ibidem*).

Poder:

Neste modelo de organização, o poder apresenta um grande realce: “os interesses individuais e grupais desenvolvem-se e afirmam-se em função do poder dos respectivos representantes (...) e são vencedores os que detêm maior fatia de poder e conseguem melhores resultados nos processos de negociação” (cfr., *ibid.*, p. 83).

Natércio Afonso faz referência a Morgan que apresenta várias fontes de poder, como sejam: o controlo de recursos, a utilização da estrutura organizacional, das regras e dos regulamentos, o controlo dos processos de decisão, controlo do conhecimento e da informação, capacidade de lidar com a incerteza, o controlo da tecnologia, o controlo da organização informal e até o controlo do sindicato local (1994, pp. 55-57).

Negociação:

As decisões na arena política surgem de complexos processos de negociação e compromisso que traduzem as preferências dos que detêm mais poder. No entanto, os grupos mais fracos em poder, terão sempre à sua disposição diversificadas formas de contestação. Também nos procedimentos negociais prevalecem as formas de intercâmbio ou de troca (cfr. Costa, 1998, pp. 84-85).

Procuraremos, agora, encontrar pontos de convergência nesta teoria com a realidade da escola.

Começamos por afirmar que a escola pode ser considerada um micro sistema político onde se realizam eleições, onde existe representatividade, onde se ensina a democracia e onde se procura vivê-la.

O poder do professor será outra aproximação a este modelo. O poder pedagógico exercido pelo professor será aquele por nós considerado como mais relevante. Contudo, o professor tem outros tipos de poder a que não iremos fazer aqui menção.

Não podemos esquecer o poder formal e informal que se desenvolve dentro da organização escolar. Porque se existem grupos formais que exercem poder, também sabemos que existem grupos informais que são detentores de poder dentro da organização e que muitas vezes têm tanta influência, ou mais, do que os grupos formais.

Também a negociação de poderes que se estabelece entre vários grupos diversos e heterogêneos (pais, alunos, docentes e pessoal não docente) é uma realidade na escola. A inovação ocorre nas escolas, não por processos de autoridade, mas por processos de negociação e de concertação.

2.4. O Modelo Cultural

O Modelo Cultural de Organização surge da influência das empresas japonesas, que despertaram a curiosidade dos investigadores norte americanos e desde a década de oitenta têm-se realizado estudos nesta área e aplicado este modelo às organizações escolares.

O Modelo Cultural também sofre influência da teoria do desenvolvimento organizacional, em que a cultura organizacional é definida por Edgar Schein como:

“um padrão de pressupostos de base - inventado, descoberto ou desenvolvido por um dado grupo à medida que aprende a lidar com os seus problemas de adaptação externa e de integração interna – que tem dado resultados suficientes para ser considerado válido e,

portanto, para ser ensinado aos novos membros como o modo correcto de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas” (1991, p. 9)

Hoy e Miskel, ao definirem cultura organizacional, alertam para a questão da existência de uma cultura ou de culturas nas organizações e também para o facto de saber se esta é susceptível de ser gerida.

“A cultura organizacional é, assim, tipicamente definida em termos de orientações partilhadas que mantêm coesa e lhe dão uma identidade distinta. Porém, discordância substancial surge acerca daquilo que é partilhado – normas valores, filosofias, perspectivas, crenças, expectativas, atitudes, mitos ou cerimónias. Um outro problema é determinar a intensidade das orientações partilhadas dos membros da organização. Será que as organizações têm uma cultura de base ou muitas culturas? Para além disso, há discordância sobre até que ponto a cultura organizacional é consciente e visível ou inconsciente e oculta” (1987, p. 247).

Da constatação, por parte dos americanos, que as empresas de sucesso têm uma cultura forte, valores, mitos, heróis e outros símbolos que são partilhados por todos os membros da organização levou a que se estudasse as organizações com base na sua cultura.

2.4.1. O Contributo da Teoria Z para o Modelo Cultural

Esta teoria “nasce do confronto entre a gestão das empresas japonesas e norte americanas” (Teixeira, 1995, p. 26) e o seu principal autor é W. Ouchi. Poderemos resumir as três características principais desta teoria do seguinte modo:

“desenvolvimento de uma cultura de empresa tendente à criação de valores e objectivos comuns; sentido de pertença a uma comunidade organizacional (obtido, entre outros, através do emprego de longa duração, do contacto de cada trabalhador com diferentes sectores da empresa e da circulação ampla de informação por todos os membros); decisões tomadas com recurso à participação dos diferentes membros da organização” (ibid., p. 27).

Da abordagem a esta teoria podemos evidenciar a importância de uma cultura/filosofia da organização e a participação nas tomadas de decisão.

2.4.2. Relação do Modelo Cultural com a escola

Esta teoria aplica-se à escola em relação à primeira característica no sentido do desenvolvimento de uma cultura, entendendo por cultura organizacional:

“o modo de vida próprio que cada organização desenvolve em seus participantes, repousando sobre um sistema de crenças e valores, tradições e hábitos, uma forma aceite e estável de

interacção e de relacionamentos sociais típicos de cada organização” (Chiavenato, 1993, p. 609).

Neste caso, poderemos ver o desenrolar de projectos que caracterizam determinadas escolas.

Quanto à segunda característica, é possível ver que o emprego do professor é de longa duração, quadro de escola.

Quanto à última característica, permite-nos dizer que as reuniões de Conselho Pedagógico são muitas vezes o local da tomada de decisões participadas. Mas também não nos podemos esquecer da importância da Assembleia de Escola na participação democrática e criativa de todos os seus membros.

Podemos realçar ainda que a preocupação de que a escola funcione cada vez melhor, leva a que se fale de qualidade e excelência neste modelo de cultura organizacional.

Vários estudos foram realizados no sentido de entender o que é a qualidade da escola e destacamos o relatório da OCDE, em que se evidenciam na dimensão cultural, as características que tipificam as “boas escolas”: valores partilhados e cada membro ser conhecedor da identidade e finalidades comuns da instituição a que pertence (cfr., Costa, 1998, pp. 131-132).

Outros autores preferem a designação excelência para identificarem a actuação da cultura organizacional na escola. Nesta perspectiva, assiste-se a uma imagem de escola que privilegia o informal, o simbólico, o sentido da acção (ibidem).

Aliada a esta imagem organizacional desenvolve-se também a temática da liderança (em paralelo com as empresas excelentes e com as culturas fortes). Nesta perspectiva, o papel dos líderes está mais ligado às questões culturais e simbólicas e aos processos de influência (ibid., p.133).

Após termos enunciado alguns modelos teóricos de organização e de termos procurado encontrar aplicação na vida das organizações escolares, ainda que de forma breve, iremos abordar modelos de administração que têm norteado o nosso sistema educativo.

3. A DUALIDADE NO SISTEMA EDUCATIVO

Ao procurarmos saber como se organiza a administração educativa na Europa, podemos encontrar três tipos de sistemas: sistemas centralizados (Itália, França, Irlanda, Grécia, Luxemburgo), sistemas regionalmente descentralizados (Alemanha, Espanha e Bélgica) e sistemas com descentralização regional e local (Inglaterra, Holanda e Dinamarca) (Fernandes, 1995b, p. 110).

Ao investigarmos sobre a forma como se organiza a escola portuguesa, qual a sua concepção de organização, verificamos que vários autores, para apresentarem a concepção de escola, baseiam-se em diversos dualismos e procuram situá-la entre dois pólos: o central e o local; a noção de escola enclave e escola charneira; de escola da hegemonia e de escola da parceria; de relações educativas verticais e a administração central ou de relações horizontais e os parceiros educativos (Joaquim de Azevedo, 1995); do estado educador e do município educador (Sousa Fernandes, 1995); a escola serviço local de estado e a escola comunidade educativa (João Formosinho, 1989); no fundo, da centralização e da descentralização.

De facto, estes dualismos que vamos encontrando parece que nos situam entre o ontem e o amanhã, entre o que existe e o desejo do que se pretende, entre um caminho já percorrido e um caminho a percorrer. Antes de entrar no objecto concreto do nosso estudo, a questão da centralização e da descentralização da administração educativa, iremos explicitar mais cada uma das noções em dualismo, que atrás mencionámos.

3.1. O Central e o Local

Neste jogo de dualidade vamos distinguir “escola enclave” de “escola charneira”, “escola da hegemonia” da “escola de parceria”, segundo Joaquim Azevedo (1995), para depois através destas definições melhor situarmos o central e o local.

3.1.1. Escola “enclave”

Joaquim Azevedo faz a distinção entre escola enclave e escola charneira. Este autor caracteriza a escola enclave como sendo:

“uma instituição fechada sobre si mesma, sobre um território com fronteiras muito vincadas entre o “de dentro” e o “de fora”. É uma organização auto-centrada e auto-regulada, aberta

quase exclusivamente ao que vem de cima, às normas internas, às orientações superiores. É uma organização que dispensa o meio envolvente, as suas culturas, os seus protagonistas e se contenta com a imposição do prescrito. É uma organização separada e auto-isolada” (1995, p. 87).

Ao continuar na análise deste modelo de escola, Joaquim Azevedo afirma ainda que esta escola limita a sua acção “à emissão de diplomas e credenciais” e que a comunidade educativa se habitua a ser uma mera “consumidora de títulos”.

Os alunos não desenvolvem um sentimento de pertença, na valorização da sua herança local, pois são mais valorizados os conhecimentos e as competências. Também a escola enclave não valoriza muito a inserção sócio-profissional dos alunos, uma vez que trabalha quase que isoladamente.

Focamos ainda a postura dos professores que, neste modelo de escola, se caracterizam por ser transmissores de saberes, por isso a escola é centrada em si.

Podemos dizer na esteira de Joaquim Azevedo que a escola enclave é: “completamente pronta a vestir, autista face ao seu próprio mundo envolvente, às paisagens, às pessoas, aos sonhos, que a povoam, aos seus limites e às suas potencialidades” (1995, p.89).

Em oposição apresenta-nos a escola charneira.

3.1.2. Escola “charneira”

Joaquim Azevedo caracteriza a escola charneira como sendo a escola

“que se abre, que procura o encontro entre o “de dentro” e o “de fora”. Que aceita correr riscos de diálogo com as culturas locais, que vai de encontro à realidade e que envolve os seus alunos do ponto de vista familiar, sócio-cultural e economicamente. É uma escola que se envolve na construção de pontes com o meio envolvente e as suas populações” (1995, pp. 87-88).

Por seu lado, a escola charneira não será uma escola tão segura na sua estrutura como a escola enclave, mas procura a sua ligação com o meio envolvente e a sua força no entrelaçar das solidariedades territoriais locais, assim como a sua motivação nas relações verticais (1995, p.89).

3.1.3. A escola da “hegemonia”

Para Joaquim Azevedo a escola da hegemonia é:

“uma grande organização social, auto-justificada e largamente autocentralizada. Ela apresenta-se como uma catedral de saberes eleitos, uma espécie de centro abastecedor da mais valiosa rede de estabelecimentos de “pronto-a-vestir” cognitivo. Ela pode impor facilmente os seus saberes e as suas metodologias, mantendo-se autista face às culturas e saberes existentes localmente” (1995, p. 91).

Podemos ainda mencionar algumas características deste modelo de escola. O facto de até hoje se ter verificado na escola uma “poderosa cadeia hierárquica”, coloca-a como herdeira de uma administração centralista. Também, o facto da escola credenciar e ser factor de estruturação social assume uma função social importante.

Consideramos ainda que a escola tem sido uma forma de socialização, de transmissão e de aprendizagem. E cada vez mais “os diversos grupos sociais tendem a transferir para a escola a resolução dos mais variados problemas sociais” (ibid., pp. 90-91).

Assim podemos concluir com Joaquim Azevedo (1995, p. 91) que: “esta escola é diferente, indiferente a outras modalidades de educação, nomeadamente à educação familiar e mediática, por mais que afirme e reafirme que quer valorizá-las e articular-se com elas”.

Também por oposição a este modelo de escola encontramos a escola de parcerias.

3.1.4. A escola da “parceria”

Para Joaquim Azevedo a escola de parcerias é:

“uma escola que se coloca entre uma rede complexa de fluxos formativos e informativos, que não deixando de assumir o seu papel de elemento importante, uma espécie de nó, dessa rede de conhecimentos, não vive de ter nem o exclusivo do saber, nem as centralidades que se têm revelado devido aos efeitos redutores” (1995, p. 91).

Como podemos constatar na definição apresentada por Joaquim Azevedo, este modelo de escola não tem a primazia do conhecimento, interage com o meio, está ao serviço da comunidade e dos cidadãos, preocupa-se com o encaminhamento dos jovens na sociedade. Ao interagir, procura recursos no meio e, em simultâneo, presta contas do seu desempenho junto desse meio. Como refere este autor, a escola de parcerias é “uma organização responsável perante os cidadãos” (ibid., p. 92).

Este modelo de escola pode originar “o surgimento de perfis institucionais de escola próprios, incomuns, dessintonizados uns com os outros” (ibidem).

Da análise destas duas atitudes de ser escola, importa realçar a contribuição positiva da educação escolar para o desenvolvimento das comunidades locais. De facto, a escola

tem uma grande tradição elitista que deverá ser questionada pois “os seus saberes eleitos talvez não sejam sempre os únicos nem os melhores (...) e as suas instituições não são as únicas a promover a educação e a formação, nem as mais influentes, ou desejadas” (Azevedo, 1995, p. 92), já que a diversidade de saberes e conhecimentos abundam também na comunidade local.

Contudo, os saberes adquiridos na escola são fundamentais para o desenvolvimento local e terão tanto mais importância consoante forem cruzados com os saberes locais, no sentido

“da colaboração e resolução de problemas concretos das populações locais, no impulso permanente para a actualização de conhecimentos e de competências, na cooperação, nos esforços concretos de desenvolvimento local” (ibidem).

Esta postura face às organizações escolares parece-nos fundamental na ligação da escola com a comunidade local para o desenvolvimento de novas competências, novos desafios, novos compromissos.

3.1.5. Noção de central

Outra dualidade que podemos encontrar nesta abordagem da centralização, descentralização administrativa é a questão do central e do local.

Joaquim Azevedo diz que o central é:

“o lugar onde operam os órgãos de soberania, nomeadamente o governo, e administração pública central, ou seja onde se concentram as capacidades de decisão e de direcção de todos os territórios do país” (1995, p. 94).

É ainda possível acrescentar, decorrente desta definição, que o central é o local da “directividade e da imposição normativa, um terreno unidimensional onde tem pouca razão de ser a diversidade”. É ainda o local da formulação e da concepção, onde se “determinam as finalidades e se definem os objectivos a prosseguir a nível nacional”. É igualmente o espaço de “afirmação de todas as estratégias. Mas o espaço central é também o espaço de jogos de interesse e de poder “na sua faceta mais negativa de corrupção e autocracia” (ibid., pp. 94-95).

Como vemos nesta perspectiva, o central concentra em si a direcção, a decisão, a gestão e até a administração das organizações escolares. A partir do centro governa-se o local, muitas vezes perspectivando o geral e não havendo lugar ao particular de cada local.

3.1.6. Noção de local

António Sousa Fernandes (1995b, p. 109), fazendo uma leitura da Lei de Bases do Sistema Educativo, considera o nível local como “o nível concelhio”, e a intervenção autárquica uma realidade desde a época liberal. Contudo, essa intervenção tem assumido diferentes posturas, principalmente após a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, porque “de meros contribuintes, legalmente forçados, do sistema educativo, elas passaram a ser também consideradas intervenientes políticos com autonomia de decisão”.

Ao abordarmos a noção de local podemos dizer que o local é:

“normalmente associado a uma certa parcela do território, geograficamente delimitado e no qual estão implantadas escolas do ensino básico e secundário e outras instituições de educação e formação” (Azevedo, 1995, p. 93).

Joaquim Azevedo diz que o que pode caracterizar a delimitação das unidades territoriais e o seu grau de autonomização é o seu “sistema ecológico” e o sentimento de pertença, as relações e interações quer pessoais quer institucionais que se estabelecem e o espaço de solidariedade que se cria alimentado por relações de confiança.

O sistema ecológico é formado “pela acção entre as escolas, as famílias dos alunos que as frequentam, a aldeia ou o bairro e as relações de vizinhança, as instituições locais com intervenção junto da escola, sobretudo as ligadas às crianças e aos jovens”. O sentimento de pertença desenvolve-se “pelo sentir e estar” dos indivíduos nas organizações e que os leva a sentirem-se pertença dessa organização. De facto, são as relações e as interações que se estabelecem “quer de sentimentos quer de símbolos que formam uma força agregadora de identificação comum”. Na verdade, não basta a proximidade física, as unidades territoriais também são alicerçadas em relações de solidariedade e confiança mútua (Azevedo, 1995, p. 93).

Também Vasquez (1993, p.65) assegura que o “poder local é em grande medida o poder das cidades” (cit. por Barros, 1996, p. 235) e que tem como principal função “o serviço aos cidadãos e a melhoria da sua qualidade de vida”, tendo sido reconhecido pela “Carta Europeia da Autonomia Local” (ibidem). Refere ainda que esta concepção de poder local se assemelha à concepção de poder dos municípios, pois procura servir os cidadãos no sentido da melhoria da qualidade de vida.

Mas podemos encontrar outras vertentes de definição de local. Podemos entendê-lo como “o terreno onde se movimentam os actores, as instituições”, onde actuam, onde estabelecem consensos e ou conflitos. O local também pode ser “o lugar onde se mobilizam os meios e os recursos disponíveis”, ou ainda pode ser considerado, numa visão romântica, como “o espaço de equilíbrios das comunidades” (Azevedo, 1995, p. 94).

Neste contexto, surgem-nos, assim, duas perspectivas de local: uma visão romântica e uma liberal. A primeira, como já referimos atrás, visa o equilíbrio do espaço local. Este deve ser “protegido e assistido pelos de dentro e pelos de fora e pelo Estado”. A segunda visa a “construção que se produz no desenrolar do próprio jogo de actores e nos conflitos de interesse pela interacção entre os de dentro e os de fora” (ibidem).

Ainda consideramos outra diferença entre estas duas perspectivas: a visão romântica considera que “o local é o que é”, enquanto a visão liberal considera que “o local é o que puder ser”. Estas diferenças marcam também a postura que os actores têm em cada organização em que prevalece uma ou outra perspectiva. De facto, o local, dependendo de uma centralização administrativa ou mesmo encontrando-se em descentralização administrativa, parece-nos que se move por aquilo que puder ser, pois com os recursos de que dispõe, procura fazer, procura construir aquilo que é possível. A perspectiva romântica mostra-nos uma visão mais conservadora, menos dinâmica, procurando responder às determinações centrais.

Neste ponto sobre o local, convém aqui fazermos uma distinção: a Administração Local Autárquica não se confunde com a Administração Local do Estado. O conceito de Autarquia Local prevê “a existência de um território, de um agregado populacional, de interesses próprios das pessoas e de órgãos representativos da população” (Barros, 1996, p. 236). Considera-se ainda que até à Constituição da República de 1976, a Autarquia Municipal se designava por Concelho. A partir dessa data mantém a autarquia concelhia, mas passa a designá-la por Município, prevalecendo a freguesia (ibidem).

Ainda continuando com a diferença de conceitos, quando nos referimos a Administração Central do Estado e Administração Local do Estado, consideramos a primeira os “serviços do Estado com competência extensiva a todo o território nacional”, a segunda que existem “órgãos e serviços locais sediados em vários pontos do território nacional apenas com competência limitada a esses segmentos territoriais” (Barros, 1996, pp. 242-243).

Todavia, alguns autores afirmam que em Portugal não existe “Poder Local”. Embora esta designação apareça definida na Constituição da República Portuguesa, foi introduzida no léxico português, mas na prática não existe, pois para existir pressupõe algumas condições, como seja um grau de autonomia administrativa e financeira, num quadro de descentralização jurídica e política e “mesmo assim nada permitiria afirmar que exista Poder Local” (Miranda, 1977, cit., por Barros, 1996, p. 239), uma vez que para este autor, “poder Local, não é sinónimo de administração local autárquica nem sequer de autarquia local” (ibidem).

Ainda, tentando encontrar uma lógica para entendermos o local, observamos que autores especialistas nesta matéria, como Miranda (1977) e Amaral (1984):

“entendem que o povo português de forma “consuetudinária”, refere o Poder Local como sinónimo da Administração Autárquica e o Poder Central como a Administração Central do Estado, ou seja, o Governo” (Barros, 1996, p. 240).

Contudo, na linha de pensamento de João Pedro Barros (1996, p. 230), consideramos que “apesar de distintos, os poderes Central e Local, bem como a própria escola, embora funcionando de forma independente, se relacionam”. E é na base desse relacionamento que nos parece que se desenvolve a administração educacional.

Continuando neste dualismo do sistema educativo, colocando a ênfase no central e no local, pensamos poder contribuir com mais algumas designações que nos possibilitam estudar o nosso sistema educativo e para isso iremos agora debruçar-nos sobre as características do Estado Educador e do Município Educador.

3.2. Características do Estado Educador ou o centralismo burocrático

Ao analisarmos este ponto importa caracterizar a relação vertical que se estabelece entre a escola e a administração central. Nesta perspectiva, vemos que se acentua a “exterioridade da escola em relação ao meio local e a sua função de transmissão exclusiva de um projecto educativo nacional para os seus clientes-alunos” (Fernandes, 1995a, p. 48). Realça-se também que a escola é um sistema fechado às influências do exterior e para o exterior e é considerada como um serviço local do estado-educador.

João Formosinho (1984), ao fazer a descrição da administração do sistema escolar português, afirma que este “tem sido fortemente centralizado” e considera mesmo que, até

esse momento, “a administração do sistema escolar ainda está mais centralizada que o comum da administração pública” (p. 101).

Neste artigo, João Formosinho identifica algumas das características da pedagogia burocrática, como sendo a impessoalidade, pois as normas são de aplicação universal e a abstracção no sentido em que não se tem em atenção as capacidades, os interesses e a formação (ibidem).

Estes factores enunciados contribuem para a falta de poder de decisão da escola, o que se pode considerar também uma característica do centralismo. De facto, a essência do centralismo burocrático “não é a preocupação de que, em cada caso, sejam tomadas as decisões mais adequadas, mas que, no geral, sejam adoptadas soluções que não sejam na maioria dos casos as piores” (Formosinho, 1984, p. 102).

Como vemos, o que importa não será o máximo de adequação, mas uma adequação média ou mínima. E como nos diz Formosinho, “o centralismo burocrático baseia-se numa filosofia pessimista”, que McGregor caracterizou e à qual já atrás fizemos referência ao reportarmo-nos às teorias dos modelos de administração, concretamente à Teoria X.

Uma outra característica da centralização burocrática é a uniformidade. Todas as escolas devem adoptar as mesmas soluções para os mesmos problemas. João Formosinho considera que a pedagogia do óptimo¹⁵ pode ser um instrumento fundamental para a uniformidade (1984, p. 103).

Por isso, João Formosinho entende que o sistema burocrático centralizado é inadequado à gestão escolar, porque “a relação pedagógica pessoal não pode ser sujeita a sistemas que se baseiam na impessoalidade”, assim como não se pode basear em esquemas de abstracção, pois a relação pedagógica necessita de ser diversificada. O mesmo se passa com a uniformidade, pois a relação pedagógica deve ser “uma relação pessoal e próxima”, não distante e afastada de quem decide (ibid., p. 104).

Ainda nesta análise, queremos mencionar a inovação pedagógica¹⁶ e a renovação pedagógica¹⁷, uma vez que no centralismo burocrático elas estão “concentradas no topo do

¹⁵ A pedagogia do óptimo é aqui mencionada por João Formosinho como “uma melhor maneira de fazer as coisas independentemente das pessoas, das condições locais e das circunstâncias” (1984, p. 103).

¹⁶ Inovação pedagógica é entendida por Formosinho como “a introdução de mudanças na pedagogia da escola, seja essa alteração no conteúdo ou na forma, na estrutura pedagógica ou na prática pedagógica, diga respeito aos alunos, aos professores ou aos processos” (Formosinho, 1984, p. 104).

¹⁷ Por renovação pedagógica entende “um conjunto coordenado e coerente de actos de inovação pedagógica em várias escolas inspirados por determinada filosofia ou teoria pedagógica” (Formosinho, 1984, p. 104).

sistema, ou seja, no centro, nos serviços centrais do Ministério da Educação”. Assiste-se assim a que:

“qualquer inovação é de aplicação universal de modo uniforme em todas as escolas, naquelas que a solicitem e naquelas que se opuserem, naquelas que estavam preparadas e naquelas que ainda não tinham digerido a inovação anterior”.

Esta situação leva a que se “se identifique a inovação com a própria legislação” e num sistema centralizado, “o inovador é sempre um legislador” (Formosinho, 1984, pp. 104-105).

Isto parece contrariar a filosofia do que é a inovação, pois esta acontece quando há mudança de práticas e de atitudes. Ora, a inovação sendo legislada supõe que os funcionários obedeçam, não significando que exista de facto mudança. Acrescentamos ainda que uma inovação é um processo lento, mas que se for legislado pode, aparentemente, parecer rápido “mas de resultados duvidosos” (ibidem).

Por isso neste modelo ser difícil a inovação a partir dos professores e da escola. Primeiro, porque partindo da filosofia do modelo, “é no topo que se inova e na base que se executa”; em segundo porque o sistema cultiva “uma margem de ambiguidade”; em terceiro, porque se pode fazer melhor ou diferente do prescrito pela pedagogia óptima; em quarto, considera-se que a “prática docente é tradicionalmente individualista”; e ainda uma quinta razão prende-se com a uniformidade, considerada por muitos professores como igualdade de tratamento; uma sexta razão é os próprios professores considerarem “perigosas as inovações”; e, por último, há que atender a que num sistema burocrático “os inovadores individuais têm poucas recompensas” (Formosinho, 1984, pp. 105-106).

3.2.1. Factores de erosão do Estado Educador

Se considerarmos que Estado democrático é sinónimo de Estado descentralizado como menciona Baptista Machado (cit. por Fernandes, 1995a, p. 48), podemos ver que as suas funções se orientam para a regulação dos limites de acção dos agentes, para a resolução de conflitos e para a coordenação de actuações. Como vemos, o Estado nesta perspectiva assume um “papel programador e dirigente” (Fernandes, 1995a, p. 48). Contudo, outros actores sociais começam a reivindicar a legitimidade de educador, como sejam “as famílias, instituições sociais e as autarquias”.

Neste sentido, deparamos com outros factores que têm levado à erosão do Estado Educador:

“a desregulação e inoperância administrativa do sistema educativo, como efeito perverso da sua centralização e burocratização; a crescente inoperacionalidade ou ineficácia da escola estatal para promover e consolidar uma ideologia nacionalista que justificou o seu controle pelo estado liberal, perante a diluição das fronteiras e a internacionalização das informações veiculadas pelos “mass-media”; a busca e redescoberta das culturas regionais e locais, que no seio da Comunidade Europeia encontraram novos meios de se afirmarem com identidade própria” (ibid., pp. 48-49).

Podemos concluir que são factores internos: burocracia, inoperância, ineficácia, cultura nacionalista, consciência dos diversos actores sociais para a sua legitimação de se assumirem como educadores e de reclamarem esse papel para si e a influência da comunicação social; e factores externos: abertura à Comunidade Europeia que proporciona contacto com outras realidades. São estes os factores que mais contribuíram para a erosão do Estado Educador.

3.3. Características do Município Educador

Neste ponto vamos iniciar com a identificação das relações educativas horizontais que se estabelecem entre as instituições educativas e as suas comunidades.

A partir dos anos sessenta, a psicologia social das organizações veio dizer que, contrariamente ao que até então se afirmava, as organizações “são sistemas abertos e como tais, mantêm um intercâmbio de transacções com o ambiente” (Fernandes, 1995a, p. 46). Quer dizer que as organizações, e concretamente a escola, são influenciadas e influenciam o meio, numa relação de interacção recíproca.

Deste modo, “a abertura física do edifício e a abertura simbólica da comunicação, expressam esse reconhecimento e a integração do intercâmbio dela resultante no processo educativo” (ibidem). A escola passa a partilhar as suas responsabilidades com outros agentes sociais que se movem no mesmo espaço local. Nesta configuração de articulação entre a escola e outras instituições da comunidade assistimos a novas designações como: território educativo, partenariado, parceria educativa, comunidade educativa.

Assim, nos territórios educativos podemos ver que há “programas que se destinam às áreas de educação prioritária e que pretendem resolver problemas, sobretudo sociais de certas situações degradadas” (Fernandes, 1995a, p. 47). Desta forma, o partenariado

implica a “intervenção de escolas, autarquias, empresas, e de outras entidades locais, para a resolução de problemas” (ibidem). O Conselho Municipal de Educação pode contar com a intervenção dos vários parceiros educativos na educação local. Também o conceito de comunidade educativa, definida no regime de direcção, administração e gestão das escolas, aponta no sentido de que a educação “é uma responsabilidade comunitária, global e não apenas responsabilidade de uma instituição” (ibidem).

Outra designação que nos aparece ligada à ideia de município educador são as chamadas cidades educativas ou educadoras, que “não são as cidades objecto de educação, são as cidades promotoras de educação” (Martins, 2000, p. 20). Nesta perspectiva:

“a cidade é vista nos seus diversos domínios e não apenas no estritamente escolar, porque a educação não está só na escola, está na família, está no sector privado, nas empresas, no comércio, nos espaços públicos (...) está numa série de sítios” (ibidem).

Neste contexto, é na relação educação/território que se desenvolve “a cidade que educa o cidadão”. (ibidem).

Esta ideia é também realçada por João Nogueira (2000, p. 61), que considera que os municípios não devem restringir a sua acção educativa e formativa unicamente às escolas, antes, o seu papel deve estender-se a toda a comunidade. Isto não significa que cada um dos diferentes organismos não tenha as suas competências específicas. Por isso ser necessário “lutar contra mentalidades”, pois “há competências que são dos agrupamentos ou de escolas e jardins, das educadoras, da Câmara Municipal e do Ministério da Educação” (ibid., p. 62).

Nesta conjugação escola/município, importa definir cada uma delas para entendermos a sua intervenção e, simultaneamente, a sua articulação. Assim, a autarquia local, na Constituição da República, no Art.º n.º 237.º - 1 e 2 é definida como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (como já atrás referimos). Por outro lado, a Lei de Bases do Sistema Educativo define sistema educativo como “o conjunto de meios pelos quais se concretiza o direito à educação (Art.º 1.º - 2) (...) e o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação das autarquias” (Art.º 43.º - 2). O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio de 1998, ao consagrar o desenvolvimento da

autonomia, diz que esta deve ser negociada entre a escola, o Ministério da Educação e as autarquias locais, de forma a estabelecer contratos de autonomia.

Mas entre o “quadro legal” estabelecido e o “quadro real” existem diferenças, nomeadamente no que respeita à atribuição de competências, embora depois do 25 de Abril de 1974 estas tenham aumentado para as autarquias locais, verificando-se que no sistema educativo a participação da autarquia envolve três tipos de acções, de acordo com Sousa Fernandes (1988, pp. 138-139): equipamentos e apoios sócio-educativos, participação de representantes na direcção dos estabelecimentos de ensino e acordos pontuais ou protocolos em actividades de complemento educativo.

Por isso, temos vindo a assistir a uma relação escola-autarquia fundada no “princípio da cooperação e/ou parceria” (Sousa, 2000, p. 80). Muitas vezes, a participação da autarquia tem-se feito de forma informal, pois o quadro legal neste aspecto, e até há bem pouco tempo, não correspondia às exigências das comunidades educativas (ibid., p. 82).

3.4. Centralização e Descentralização

João Formosinho apresenta duas concepções organizacionais de escola: como serviço local de Estado e como comunidade educativa (Formosinho, 1989, pp. 55-59).

A escola como serviço local do Estado caracteriza-se por uma centralização no Estado. Não tem autonomia e é uma agência local do Ministério da Educação. Cabe aos serviços centrais a direcção da escola, através de uma hierarquia de poderes centrada em modelos burocráticos fortemente normativos.

A escola como comunidade educativa caracteriza-se por uma descentralização de poderes, tem autonomia e é dirigida pela comunidade educativa. Esta comunidade é formada por todos os interessados no processo educativo, não somente professores, alunos e funcionários, mas também pais, autarquias, interesses culturais e económicos. A escola presta contas à comunidade educativa e à administração regional. O modelo de administração da escola é considerado democrático (Formosinho, 1989, pp. 55-59).

A administração educativa portuguesa tem-se caracterizado por ser centralizada. No período da “gestão democrática”, “os esquemas eleitorais e os processos de democracia representativa, pese embora a acção simultânea das assembleias de escola, começavam a ser implantadas nas escolas com algum êxito” (Lima, 1998, p. 259).

No entanto, assiste-se a que “nas escolas perde-se o protagonismo, a iniciativa, e passa-se cada vez mais a actuar por reacção às iniciativas do ministério, quer seja recusando as suas orientações normativas, quer seja exigindo que as cumpra, que regulamente, que apoie, que reveja” (ibidem).

É notório que a tomada das decisões se continua a processar a nível central e assistimos ao “retorno do poder que se desenha, a reconstrução do paradigma da centralização que vai sendo operada – umas vezes por antecipação e outras por acompanhamento da situação política” (ibidem).

Mas, será a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo Português, e depois das propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, que novos modelos de administração e gestão, e conseqüentemente de decisão, são introduzidos na escola. Deste modo, vemos que “progressivamente se tem vindo a criar um movimento de ideias e de algumas práticas de autonomia da escola” (Formosinho e Machado, 2000a, p. 25).

Todavia, Sousa Fernandes (1995a, p. 57) refere que “a Lei de Bases não abandonou o modelo centralizado e o paradigma do Estado Educador que lhe está subjacente e tem uma séria reserva quanto às capacidades do poder autárquico na educação”. Pese embora Sousa Fernandes já tenha tido uma opinião mais positiva da Lei de Bases do Sistema Educativo, no que concerne às autarquias, estas continuam a ser vistas como financiadoras da educação sem terem contrapartidas na gestão educativa.

Berta Macedo fala-nos do processo do centralismo que tem progressivamente caminhado para a descentralização como traduzindo por parte do poder central “o reconhecimento de um novo papel a ser desempenhado pela escola” (1995, p. 43).

De facto, tem sido na redefinição da estrutura da administração do Sistema Educativo que se tem encontrado alguns pontos comuns para a implementação da descentralização administrativa da escola como:

“o reconhecimento do papel da escola no seio do sistema educativo; a definição de uma política que reconheça uma maior margem de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas; o desenvolvimento de uma política de distribuição de recursos; o reconhecimento da participação da comunidade educativa local” (ibid., p. 46).

Todavia, Berta Macedo, menciona também o desfasamento que existe entre o discurso e a prática e relaciona-os com a questão do poder, referindo que o poder não é um atributo exclusivo do poder central, mas que cabe também às escolas “desenvolver a acção-negociação necessária à criação das condições indispensáveis para a criação da sua

identidade no seio do Sistema Educativo” (1995, p. 49). Berta Macedo aponta ainda um outro recurso da escola que passa pela “transformação das margens de interpretação da lei em margens de liberdade”.

Contudo observamos que:

“nem a Administração da Educação já parece capaz de governar eficazmente as escolas, nem estas ainda aparecem capazes de concretizar uma gestão significativamente mais autónoma” (Formosinho e Machado, 2000a, p. 25).

Assim, assistimos muitas vezes a discursos e normativos que preconizam uma descentralização, mas a sua operacionalização continua a não mostrar essa descentralização.

E, citando Berta Macedo (1995, p. 49), consideramos igualmente que é importante:

“encontrar um equilíbrio entre a centralização e a descentralização de modo a garantir uma adequada partilha de responsabilidades entre o poder central, o poder regional e local e o estabelecimento de ensino (Barroso e Sjørslev, 1991, p. 123).

E podemos ainda acrescentar a questão colocada por Licínio Lima a este propósito (1995, p. 59):

“A reforma da administração da educação tem vindo a instituir uma nova ordem democrática, participativa, descentralizadora e autonómica, ou tem evoluído, na continuidade, em torno de um modelo centralizado de feição assumidamente desconcentrada, a que se poderia chamar uma recentralização por controlo remoto?”

Procurando encontrar justificação e resposta para esta questão colocada, passaremos a debruçar-nos sobre os conceitos de centralização e descentralização administrativa.

3.5. A Centralização Administrativa

Para Câncio Martins o modelo de centralização administrativa apresenta como principal característica “a concentração do poder de decisão no topo das hierarquias e a sua total subordinação ao poder político, tendo como contrapartida a concentração de tarefas executivas na sua área de competência” (s/d, p. 98).

Também João Formosinho (1986, p. 1) corrobora a ideia anterior e afirmando que:

“numa administração centralizada todas as decisões importantes são tomadas no topo do sistema, (...) existe uma hierarquia de serviços e competências e todos estão subordinados aos serviços e chefias centrais. No topo formula-se, nos escalões inferiores executa-se apenas”.

António Barreto (1995, p.160) considera que, ao longo dos tempos, existiram várias tendências de administração do ensino, as quais que se podem agrupar segundo três categorias: integração, centralização e unificação.

Por integração entende António Barreto:

“a criação de vínculos e laços, horizontais e verticais, entre todas as unidades e estabelecimentos educativos, na tentativa de criação de um sistema coerente adaptado a uma entidade territorial e administrativa, em geral de âmbito nacional”.

Para o mesmo autor, unificação significa:

“a tentativa de homogeneizar métodos, e regras, programas e objectivos, tendo em vista proporcionar uma aprendizagem de saberes iguais em toda uma entidade territorial e administrativa, em geral o Estado-nação, a fim de suscitar comportamentos semelhantes e com o propósito de evitar ou reduzir actuações singulares ou diferentes”.

A centralização define-a como:

“o estabelecimento de uma autoridade global, em princípio governamental ou estatal, que regule e presida às actividades de todas as unidades do sistema integrado” (Barreto, 1995, p. 160).

Sousa Fernandes analisa a centralização segundo duas perspectivas: a de Max Weber e a de Marcelo Caetano. Para o primeiro “a centralização constitui uma característica da organização burocrática”; e para o segundo “a centralização pressupõe que exista uma unidade de interesses que se traduz em objectivos comuns que todos os órgãos e membros da organização devem prosseguir” (1992, p. 217).

Nesta mesma abordagem considera que a administração é centralizada “se existir uma única estrutura orgânica de poder há também uma única administração de ensino dentro da qual os órgãos e serviços se relacionam, segundo uma hierarquia de competências e de serviços” (Fernandes, 1992, p. 218).

Sousa Fernandes (ibidem) realça também outra característica da centralização administrativa, que é a uniformização quer de “conteúdos, de pedagogia e de avaliação” como forma de “coordenar a acção de todos os agentes educativos para a consecução de objectivos comuns”.

A administração centralizada pode apresentar duas formas: concentrada ou desconcentrada.

A administração centralizada concentrada

Podemos definir administração centralizada concentrada, na perspectiva de João Formosinho, “quando o superior hierárquico dos serviços centrais é o único competente para tomar decisões, limitando-se o agente dos escalões inferiores a informar e a executar” (1986, p. 2).

As características que se podem evidenciar neste modelo relacionam-se com a execução de orientações no recrutamento de pessoal auxiliar; não decidem sobre obras ou reparações; as escolas limitam-se a implementar o currículo, as circulares. No entanto, Formosinho afirma que as escolas têm algum poder de decisão sobre acções no âmbito da profissionalização em serviço, na acção escolar e na avaliação (ibidem).

A administração centralizada desconcentrada

A administração desconcentrada apresenta “graus intermédios e inferiores, chefes com competência para decidir imediatamente, embora sujeitos à direcção e inspecção dos superiores, que podem modificar as decisões tomadas” (Formosinho, 1986, p. 2).

A desconcentração, segundo Formosinho, pode apresentar duas formas: “originária, quando a própria lei dá competências aos chefes subalternos para tomar decisões; e por delegação de poderes, quando o superior delega certas competências no inferior, delegação que pode cessar a todo o tempo” (ibidem)

A desconcentração tem como objectivo “descongestionar os serviços centrais e possibilitar decisões mais rápidas e mais próximas dos problemas” dentro de uma lógica centralizadora (ibidem).

Verifica-se, ainda, que a desconcentração pode ser de dois tipos: fragmentada e coordenada. Ela é fragmentada quando “em cada distrito ou região os diversos departamentos centrais tiverem uma delegação que comunica directamente com eles” e coordenada “quando existe a nível local um serviço que coordena e dirige as diversas delegações” (Formosinho, 1986, p. 2).

3.5.1. Génese da centralização

Segundo Cândio Martins (s/d, p. 96-97), a centralização que se iniciou com a Reforma de 1836 será a base da “tradição da Administração Pública portuguesa”. Também este autor defende que a Constituição de 1933 parece continuar a inspirar mais o actual sistema de administração do ensino, do que a Constituição de 1976, pois embora esta

última preconizasse a “autonomia das autarquias locais e a descentralização da Administração Pública”, efectivamente não se cumpriu significativamente.

Contudo, várias foram as tentativas para a reforma do sistema administrativo¹⁸, mas uma série de factores podem explicar o seu fracasso, como nos indica Martins (ibid., p. 107), “ a ausência de uma definição do sistema educativo, a falta de vontade política, timing incorrecto (desfasado das prioridades políticas do momento), ingenuidade (os que julgavam que mudando os responsáveis mudavam a estrutura) ”.

A centralização administrativa parece ser igualmente e de igual modo uma consequência dos Estados nacionais e da expansão das doutrinas nacionalistas. Neste sentido, e na continuidade de uma política nacionalista, podemos ver que aos governos “compete zelar pela formação de consciências individuais, tanto no plano cultural como cívico”. Por isso, os dirigentes políticos “sentem-se responsáveis pela educação dos cidadãos” (Barreto, 1995, p. 161).

A par desta situação assistiu-se também à revolução industrial e ao desenvolvimento do capitalismo que “criam pressões sobre o Estado e a sociedade no sentido de se encontrarem formas de preparação cultural e de formação profissional dos trabalhadores e técnicos” (ibidem).

3.5.2. Razões que levam à defesa da centralização

Na análise realizada por António Barreto (1995, p. 165-166), podemos observar que os professores, as suas associações e sindicatos, de uma maneira geral, também têm contribuído e defendido a centralização administrativa. São várias as razões que levam os professores a defenderem uma administração centralizada.

Primeiro: “o sindicalismo não vê com bons olhos a diversidade e a descentralização”, pois são vistas como “ameaças”.

Segundo: para os sindicatos dos professores, “ter um só patrão, o governo, é vantajoso, permite concentrar forças e não dispersar meios”.

¹⁸ “Grupo de trabalho para a organização dos Serviços Centrais do MEIC; Tentativa de integrar a reforma do sistema administrativo no projecto de regionalização do Ministério da Administração Interna de 1974 e 1978; transferência de funções e serviços para a Região Autónoma dos Açores e o lançamento de Centros Regionais de Apoio Pedagógico e Centros Regionais de Informação; a institucionalização do Secretariado Técnico Permanente para a Regionalização; a criação dos Serviços Regionais de Educação; a constituição de um Grupo de Trabalho para o estudo da desconcentração no Ministério da Educação e da descentralização das suas funções” (Martins, s/d, p. 106).

Terceiro: o facto de existir uma “estatização da instrução torna-a uma realidade política, receptiva a toda a espécie de argumentos eleitorais, o que pode aumentar o poder negocial dos professores”.

Quarto: assistimos também a uma “mobilidade dos professores, a sua liberdade de circulação entre escolas e entre regiões, exige um grau elevado de homogeneidade e integração: programas, calendários escolares, vencimentos, condições contratuais, manutenção de direitos de carreira, etc.” Os professores entendem que só com a unidade do sistema podem ser tratados no mesmo pé de igualdade.

Quinto: podemos ainda considerar que “os professores sempre viram com receio uma eventual dependência funcional ou contratual de outras entidades que não o Estado, como por exemplo: pais, comunidades locais, autarquias, associações, empresas privadas ou integradas”.

As razões invocadas não são tão lineares que nos permitam “afirmar que os professores sempre defenderam a centralidade e sempre se opuseram à descentralização” (Barreto, 1995, p. 166) pois é comum as organizações de professores usarem um discurso de descentralização de poderes e de competências, mas dentro de um sistema centralizado, o que não contraria, no essencial, as razões expostas. Segundo António Barreto, “o que muitos professores e suas organizações receiam é a intervenção de autoridades exteriores à escola e ao Ministério da Educação, tais como as autarquias” (ibidem).

Também João Formosinho (1986, pp.10-11) aponta algumas razões que justificam uma administração centralizada. Assim, começa por caracterizar o povo português em relação à sua cultura, que considera conservadora, dado que se tem mostrado contrário ao desejo de mudança, senão a nível de discurso, a nível de práticas, o mesmo acontecendo com os professores. Um exemplo disto é a chamada gestão democrática que “foi tornada compatível com o reforço da gestão burocrática centralizada da educação, sem protestos significativos dos professores e sem práticas alternativas que a inviabilizassem” (ibidem).

Estes elementos/factos levam-nos a considerar algumas consequências da centralização administrativa.

3.5.3. Consequências da centralização

É possível apreciar algumas consequências da centralização apresentadas por João Formosinho (1986, pp. 10-11).

O autor considera que uma consequência da centralização “não é apenas um processo leonino de partilha de poder, mas um processo cultural de não participação, situacionismo e passividade”. Nesta afirmação, constatamos que, além da partilha do poder, que não é o mais significativo, a não participação leva à passividade e contribui para que outros (superiores hierárquicos) decidam aquilo que devia competir aos professores decidirem, e os professores, por sua vez, ficam à espera que alguém decida por eles.

Outra consequência da centralização decorre da primeira, e permite-nos considerar deste modo que “o sistema fica dividido numa parte pensante e numa parte executante”. A nível central pensa-se e, a nível de escola, o gestor escolar executa. Esta atitude desenvolve nos professores um duplo sentimento de incompetência: consideram-se incapazes de decidir e os superiores hierárquicos consideram-nos também incapazes de decidirem. Esta dependência burocrática e hierárquica, que quase impede os professores de decidir, contribuiu para a “convicção de não legitimidade de decisão, que explica, pelo menos parcialmente, o fracasso da gestão democrática em alterar significativamente a qualidade da educação nas escolas”.

Ainda outra consequência da centralização administrativa é o facto de “contribuir para evitar a mobilização das comunidades locais”. Quer dizer que, se as decisões pudessem ser tomadas localmente e não apenas pelo poder central, isso contribuiria para que os professores não ficassem tão passivos face à administração e às decisões tomadas.

Em jeito de conclusão, podemos dizer com João Formosinho que:

“a centralização não é um mero sistema técnico de administração, mas um sistema cultural de decisão que conduz à passividade e conformismo dos cidadãos e à desmobilização dos grupos e associações e das comunidades locais” (Formosinho, 1986, p. 11).

3.5.4. Vantagens da centralização

Os que defendem a centralização têm apontado como principais vantagens para este modelo de administração:

“a aplicação mais fácil do poder de controlo; a existência de uma visão global dos administradores; administração central mais preparada para exercer o poder de decisão; a importância do instrumento de controlo financeiro da administração central na organização do sistema” (Barroso, cit. por Sousa, 2000, p. 72).

João Formosinho (1986, pp. 3-4) postula quatro razões que podem justificar a centralização na sua modalidade de desconcentração e que, no geral, são coincidentes com as razões apontadas por João Barroso.

Em primeiro lugar aponta como principal razão o facto de “aumentar a adequação da organização”, pois estando mais próximo das realidades locais, pode adequar melhor e mais rapidamente as normas centrais, sem perder o controlo consequente da concentração.

A segunda razão indicada é a “incapacidade dos serviços centrais de preverem com exactidão certos problemas que surgirão a nível local”. A previsão a nível central dos problemas, através de normas burocráticas, faz com que os chefes locais sejam meros executores.

Em terceiro lugar destaca como razão para a desconcentração a “impossibilidade de os serviços centrais assegurarem o volume de serviço de todos os serviços locais”.

Uma outra razão apontada situa-se ao nível de “reforçar o controle central”. A rede hierárquica mantém-se, reforçando o controle indirecto, aumentando assim a eficiência do controle central.

Estas são as razões citadas por João Formosinho que nos remetem para as vantagens da desconcentração.

Aquilo a que assistimos é a educação escolar parecer caracterizar-se pela forte dependência do Estado-Nação, que assume o papel de Estado-Educador, em que a política e a administração educativa se encontram centralizadas.

Este modelo administrativo, por isso, e porque parece não responder à heterogeneidade de públicos e de meios, tem sido contestado e, em oposição, tem-se feito a apologia do local, como alternativa e como meio de encontrar soluções para a crise que se vive, concretamente no campo educacional.

Assim, vamos apresentar várias perspectivas de descentralização e vamos debruçar-nos mais sobre esta matéria, pois muito se tem escrito e falado sobre ela. Passamos de seguida a dar conta da descentralização administrativa, das suas vantagens, desvantagens, dimensões e perspectivas.

3.6. A Descentralização Administrativa

Ao falarmos de descentralização administrativa, importa começarmos por definir o que se entende por regionalização. João Formosinho (1986, p. 1) apresenta-nos a regionalização como “um processo que visa a criação de instituições regionais e o reforço da sua capacidade de decisão autónoma” Este processo comporta duas vertentes em simultâneo: uma política e outra administrativa. O processo político está relacionado com a participação democrática dos cidadãos, na possibilidade que têm de escolher quem os represente e que tomarão as decisões a nível regional.

Deste modo, a regionalização implica “a transferência de competências e atribuições para serviços regionais”. Mas a inversa não é verdadeira - isto é, não se pode considerar inserida num processo de regionalização toda e qualquer transferência de competências dos serviços centrais” (ibidem).

Por administração descentralizada entende João Formosinho que é:

“quando existem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (não sujeitos portanto, ao poder de direcção do Estado), autónomas administrativamente e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais” (1986, p. 4).

Tal significa que existe uma repartição de competências entre o estado e os organismos e que o estado não pode decidir por esses organismos, mas apenas fiscalizar a legalidade dos seus actos. Assim, as organizações têm liberdade para exercer as suas competências dentro dos parâmetros legais estipulados.

Por isso, importa distinguir entre descentralização e desconcentração, pois trata-se de dois conceitos diferentes. Como já vimos, o segundo, a desconcentração,

“é perfeitamente compatível com centralização: ela não abdica do centro, transfere competências, mas mantém as hierarquias, sendo o resultado de uma subsidiariedade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidades que o Estado já não quer” (Amaro, 1996, p. 22-23).

Podemos ainda apreciar a definição de desconcentração que surge na “carta de desconcentração” francesa, (Decreto-Lei n.º 92.604, de 1 de Julho de 1992) e que a descreve como “a regra geral de repartições e dos meios entre os diversos escalões das administrações civis do Estado”.

Também a Lei-Quadro (Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro), no seu Art.º 3.º g) aborda a questão da descentralização e da desconcentração na organização do sistema educativo como forma de:

“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”.

Nesta descrição normativa podemos ver que existe, por um lado, uma vontade política em descentralizar, em articulação com as comunidades locais e, por outro lado, uma manifestação de desconcentrar, ou seja, de transferir competências hierarquicamente para órgãos intermédios.

Muitas vezes, parece-nos que a descentralização “tem sido entendida como transferência de encargos financeiros sem contrapartidas relevantes em termos de poderes de decisão” (Fernandes, 1996, p. 119). Se isto é verdade, também o é o facto de “a captação e gestão de recursos financeiros definir o alcance real da política de descentralização” (Fernandes, 2000, p.38). Como vemos, os recursos financeiros são imprescindíveis para a construção da descentralização que não pode ser construída só com encargos para os quais não tem meios de resposta.

Rondinelli (1990) diz que a descentralização é “a transferência do poder de decisão para cidadãos ou representantes eleitos, pode ser política ou administrativa” (neste caso trata-se de transferência de responsabilidades de planeamento, gestão, financiamento), podendo esta última revestir três formas: Devolução (transferência de autoridade para entidades autónomas que podem agir com independência); Delegação (transferência de poder de tomada de decisão de níveis mais elevados da hierarquia para níveis menos elevados da hierarquia; ao contrário da devolução, a delegação pode sempre ser retirada pelo nível mais elevado); Desconcentração (transferência de tarefas, mas não do poder de decisão para níveis menos elevados da hierarquia) (citado por Canário, 1996, p. 68).

Benitez acrescenta ainda que a descentralização tem “uma dimensão histórica, concreta e eminentemente política” (citado por Fernandes, 1996, p. 120). Por isso a convicção de Sousa Fernandes em afirmar que os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização” (Fernandes, 1996, p. 120).

Por outro lado, a descentralização é, segundo Rogério Roque Amaro, “o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis” (1996, p. 23).

Para João Barroso a descentralização é:

“um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes em estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do “local”, um lugar de negociação/ uma instância de poder/ e um centro de decisão” (1996, p. 11).

Na síntese do debate, podemos observar que João Pinhal questiona a intervenção de Roque Amaro acerca da definição de descentralização de João Barroso, pois para este a descentralização “não é tanto uma questão de partilha de poderes, mas mais uma questão de negociação” (Pinhal, 1996, p. 54).

Ainda relacionada com esta questão da “partilha ou a disputa/negociação no processo de descentralização”, Roque Amaro diz que:

“a partilha e a repartição, encaradas como formas harmoniosas de distribuição de poderes só existem na nossa imaginação (...) (e que o que acontece) é que a descentralização é sempre conflituosa, é sempre caótica, é sempre de disputa, de negociação e de regulação” (ibid., p. 55).

Podemos ainda acrescentar uma outra definição de descentralização, apresentada por Sousa Fernandes, a que corresponde um modelo de administração e que a considera como:

“a capacidade jurídica dada a um órgão para poder regular e praticar actos definitivos e executórios, ou seja, sem possibilidade de recurso hierárquico, numa área delimitada de atribuições” (citado por Sousa, 2000, p. 70).

Na perspectiva de Licínio Lima, o que se tem registado é uma falta de lógica da descentralização regional ou municipal, pois ao que se tem assistido é a uma desconcentração de poderes (1995, p. 63). É o caso da criação das Direcções Regionais que o autor apelida com a imagem de “capitanias”, que permite “o controlo centralizado em termos de poder de decisão de políticas e orientações pode ser mais perfeito a partir do momento em que a estratégia adoptada assenta na desconcentração”, pois os serviços regionais passaram a funcionar como “prolongamento ou ramificações, mais integradas e de tipo executivo, dos serviços centrais” (1995, p. 66-67).

Assim, Licínio Lima diz que se pode falar “na hipótese de uma recentralização de poderes por controlo remoto, através da criação de uma espécie de capitánias regionalmente disseminadas em termos geográficos, mas não regionalizadas em termos políticos e administrativos” (1995, p. 67).

Também António Sérgio escrevia em 1917, ao referir-se aos municípios e à descentralização, que não basta mudar a legislação sobre a descentralização para que ela se concretize, mas que essa mudança começa antes de mais por ser uma mudança de mentalidades.

“descentralizar – mas descentralizar...pelo espírito. O espírito é tudo. Não curemos de obter o efeito – só por meio de reformas legislativas, políticas e formais. Se descentralizássemos no código, sem cuidar de descentralizar nas almas, – ou sucederia novo fracasso, como em 1878, ou adicionaríamos ao grande Estado outros estadinhos onnipotentes, com seus ódios de campanário e com a mesma espécie de banditismo que se manifesta nos largos bandos” (Sérgio, 1972, p. 162).

Como podemos observar, a questão da descentralização não é uma questão dos nossos dias mas remota na nossa história e, segundo António Sérgio, parece que não temos retirado ensinamentos sobre o processo desenvolvido anteriormente e que não nos tem permitido sair do campo regulamentar.

A questão da descentralização administrativa pode ser considerada segundo três perspectivas.

3.6.1. Dimensões da descentralização

A descentralização administrativa tem-se apresentado sob duas formas: uma política e outra organizacional.

A forma organizacional tem como meta fundamental dar uma resposta mais adequada às solicitações, garantir a qualidade dos serviços e procurar uma economia de custos (Kochen e Deutsch, 1980, cit. por Fernandes, 1995b, p. 111). Neste sentido, descentralização significa participação e autonomia local (Brown, 1990, cit. por Fernandes, 1995b, p. 111). Sousa Fernandes refere que mais correctamente, nesta perspectiva, descentralização deve ser substituído por desconcentração.

A forma política assume um sentido técnico e é mais utilizada na teoria das organizações. Desta forma, a descentralização é dimensional, quer dizer que assume vários significados. De acordo com Mintzberg (1979), a descentralização desenvolve-se de

acordo com quatro dimensões: vertical/horizontal e selectiva/paralela (cit. por Fernandes, 1995b, p. 111).

Na dimensão vertical, a descentralização constitui “uma distribuição de poder por diferentes níveis do sistema administrativo: a autonomia regional, a autonomia local e a autonomia da escola exemplificam esta dimensão” (Sousa Fernandes, 1995b, p. 111).

Na dimensão horizontal, a descentralização assenta numa “partilha de poder em cada nível de descentralização vertical”. Consideramos como exemplo desta dimensão as eleições e os órgãos colegiais (ibidem).

Na dimensão selectiva, a descentralização assume “que só certos poderes estão concentrados”, o que quer dizer que, existindo uma coordenação central, implica uma distribuição selectiva pelos diferentes níveis de administração (ibid., p. 112).

Na dimensão paralela da descentralização, assiste-se a “uma distribuição de poderes ao mesmo nível do sistema sem coordenação entre si”. Diz-nos ainda Sousa Fernandes, que esta dimensão tem um interesse particular para a análise do nível local de administração, na autonomia que é reconhecida, quer às escolas quer aos municípios, que pode gerar conflito com os interesses das comunidades locais e, conseqüentemente, travar processos de modernização e democraticidade (1995b, p. 112).

Sousa Fernandes apresenta-nos uma perspectiva em que é possível encontrar a aplicação das dimensões de Mintzberg, ao nível local da administração e constatamos que, na dimensão horizontal, os municípios têm responsabilidade na construção e manutenção de estabelecimentos de ensino e também na promoção de actividades de complemento educativo. Mostra-nos também a aplicação da dimensão vertical, quando assistimos a órgãos colegiais, democraticamente eleitos. Na dimensão paralela e selectiva, observamos uma “atomização de escolas entre si, sem mecanismos de coordenação a nível local”, o que pode significar efeitos menos positivos, sobretudo do individualismo e da não igualdade de oportunidades a nível local, sobretudo em sistemas fortemente descentralizados (cfr., Fernandes, 1995b, p. 113).

3.6.2. Razões que contribuem para a descentralização

São várias as razões que levam os Estados a quererem descentralizar o sistema educativo. Começamos por referir que nos estados de tradição centralizadora as razões serão diferentes das dos estados de tradição descentralizadora. Em Portugal, a tradição

tem-se manifestado tendencialmente centralizadora, pelo que nos parece que as razões que contribuem para a descentralização serão mais de ordem económica do que educacional.

Em primeiro lugar, as dimensões que atingiram o sistema de ensino colocam logo à partida duas razões, por um lado de ordem económica, pois “é o maior orçamento do Estado (15% da despesa pública nacional)”, por outro, de ordem gerencial. Ou seja, 26% da população portuguesa está ligada ao sistema de ensino, o que torna “a sua gestão racional e eficaz, se conduzida de modo centralizado, impossível” (Barreto, 1995, p. 171).

Há a acrescentar aos valores do ensino público, os valores do ensino privado e assistimos a uma subida para “mais de 30% da população directamente envolvida no sistema educativo, sem contar com os pais”.

De facto, o aumento do número de escolas, de alunos, de professores, de funcionários, de equipamentos, levou a que se criassem novos conceitos de gestão, de agentes educativos e, por conseguinte, se pensasse de modo diferente na função da escola, da família, do professor e até do poder político (Simão, 1995, p. 65). Este aumento do sistema educativo mostrou que “os Estados, na sua maioria, revelaram incapacidade de gerir de per si as escolas e consequentemente o sistema educativo” (ibid., p. 67), que se traduz em “não resolver com flexibilidade o acessório e esquecer o essencial” (ibid., p. 68).

Como podemos constatar, a dimensão do sistema de ensino, quer física, quer humana, quer financeira, tem trazido dificuldades de gestão e de reforma, colocando em causa a burocracia centralizada, que se torna cada vez mais “ineficiente na resolução dos problemas do quotidiano das escolas” (ibidem). Por isso, Veiga Simão entende que o poder do Estado “não deve ser funcional mas sim programático e fiscalizador operacional do bem público”. Para isso, deve transferir funções e competências próprias a outros parceiros (1995, p. 67).

Acrescentamos ainda outra razão que pode levar à descentralização administrativa do sistema de ensino e que se prende com a participação dos pais e das comunidades locais, que a orientação central do sistema excluiu da “organização, da orientação, da gestão e da avaliação das escolas, que assim, ficam na dependência dos governantes, da burocracia e dos professores” (Barreto, 1995, p. 171).

Outra razão, apontada por António Barreto, são as sucessivas reformas que se operam no sistema educativo, em busca de soluções, sem se verificar da adequação da

escola à sociedade e sem colocar em causa “alguns postulados do sistema: a integração, a centralidade e a unificação” (ibidem).

António Sousa Fernandes (1996, p. 113) aponta também duas razões para a crescente intervenção das Câmaras Municipais na educação. Uma primeira razão prende-se com a crise dos sistemas centralizados “após a massificação do ensino e que fazem apelo a sistemas mais flexíveis e diversificados de base local”. A segunda razão relaciona-se com a procura de algum “protagonismo municipal na resposta a solicitações do seu contexto local”.

Outra razão que pode ser indicada como factor para a descentralização é a situação geográfica do nosso país, que, embora pequeno, apresenta uma heterogeneidade quer de âmbito urbano, quer rural, e que a descentralização poderia minimizar. (Simão, 1995, p. 66 e 68).

Daqui podemos inferir que as razões que têm contribuído para a descentralização prendem-se com a “inoperância da administração central para uma resposta atempada às exigências das comunidades”. Deste modo, encontramos duas vertentes que podem ser consideradas dois motivos para a descentralização. Por um lado, trata-se de “assumir um novo projecto político baseado na participação dos cidadãos na administração da república” e, por outro lado, a “cedência face às prementes reivindicações dessa sociedade em constante mutação” (Sousa, 2000, p. 70).

Uma outra razão, apontada por João Formosinho, resulta “do reconhecimento de que há necessidades colectivas que devem ser satisfeitas pelos próprios interessados através de órgãos por eles eleitos” (1986, p. 4). Quer dizer que, localmente, os cidadãos necessitam de ver reconhecidas as suas necessidades e de gerir os seus interesses.

Embora estas possam ser algumas razões para a descentralização do sistema de ensino, não nos podemos esquecer que a “crise da educação” se verifica tanto em sistemas fortemente centralizados (como é o nosso sistema português), como em sistemas relativamente descentralizados (como é o caso anglo-saxónico). Segundo António Barreto, parece que a “crise da educação” está “na desadequação entre as expectativas (o que a escola possa dar) e os resultados (o que a escola efectivamente dá)” (1995, p. 172).

3.6.3. Medidas para a descentralização

A descentralização e a desconcentração devem caracterizar-se pela diferenciação e diversidade de contextos e aspectos. Como tal, a descentralização deve realizar-se através

de “parcerias ou da transferência total ou parcial de competências, designadamente no âmbito logístico e administrativo” (Simão, 1995, p. 68). Também, e de acordo com as necessidades e os interesses locais, se devem diversificar os espaços científicos e pedagógicos de forma a valorizar o património humano e cultural de cada comunidade (ibidem).

Veiga Simão aponta ainda como medida para minimizar roturas no sistema educativo, a intervenção de todos os parceiros na análise da situação da educação (ibid., p. 69).

Outra questão que pode ser considerada como uma medida para o processo de descentralização é, para Sousa Fernandes, a “necessidade de desregulamentação por parte da Administração Central de áreas de gestão mediante o endosso progressivo de regulação ou decisão concreta ao órgão ou agente local”. Parece ser nessa desregulamentação que se vai verificando o grau de descentralização (cit. por Sousa, 2000, p. 71).

3.6.4. Algumas questões sobre a descentralização

A descentralização é um processo que não se restringe unicamente à educação, mas que diz respeito a outros sectores da vida pública. Neste sentido, “para melhorar a qualidade de um serviço, é preferível aproximar a gestão dos seus potenciais clientes com os quais há um elo estreito entre a responsabilização e a eficácia do serviço” (Louis, 1996, p. 49).

Também parece que não existe um modelo de descentralização que seja único, pois cada situação pode exigir intervenções e escolhas diversas (ibidem).

Observamos igualmente que o ritmo de descentralização de cada comunidade é marcado pelo “grau de tecnicidade progressivamente alcançado pelos vários escalões em cujo nível se situa a descentralização”, pelo que é fundamental a existência de pessoal qualificado (ibid., p. 50).

Há ainda a considerar que “o desenvolvimento da autonomia administrativa ao nível local não pode deixar de ser acompanhada por uma reivindicação mais ou menos forte de autonomia pedagógica” (ibid., p. 50).

Finalmente, o Estado deve continuar:

“responsável pela qualidade dos ensinamentos ministrados e apto a determinar os objectivos, corrigir os desequilíbrios e as desigualdades, servir de recurso em caso de litígios graves, proceder a avaliações que escapem à deformação dos espelhos locais” (ibidem).

Neste âmbito, o Estado terá um desempenho de parceiro, exercendo um poder de regulação no que concerne à fixação de um quadro legislativo e regulamentar, às modalidades de formação dos docentes e da sua sanção, à atribuição de fundos a certas iniciativas e à coordenação geral e avaliação dos sistemas educativos através de inquéritos periódicos (ibid., p. 51). Como podemos ver, nesta análise a descentralização aqui falada é mais uma vez abordada no sentido da desconcentração.

Podemos igualmente considerar, como referência para o estudo sobre descentralização, os nove tópicos enunciados por José Maria Azevedo (1996, pp. 125-130).

Primeiro, considera que “a descentralização se faz sempre a partir de um lugar, posição ou interesse” (p. 125). Significando que cada realidade tem a sua especificidade e importa conhecê-la.

Em segundo, é de opinião que “a descentralização e a desconcentração não são um fim em si mesmo, podem ser fins instrumentais” (p. 126). O que é fundamental, na reflexão deste tópico, é o facto de ser uma questão de fundo que se prende com a participação dos agentes educativos na tomada de decisão, pois não importa só descentralização territorial, mas “a descentralização das decisões como modo político de organização da nossa vida social”.

O terceiro tópico prende-se com “a existência de uma crítica feroz a uma lógica de funcionamento centralizado e burocratizado e simultaneamente, verificar a promoção da descentralização.” (p. 126). Por um lado, critica-se o modelo de administração centralizado em termos ideológicos, mas na prática parece existir alguma deslegitimação, por outro, as experiências de descentralização parecem não ter sido muito avaliadas.

Um quarto tópico relaciona-se com o modo como se pensa a descentralização educacional: isoladamente doutros sectores. Como já vimos anteriormente, a descentralização é também um processo de partilha de recursos em cada comunidade e, por isso, não pode ser abordada isoladamente.

Em quinto, há a considerar que importa “definir melhor as competências que devem ser exercidas nas escolas pelos professores” (p. 128), quer dizer racionalizar recursos, de acordo com as habilitações dos professores, no sentido de melhorar a qualidade dos serviços.

Um sexto tópico aponta para a “indefinição da repartição de competências entre a administração central e a administração local em matéria de educação” (p. 128). Uns têm

competência de pagar aos professores, outros de pagar a pessoal auxiliares, uns têm a responsabilidade de construção e equipamentos (dependendo do nível de ensino também varia a responsabilidade), outros da acção social. Vemos como as competências estão repartidas por vários organismos.

O sétimo tópico prende-se com o facto de se encontrar por “fixar as atribuições próprias das autarquias locais decorrentes do ordenamento jurídico estabelecido pela Lei de Bases “ (p. 129). Embora hoje já se encontrem definidas algumas atribuições das autarquias locais, parece-nos que continua a existir um hiato entre o legislado e o praticado por falta de suporte financeiro para dar cumprimento a todas as atribuições às autarquias locais.

Como oitavo tópico, é colocada a questão de que “a gestão da rede do ensino secundário deve competir a um nível regional de decisão” (ibidem), já que será a nível regional que se conhecem melhor as necessidades e as capacidades de resposta que o ensino secundário deverá oferecer.

Finalmente, é-nos apresentado um nono tópico que “retoma a ideia de rede”. Rede no sentido não só da rede escolar, mas de uma rede local, partilhada por todos no sentido de ser rede efectivamente: rede de partilha de recursos, também no âmbito das novas tecnologias, desenvolvidas a nível local e de proximidade entre as comunidades.

Esta reflexão baseada nos nove tópicos apresentados por José Maria Azevedo, possibilita-nos aclarar um pouco mais a problemática da descentralização educativa, enquanto processo que, segundo nos parece, tem sido alvo de discussão, de negociação, mas também de desacordo entre as partes interessadas.

3.6.5. Vantagens da descentralização

As vantagens da descentralização podem ser de vária ordem: técnicas, políticas e educativas. Sousa Fernandes (1995a, p. 59) refere que a primeira vantagem se relaciona com a vantagem da descentralização em geral.

Também para João Formosinho “as vantagens técnicas da descentralização, coincidentes com as da desconcentração são respectivamente, a proximidade, a previsibilidade e a maior flexibilidade da administração perante os administrados (citado por ibidem). Ou, dito de outra forma, permite decisões mais adequadas às necessidades locais, decisões mais rápidas, aproximação dos órgãos decisores do local, sintonia com os valores, a vontade e a cultura da região (Formosinho, 1986, pp. 5-6).

Às razões técnicas juntam-se as razões políticas, que se fundamentam na natureza do Estado democrático e atestando que a descentralização é “a forma de dar conteúdo substancial à participação dos cidadãos na democracia” e que Formosinho considera começar na gestão dos interesses locais (ibidem). Assim, apreciamos que “a descentralização tem que ser entendida como um projecto de dimensão nacional e não apenas local” (Sousa Fernandes, 1995a, p. 60).

Além das razões técnicas e políticas para a descentralização, encontramos também vantagens educativas. Em primeiro lugar realçamos que a descentralização educativa “é um requisito imprescindível para que as associações horizontais de todos os implicados locais na educação, possam desenvolver estratégias adequadas às problemáticas educativas que estimularam ou tornaram necessária essa cooperação”. Em segundo lugar “é uma forma excelente de fazer educação cívica, democrática através da acção”. Em terceiro podemos atender a que é “a forma de dar conteúdo à diferença e às culturas locais, sem prejuízo da identidade nacional” (Fernandes, 1995a, p. 60).

Ainda realçando as razões educativas, podemos referir a intervenção de Vieira de Carvalho, o qual fazendo menção ao seu homólogo alemão, diz que:

“é na descentralização da educação, bem ligada, bem umbilicada com os sistemas regionais e municipais ou multi-municipais, que reside o segredo da formação humana e profissional mais eficaz da Europa Comunitária” (1995, p. 74).

Portanto, o referido autor aponta a descentralização, neste contexto, como a causa para as mais baixas taxas de toxicodependência, marginalização e insucesso escolar da União Europeia.

Podemos ainda considerar que a descentralização pode “reforçar as iniciativas locais e melhorar a qualidade de actuação das prestações educativas” (ibidem). Assim, postula-se que pode existir descentralização a nível de instalações; gestão do pessoal quer auxiliar, quer uma bolsa de recursos a nível de docentes; implementação de projectos educativos de âmbito local; pode existir descentralização nas componentes locais do currículo; nas opções técnico-profissionais e também na acção sócio-educativa (Fernandes, 1995a, pp. 60-61).

De facto, a autarquia local pode desenvolver uma política descentralizadora, “que implique descentralização de recursos, não apenas de encargos” (ibid., p. 62).

Sousa Fernandes menciona ainda que não é defensor da municipalização da educação, nem do Estado Educador, nem partilha a ideia do Município Educador. Na perspectiva deste autor:

“o município deve estar na educação como deve estar o Estado democrático, definido por Baptista Machado, como regulador e como suporte e sobretudo como garante da democraticidade e da igualdade de oportunidades educacionais” (1995, p. 62).

Deste modo, a participação dos intervenientes directos na educação é fundamental que se faça a nível local, quer das famílias, escolas, instituições de formação, quer ainda de intervenientes indirectos e dos interesses no serviço educativo.

Esta ideia é também defendida por Veiga Simão (1995, p. 70), porque, como menciona, “o Estado Educador teria uma visão iluminista, o Município Educador teria uma visão redutora”. Então será na conjugação do Estado com o Município como “parceiros da sociedade, apoiando os núcleos mais vivos dessa sociedade que são as famílias, para a valorização do Homem português” que se poderá encontrar novo equilíbrio organizacional, pois “esta aproximação obriga a reorganizar o Estado” e a encontrar outras formas de administração.

Neste contexto, Sousa Fernandes (1995a) refere algumas condições para o sucesso da descentralização municipal. Em primeiro lugar, a criação dos conselhos municipais de educação (na época designados conselhos locais de educação), como órgão de representação dos diferentes interesses educativos, científicos, culturais, económicos a nível local. Em segundo lugar, dotar os municípios de recursos financeiros que lhes permitam fazer face às necessidades educativas das populações que servem (pp. 62-63).

3.6.6. Desvantagens da descentralização

Na perspectiva de Sousa Fernandes (1995b, p. 114), a descentralização apresenta algumas desvantagens, sobretudo no modo como o processo de implementação se tem concretizado, segundo as suas dimensões.

Assim, assistimos à “inexistência de uma coordenação local no sistema de ensino português que está a reforçar a centralização regional”, o que tem como consequência a reprodução burocrática de um sistema centralizado.

Verificamos também que uma descentralização descoordenada implica, por um lado, “encarecimento dos custos educativos resultantes da duplicação” e, por outro lado,

“carências crónicas em certos tipos de formação que nenhuma iniciativa particular se mostrou até agora interessada ou capacitada para preencher”.

Como podemos ver ainda pelos documentos legais produzidos, a descentralização é realmente mais descentralização, a nível de instalações, equipamento e acção social, mas tal já acontecia desde finais do século XIX. A partir do 25 de Abril de 1974, de facto, os municípios são consagrados com mais encargos e responsabilidades, mas nem sempre foram acompanhados com o respectivo orçamento compatível com as crescentes atribuições e por isso Sousa Fernandes considerar as competências acrescidas como “um presente envenenado”. (1995b, p. 114).

Estas são algumas desvantagens da descentralização, as quais ao serem mencionadas e identificadas, nos permitem compreender com mais clareza o processo de descentralização em curso (senão na prática, pelo menos no discurso).

Mas parece-nos que embora o discurso se situe numa perspectiva de centralização administrativa e numa perspectiva de descentralização administrativa, podemos encontrar outras alternativas administrativas que enunciámos seguidamente.

3.6.7. Três perspectivas de descentralização

Ao procurar a responsabilidade da política educacional em Portugal, Ferrer (1990, p. 91-112) observa que essa responsabilidade tanto é do estado, da região, do município como da escola, pois a descentralização educativa pode ser perspectivada em três vertentes: a federalista, a municipalista ou localista e a liberalista (cit. por Barros, 1996, pp. 254-255).

Assim, na perspectiva federalista é considerado que:

“o poder político e administrativo tem entidades territoriais inferiores à própria Nação–Estado, nomeadamente regiões e províncias, o poder sobre a educação de forma exclusiva é exercido, quase por inteiro, por essas mesmas parcelas do território formando em conjunto uma unidade territorial” (ibid., p. 255).

A perspectiva municipalista ou localista manifesta que:

“o poder sobre a educação deve pertencer aos municípios e às entidades estruturadas a partir dos mesmos. A filosofia que preside a esta posição assenta na ideia de que o que pode fazer a entidade mais pequena não tem que ser feito pela entidade maior” (ibidem).

Mas Ferrer admite que ambas as entidades devem contribuir financeiramente para a educação.

A perspectiva liberalista desenvolve-se com base na ideia de que “o poder político e administrativo é pertença da sociedade civil”. Neste âmbito, a sociedade civil, através das suas associações, pode dar respostas educativas aos pais a partir de centros privados. A privatização da rede pública no que toca à criação de centros escolares tem todo o apoio dessas associações (Barros, 1996, p. 255).

Nesta última perspectiva podemos incluir a preferência actual que se manifesta pela “autonomia institucional e escolha dos pais”, integrada no princípio geral da “soberania do consumidor”¹⁹ (Whitty, 1996, p. 116).

3.7. Outras alternativas ou Tendências actuais

Parece que, de facto, o debate sobre a administração da escola se tem focado numa perspectiva centralizada ou numa perspectiva descentralizada, como se fossem as únicas alternativas possíveis:

“a administração centralizada, planificada e hierarquizada; o mercado, descentralizado, concorrencial e autónomo. Deste ponto de vista, toda a tentativa de alterar o primeiro, iria cair, inevitavelmente, no segundo, pelo que a realidade se dividiria em três situações possíveis: os que não abandonaram o “modelo centralizado”; os que já alcançaram o “modelo de mercado”; e os que, por incapacidade ou estratégia política, ainda estão só a meio caminho (incluindo, nestes, os que “prometem o mercado” e tudo fazem para conservar o “centralismo estatal”)” (Barroso, 1998, p. 35).

Na opinião de João Barroso, a realidade não é assim tão linear e podem existir outras alternativas na educação entre o modelo de administração centralizado e o modelo de administração descentralizado, parecendo situar o caso português no terceiro grupo. De acordo com vários autores mencionados por João Barroso, podemos observar diferentes alternativas propostas e que nos permitem sair do dualismo em que parece mergulhada a nossa administração educativa.

Assim, Thompson *et al.* (1991), “propõe uma classificação tripartida entre “mercados”, “hierarquias” e “redes”, pois considera que a coordenação dos elementos informais é fundamental (cit., Barroso, 1998, p.46).

¹⁹ A soberania do consumidor “sustenta que cada indivíduo é o melhor juiz ou juíza das suas necessidades e desejos, e daquilo que é melhor para os seus interesses” (Whitty, 1996, p. 117).

Barry (1987), por seu lado, adiciona o “altruísmo” “como um terceiro processo (para além do “comando centralizado” e de mercado) pelo qual a sociedade organiza a produção dos bens e serviços que necessita” (ibidem).

Também Thomas (1994) admite existirem diversos mecanismos para a produção e difusão da educação na sociedade que “diferem em função do seu “locus” de decisão (centralizado/descentralizado) e do “locus” de interesse (próprio/de outro), de acordo com quatro “ideias-tipo”: comando, mercado, colegial e colectivo”, coexistindo e inter-relacionando-se no sistema escolar designado por este autor como “sistema de economia mista” (ibidem).

Igualmente Mintzberg (1996) diz que o debate não se reduz somente a “público/privado”, mas que não se pode esquecer o sector cooperativo e as organizações não governamentais sem fins lucrativos, pois só o “balanço entre os quatro sectores” pode cobrir “a diversidade de papéis que os indivíduos desempenham nas relações com o governo: consumidores, cidadãos, clientes e súditos” (ibid., p. 47).

Thévenot (1997) admite existirem várias lógicas “que compõem e explicam o funcionamento da escola” e a designam como “cidade (cité) política local”. Esta orientação vem sendo estudada em França por Derouet e pela sua equipa, que considera que “se um acordo nacional é impossível, é contudo possível restabelecer a ligação ao interior do sistema educativo, a partir de uma série de compromissos locais” (Derouet, 1997, cit. por Barroso, 1998, p. 48).

Da análise realizada, dos estudos dos diferentes autores, importa realçarmos a diversidade de propostas e modalidades no modo como poderemos organizar as políticas educativas, que não se limitam a uma perspectiva dicotómica, mas que abrem o leque de ofertas e de possibilidades.

Importa agora darmos conta de outras modalidades de oferta educativa, que têm sido incrementadas tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos e que parecem estar a ser importadas para o discurso político português.

3.7.1. A escolha parental: várias modalidades

Começa a fazer parte do discurso político a escolha parental de escola quase como um direito das famílias. Como refere João Barroso “é um processo sócio mediático recente, importado por alguns jornalistas e colunistas e apoiado por algumas correntes de opinião” (2003, p. 79).

A escolha parental apresenta várias modalidades, como por exemplo: “total, parcial, “cheque-ensino”, sorteio, critérios previamente definidos” (ibid., p. 82). Contudo aquelas que mais literaturas têm proporcionado são os “cheque-ensino” ou “vouchers” e as “charter schools”.

O “cheque-ensino”, ou “vouchers”, tem como principal finalidade “financiar o acesso dos alunos a escolas privadas” (Barroso, 2003, p. 96). Por seu lado, as “charter schools” “são escolas públicas que estão em grande parte isentas da regulação estatal e local, mediante um contrato, temporalmente limitado, celebrado com as autoridades escolares, tendo por base um projecto educativo próprio e um plano de desenvolvimento que são objecto de avaliação” (ibid., p. 96). As “charter schools” são geridas por empresas especializadas com fins lucrativos.

Na perspectiva de João Barroso, historicamente, a livre escolha prende-se com razões de carácter religioso, de natureza económica e políticas e sociais. No primeiro caso, como tentativa de garantir que diferentes confissões religiosas possam usufruir de dinheiros públicos (cfr. 2003, p. 86). No segundo, inspirados em estudos que referem que “as escolas privadas fazem o mesmo serviço que as escolas públicas e com custos reduzidos” (ibid., p.88). Temos ainda como terceira razão factores de ordem política e social, no sentido em que assistimos a uma “diminuição da regulação estatal e ao aumento da privatização do serviço educativo” (ibid., p. 89).

De acordo com João Barroso, a questão da privatização da escola pública tem a ver com uma questão essencial que é saber se “a educação é um “bem comum” – público, ou um “bem de consumo” – privado?” (2003, p. 89). Para esta questão procura-se encontrar algumas respostas. A principal resposta parece prender-se com a ruptura com a forma convencional como se tem desenvolvido a educação escolar, em que tem existido uma crescente ambiguidade entre o que é público e o que é privado e em que tem existido uma valorização da “gestão local da escola” e da sua autonomia (ibid, p. 91).

Mas esta questão da escolha parental tem os seus defensores e os seus opositores. Os defensores dizem que:

“a liberdade de escolha da escola é um direito parental; o sistema de administração directa da escola pelo Estado é, intrínseca e inevitavelmente, irresponsável, ineficiente, burocratizado, subordinado aos interesses dos funcionários e incapaz de se auto-reformar; a livre escolha da escola e a privatização da oferta educativa melhoram a qualidade das escolas e os seus resultados, ao introduzirem mecanismos de competitividade e de responsabilidades perante o consumidor, próprios do mercado” (Barroso, 2003, p. 91-92).

Os opositores consideram que “a liberdade de escolha pelos pais reforça a estratificação económica, social e étnica entre as escolas; a competição entre as escolas faz com que os esforços que deveriam ser utilizados para a mudança são utilizados em estratégias promocionais para atrair os “melhores” alunos; as políticas de escolha de escola por parte dos pais têm constituído e sido promovidas, essencialmente, por sectores privados e traduzem estratégias elitistas” (ibid., p. 92).

Mas para melhor entendermos esta problemática da escolha parental, vamos ver, ainda que brevemente, o caso da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, que têm desenvolvido políticas educativas diversificadas no que respeita a esta opção educativa.

3.7.2. O caso da Grã-Bretanha

A Grã-Bretanha é tomada muitas vezes como referência pelo seu modelo descentralizado no que se refere ao seu sistema educativo. Constatamos que, até aos anos 80, houve uma evolução no sentido de existir um controlo da educação pelas autoridades locais.

“O modelo de governo do sistema educativo britânico implementado a partir de meados da década de 40 assentava numa divisão de poderes entre a administração central e a administração local. À primeira, através do departamento de educação e ciência (DES), cabia definir a política global e uma função de promoção e controlo do sistema, enquanto à segunda, através das autoridades educativas locais (LEAs), estava atribuída a responsabilidade pela implementação das políticas definidas na arena central, dispondo de significativos poderes ao nível da definição da rede de escolas primárias e secundárias na respectiva área de influência. Competia-lhe ainda, entre outras funções, administrar o financiamento do sistema, gerir os recursos humanos, nomeadamente a contratação de professores e promover a inovação pedagógica” (Sá, 2003, p. 274).

A partir dos anos 80, o poder central tem vindo a desenvolver um novo papel de intervenção e para isso contribuiu a política thatcheriana, a qual procurou romper com a combinação existente entre os interesses individuais e os colectivos e valorizar os interesses de “escolha dos consumidores e dos valores de uma cultura da avaliação e da competição”. Esta “especificidade da política thatcheriana neste domínio resultou de uma síntese muito particular entre uma orientação neo-conservadora, por um lado e neo-liberal por outro” (Sá, 2002, p. 73).

O principal motivo que contribuiu para esta reforma foi “reforçar o controlo do consumidor sobre a oferta dos serviços educativos”. Mas podemos especificar ainda mais e encontrar mais três motivos: “o reforço dos direitos individuais; (...) a introdução de forças

de mercado que esvaziam as autoridades educativas locais; (...) reforçar o controlo do consumidor” (Vicent, 1996, cit., por Sá, 2002, *ibidem*).

3.7.3. O caso dos Estados Unidos

No caso dos Estados Unidos da América, o processo de reforma implementada nos anos 80 pretendia romper com a filosofia educativa da década anterior. O processo aqui implementado prende-se de perto com o da Grã-Bretanha e valoriza as “escolhas controladas” (Sá, 2002, p. 75). As *magnet schools*²⁰ e as *charter schools*²¹ são exemplos da oferta educativa proporcionada. Neste último modelo de escola podemos destacar que “são escolas independentes, abertas à livre escolha dos pais e resultam do estabelecimento de um contrato entre a entidade promotora e a entidade patrocinadora pública” (*ibid.*, p. 76).

Segundo Virgínio Sá (2003, p. 292), esta política da escolha parental de escola nos Estados Unidos deve-se a vários factores. Por um lado, seria “uma das modalidades de conferir maior envolvimento aos pais consistiu, também aqui, no reforço das oportunidades de escolha da escola”. Por outro lado, “sobretudo a partir da década de oitenta, vários Estados introduziram políticas de escolha como uma das estratégias para enfrentar a crise da educação”. Consideramos ainda que esta política foi introduzida para “substituir o controlo democrático pelo controlo do mercado”, porque acreditavam que “enquanto a ineficácia é o resultado *normal* da escola pública sujeita ao controlo democrático, a eficácia será o resultado *natural* da escola privada sujeita às regras do mercado” (Sá, 2003, p. 300).

Desde logo os autores parecem ter-se “esquecido” de confrontar a sua teoria com certos segmentos da realidade educativa americana. É o caso, por exemplo, da educação pré-escolar, onde há pouca intervenção dos Estados, quer ao nível da regulamentação quer ao nível dos investimentos. Seria de esperar, por isso, que a competição público-privado se

²⁰ O objectivo destas escolas “seria combater a segregação social e racial de muitas das escolas americanas. (...) Na verdade os processos de selecção para essas escolas eram pouco claros e o facto de seleccionarem os melhores alunos acabou por ter reflexos negativos sobre as escolas da vizinhança” (Sá, 2003, p. 304).

²¹ “São escolas independentes, abertas à livre escolha dos pais e resultam do estabelecimento de um contrato entre a entidade promotora e a entidade patrocinadora pública (*public sponsor*). Trata-se, na verdade, de escolas financiadas com dinheiros públicos, mas geridas por entidades privadas, gozando de independência em relação às autoridades educativas locais e sujeitas a algumas obrigações ao nível da admissão de alunos e da contratação de professores, bem como prestação de contas em relação aos resultados escolares. O seu financiamento é garantido pelos Estados, com base no número de alunos que estas escolas forem capazes de atrair” (*ibid.* p. 295).

tivesse traduzido na promoção da excelência neste sector, porém, parece que não foi isso que aconteceu (Sá, 2003, p. 301).

Podemos concluir desta política educativa que existe uma distância entre as instituições e as realidades observadas (Sá, 2002, p. 77); que valorizam o que é mensurável, secundarizando outro tipo de aprendizagens menos mensuráveis (ibid., p. 78); assiste-se à mercadorização da educação (ibid., p. 79); a escola pública é formadora de democracia de consumidores e não de cidadãos²² (ibid., p. 79); assiste-se a um individualismo possessivo (ibid., p. 79).

Como consequência desta política, verifica-se nos estudos realizados, que se acentuou

“o reforço das desigualdade de oportunidades no acentuar da selectividade, num empobrecimento das experiências educativas, num acentuar da centralização e reforço do controlo da administração central sobre as escolas, numa desvalorização do público em favor do privado e, em determinados aspectos, numa diminuição do poder de condicionar as decisões educativas por parte dos pais e dos professores e numa desresponsabilização do Estado pela oferta dos bens educativos e pela promoção da igualdade de oportunidades (de acesso e de sucesso)” (Sá, 2002,p. 80).

Podemos concluir com Estevão (2000) que se trata de uma “engenharia ao serviço da desigualdade legítima” (cit. por Virgínio Sá, 2002, p. 80).

3.7.4. A realidade Portuguesa

Depois de ter feito este enquadramento da escolha parental quer na Grã-Bretanha, quer nos Estados Unidos da América, Virgínio Sá situa-se na realidade portuguesa. Começa, então, por mencionar os vários factores, quer sócio-históricos, quer geo-políticos e culturais, que “colocam o nosso país perante o cruzamento de influências e pressões muito diversas, e até antagónicas, o que faz antecipar a apropriação e recontextualização das novas narrativas legitimadoras marcada por alguma singularidade” (ibid., p.81). O que Virgínio Sá pretende apresentar nesta sua intervenção é como é que em Portugal se processou a conjugação entre o “Estado regulador, o Estado educador e as lógicas de mercado”.

²² Nesta perspectiva o cidadão é “simplesmente um consumidor”. Os alunos “tornam-se mercadorias que são compradas e vendidas do mesmo modo que se compram e que se vendem outro género de mercadorias” (Sá, 2002, p. 79).

Socorrendo-se de vários autores, caracteriza a política educativa portuguesa, em que a reforma educativa constitui um “projecto educativo ambíguo”²³; em que o “neoliberalismo educacional é mitigado”²⁴ e que é “nos momentos eleitorais que se reúnem os contextos favoráveis à natureza de certas modalidades de hipocrisia”²⁵ (cit. por Sá, 2002, pp. 81-82).

Assim, assistimos em Portugal aos programas de dois partidos políticos (a governar coligados presentemente) a fazerem menção à liberdade dos pais poderem escolher a escola e a educação que desejam para os seus filhos e a defenderem também a ideia do “cheque-educação” (ibid., p. 84). Segundo Virgínio Sá (2002, p. 87), estas políticas de competitividade das escolas e da escolha dos pais, presentes nos programas eleitorais, são decorrentes das políticas neoliberais thatcherianas e reaganistas, já colocadas de parte:

“os programas eleitorais do PSD e do CDS, para o sector da educação, recuperam em 2002 as teses neoliberais thatcherianas e reaganistas da década de oitenta, num momento em que parte dos adeptos já tinha perdido o seu entusiasmo inicial e recuperavam para posições mais moderadas, ou optavam mesmo pela sua suspensão”.

Em conclusão, podemos apreciar a posição deste autor sobre esta matéria e analisar que a reconceptualização dos pais “como gestores de escolhas” parece ser um engodo face a alguns aspectos, sobretudo no acentuar de desigualdade de oportunidades. Este sistema é gerador de “ganhadores e perdedores”, por isso há necessidade que estes últimos sejam integrados e que o sistema também os contemple, assim como há necessidade de existirem critérios de distribuição de recursos (que, normalmente neste sistema, são a favor das escolas de excelência, pois são as que possuem menos debilidades) (cfr., Virgínio Sá, 2002, pp. 88-89).

3.7.5. Pontos de vista sobre a escolha parental

Whitty diz que as escolhas em sociedades desiguais podem não aumentar o poder dos cidadãos, uma vez que o acesso a elas também é desigual. Mas a introdução de mecanismos de mercado na educação, baseada na liberdade de escolha, “está bem fundada na crença de que a competição produz melhorias na qualidade dos serviços oferecidos, o

²³ Citado por Afonso, A., (1997), Para a Configuração do Estado-Providência na Educação em Portugal, 1985-1995, Educação, Sociedade e Cultura, n.º 7, 131-156.

²⁴ Citado por Afonso, A., Ibid.

²⁵ Citado por Brunsson, N., (1989), The Organization of Hypocrisy, Talk, Decisions and Action in Organizations, Chichester, John Wiley e Sons, Lda.

que, por sua vez, aumenta o potencial da economia para produzir riqueza”. Neste sentido, traz ganhos tanto para favorecidos como para desfavorecidos socialmente (Whitty, 1996, p. 117).

Na sequência desta abordagem da escolha parental, Pedro Arroja (1998, p. 103) apresenta como solução os cupões de educação, enquanto alternativa dos pais pela escolha de instituições educativas para os seus educandos. Nesta perspectiva, os pais pagam os seus impostos, por isso, o ensino só aparentemente é gratuito. Assim, o Estado deveria fornecer cupões às famílias, equivalentes à despesa que cada aluno representa para o actual ensino público. Os pais poderiam optar pela escola que desejassem.

Este sistema de livre escolha da escola por parte dos pais proporcionaria de igual forma que a qualidade de ensino não fosse uniforme e que o valor das propinas também não. Nas escolas em que o valor das “propinas fosse superior ao valor do cupão, os pais desembolsariam a diferença”. Por outro lado, “a fim de evitar que alguns pais procurassem lucrar com o sistema, enviando os seus filhos a escolas cujas propinas são inferiores ao valor do cupão (...) os cupões só seriam convertidos pelo Estado pelo montante correspondente à sua utilização na aquisição de serviços de educação” (Arroja, 1998, p. 104).

Todavia, são apresentadas duas objecções a esta solução. Primeiro “é a de que seria preciso dispor de dinheiro para um pai ser capaz de enviar o seu filho a uma escola de primeira categoria” e a segunda encontra-se relacionada com a primeira e é mais um “argumento contra um sistema de educação básica privada, livre e concorrencial” (ibid., p. 105).

Pedro Arroja (1998, p. 105) conclui esta sua apresentação dizendo que:

“no sistema escolar estatizado e obrigatório actual, caracterizado pela uniformidade educacional, não existem termos de referência e, quando assim acontece, a qualidade degrada-se progressivamente até ao mínimo. (...) Por isso, é certo que a qualidade do serviço educacional fornecido num sistema privado, livre e concorrencial seria variável de escola para escola. Mas mesmo as piores escolas deste sistema possuiriam padrões de qualidade superiores àqueles que vigoram nas escolas públicas (e privadas) do sistema actual.”

Protes da Fonseca (1998, p. 112) critica a diversidade de oferta educativa apresentada por Pedro Arroja, nomeadamente os “cupões de educação”, que considera ter “o mérito de ser imaginativa” e levanta algumas interrogações:

“em que entidades formadoras poderiam ser utilizados?; como e por quem seriam essas mesmas entidades acreditadas ou credenciadas?; quais as garantias de uma utilização séria por parte das famílias e das entidades formadoras?; que máquina administrativa seria necessário montar para gerir o sistema da atribuição dos cupões e, eventualmente, controlar/acompanhar a respectiva utilização?”

Refere ainda que não será este sistema de cupões de educação a eliminar as desigualdades sociais no acesso à educação.

Mas uma realidade se nos afigura interessante de realçar: “o sistema descentralizado britânico, criado na segunda metade dos anos 40 do século XX, foi alvo de argumentos semelhantes aos que foram usados na crítica do sistema centralizado português” (Cardoso, 2003, p. 173). Como podemos deduzir, tanto um sistema como outro apresentaram virtualidades, mas também apresentaram limitações. E serão essas limitações que nos colocam neste momento actual face a múltiplas propostas e caminhos diversos.

Um dos caminhos é o da descentralização administrativa, como já referimos. Assim, o facto de ter abordado a descentralização administrativa supõe também que analisemos o conceito de autonomia da escola, pois este é fundamental para compreendermos todo o processo do organizacional e administrativo do sistema educativo.

4. REFLECTINDO SOBRE A AUTONOMIA

Debruçarmo-nos sobre a administração escolar na perspectiva de um modelo descentralizado implica falar de autonomia da escola.

Começamos por referir que o conceito de autonomia é polissémico e igualmente fonte de polémica, segundo Fátima Sanches (1998, p. 64). A sua natureza polissémica

“explica de certo modo, o interesse convergente de sectores sociais diversos: surge nos documentos oficiais como promessa e como meio para atingir um bem maior; situação organizacional que as escolas solicitam e a que aspiram como condição *sine qua non* de uma melhor realização do papel social e educativo da escola; e, ainda, como realidade percebida pelos diversos actores” (ibidem).

A polissemia do conceito está também ligada ao dualismo social-individual e surge por oposição à centralização administrativa.

A natureza polémica do conceito prende-se com razões de ordem histórica e surge do debate que se estabelece entre a centralização e a descentralização “e deve ser visto

como fruto de tensões sociais e contradições não resolvidas em determinados momentos históricos” (Sanches, 1998, p.64).

No discurso e na produção de documentos legais, tem-se falado com regularidade da descentralização administrativa e da autonomia da escola. De facto, vimos a assistir progressivamente, desde a Constituição da República de 1976, a um caminho que se tem realizado até à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), seguido do Regime Jurídico da Autonomia da Escola (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro), considerado como o documento legal da autonomia decretada. Igualmente a publicação do modelo de administração e gestão, incluindo o pré-escolar e o primeiro ciclo do ensino básico (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio). Finalmente, outro documento legal que decreta a autonomia da escola - Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. A par deste caminho, encontramos também o discurso apoiado nos conceitos de descentralização que apenas nos parece terem originado desconcentração administrativa de algumas competências e organismos do Ministério da Educação.

Mas, alguns investigadores consideram que “tendo em conta o actual quadro legal, não parece legítimo falar em reforço da autonomia se e quando verificados sistemáticos e opressivos sistemas de controlo” (Gadotti e Torres, cit. por Sousa, 2000, p. 74).

João Barroso (1998, p. 54) diz em relação à autonomia que “muito pouco se avançou em relação à situação existente em 1989, altura em que foi feita a primeira tentativa neste domínio”.

Assim, neste contexto, detectamos que, para a construção da autonomia não basta que esta seja decretada, é fundamental que seja assumida por toda a comunidade educativa, no sentido de uma melhor prestação e desempenho de educação e ensino cada vez de mais qualidade, mas também pela vontade política.

Desta maneira, para que a autonomia se construa e se concretize, partilhamos a opinião de Licínio Lima, para quem:

“a autonomia da escola, a autonomia da pedagogia (ou do campo pedagógico), não são concretizáveis à margem da mobilização organizacional dos sujeitos pedagógicos, isto é, sem as acções e as decisões individuais e colectivas, dos indivíduos, grupos, subgrupos concretos, que fazem a educação e que são a escola” (2000, p. 94).

Contudo, para que a autonomia se possa construir, têm que estar reunidas e criadas algumas condições e vontade política a nível local para a sua concretização,

nomeadamente “a criação de condições para o favorecimento da dimensão local das políticas educativas e da partilha de responsabilidades” (Sousa, 2000, p. 75).

Nesta abordagem já considerámos dois tipos de autonomia: a decretada e a construída. Mas podemos ainda considerar dentro desta última um tipo de autonomia que João Barroso (1997, p. 25) designa de autonomia clandestina. Esta aparece na margem da indefinição legal, na antecipação que as escolas realizam, como meio de alcançar determinados objectivos, no sentido de melhorar a qualidade oferecida da educação e do ensino. Trata-se de:

“infidelidades normativas” (Licínio Lima, 1992), através das quais, os órgãos de gestão contornam certos preceitos legais que impedem (ou dificultam) a tomada de decisão em domínios considerados estrategicamente importantes para realizar determinados objectivos da escola (...) as infidelidades são mais ou menos consentidas pela administração, atendendo aos fins visados, mas acabam por implicar, sempre, uma certa dose de risco para os seus autores” (Barroso, 1997, p. 25).

Pelo exposto, observamos que “as escolas gerem de modo diferente as dependências que estabelecem com a administração e é neste jogo de forças que vão definindo, ou não, a sua autonomia” (ibid. p. 26). É pois importante que se desbloqueiem algumas medidas legais e institucionais, para que a autonomia da escola não seja somente decretada, mas tenha possibilidade de se construir com base nos processos da tomada de decisão da comunidade educativa.

Podemos, então, rematar que a descentralização e a autonomia são condições para a nova política territorial, o que implica a participação institucionalizada de todos os parceiros educativos (cfr. Sousa, 2000, p. 77).

Neste processo de descentralização da administração educacional e da construção da autonomia, o papel do Conselho Municipal de Educação

“não parece dever ficar limitado a uma atitude passiva – produtor de pareceres, propostas ou recomendações, mas enquanto participação local, ser um órgão de suporte das políticas educativas locais (...) relacionando-se com os diversos parceiros sociais na construção de uma escola de interesse público” (ibid., p. 84).

Conforme observamos, a construção da autonomia da escola pode passar por várias instâncias e diversas formas administrativas de a concretizar. Contudo, e tal como refere João Barroso (1998, p. 48), parece-nos que o importante será

“reforçar o sentido cívico e comunitário da escola pública, por oposição a perspectivas emergentes em Portugal, que pretendiam fazer da “autonomia da escola” quer uma forma de recentralização do poder do Estado, quer uma tentativa de adopção da lógica de mercado na gestão da escola pública.”

Para defender esta sua posição, João Barroso indica quatro ideias essenciais em que deve assentar a sua proposta e que, por um lado, é o reforço de autonomia da escola ser articulado com a transferência de competências para as autarquias; por outro lado, a autonomia da escola não deve ser só administrativa, mas pedagógica, cultural, sócio-organizacional e política; deve ainda ser alicerçada na participação de elementos, quer internos quer externos, e numa liderança forte (quer individual quer colectiva); e finalmente assegurar que o papel do Estado é fundamental na regulação do serviço público de educação (cfr. 1998, p. 48-49).

Nesta perspectiva, João Barroso aponta uma fórmula baseada em Luc Soubre (1982), em que é defendido que “poderes locais fortes, escolas fortes, cidadãos participativos, Estado atento e interveniente” (1998, p. 49-50). Ao considerar esta fórmula procura-se “romper com dicotomias como centralização versus descentralização, dependência versus autonomia, súbdito versus consumidor, Estado versus mercado” (ibidem).

De facto, no limiar de cada uma destas dicotomias parecem existir margens de manobra. No primeiro caso a dicotomia centralização versus descentralização pode concretizar-se através do conceito de “policentralização” como refere João Barroso (1996, p. 12) ao afirmar que

“nem tudo se resume à “deslocação do centro” para a periferia de um patamar para outro, na hierarquia do sistema, mas que, antes pelo contrário, existem vários centros, coexistindo em diferentes lugares do sistema”, como seja “os serviços concentrados ou desconcentrados da administração central; as autarquias; as escolas; as associações e grupos de interesses da sociedade local; os próprios actores (individualmente considerados) – também eles “centros de decisão e detentores de poder e de influência” (ibidem).

Também a ruptura da dicotomia dependência versus autonomia parece ser uma aprendizagem, pois não existe autonomia de escola se não existirem indivíduos autónomos. Por isso, a ruptura desta dicotomia:

“faz-se através do conceito de autonomia como jogo de dependências e interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente com o fim de estruturarem a sua acção organizada em função de objectivos próprios, colectivamente assumidos” (Barroso, 1998, p. 50).

A ruptura da dicotomia súbdito versus consumidor realiza-se através da participação quer de pais, quer de outros membros da comunidade local, pois habitualmente o “súbdito actua no cumprimento das suas obrigações para com o Estado e o “consumidor” tem por objectivo a defesa dos seus interesses individuais” (ibid., p. 51).
Todavia, se a participação for entendida simultaneamente como

“o exercício do controlo social e individual da escola pelos cidadãos e como processo de construção de um acordo ou compromisso sobre a definição do serviço educativo como bem comum local” (ibidem),

estamos perante uma menor dependência em relação à administração central e regional e a um maior envolvimento quer de pais, quer de agentes locais nas actividades da escola.

Ainda a ruptura da dicotomia Estado versus mercado, vem considerar que a autonomia da escola não pode pôr em causa o papel do Estado, dado que este é considerado como “instância integradora da coesão social” e indispensável “na pilotagem do processo de mudança que o reforço da autonomia implica” (Barroso, 1998, p. 53).

Como tal, podemos dizer com João Barroso (1998, p.54) que:

“o reforço da autonomia das escolas não pode ser visto como um “problema de gestão das escolas”, mas sim como um problema da administração do Estado sobre o sistema educativo no seu conjunto, com implicações no processo de descentralização para as autarquias, na reestruturação dos serviços centrais e desconcentrados, no exercício da actividade docente, nas relações entre o Estado e a Sociedade, no domínio da política educativa, nacional e local”.

Em todo este debate sobre a autonomia da escola é possível levantar algumas questões que consideramos pertinentes: “O que é hoje para os actores a autonomia de escola que desejaram? Uma aventura? Uma cilada? Ou um campo de reflexão crítica a preceder uma participação envolvente?” A estas interrogações parece ser importante juntar-se a “vontade de iniciativa” dos docentes (Sanches, 1998, p. 70).

Também o Estado parece ter interesse em que a escola tenha autonomia, mas a sua lógica parece ser diferente. Vamos, de seguida, apresentar as razões que levam o Estado a desejar a autonomia das escolas.

4.1. O interesse do Estado na autonomia da escola

Como já foi por nós abordado, o sistema educativo português tem evidenciado características de um sistema centralizado. Como podemos, então, entender o interesse do Estado pela “autonomia da escola e na participação na vida de outros agentes, nomeadamente pais, municípios e outros agentes locais?” (Formosinho, 2000, p. 47).

Como também já referimos, o crescente aumento nos anos setenta do número de alunos, de professores, de funcionários, de escolas, veio alterar significativamente a administração do sistema educativo.

João Formosinho (2000, pp. 47-48) apresenta-nos quatro razões que nos mostram o interesse do Estado na autonomia da escola.

Segundo Formosinho, uma primeira razão “tem a ver com o falhanço que se tornou mais visível na década de oitenta”, da administração centralizada do sistema educativo, que “deixou de ser um sistema apto a regular o conjunto enorme de escolas e professores que agora existe” (2000, p. 47). A Lei de Bases do Sistema Educativo veio reforçar esta ideia e aponta novas concepções para a escola como a participação e a autonomia.

Uma segunda razão está ligada com “o excesso de responsabilização pelo Estado na crise social da educação”. De facto, a escola de massas contribuiu para a instalação da crise da educação, pois “a escola ser para todos desvalorizou graus e diplomas que antes eram importantes porque eram apenas obtidos por alguns” (ibid., p. 48).

Uma terceira razão prende-se com o facto de o Estado ter transferido também essa responsabilidade para as escolas, uma vez que vinha sendo sistematicamente apontado como o responsável pela crise da educação. Todavia, encontramos aqui uma dupla leitura, por um lado, “alguma desresponsabilidade”, por outro lado, um “reconhecimento real de que o Estado não pode regular as escolas”. Esse reconhecimento pensamos que se liga ao facto de que “boa parte das reformas dependem das escolas e dos professores, e portanto, de alguma forma corresponde a uma partilha de responsabilidades mais adequadas às realidades actualmente existentes” (ibidem).

A quarta razão apontada por Formosinho “é a emergência do municipalismo em Portugal como uma força importante depois do 25 de Abril”, uma vez que antes desta data os municípios eram “mais ou menos caixas de correio do governo central”. É no prosseguimento de políticas de partilha de responsabilidade, através de muitas pressões por parte dos municípios, que estes começam a adquirir alguma confiança por parte do poder

central. Contudo, mantém-se a questão se não será “uma transferência de desresponsabilidades”. Por isso, tem havido algumas cautelas do poder local neste âmbito de transferências de responsabilidades (Formosinho, 2000, p. 48).

4.2. Condicionantes à autonomia

Podemos observar alguns condicionalismos que impedem a construção e concretização da autonomia. Com efeito, Rómulo de Sousa (2000, p. 74) apresenta-nos algumas dessas condicionantes que podem ser: a realidade político social; a tradição administrativa do nosso país; os poderes de tutela e de superintendência da administração central e também do poder local; o nível de empenhamento responsável e permanente de todos os parceiros; os contextos locais e suas especificidades; os processos de transferência de competências e de meios para as escolas; o nível de atribuição de competências na sua organização, gestão e funcionamento.

Como vemos são ainda muitos os condicionalismos que marcam presença na construção da autonomia, desde condicionalismos centrais, locais, como dos próprios envolvidos directamente no desenvolvimento das competências que cada um está capacitado a desempenhar.

Também, o protocolo de cooperação Ministério da Educação/Associação Nacional de Municípios Portugueses, no que concerne ao processo de construção da autonomia, embora pareça ser um contributo importante para a criação de condições necessárias ao desenvolvimento da autonomia, ao definir princípios gerais quer relativamente aos Conselhos Municipais de Educação, quer para a constituição de Agrupamentos de Escola e ao pronunciar-se sobre o modo como se operacionaliza a autonomia nas escolas, pode constituir uma condicionante à construção da autonomia (Sousa, 2000, p. 80).

É possível igualmente considerar que os Conselhos Municipais de Educação podem ser outra condicionante ao desenvolvimento da autonomia, no sentido em que se existir uma recentralização municipal,

“a intervenção da autarquia poderá constituir um factor de maior controlo sobre a organização escola, reconhecer-se-à, no entanto, que esse órgão, enquanto legítimo representante da(s) comunidade(s), está em posição privilegiada para olhar para a realidade local em termos de utilização das suas competências numa relação de cumplicidade” (ibid., p. 81).

Um outro condicionalismo que pode surgir no desenvolvimento da autonomia é a “recentralização a nível municipal (municipalização), das políticas educativas”, ou seja, “a tentativa de transformar as autarquias em novo ministério” (ibid., p. 81).

Depois de termos enunciado alguns condicionalismos da autonomia, iremos agora apontar alguns riscos que a autonomia pode ser portadora.

4.3. Riscos da autonomia

João Formosinho (2000, pp. 49-50) refere-nos que a autonomia deve ser sempre instrumental, na medida em que não deve ser considerada como um fim, mas como um meio. Contudo, há que evocar também os riscos da autonomia que Formosinho enumera em cinco grupos: “autonomia da miséria”, “localismo”, “autonomia por incompetência”, “autonomia corporativa” e “desigualdade”.

Reportando-se ao primeiro risco, observamos que a “autonomia da miséria”, está na linha directa da desresponsabilidade do Estado e, por isso, são necessários recursos, já que sem eles “não há possibilidade de exercício concreto da autonomia” (ibid., p. 49).

O segundo risco é o do “localismo”, isto é, só utilizar a autonomia em prol dos interesses “bairristas”, sem atender ao conjunto nacional.

O terceiro risco indicado por Formosinho é o da “autonomia por incompetência”, quer dizer que pode ser dada autonomia a determinada organização que não tem capacidade ou não está preparada para a concretizar e isso pode ter “resultados desastrosos” (ibidem).

O quarto risco que a autonomia pode apresentar, na perspectiva de Formosinho, é a “autonomia corporativa”, isto é, a autonomia pode aparecer e servir interesses corporativos, em vez de servir os interesses públicos, pois “há situações em que os próprios membros da corporação estão de tal modo socializados nas lógicas internas que tomam as posições corporativas como interesse público” (ibid., p. 50).

Em quinto, existe o risco da desigualdade que “decorre do facto de as escolas terem recursos desiguais e desempenhos desiguais, que proporcionam oportunidades desiguais às crianças”, uma vez que, embora o discurso seja de que todas as escolas são iguais e que os alunos também são iguais, na realidade isso não acontece e o “risco da autonomia é poder

acentuar essas diferenças no sentido de um agravamento das desigualdades” (Formosinho, 2000, p. 50).

Daqui surge a emergência de aplicação de alguns contrapontos que possam tornar a autonomia, autonomia de facto.

4.4. Contrapontos da autonomia

Tendo em conta os riscos da autonomia, importa mostrar os seus contrapontos. João Formosinho apresenta-nos quatro, dos quais dois diz aparecerem claramente definidos desde a Lei de Bases do Sistema Educativo e das propostas da Comissão de Reforma, que são a participação e a prestação de contas. Além destes, aponta também a regulação do Estado e os diferentes graus de desenvolvimento das escolas e de autonomia.

Então, considerando o primeiro contraponto, vemos que “a autonomia da escola obriga a uma alteração da concepção de escola”. De uma escola dos professores, passa-se a uma escola como comunidade educativa. A participação dos pais na escola e dos outros agentes, nomeadamente a participação municipal, contribui para que se altere a composição dos órgãos de gestão e administração da escola e a sua representatividade. Assim, a questão da participação tem vindo a tornar-se um contraponto na autonomia da escola.

Outro contraponto importante para o desenvolvimento da autonomia é a prestação de contas. Esta pode assumir duas vertentes: como controlo normativo, ligada a uma tradição e cultura burocrática, ou como cultura de avaliação, que avalia em “função dos fins visados, mais do que dos meios utilizados”. Por isso considerarmos que a prestação de contas é fundamental, mais neste último sentido, pois o reflectir criteriosamente sobre o processo desenvolvido, no sentido da partilha e de encontrar soluções adequadas para atingir os fins a que se propõe a organização, são fundamentais na construção da autonomia.

A regulação do Estado é outro contraponto que importa ter presente no desenvolvimento da autonomia. Por um lado, fruto de uma tradição burocrática seria, neste contexto da autonomia, muito difícil “distinguir com clareza o que é ou não essencial”, pois na “lógica burocrática todas as coisas têm mais ou menos o mesmo valor”. Por outro lado, a “autonomia corporativa” tende a ser um risco. Por isso, o estado deve ter esse papel

regulador, no sentido de encontrar o equilíbrio entre as diferentes intervenções no uso da autonomia.

O quarto contraponto encontra-se relacionado com os diferentes graus de desenvolvimento das escolas e da autonomia, já que nem todas as escolas têm o mesmo grau de autonomia e de desenvolvimento e também porque o “processo de construção da autonomia é gradual e lento” (Formosinho, 2000, p. 52).

Em síntese, podemos dizer que:

“não podemos perder de vista que a autonomia tem um valor instrumental ao serviço de valores mais elevados e que ela só é útil se proporcionar uma educação de melhor qualidade às crianças. Quando tivermos dúvidas em saber se uma área ou uma decisão é ou não adequada, o grande critério a ter em conta é o da continuidade da relação pedagógica e da educação e bem-estar das crianças” (Formosinho, 2000, p. 52).

De facto, a autonomia tem sentido se estiver ao serviço da educação e se contribuir para que essa educação seja realizada com mais qualidade²⁶. Mas para que a autonomia se desenvolva na escola pensamos ser essencial a participação da comunidade educativa. No sentido de melhor entendermos este conceito, iremos proceder ao seu estudo numa perspectiva utilitarista e sistémica.

5. A PARTICIPAÇÃO

Participação e democracia são conceitos que fazem parte dos princípios de qualquer documento legal relacionado com a educação, depois do 25 de Abril de 1974. Contudo, a

²⁶ O termo qualidade pode assumir vários sentidos, e ser considerado polissémico e a sua utilização ser considerada “muitas vezes subjectiva”. No relatório da O.C. D. E., podem apreciar-se quatro utilizações diferentes: 1-“atributos (sentido restrito) ou essência (sentido lato): descritiva. 2- Grau de excelência ou valor relativo: normativa. 3-Bom ou excelente: normativa. 4-Característica ou juízos não cifrados: descritiva ou normativa (comporta elementos das categorias supracitadas)” (O.C.D.E., 1989, p. 42).

Como podemos ver mais uma vez, a noção de qualidade torna-se subjectiva pelas inúmeras opiniões que as pessoas podem ter sobre o que julgam bom ou mau e também porque implica juízos de valor.

Neste contexto, mais do que definir qualidade, será encontrar pontos convergentes que a colocam em evidência pois “não existem definições uniformes ou universais” (Ministério da Educação, 1993, p. 4). Assim consideramos: a) O carácter globalizante do conceito que se refere em simultâneo a resultados escolares, a factores de recursos e de funcionamento das escolas que os condicionam. b) A sua relatividade, na medida em que depende dos objectivos e das metas que se estabelecem para o sistema, assim como da acção educativa ou dos contextos em que se desenvolve. c) A sua complexidade, porque envolve diferentes níveis de análise, variando com a perspectiva do analista, com os objectivos estabelecidos a curto prazo, com a utilização de factores qualitativos ou quantitativos e com os instrumentos de observação utilizados. d) O carácter normativo de que se reveste, resultante das análises comparativas entre a situação presente ou real e as situações previstas ou desejáveis. e) A fluidez dos conceitos que se pretendem universais, carregados de ideologias pedagógicas, políticas e sociais. (ibidem)

sua implementação tem encontrado algumas dificuldades. Por um lado, a pesada hierarquia centralizadora da administração escolar e, por outro, estes princípios exigem uma maior responsabilização (cfr. Esteves, 2000, p. 89).

Estes princípios, que se têm aplicado à sociedade, permitiram colocar a escola no centro das preocupações das populações como forma de responder às próprias exigências da sociedade. Esta dinâmica que se gerou em torno da escola também contribuiu para que se fosse criando uma nova concepção de escola. A escola “serviço local do estado”, “mera executora de normativos, orientações e directrizes”, abre lugar à escola como “comunidade educativa” em que a vida da escola “diz respeito a todos” (ibid., p.90).

Assim, assistimos à publicação de documentos legais, em que “a política de representatividade, democraticidade, integração comunitária, exigem a participação alargada da comunidade na vida da escola” (ibidem). É da participação como forma de estar nas organizações de que nos vamos agora ocupar.

5.1. A Participação relacionada com os modelos organizacionais

Licínio Lima apresenta-nos várias abordagens de participação de acordo com os modelos organizacionais (1998, p.128).

Neste contexto, aliado ao modelo burocrático fala na participação orgânica como sendo uma participação de “contornos sociotécnicos, concentrada nos meios e nas esferas de execução” (ibidem). Mas também a participação funcional pode ser uma “mera consulta, isto é estarmos perante uma técnica de gestão” (ibid. p. 130).

Igualmente Licínio Lima cita Crozier na medida em que este alega que “seremos sempre participantes: a nossa participação poderá exercer-se por assimilação, tornando-nos objectos de manipulação, ou poderá ser uma participação crítica, estratégica, com vista a obter certos ganhos”. Nesta perspectiva, varia o empenhamento ou o envolvimento de cada um, pois participa-se sempre (ibid., p. 133).

Deste modo, considera ainda que, num contexto de democracia, há participação e não participação. Parecendo um paradoxo não o será e Licínio Lima justifica que “participar e não participar podem exigir a mesma coragem ou o mesmo oportunismo, o mesmo sentido revolucionário ou a mesma orientação conservadora” (ibid., p. 134).

Contudo, do ponto de vista dos actores, Licínio Lima tem ainda em conta outros tipos de participação: consagrada, decretada e praticada. As duas primeiras “relevam do plano das orientações externas ou externamente produzidas” (1998, p. 182); a terceira será “classificada de acordo com a selecção de quatro critérios – 1) Democraticidade, 2) Regulamentação, 3) Envolvimento, 4) Orientação” (ibid., p.183). Em cada um destes critérios distinguem-se vários tipos e graus de participação.

Desta forma, na Democraticidade podemos encontrar a participação directa e a participação indirecta. Na Regulamentação há a considerar a participação formal, a participação não formal e a participação informal. No Envolvimento, apreciar a participação activa, a participação reservada e a participação passiva. Na Orientação é viável analisar a participação convergente e a participação divergente (Cfr., pp. 183-198).

5.2. A Participação numa perspectiva utilitarista

Apresentaremos ainda mais duas perspectivas: a perspectiva utilitarista de Bajoit (1988), que reflecte sobre Hirschman (1970), inicialmente também partilhada por Alves-Pinto (1991). Esta, mais tarde (1995), evolui para uma perspectiva sistémica.

Na perspectiva utilitarista, Bajoit partilha com Hirschman a ideia de que o indivíduo escolhe a conduta que lhe traz mais benefícios/ganhos ou perdas/custos num determinado momento, dentro de determinado sistema de interacção (cfr., Bajoit, 1988, p. 327).

Alves Pinto (citada por Teixeira, 1995, p. 162) relaciona os quatro tipos de comportamentos de Bajoit: lealdade, protesto, abandono e apatia com os modos de estar na escola.

Nesta perspectiva, o professor opta por participar ou não participar. Participar, pode ser de maneira convergente (acordo ou desacordo) e estará relacionado com o sentimento de lealdade; ou divergente, ligado ao sentimento de protesto. A não participação pode ser considerada abandono – deixar a organização; ou apatia, deixar correr, sem se envolver.

Estas posições, como dissemos anteriormente, dependem da cooperação e do controlo social que se estabelece nas organizações (ibidem).

5.3. A Participação numa perspectiva sistémica

Mas Alves Pinto (1995, p. 164) apresenta esta mesma problemática da participação numa perspectiva sistémica. Considera existirem quatro hipóteses nos modos de estar na escola: participação convergente, participação divergente, participação apática e abandono.

Importa salientar que cada comportamento ou modo de participar pode acontecer consoante os interesses e as escolhas de cada actor, em cada momento específico e dentro de determinado contexto. Um indivíduo numa situação pode ter um comportamento e, noutra situação, ter um outro comportamento. Tudo parece depender daquilo que cada um privilegia e das circunstâncias envolventes em cada momento.

Concluindo

Não se começa a construir pelo topo; o que na base não é, não o pode ser nas fases posteriores; que o que no início é incipiente, no desenrolar do percurso é, muito provavelmente, deficiente. (Correia, s/d, p. 145)

Ao fazermos uma abordagem a algumas Teorias Organizacionais, procurámos encontrar pontos de convergência com as organizações escolares, nomeadamente os Jardins de Infância e que nos possibilitarão ancorar o nosso estudo empírico.

Mas foi sobretudo no dualismo do sistema educativo que fomos encontrando, em torno do local e do central, conceitos que procurámos clarificar. Assim, podemos constatar que, relativamente ao conceito de central, surgem menos ambiguidades e indefinições do que em relação ao conceito de local. O local como administração local, como autarquia local, como poder local. Alguns autores consideram que poder local, embora faça parte do léxico português e da própria legislação, não existe verdadeiramente em Portugal, pois poder local pressupõe que exista autonomia administrativa e financeira num quadro de descentralização. Consideram, ainda, que normalmente entende-se que poder local é sinónimo de administração autárquica.

O dualismo que fomos encontrando no sistema educativo, levou-nos aos conceitos de centralização e descentralização administrativa, os quais podem ser encontrados sob várias formas. Da análise realizada, podemos dizer que se assiste a um discurso de descentralização, mas concretizado em práticas de uma centralização desconcentrada. De facto, o poder não foi transferido do centro para o local, para a comunidade, mas continua

a ter intermediários, nomeadamente as Direcções Regionais, que não são serviços regionais verdadeiramente descentralizados, mas continua a existir como que uma “recentralização de poderes por controlo remoto”, como afirma Licínio Lima (1995, p. 67).

Para que exista de facto descentralização administrativa educacional é fundamental que as escolas sejam dotadas de autonomia. Embora estejam previstas na legislação a autonomia pedagógica, financeira, administrativa e cultural, muitas vezes a autonomia assume uma forma “processual e implementativa” (ibid, p. 68), no sentido em que procura implementar medidas emanadas centralmente, cumprindo quase que rituais estipulados ou gerindo conflitos, sem poder intervir na formulação das políticas educativas.

Porém, a autonomia não se concretiza sem a participação da comunidade educativa, do seu envolvimento na organização escolar. De facto, o modo de estar na escola dos actores/autores sociais parece ditar o modo de organização e o seu funcionamento.

**SEGUNDA PARTE: ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO DO
ESTUDO**

III CAPÍTULO: A METODOLOGIA – UM ESTUDO DE CASO

Introdução

*“O esforço é grande e o homem é pequeno”
(Fernando Pessoa, in Mensagem)*

A nossa investigação tem como propósito poder contribuir para uma melhor compreensão dos fenómenos organizacionais, para que, de algum modo, possam trazer à reflexão questões de descentralização e autonomia da escola em Portugal, tendo como pano de fundo os jardins de infância da rede pública. Deste modo, ao iniciar a segunda parte do estudo, pretendemos delinear as nossas opções metodológicas no sentido de as fundamentar teoricamente.

O nosso trabalho, no capítulo da metodologia, é composto inicialmente, pela fundamentação teórica da investigação científica em ciências sociais, assim como pela escolha do método de análise qualitativa e quantitativa e igualmente pela escolha das técnicas de recolha e tratamento da informação. Os instrumentos de recolha de dados utilizados (análise documental, entrevistas e questionários), as preocupações na sua elaboração, a sua estrutura e os objectivos que através deles procurámos atingir constituem um espaço importante para a compreensão das nossas opções.

Também Apresentaremos neste capítulo a caracterização da amostra, os limites do estudo e os procedimentos efectuados.

1. A INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Ao iniciar este capítulo começamos por identificar o que se entende por ciências sociais. Na perspectiva de Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (1986, p. 9) todas as ciências sociais “procuram conhecer a realidade”, considerando que “o conhecimento não é um estado mas sim um processo”. Um processo que se desenvolve progressiva e dinamicamente através da história:

“Por isso a história das ciências sociais não se pode resumir à narrativa ou até à crítica retrospectiva de ideias, descobertas ou invenções; é uma reconstrução analítica do desenvolvimento das condições internas da investigação científica (dos princípios, meios e resultados teóricos) e das suas condições sociais: quer dizer, é ainda análise dos variados modos como as estruturas, as práticas e os projectos característicos das diversas sociedades em que a ciência se foi consolidando influenciaram aqueles princípios, meios e resultados” (Silva e Pinto 1986, p. 11).

Através da análise de definição de ciências sociais que estes autores nos apresentam, observamos um processo dinâmico (e em movimento), cujo objecto de estudo é em simultâneo contributo no modo como as sociedades se vão apropriando dos conhecimentos científicos, integrando-os no seu quotidiano, servindo, novamente e posteriormente, de objecto de estudo.

Na busca de uma definição de ciências sociais, Silva e Pinto afirmam que “a ciência é uma representação, intelectualmente construída da realidade”, que tem como meta a “explicação de fenómenos”. No entanto, até chegar à explicação de fenómenos, começa-se por enunciar “problemas”, que constituem o “objecto próprio das ciências, assim podemos dizer que ciência é também “procurar soluções para problemas” (ibid., pp. 11-12).

Podemos então dizer que as ciências sociais estabelecem

“a relação entre as várias instâncias de controlo das explicações – e, em particular, os modos como se faz o confronto entre construção teórica e pesquisa empírica; a relação entre o conhecimento científico, tal como os critérios anteriores o caracterizam e o senso comum” (Silva e Pinto 1986, p. 12).

A investigação em Ciências Sociais parece ser desencadeada pelas inúmeras questões que se colocam acerca das interações sociais. As razões destas questões, segundo Selltitz, Jahoda, Deutsch e Cook (1965, p.17) podem ser de ordem intelectual ou de ordem prática: de ordem intelectual no sentido de cultivar o gosto pelo conhecimento; de ordem prática no sentido da qualidade, ou seja, de encontrar razões para ser capaz de realizar acções de forma melhorada e mais eficaz. Estas duas razões podem estar presentes em simultâneo numa mesma investigação. Ainda para os mesmos autores “o objectivo da investigação é descobrir respostas a determinadas questões através da aplicação de procedimentos científicos” (ibidem).

Embora a investigação procure respostas, pode ou não encontrá-las. Uma das características das Ciências Sociais é que a investigação é um processo em construção, ou seja, um contínuo levantar de questões que parece nunca finalizado. Assim, surge a

necessidade de encontrar procedimentos que aumentem a fiabilidade das respostas nos resultados da investigação (cfr. *ibid.*, p. 21).

Boudon (s/d, p. 19) considera a investigação em sociologia em três enquadramentos. Ao primeiro enquadramento chama “sociedades globais”. Esta categoria é subdividida entre “as investigações centradas na análise das mudanças sociais e as centradas na análise dos sistemas sociais” (*ibidem*). Na primeira subdivisão, podemos encontrar investigações de mudanças sociais de tipo qualitativo e de tipo quantitativo. Na segunda subdivisão, podemos encontrar investigações sobre sistemas sociais.

No segundo enquadramento Boudon engloba os estudos de investigação sobre os indivíduos em contexto ambiental.

No terceiro enquadramento de categorias dos estudos de investigação, Boudon refere-se às unidades naturais, grupos, instituições e comunidade (*ibid*, pp. 23-24).

Quivy diz-nos que “uma investigação social não é uma sucessão de métodos e técnicas estereotipadas que bastaria aplicar tal e qual se apresentam numa ordem imutável. A escolha, a elaboração e a organização dos processos de trabalho variam com cada investigação específica” (1992, p. 16).

O mesmo autor refere ainda que “toda a investigação deve portanto responder a alguns princípios estáveis idênticos, ainda que vários percursos diferentes conduzam ao conhecimento científico” (*ibid*, p. 22).

Pode então dizer-se que “uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminho para um melhor conhecimento e deve ser aceite como tal, com todas as hesitações, os desvios e as incertezas que isso implica” (*ibid*, p. 29). Ou, como afirmam Pardal e Correia, trata-se de

“um dispositivo conceptual de elucidação da realidade ligado a uma reflexão teórica e flexível para que não se obstrua os esclarecimentos do objecto social sobre o qual se questiona (...) constituindo-se num importante instrumento de precaução face a uma aceitação acomodada de proposições não demonstradas” (1995, p. 7).

1.1. Escolha da análise qualitativa e quantitativa

Podemos considerar a metodologia como “a análise sistemática e crítica dos pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação de determinados problemas sociológicos” (Lima, 1981, p. 10). Esta definição possibilita-nos

estar atentos à metodologia a utilizar e estabelecer a estratégia de pesquisa que nos ajude a sistematizar e a organizar a recolha de dados e a obtenção de resultados através de técnicas.

Para fazermos a análise dos resultados obtidos, iremos recorrer à investigação qualitativa, mas também à investigação quantitativa. A fundamentação teórica permite-nos justificar de um modo fidedigno as nossas opções.

Para Bogdan e Biklen a investigação qualitativa contém cinco características:

“A fonte directa dos dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal; é descritiva; os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos; os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva; o significado é de importância vital na abordagem qualitativa” (1994, p. 47-51).

Como podemos observar, a investigação centrada em metodologias do tipo qualitativo possibilita ao investigador ter um conhecimento acerca do ambiente em que se está a desenvolver o estudo, podendo ele ser um elemento desse mesmo ambiente. Torna viável transcrever os relatos de forma minuciosa, transportando toda a riqueza do registo, admitindo que nada escape ao investigador. Este tipo de investigação contribui também para que se valorizem os processos, assim como o conhecimento subjectivo como factor de compreensão das situações em estudo. Valoriza ainda o significado das situações em estudo e não somente as concepções que o investigador poderá ter à partida sobre o estudo que está a efectuar.

A investigação quantitativa abre caminho à quantificação de dados, à sua codificação quantificável, operacionalização das variáveis encontrando relações entre elas e o recurso à estatística como meio de testar teorias.

Na sua relação com os sujeitos, a investigação quantitativa é circunscrita e de curta duração. Na análise dos dados o investigador, face aos resultados encontrados estatisticamente, tende a analisá-los de forma dedutiva (cfr., Bogdan e Biklen, 1994, p. 72-74).

Com efeito, um estudo do tipo qualitativo não se opõe nem anula um estudo de tipo quantitativo, eles podem coexistir simultaneamente e serem complementares. Importa, sim, é que “para serem credíveis, um e outro precisam de ter por base o rigor e conclusões circunscritas à relevância dos dados” (Pardal e Correia, 1995, p. 18).

1.2. Acerca do método

Segundo Good e Hatt, o método é “a aplicação dos fundamentos da ciência ao campo da sociologia” (1979, p. 8).

A grande diversidade de temas de estudo que constituem abordagem para a sociologia coloca a necessidade de utilização de métodos igualmente diversificados, de forma a responder às especificidades de cada problema e aos objectivos de cada estudo.

Pode então dizer-se que “os métodos não são mais do que formalizações particulares do procedimento, percursos diferentes concebidos para estarem mais adaptados aos fenómenos ou domínios estudados” (Quivy, 1992, p. 23).

Como afirmam Pardal e Correia (1995, p. 10), “o método é seleccionado e (re)inventado em função dos objectivos da investigação”, ou seja, cada estudo terá de procurar o método que melhor se adequa à sua finalidade.

A escolha do método a aplicar em cada estudo é fundamental, pois este “consiste num conjunto de operações situadas a diferentes níveis, que têm em vista a consecução de objectivos determinados (...) consiste num plano orientador de trabalho” (ibidem).

1.3. A Escolha do método

A escolha do método que servirá de suporte à nossa investigação consiste num estudo de caso, na medida em que, consoante o estudo a realizar, podemos escolher o método que melhor se adequa a esse estudo. No nosso caso, iremos optar por um estudo de caso, uma vez que, como refere Grawitz, “da querela em torno do carácter nomotético ou ideográfico das ciências sociais e, num outro âmbito, da importância das metodologias qualitativa e quantitativa na investigação social, resultou a valorização crescente dos estudos de caso” (citado por Pardal e Correia, 1995, p. 22).

Este método admite, em simultâneo, a utilização de métodos quantitativos e qualitativos, possibilitando assim compreender a complexidade e abrir caminho a algumas generalizações, ainda que de validade transitória.

Também no estudo de caso, o investigador pode recorrer a uma grande variedade de técnicas de recolha de informação: inquérito por questionário, entrevista, análise documental, observação participante.

É possível considerar ainda vários tipos de estudo de casos que se podem agrupar em três grandes modelos: de exploração, descritivos e práticos (Bruyne et al., citado por Pardal e Correia, 1995, p. 23):

a) Exploração – “descobrir problemáticas novas, renovar perspectivas existentes ou sugerir hipóteses fecundas”.

b) Descritivos – “tomam a forma de uma monografia”.

c) Práticos – visam “estabelecer o diagnóstico de uma organização ou fazer a sua avaliação, seja porque procuram prescrever uma terapêutica ou mudar uma organização”.

O nosso estudo de caso será do tipo exploração através da renovação de perspectivas existentes.

1.4. Acerca da técnica

Após a escolha do método, será necessário apurar as técnicas que melhor servem esse método. Digamos, então, que “as técnicas são as ferramentas de trabalho” (Selltiz, Jahoda, Deutsch e Cook, 1965, p. 21).

Não podemos ainda esquecer que “as técnicas compreendem procedimentos específicos com os quais os sociólogos obtêm e ordenam os seus dados antes de manipulá-los lógica e estatisticamente” (Good, Hatt, 1979, p. 8). Assim sendo, devemos ter em conta que em cada estudo “há necessidade não só de conhecer as técnicas mas também a lógica que as sustenta” (Selltiz, Jahoda, Deutsch e Cook, 1965, p. 21).

Utilizar ainda a definição de Marinús Pires de Lima, para quem as técnicas “correspondem ao nível inferior e designam os instrumentos (ou operações), bem delimitados e transmissíveis, destinados a produzir certos resultados julgados úteis na observação e na medida dos factos sociais” (1981, p. 9). Desta forma, considera que “a tecnologia será portanto, o conjunto das operações prático-concretas de que o investigador se pode servir na recolha e no tratamento de dados sobre as realidades sociais” (ibidem).

Todavia, não se pode atribuir um valor às técnicas em si mesmas. Tal como afirmam Pardal e Correia, “as técnicas nunca configuram um corpo orientador de investigação nem um plano de trabalho sobre a mesma, mas somente um instrumento para a realização daquele” (1995, p.10).

Partindo do princípio que a técnica será um modo de operacionalizar o método escolhido, importa enunciarmos a nossa escolha sobre as técnicas que mais iremos utilizar, quer na recolha de informação quer no seu tratamento.

1.5. A escolha da técnica na recolha da informação

Para recolher material necessitamos de nos socorrer de um conjunto de técnicas que nos possibilitem obter informação. Para esta recolha precisamos de perguntar e saber identificar tudo o que constitui a resposta, tal como refere Virgínia Ferreira: “toda a acção de pesquisa se traduz no acto de perguntar (...) tudo se resume a saber fazer perguntas e a identificar os elementos constituintes da resposta” (1986, p. 165).

O acto de perguntar, que parece ser uma operação simples, não o é, porque

“em primeiro lugar obriga ao controlo da inteligibilidade da pergunta em toda a sua extensão e multiplicidade de dimensões e em segundo lugar, exige a fixação de critérios para distinguir o que é ruído do que é sinal de resposta à pergunta formulada” (ibidem).

Portanto, reconhecemos ser uma acção que requer muita atenção, precisão e cuidado de forma a eleger o que é essencial e a rejeitar o que é acessório.

Assim, existem alguns princípios em que se baseia o inquérito que põem em causa a sua eficácia na recolha de dados sobre as diferenças e as mudanças sociais:

“a) o inquérito aplica-se a unidades sociais. Mesmo quando a unidade é a família ou a unidade de alojamento, tende-se a considerá-la como uma identidade sem se tomar em atenção a sua estruturação interna (...) b) as unidades inquiridas são tomadas como equivalentes. Este é um princípio indispensável à lógica da quantificação, ao cálculo de médias, quadros de distribuição, análises de correlação e de regressão (...) c) os fenómenos sociais existem independentemente das relações sociais que os determinam. Os fenómenos sociais são considerados como algo exterior ao indivíduo que pode ser verbalizado e cuja estabilidade possibilita a sua apreensão em cortes transversais” (Ferreira, p. 169).

1.6. A escolha da técnica no tratamento da informação

Neste ponto, queremos fazer referência à análise de conteúdo por se tratar de “uma das técnicas mais comuns na investigação empírica realizada pelas diferentes ciências humanas e sociais” (Vala, 1986, p. 101) e utilizada no tratamento de informação.

Importa pois conhecermos um pouco mais desta técnica e das suas funções. Bardin considera que a análise de conteúdo tem duas funções, que podem ou não dissociar-se:

“uma função heurística: a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta; uma função de administração da prova: hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servindo de directrizes, apelarão para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação” (1977, p. 30).

Estas duas funções podem existir em simultâneo e permitem ao investigador um campo de manobra mais alargado. Se o estudo que está a realizar não for muito explorado e não existirem muitas bases de trabalho, a análise de conteúdo pode ter um importante contributo e podem as duas funções “interactuarem, reforçando-se uma à outra” (ibidem).

Para Bardin (1977, p. 31) a análise de conteúdo é:

“um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

Esta definição que Bardin nos apresenta indica, de certo modo, o campo de intervenção da análise de conteúdo, com indicadores que podem ou não ser quantitativos e que permitem ao investigador fazer inferências ou deduções lógicas que permitem saber a que “conduziu um determinado enunciado” e “quais as consequências que esse enunciado vai provocar” (1977, p. 39).

Jorge Vala (1986, pp. 103-104), ao analisar a perspectiva de vários autores (Berelson, 1952; Cartwright, 1953; Bardin, 1979; Krippendorf, 1980) sobre a análise de conteúdo, estabelece alguns fundamentos e objectivos que esta técnica possibilita. Assim, considera que é importante a descrição dos dados obtidos, mas que estes devem ser interpretados e deve-se-lhes atribuir sentido, ou seja que devem ser feitas inferências.

“A análise de conteúdo permite inferências sobre a fonte, a situação em que esta produziu o material objecto de análise, ou até, por vezes, o receptor ou destinatário das mensagens. A finalidade da análise de conteúdo será pois efectuar inferências, com base numa lógica explícita, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas”.

Como podemos apreciar, a análise de conteúdo é uma técnica que possibilita ao investigador apresentar os dados, interpretá-los e apresentar algumas deduções na sua leitura.

Jorge Vala entende também que a utilização da análise de conteúdo pode ser uma vantagem em algumas investigações empíricas, pois funciona como uma “técnica não

obstrutiva”, o que significa que existe alguma dificuldade quando se trata de recorrer aos indivíduos como fonte de informação e, por isso, é necessário saber que:

“em tais situações as respostas são afectadas por um certo número de enviesamentos, pelo menos potenciais, decorrentes da consciência que os sujeitos têm de que estão a ser observados ou testados, dos constrangimentos associados ao papel de entrevistado ou respondente, da interacção entrevistador-entrevistado (...)” (Vala, 1986, pp. 106-107).

Assim, a utilização desta técnica pode incidir sobre duas vertentes: sobre o próprio locutor ou sobre as condições sociais em que o discurso é produzido (Quivy, 1992, p. 224).

Deste modo, e utilizando as palavras de Vala, podemos ver que “a análise de conteúdo tem exactamente como uma das suas vantagens, o facto de poder exercer-se sobre o material que não foi produzido com o fim de servir a investigação empírica” (Vala, 1986, p. 107).

A utilização desta técnica não se restringe unicamente à apreciação dos resultados de entrevistas ou na análise documental, é também utilizada na investigação por questionário, tanto na análise do pré-inquérito, como na análise das questões abertas do questionário (ibidem).

Queremos ainda considerar as três grandes categorias, enumeradas por Bardin, da análise de conteúdo que nos possibilitam a utilização de diferentes técnicas de análise: as análises temáticas (se o exame incide principalmente sobre certos elementos do discurso), as análises formais (sobre a sua forma) e as análises estruturais (sobre as relações entre os elementos constitutivos) (Quivy, 1992, pp. 225-226).

Na análise temática podemos destacar a análise categorial e a análise da avaliação. A primeira “consiste em calcular e comparar as frequências de certas características, previamente agrupadas em categorias significativas e baseia-se na hipótese que uma característica é tanto mais frequentemente citada, quanto mais importante for para o locutor”. A segunda “incide sobre os juízos formulados pelo locutor, a sua direcção e a sua intensidade” (ibid., p. 226).

Na análise formal salientamos a análise de expressão e a análise de enunciação. A primeira debruça-se sobre a forma de comunicar e fornece informação sobre “o estado de espírito do locutor e as suas tendências ideológicas”. A segunda está atenta ao modo como “o discurso é concebido (ordem das suas sequências, as repetições, as quebras de ritmo...) (ibidem).

Na análise estrutural encontramos a análise de co-ocorrência e a análise estrutural. A primeira “examina as associações de temas nas sequências da comunicação”, enquanto que a segunda “revela os princípios que organizam os elementos do discurso” (Quivy, 1992, p. 227).

No nosso caso iremos utilizar correntemente a análise categorial.

1.5.1. A categorização

Para podermos proceder à análise das entrevistas realizadas socorremo-nos da categorização. Como afirma Bardin (1977, p. 117), o recurso à categorização “não é uma etapa obrigatória de toda e qualquer análise de conteúdo. A maioria dos procedimentos de análise organiza-se, no entanto, em redor de um processo de categorização”.

Também Bardin (1977, p. 117) define a categorização como sendo:

“uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos”.

Este mesmo autor concebe que o critério de categorização pode ser semântico (categorias temáticas), sintáctico, léxico e expressivo. Aquele que por nós vai ser mais utilizado será o semântico.

A fase de categorização “é um processo de tipo estruturalista e comporta duas etapas: o inventário (isolar os elementos) e a classificação (repartir os elementos, e portanto procurar ou impor uma certa organização às mensagens)” (Bardin, 1977, p. 118), o qual será por nós desenvolvido. Numa primeira fase, isolámos os elementos, atribuímos-lhes um código e fomos agrupando segundo determinada categoria. Numa segunda fase, procurámos dar sentido, encontrar pontos convergentes ou divergentes nas respectivas categorias.

Ainda na esteira de Bardin (ibid., p. 119), para quem “a categorização tem como primeiro objectivo (da mesma maneira que a análise documental), fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos”, procurámos apresentar um quadro de resultados das categorias enunciadas, no sentido de tornar simples e legível os dados recolhidos.

No seguimento da sua análise teórica, Bardin (ibidem) refere que:

“a categorização pode empregar dois processos inversos: um em que é fornecido o sistema de categorias e repartem-se da melhor maneira possível os elementos, à medida que vão sendo encontrados (...) e outro em que o sistema de categorias não é fornecido, antes resultado da classificação analógica e progressiva dos elementos”.

Por analogia, nós definimos à partida um quadro de categorias em que fomos encaixando os diferentes elementos (nas respectivas categorias). Contudo, tivemos necessidade de definir outras categorias que fomos encontrando ao organizar o quadro de resultados e que não estavam previamente definidas, mas que passaram a integrá-lo. Desta forma, encontramos dois modos de procedimento na análise do nosso estudo.

Bardin (ibid., pp. 119-120) considera também que um conjunto de categorias boas deve possuir algumas qualidades:

“a exclusão mútua (esta condição estipula que cada elemento não deve existir em mais de uma divisão);
(...) a homogeneidade (um único princípio de classificação deve governar a sua organização);
(...) a pertinência (uma categoria é considerada pertinente quando está adaptada ao material de análise escolhido, e quando pertence ao quadro teórico definido);
(...) a objectividade e a fidelidade (as diferentes partes de um mesmo material, ao qual se aplica a mesma grelha categorial, devem ser codificadas da mesma maneira, mesmo quando submetidas a várias análises);
(...) a produtividade (um conjunto de categorias é produtivo se fornece resultados férteis: férteis em índices de interferências, em hipóteses novas e em dados exactos)”.

Relativamente à primeira qualidade, da exclusão mútua, não a observámos no nosso estudo, por considerarmos que um mesmo elemento pode ser classificado em duas ou mais categorias. Todavia, Bardin admite também que “em certos casos, pode pôr-se em causa esta regra, com a condição de se adaptar o código de maneira a que não existam ambiguidades no momento dos cálculos” (ibidem).

Importa agora enunciar algumas vantagens na utilização da análise de conteúdo.

1.5.2. Vantagens na utilização da análise de conteúdo

Como já referimos, a utilização da técnica de análise de conteúdo tem várias vantagens. Para Bardin, esta técnica é a mais antiga e, na prática, é a mais utilizada e “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias, em categorias segundo reagrupamentos analógicos”. Considera ainda que a análise temática “é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos directos (significações manifestas) e simples (1977, p. 153).

Segundo Quivy, a análise de conteúdo serve à descrição e possibilita a inferência, ou dito de outro modo, é “adequada ao estudo do não dito, do implícito” (1992, p. 228).

Outra vantagem desta técnica é que “obriga o investigador a manter uma grande distância em relação a interpretações espontâneas e, em particular, às suas próprias” (ibidem).

Apontamos ainda como outra vantagem o facto de a recolha de informação constituir um documento escrito, que pode ser controlado posteriormente à investigação (ibidem).

Consideramos ainda que muitos métodos de análise de conteúdo “são construídos de uma forma metódica e sistemática sem que isso prejudique a profundidade do trabalho e a criatividade do investigador” (Quivy, 1992, p. 228).

Mas, se esta técnica tem algumas vantagens, também se lhe encontram algumas limitações e apontam-se alguns problemas.

1.5.3. Limites na utilização da análise de conteúdo

Os limites e os problemas na utilização da análise de conteúdo variam de categoria para categoria de análise. Há a considerar que “alguns métodos de análise de conteúdo se baseiam em pressupostos, no mínimo, simplistas”, dos quais se destaca a análise categorial, em que muitas vezes é “aplicada com utilidade como complemento de outros métodos mais subtis” (Quivy, 1992, p. 228).

Por outro lado, a análise avaliativa, torna-se, por vezes, “muito pesada e laboriosa”, pelo que “necessita de tempo e de meios necessários” para desenvolver esta técnica (ibidem).

Já vimos que a análise de conteúdo pode ser aplicada num vasto campo de investigação. Contudo, cada categoria de método tem “um campo de aplicação muito restrito. Na realidade, não existe um, mas vários métodos de análise de conteúdo” (Quivy, 1992, p. 229).

2. INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Considerando então que a técnica inclui os instrumentos a utilizar na recolha de dados, iremos socorrer-nos (no nosso estudo) do questionário, da entrevista semi-estruturada e da análise documental.

2.1. Documentos

A recolha de informação através de documentos é necessária em qualquer investigação e constitui uma tarefa difícil e complexa que exige do investigador paciência e disciplina (Pardal e Correia, 1995, p.74).

Na utilização deste método de recolha de informação devem ter-se em atenção algumas regras: definir claramente o objecto de estudo; formular devidamente a hipótese; detectar o nível de imparcialidade das fontes; comparar apenas o comparável.

Parece que muitas vezes se identifica a análise documental com a análise de conteúdo, mas esta aproximação só pode ser verdadeira se estiver integrada na análise categorial ou temática (Bardin, 1977, p. 45). Assim, para Chaumier a análise documental é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (cit. por Bardin, 1977, p. 45).

Todavia, nesta aproximação entre a análise de conteúdo e a análise documental existem algumas diferenças que Bardin nos apresenta do seguinte modo (1977, p. 46):

“a documentação trabalha com documentos; a análise de conteúdo com mensagens (comunicações). A análise documental faz-se principalmente por classificação-indexação; a análise categorial temática é, entre outras, uma das técnicas da análise de conteúdo. O objectivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo, é a manipulação das mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem”.

Esta diferenciação procura clarificar cada uma destas análises. Contudo, como nos diz também Bardin (ibidem),

“a operação intelectual: o recorte da informação, ventilação em categorias segundo o critério da analogia, representação sob forma condensada por indexação, é idêntico à fase de tratamento das mensagens de certas formas de análise de conteúdo”.

Assim, a análise documental aspira ser um instrumento de recolha de informação de que o investigador dispõe e que pretende,

“fornecer informação complementar e, até certo ponto, pode esporadicamente substituir a observação directa e a conversa ou entrevista informal no fornecimento de descrições de actividades e, especialmente, de depoimentos utilizáveis na caracterização das opiniões, expectativas, quadros de valores e visões do mundo dos sujeitos sociais” (Costa, 1986, p. 141).

O tipo de documentos a analisar serão os planos de actividade elaborados pela autarquia.

2.2. Entrevista

A entrevista é uma técnica de recolha de dados de larga utilização na investigação e que apresenta algumas vantagens e desvantagens.

As vantagens desta técnica podem ser consideradas as seguintes: obtenção de uma informação mais rica e não exigência de um informante alfabetizado.

As desvantagens desta técnica caracterizam-se principalmente por limitar a recolha de informação e pela fraca possibilidade de aplicação a grandes universos (Pardal e Correia, 1995, p. 64).

A nossa opção pela entrevista a autarcas e presidentes de conselhos executivos prende-se com o facto desta possibilitar uma obtenção mais rica de informação e por contemplar um universo de respondentes relativamente pequeno.

A construção da entrevista, na perspectiva de Pardal e Correia (ibid, p. 65), obedece a critérios tais como: conhecimento das teorias existentes a respeito do objecto de estudo, clarificação deste, elaboração de um sistema conceptual e definição das variáveis a operacionalizar.

As entrevistas irão ser realizadas individualmente e procuraremos criar um clima de abertura com os entrevistados. Usaremos gravação e transcrição das opiniões mais significativas para o nosso estudo.

A estrutura da entrevista pode ser de dois tipos: entrevista estruturada e não estruturada. Aparece ainda uma variante no limite destes dois tipos que é a entrevista semi-estruturada que, nem é inteiramente livre e aberta, nem orientada por um leque inflexível de perguntas estabelecidas à priori. O entrevistador possui um referencial de perguntas-

guia, que serão lançadas de acordo com o desenrolar da conversa e da oportunidade (Pardal e Correia, 1995, p. 65).

A nossa escolha irá recair, essencialmente, numa entrevista semi-estruturada que permita orientar o diálogo com representantes de autarquias e presidentes de conselhos executivos de forma não rígida, possibilitando-lhes assim manifestar a sua opinião de forma aberta. Na nossa entrevista, existem ainda questões que se reportam à caracterização pessoal. As questões da entrevista serão previamente elaboradas.

Os objectivos que pretendemos alcançar com a nossa entrevista dirigida ao representante do poder local prendem-se com as percepções deste sobre a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação ao pré-escolar no que concerne:

- a) À organização do Jardim de Infância;
- b) Ao actual papel do Município que assume uma maior intervenção na educação de infância;
- c) Tutelas do Jardim de Infância;
- d) Ao papel que a autarquia exerce na coordenação da oferta no seu Concelho;
- e) À relação existente entre a Autarquia e os Agrupamentos de Escola;
- f) À participação nos Órgãos de Gestão dos Agrupamentos de Escola;
- g) Ao financiamento autárquico dos Jardins de Infância;
- h) À organização da Autarquia em pelouros.

Os objectivos que pretendemos alcançar com os resultados da nossa entrevista dirigida a presidentes dos conselhos executivos relacionam-se com as percepções destes sobre a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação à educação pré-escolar no que concerne:

- a) À organização do Jardim de Infância;
- b) Às tutelas do Jardim de Infância;
- c) À participação das Educadoras de Infância nos Órgãos de Gestão dos Agrupamentos de Escola;
- d) À relação existente entre a Autarquia e os Agrupamentos de Escola;
- e) Ao papel actual do município que assume uma maior intervenção na educação.

Para analisar os dados obtidos com as entrevistas utilizaremos a análise de conteúdo categorial, com vista a um confronto com os resultados a obter nos questionários. Embora

o número de entrevistados seja suficiente, consideramo-lo reduzido e socorrer-nos-emos desta análise por nos parecer a mais adequada para o desenvolvimento do estudo efectuado.

A técnica de análise de conteúdo analisa comunicações. Neste sentido, procuramos “pôr em evidência a respiração de uma entrevista não directiva” (Bardin, 1977, p. 31), mas semi-estruturada.

As entrevistas não directivas que elaborámos e aplicámos, quer aos representantes dos conselhos executivos quer ao representante da autarquia, podem ser apreciadas no anexo I.

2.3. Questionário

O inquérito por questionário, enquanto instrumento de recolha de informação, será a técnica de recolha de dados mais utilizada no âmbito da investigação sociológica, segundo Pardal e Correia (1995, p. 51). Ao optarmos pelo questionário temos consciência das suas vantagens e desvantagens.

Assim, podemos dizer que o questionário se caracteriza por apresentar as seguintes vantagens: pode ser administrado a uma amostra lata do universo, pois a sua utilização na “obtenção de informação de um número reduzido de pessoas que, através das técnicas de amostragem, se torna estatisticamente representativo de um conjunto mais vasto” (Ferreira, 1986, p. 167); é barato; garante o anonimato; não precisa de ser respondido de imediato (Pardal e Correia, 1995, p. 51)

No entanto, temos também de considerar as seguintes desvantagens: não é aplicável a analfabetos, a inquiridos com dificuldade de compreensão das questões; o inquirido pode ler todas as questões antes de responder, o que não é conveniente e facilita a resposta em grupo, perturbando a informação; o seu uso só é viável em universos homogêneos; pode ainda ocorrer atraso na devolução (ibid., p. 52).

No nosso caso recorreremos ao questionário para inquirir pais e educadoras de infância.

Ao elaborar um questionário multidimensional no sentido da recolha de dados acerca da forma como a comunidade educativa percebe a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação à educação pré-escolar,

vamos preocupar-nos em utilizar uma linguagem acessível aos nossos respondentes, na precisão das questões, cada uma delas limitada a um só problema, com a obtenção, em alguns casos, do mesmo tipo de informação, através de diferentes questões e com a garantia do anonimato.

Ao elaborar os nossos questionários temos consciência que pretendíamos apenas recolher a opinião de uma amostra da população.

“O ponto de partida é constituído por uma população determinada, formada por unidades que compõem o campo de análise abrangido pelo inquérito, de que se extrai um subconjunto representativo, a amostra, constituído por elementos seleccionados de acordo com certos critérios de representatividade” (Lima, 1981, p. 12).

São esses os critérios que devemos seleccionar. Assim, distribuiremos questionários a todas as Educadoras de Infância do Concelho em estudo, por considerarmos que são um universo pequeno. Serão distribuídos também, oito questionários em cada Jardim de Infância, que cada educadora entregará aleatoriamente a Encarregados de Educação.

O nosso questionário será composto por duas partes diferentes, contendo perguntas fechadas, de escolha múltipla de avaliação e estimação e uma aberta.

A pergunta é aberta quando “permite plena liberdade de resposta”. A pergunta é fechada quando “limita o informante à opção por uma de entre as respostas apresentadas”. A pergunta é de escolha múltipla quando “configura tendencialmente uma modalidade fechada, permitindo ao inquirido a escolha de uma ou várias respostas de um conjunto apresentado”. As perguntas de escolha múltipla podem ser em leque, aberto ou fechado ou de avaliação ou estimação (Pardal e Correia, 1995, pp. 54-59).

Consideramos igualmente que o nosso questionário deverá conter duas partes: uma que procure caracterizar os indivíduos inquiridos, e outra formada por questões que nos possibilitarão reunir informações acerca do nosso estudo.

Os objectivos que pretendemos alcançar com os resultados do nosso questionário dirigido a pais prendem-se com as percepções dos pais sobre a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação ao pré-escolar no que concerne:

- a) À organização do Jardim de Infância;
- b) Às tutelas do Jardim de Infância;
- c) À participação;
- d) À relação existente entre Autarquias e Agrupamento de Escolas;

e) À relação existente entre o Jardim de Infância e a Autarquia.

Os objectivos que vamos ter em conta na elaboração do nosso questionário dirigido às Educadoras de Infância prendem-se com as suas percepções sobre a partilha de competências entre a administração central e a administração local em relação ao pré-escolar no que concerne:

- a) À organização do Jardim de Infância;
- b) Às tutelas do Jardim de Infância;
- c) Ao perfil profissional;
- d) À participação;
- e) À relação existente entre Autarquias e Agrupamento de Escolas;
- f) À relação existente entre o Jardim de Infância e a Autarquia.

Para a análise das respostas obtidas no questionário, vamos aplicar uma estatística descritiva: cálculo de frequências, modas e, quando for possível, médias e medianas (desvios padrões).

Com o recurso à estatística inferencial, procuraremos não referir certezas, mas conclusões decorrentes, pois encontrar-nos-emos em face de resultados prováveis.

Os questionários que elaborámos e aplicámos, quer a Educadores de Infância quer a Encarregados de Educação, podem ser apreciados no anexo I.

3. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Na perspectiva de Pardal e Correia, a amostra constitui uma parcela do universo e, para que essa amostra seja de qualidade, o universo deve ser definido e caracterizado com clareza, deve ter-se em conta o tamanho e o tipo de amostragem, explicitar técnicas de amostragem a aplicar e construir a amostra (1995, p. 31).

A nossa investigação vai ser desenvolvida no Concelho que designaremos de *Mar*. A razão da escolha deste concelho prende-se com o facto de procurarmos abranger um Concelho que seja um misto de piscatório, urbano e rural e de conhecermos as intenções políticas da autarquia, no que concerne à educação e da sua preocupação na elaboração de um plano de acção no campo educativo:

“A aposta da Câmara Municipal de *Mar* na área da educação é uma das vertentes de um dos pilares base de trabalho que temos vindo a desenvolver desde 1998, facilmente comprovada pelos investimentos efectuados nos Estabelecimentos de Ensino, tendo em vista a melhoria da qualidade e do conforto dos mesmos, e ao nível do desenvolvimento de vários Projectos colocados à disposição de toda a Comunidade Educativa”.

“Continuaremos a apostar na educação, pois aí reside o nosso maior património, que são as crianças, uma vez que só com jovens e adultos bem formados conseguiremos imprimir ao Concelho o desenvolvimento que merece, na prossecução de maior e melhor qualidade de vida para todos os que escolheram o Concelho de *Mar* para viver”.

“Têm sido várias as componentes da educação a merecer por parte da CM de *Mar* uma dedicação especial, destacando-se a componente de Apoio à Família, com a construção de edifícios de ATL e edifícios sócio-educativos, passando por áreas como a componente físico-motora, a ligação à Internet, o apoio a projectos educativos, entre outras” (site na Internet do concelho de *Mar*).

Oferta educativa pública no Concelho de Mar ano lectivo de 2003-2004

<i>Estabelecimentos de ensino</i>	<i>N.º Estabelecimentos de ensino</i>	<i>N.º de alunos</i>	<i>N.º de docentes</i>
<i>Jardins de Infância</i>	15	428	22
<i>Escolas do 1.º Ciclo</i>	21	1742	114
<i>Escolas do 2.º e 3.º Ciclo</i>	3	1830	254
<i>Escolas Secundárias</i>	2	1555	219

Da nossa amostra farão parte as Educadoras de Infância da Rede Pública do Concelho, os Pais das Crianças que frequentam os Jardins de Infância da Rede Pública, o Representante da Autarquia responsável pelo Pelouro da Educação e ainda os Presidentes dos Conselhos Executivos dos respectivos Agrupamentos do Concelho.

Os nossos respondentes pais caracterizam-se segundo a idade, sexo, instrução.

Os nossos respondentes educadoras de infância caracterizam-se segundo a idade, situação profissional, anos de serviço e anos de permanência no mesmo jardim de infância.

Os nossos respondentes autarcas caracterizam-se segundo a idade, sexo, instrução, anos de permanência no cargo e perfil profissional.

Os nossos respondentes representantes dos conselhos executivos caracterizam-se segundo a idade, sexo, situação profissional, anos de serviço, anos de permanência no cargo.

4. LIMITES DO ESTUDO

Este estudo pretende aprofundar o conhecimento da realidade em que estamos envolvidos profissionalmente e onde vivemos grande parte da nossa vida, a escola/jardim de infância nas relações que estabelece com diferentes organismos.

Se o conhecimento da realidade pode ser uma vantagem, também se pode apresentar como uma limitação. O facto deste estudo ser realizado no nosso contexto profissional, a escola/jardim de infância, pode prejudicar a objectividade que se deseja alcançar, nem sempre possível dada a nossa proximidade relacional. No entanto, procuraremos equacionar sempre este factor para melhor reflectirmos e interpretarmos os dados obtidos, na procura de um melhor conhecimento deste mesmo contexto que pretendemos dignificar, estudar, conhecer e dar a conhecer de forma clara e objectiva.

O factor tempo, aliado à dimensão do tema em estudo e à nossa vontade e desejo de o aprofundar, é um limite à investigação. Manter a actividade profissional em simultâneo com o desenvolvimento deste trabalho pode prejudicar a acção investigativa.

Queremos ainda referir que outro limite à investigação prende-se com o estudo de campo que, embora venha a conter as declarações dos inquiridos e dos entrevistados, perde alguma legitimidade quanto à sua universalidade por nos circunscrevermos a um espaço reduzido do universo.

5. LEVANTAMENTO DE DADOS

Para o levantamento de dados socorremo-nos de entrevistas, em que foram elaborados protocolos com recurso a registos magnéticos, de questionários e ainda da análise do Plano Municipal de Intervenção Educativa.

Realizámos uma entrevista ao assessor ou adjunto do Presidente da Câmara Municipal, pois é a pessoa que, com o Presidente, se ocupa das questões da educação neste Concelho, como aliás refere na entrevista: “o Pelouro da Educação é da responsabilidade do Sr. Presidente e a nossa estrutura orgânica, até pela dimensão do Concelho e da própria Câmara, não tem uma divisão de educação”. O Presidente da Autarquia tem como habilitação literária licenciatura em engenharia zootécnica e tem 37 anos de idade. O adjunto do presidente da edilidade, que entrevistámos tem como habilitação literária

licenciatura em ciências da educação, tem 28 anos e permanece neste cargo há 6 anos acumulando também funções na área do desporto, terceira idade e cultura. Esta entrevista será designada de E1 (entrevista um).

Inicialmente tínhamos decidido entrevistar os presidentes dos conselhos executivos dos agrupamentos em que funciona a educação pré-escolar, pois pretendíamos saber as percepções destes em relação ao pré-escolar e a partilha de competências entre a administração central e a administração local. Mas com a mudança ocorrida na passagem dos agrupamentos horizontais a verticais, optámos por entrevistar os representantes da educação pré-escolar nos órgãos de gestão, por considerarmos que os presidentes dos novos agrupamentos não detêm informações tão próximas acerca da relação que se estabelece entre a autarquia e os jardins de infância, dado que, neste momento, os presidentes das comissões executivas instaladoras são representantes do segundo ou terceiro ciclo. Todavia, na leitura e interpretação dos dados, usaremos a designação conselho executivo em vez de comissão executiva instaladora.

Assim, realizámos três entrevistas a representantes da educação pré-escolar nas comissões executivas instaladoras, as quais iniciaram o processo de verticalização ocorrido no final do ano lectivo de 2002/2003 (os três agrupamentos horizontais existentes neste concelho passaram a verticais). As entrevistas designadas por E3 e E4 correspondem ao agrupamento por nós classificado de B e C, respectivamente. Neste sentido, foram efectuadas entrevistas a duas representantes da educação pré-escolar que, no agrupamento horizontal, exerciam funções de presidente do conselho executivo e agora exercem funções de vice-presidente da comissão executiva instaladora. A entrevista E2 corresponde ao agrupamento por nós classificado de A e foi efectuada à representante da educação pré-escolar que no agrupamento horizontal exercia funções de vice-presidente do conselho executivo, mantendo-as actualmente na comissão executiva instaladora.

A entrevistada E2 tem 45 anos de idade, 23 anos de serviço, desempenha funções docentes neste concelho há 18 anos e está a representar a educação pré-escolar em comissões executivas instaladoras e conselhos executivos há 4 anos.

A entrevistada E3 tem 56 anos, 30 anos de serviço, desempenha funções docentes neste concelho há 18 anos e está a representar a educação pré-escolar em comissões executivas instaladoras e conselhos executivos há 4 anos.

A entrevistada E4 tem 49 anos, 26 anos de serviço, desempenha funções docentes neste concelho há 17 anos e está a representar a educação pré-escolar em comissões executivas instaladoras e conselhos executivos há 4 anos.

Quando apresentamos citações das entrevistas mencionaremos o entrevistado (designado por E1, E2, E3 ou E4) e o número da resposta em questão.

Neste concelho existem 22 salas de Jardim de Infância da Rede Pública. Distribuímos questionários a todas as educadoras de infância com turma atribuída, num total de 22. Deste total de questionários entregues, tivemos um retorno de 18. Considerando o universo deste estudo, reconhecemos que se trata de um bom contributo das educadoras de infância, apesar de estarmos perante uma amostra reduzida.

Também distribuímos 176 questionários a encarregados de educação das cerca de 450 crianças que frequentam a educação pré-escolar da rede pública no concelho. Pedimos a cada uma das 22 educadoras que distribuíssem, aleatoriamente, 8 questionários aos encarregados de educação da sua sala. Tivemos um retorno total de 81 questionários (46%).

Ao apresentarmos a leitura dos resultados obtidos através dos questionários dirigidos aos encarregados de educação, designaremos por gráfico P e à frente colocaremos o número da questão (por exemplo, gráfico P1). Do mesmo modo procederemos com a leitura dos resultados dos questionários passados às educadoras de infância que designaremos por gráfico D e à frente colocaremos o número da questão (por exemplo, gráfico D1). Os gráficos resultantes do tratamento realizado aos questionários (quer aos educadores de infância, quer aos encarregados de educação) podem ser apreciados no anexo II.

Os encarregados de educação respondentes, maioritariamente (65%), têm entre 31 e 35 anos de idade. Até 30 anos responderam 24% e 11% tem mais de 36 anos (gráfico P1).

A maior percentagem de encarregados de educação inquiridos (39%) tem como habilitações literárias até ao 9.º ano de escolaridade. Contudo, uma percentagem significativa (33%) tem entre o 10.º ano e o 12.º ano de escolaridade e 28% tem habilitações superiores ao 12.º ano (gráfico P2).

Maioritariamente, os nossos respondentes são encarregados de educação do sexo feminino, o que nos permite deduzir que a educação familiar continua a estar a cargo da mulher (gráfico P3).

Os respondentes dos nossos inquéritos têm os filhos, maioritariamente, em jardins de lugar único. Todavia, 31% tem os filhos em jardins de dois lugares e 14% em Jardins de Infância de três lugares. Pensamos que esta amostra é significativa da realidade do concelho: onze Jardins de Infância de lugar único, quatro Jardins de Infância de dois lugares e um Jardim de Infância de três lugares, perfazendo um total de vinte e duas salas de Jardim de Infância (gráfico P4).

Pela leitura do gráfico P5, verificamos que 72% dos encarregados de educação inquiridos diz que os jardins de infância que os seus educandos frequentam têm componente sócio-educativa.

Os encarregados de educação que dizem que os jardins de infância dos seus educandos têm componente de apoio à família, afirmam também que 51% tem serviço de almoço e 49% prolongamento de horário (gráfico P6).

As nossas respondentes educadoras de infância, maioritariamente (78%), têm entre 40 a 50 anos de idade (gráfico D1).

Metade das educadoras de infância inquiridas (50%) tem entre 11 e 20 anos de serviço, 44% tem mais de vinte anos de serviço e apenas 6% têm até dez anos de serviço (gráfico D2).

A maioria (56%) das educadoras de infância diz permanecer neste concelho há mais de dez anos (entre onze a vinte anos) (gráfico D3).

A situação profissional das inquiridas é maioritariamente do quadro único (94%), não sendo nenhuma educadora do quadro geral de vinculação e apenas 6% das inquiridas são contratadas²⁷. Quer pelos anos de permanência no concelho, quer pela situação profissional, observamos que a estabilidade docente é grande, o que poderá ser também um indicador de um conhecimento da realidade (gráfico D4).

As respondentes pertencem, na sua maioria, a lugares únicos de Jardins de Infância (53%) (gráfico D5).

²⁷ À data da realização dos questionários era esta a designação da situação profissional dos educadores de infância. Pelo Decreto-Lei n.º 35/2003, de 27 de Fevereiro e com as alterações constantes do Decreto-Lei n.º 18/2004, de 17 de Janeiro, passou a designar-se respectivamente quadro de escola, quadro de zona pedagógica e mantém-se a designação de contratado.

As educadoras respondentes dizem existir maioritariamente componente de apoio sócio-educativa em 61% nos seus Jardins de Infância (gráfico D6).

De seguida, apresentamos as categorias por nós estabelecidas que nos permitirão fazer a leitura e interpretação dos resultados obtidos.

6. A LEITURA E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Ao iniciarmos a apresentação e interpretação dos dados, pretendemos indicar as categorias que encontramos ao analisar o material recolhido, fruto das entrevistas ao representante da autarquia e dos conselhos executivos, e dos questionários dirigidos às educadoras de infância e encarregados de educação.

Conforme podemos analisar no anexo III, definimos as seguintes categorias:

Relação: Autarquia/Jardim de Infância; Agrupamento/Jardim de Infância;

Participação: Educadoras de Infância; Pais; Autarquia; Agrupamento;

Competências da Autarquia: Recursos Humanos; Recursos Materiais; Recursos Financeiros;

Organização escolar: Modelo Burocrático; Modelo Democrático; Modelo Político; Modelo Cultural;

Organização autárquica: Modelo Burocrático; Modelo Democrático; Modelo Político; Modelo Cultural;

Gestão escolar;

Centralização: Vantagens; Consequências;

Descentralização: Razões; Medidas; Vantagens; Desvantagens;

Autonomia: Decretada; Real; Contrapontos; Condicionantes; Riscos;

Mudança.

Estas categorias por nós definidas irão constituir os pontos principais de análise no tratamento dos dados recolhidos, na sua leitura e interpretação e podem ser consultadas no anexo III.

Queremos ainda referir que utilizaremos algumas siglas em substituição da designação completa de alguns órgãos ou documentos. Assim, o Plano Municipal de Intervenção Educativa designaremos por PMIE; o Conselho Executivo, CE; o Conselho

Municipal de Educação, CME; a Câmara Municipal, CM; as associações de pais, AP, programa de apoio a projectos educativos, PAPE.

EM SUMA

*"Deus quer, o homem sonha, a obra nasce"
(in Mensagem, de Fernando Pessoa).*

A construção do quadro teórico de referência para o desenvolvimento das opções metodológicas constituiu a base e o suporte do estudo empírico. Sem a reflexão sobre a investigação em ciências sociais, sem a escolha do método e da técnica a utilizar, sem o discernimento das vantagens e desvantagens de cada um, não seria possível o rigor e a objectividade que o conhecimento pode oferecer ao investigador.

Deste modo, utilizámos a análise documental, o recurso à entrevista aos representantes dos conselhos executivos e ao representante da autarquia e ainda questionários dirigidos a educadores de infância e encarregados de educação para a recolha de informação. Para o tratamento dos resultados obtidos, recorreremos mais à análise qualitativa do que à quantitativa e iremos também recorrer à análise de conteúdo e à categorização.

Neste capítulo, descrevemos e caracterizámos ainda a nossa amostra, procedemos ao levantamento de dados e enunciámos os procedimentos para a leitura e interpretação dos mesmos e ainda os limites do estudo.

Este capítulo, permite a reunião necessária dos argumentos para a apresentação do estudo empírico.

IV CAPÍTULO: O ESTUDO EMPÍRICO

CONTEXTUALIZAÇÃO

*“Sou diariamente confrontada com a profunda distância existente entre o discurso sobre a educação e a prática educativa”
(Gisèle Barret, 1989)*

Em articulação com a fundamentação teórica, procurámos recolher informação que nos indicasse como é percebida a partilha de competências entre a administração central e local com a educação pré-escolar. Procurámos abordar o jardim de infância numa perspectiva organizacional, integrado numa organização mais ampla, que é o agrupamento de escolas, através das diversas relações que estabelece, quer com a autarquia, quer com os organismos do Ministério da Educação: Centro de Área Educativa (CAE) e Direcção Regional de Educação (DRE).

A apresentação e interpretação dos resultados baseia-se, essencialmente, na opinião das representantes dos conselhos executivos e do autarca, por um lado, e, por outro, na opinião das educadoras e pais. O PMIE é um documento dirigido a todos os estabelecimentos de educação e ensino e, por isso, será alvo de análise. A relação estabelecida através da comunicação, a participação, as competências da autarquia na educação, os modelos predominantes de organização escolar e a gestão escolar constituem áreas a caracterizar no nosso estudo, para percebermos como é feita a partilha de competências entre o central e o local com o jardim de infância. Mas também os modelos de administração presentes na organização escolar nos indicarão a predominância de modelos centralizados ou descentralizados, assim como a autonomia que as organizações em estudo têm.

E num tempo em que a mudança é uma constante na sociedade reflectiremos um pouco sobre este conceito. Finalmente, apresentaremos as conclusões gerais do estudo.

1. O PLANO MUNICIPAL DE INTERVENÇÃO EDUCATIVA

O Plano Municipal de Intervenção Educativa é um documento elaborado pela Câmara Municipal e traça linhas de orientação estratégicas para o sector da educação no Concelho.

Através da análise do índice do PMIE para o ano lectivo de 2003/2004, podemos observar que foca os vários aspectos da área da educação: o sistema educativo e a sua aplicação a nível local (Conselho Municipal de Educação e Carta Educativa); o parque escolar, manutenção e qualificação (obras e segurança nos estabelecimentos de ensino); apoios ao processo educativo (verbas para expediente, limpeza e comunicações, subsídios de estudo e material didáctico); parceiros educativos (Agrupamentos de Escola, Centro de Formação de Escolas do Concelho, Equipa Coordenadora dos Apoios Educativos, Equipa Concelhia dos Serviços de Extensão Educativa, Associação Nacional de Professores - Secção de Mar); O papel da família (as Associações de Pais e a componente de apoio educativo); projectos; educação ambiental; as novas tecnologias da informação e comunicação; recursos (Fórum da juventude, transportes escolares, gestão do autocarro da Câmara Municipal, Agenda Escolar) e ainda a calendarização das actividades.

O PMIE é apresentado à comunidade educativa pelo Sr. Presidente da Câmara no início do ano lectivo e integrado na semana da educação.

É uma constante ao longo do PMIE a estrutura apresentada. Assim, cada aspecto ou tema focado faz um breve enquadramento ou introdução, depois descreve o modo como tem sido implementado desde 1998/99, faz algumas correcções, justifica a importância desse aspecto e, finalmente, faz a projecção para a sua continuação.

Apreciamos na temática “semana da educação” o exemplo da estrutura seguida ao longo do PMIE 2003/2004, p. 6:

“A educação é uma realidade viva, pelo que é importante reflectir e actuar sobre a mesma, actualizando conceitos e adequando estratégias tendo em vista os objectivos traçados.

Desde 1999 a Câmara Municipal apresenta a toda a comunidade educativa, no início de cada ano, o PMIE, com as principais linhas estratégicas para o corrente ano.

Desde 2000 optou-se por enquadrar a apresentação do PMIE numa iniciativa mais abrangente, surgindo desta forma a Semana da Educação.

Com a realização desta semana temática, a Câmara pretende sensibilizar todos os parceiros educativos, e a comunidade em geral, para a importância de continuarmos, todos juntos, a trabalhar na procura de mais e melhor educação para as nossas crianças.

Para além de servir para apresentar novos projectos e ideias para o futuro, a Semana da Educação possibilita a reflexão sobre a Educação no Concelho, potencializando a troca de

experiências e de opiniões, através da realização de várias reuniões de trabalho com todos os parceiros educativos.

Considerando como bastante positivo o balanço das edições anteriores, a Câmara Municipal continuará a apostar na realização da Semana da Educação, no início de cada ano lectivo, como plataforma de discussão e reflexão à volta das questões da educação.

De igual modo continuaremos a apostar na elaboração e apresentação do PMIE, fazendo votos que cada vez mais o mesmo possa ser enriquecido com os contributos de todos no processo educativo, uma vez que é um documento em permanente mutação, tendo como objectivo o seu melhoramento e, conseqüentemente, uma melhor qualidade da Educação no Concelho de *Mar.*”

Da análise efectuada podemos dizer que o PMIE é, em simultâneo, um plano de actividades e um relatório de actividades desenvolvidas, já que, para cada assunto abordado, é sempre feito o seu enquadramento passado, que foi sempre realizado com sucesso e que por isso se pretende repetir mais uma vez neste ano lectivo.

Realçamos também da análise do PMIE um reforço positivo, por parte da autarquia, das actividades desenvolvidas, recorrendo à utilização de adjectivos qualificativos com muita frequência: “grandes benefícios”, “grande beleza natural”, “alegre convívio e práticas saudáveis”, “dar vida ao teatro”, “grande parceria”, “faz a delícia dos mais pequenos”, “melhoramento desta acção”, “dinamismo dos jardins de infância”, “papel mais activo e mais atractivo”, “melhoria efectiva da qualidade”, “leque mais numeroso de escolas”, “nossos leitores entusiastas”, “enorme receptividade”, “e mais uma vez com muito sucesso”.

É também uma constante ao longo do PMIE o recorrer à afirmação de continuação, com os necessários ajustamentos, relativamente a projectos, parcerias e intervenções: “dar continuidade”, “manter para o ano lectivo de 2003/2004”, “continuará a apostar”, “redobramos a nossa motivação”, “continuará a gerir”, “aposta renovada”, “manteremos”.

Há igualmente a referir a utilização reiterada da designação da Câmara Municipal que assume um papel de iniciativa: “decide”, “promove”, “realiza”, “criou”.

Ressalva ainda o facto evidente de melhoria e de qualidade a alcançar por esta autarquia, pelas vezes que estes termos são utilizados, assim como a mudança permanente a que se assiste e a que a educação não pode estar alheia.

Queremos ainda referir que o Presidente da autarquia é o responsável pela área da educação e é coadjuvado pelo seu adjunto, sendo o PMIE das suas responsabilidades.

2. A RELAÇÃO VISTA ATRAVÉS DA COMUNICAÇÃO

Ao iniciar este ponto, convém salientarmos a importância que a relação pode assumir numa comunidade. Como nos refere Diez (1989, p. 90), “a união entre as diversas pessoas da comunidade educativa, e entre as suas respectivas funções, não anula, de modo algum, a identidade de cada uma delas”. Conforme verificamos nesta afirmação, o encontro de pessoas com funções diferentes é importante, desde que se respeite a especificidade de cada um. É neste encontro institucional que se cruzam a autarquia e o jardim de infância na sua acção específica, estabelecendo diversas relações. É dessas relações que passaremos a dar conta na perspectiva dos diferentes entrevistados e inquiridos.

2.1. Relação estabelecida entre a autarquia e o jardim de infância

A relação estabelecida entre a autarquia e os jardins de infância mostra-nos um pouco o sistema de funcionamento entre a CM e os jardins de infância: o modo como os contacta; o motivo do contacto, os meios de comunicação utilizados e as funções que a comunicação assume, são indicadores da sua postura e desempenho.

2.1.1. Na perspectiva da autarquia e dos conselhos executivos

Ao enunciarmos as perspectivas da autarquia e dos conselhos executivos em simultâneo, é-nos permitido, de imediato, formular a ideia de convergência ou divergência de actuação ou opinião.

Assim, podemos ver que, quanto ao modo de contacto, a autarquia estabelece um contacto directo com os jardins de infância, como nos refere o entrevistado (E1, 1): “nós gostamos muito do contacto directo”, ou ainda, “é directamente com ela [educadora] que falamos” e também, “é a falar mano a mano que a gente se entende”.

Como podemos constatar nas expressões utilizadas, frequentemente, a autarquia está em contacto com os jardins de infância, pois quando necessita de tratar qualquer assunto, fá-lo directamente, não seguindo as hierarquias, nomeadamente os órgãos de gestão do agrupamento.

Este procedimento da autarquia é acrescido pelas palavras dos conselhos executivos que confirmam este modo de actuar da autarquia. Contudo, afirmam que, embora a

autarquia contacte directamente com os jardins de infância e com as escolas, dá conhecimento das propostas realizadas ao agrupamento, concretamente, ao conselho executivo. Este modo de actuar apontado também transparece ao longo das entrevistas.

Também nos apercebemos que a autarquia utiliza estes dois modos de contacto dependendo do assunto. Esta postura do autarca é confirmada pelos conselhos executivos, que admitem existirem duas posturas consoante as situações a abordar e as actividades a desenvolver.

Outro aspecto que queremos realçar é o motivo que leva a autarquia a contactar os jardins. Quando se trata de algum assunto referente à escola ou ao jardim é directamente com a professora ou com a educadora responsável pelo estabelecimento que a autarquia fala, como sejam transportes, reparações, “questões pontuais”, como nos afirma o autarca. Quando são propostas de actividades ou projectos, a autarquia “dá conhecimento ao agrupamento”.

Esta postura é igualmente confirmada pelos conselhos executivos que, no entanto, afirmam existirem vários modos de procedimento mesmo para as propostas de actividade ou de projectos. Assim, assistimos, para a mesma actividade, a diferentes modos de intervenção da autarquia. Primeiro, reúne com os executivos para divulgar o PMIE e, depois, reúne com as educadoras para fazer essa mesma divulgação e, em simultâneo, explicar o modo de funcionamento das actividades propostas e a desenvolver.

“há um projecto que a câmara propõe há já alguns anos aos jardins de infância que é a natação. Ela costuma contactar-nos, tem uma reunião no princípio [do ano lectivo] com os executivos em que nos diz, normalmente, que vai manter o projecto e fala-nos da modalidade, como vai ser. Depois tem a reunião com as educadoras para combinar já mais a nível de pormenor, como vai ser a entrada, como se deve proceder dentro da piscina, coisas que já todos os anos se fazem mas às vezes vão aperfeiçoando, portanto há as duas modalidades” (E4, 6).

Podemos observar assim duas posturas diferentes da autarquia, dependendo do assunto: por um lado, contacta directamente os jardins tratando-se de assuntos pontuais relacionados com transportes ou intervenções; por outro, a sua interacção com o agrupamento situa-se ao nível de apresentação de propostas de trabalho. Quando pretende dinamizar e implementar projectos, a preferência da autarquia está em contactar os jardins de infância e as educadoras de infância directamente: “(...) a nível de reuniões com as educadoras que participam nos projectos da câmara, e aí normalmente elas são convocadas directamente pela câmara, convidadas, neste caso” (E2, 24).

Estas duas posturas da autarquia no contacto directo com os jardins de infância, por um lado, prendem-se, na nossa opinião, com a tradição existente anteriormente a este modelo de gestão de proximidade e de comunicação. De facto, a autarquia era o parceiro mais directo que o jardim de infância tinha para solucionar (e muitas vezes até de forma célere) as suas questões financeiras, materiais e, por vezes, até humanas. Contudo, com o modelo de gestão actual, parece-nos que esse papel passa também pelos órgãos de gestão dos agrupamentos e, com frequência, segundo nos indicam as entrevistadas, a autarquia esquece esses procedimentos, recorrendo aos órgãos de gestão, como nos é indicado, para propor projectos.

Apontamos ainda a ambiguidade que parece existir entre o “convidar” e o “convocar”. A câmara pode “convidar” as educadoras de infância, enquanto que “convocar” será uma função do conselho executivo. Mas, pelo discurso e considerando convocar “mandar reunir” e convidar “pedir que compareça, que tome parte em algum facto” (Figueiredo, 1996, p. 699), parece-nos que a câmara se sente no direito de convocar, daí o discurso corrigido.

A afirmação da representante do conselho executivo do agrupamento A é reforçada mais à frente neste aspecto do diálogo que a autarquia estabelece com os jardins de infância: “é um papel um pouco formal. Reúne-se de onde a onde, não com reuniões calendarizadas por questões de necessidade. Mas a autarquia se puder fazer em contacto directo com as escolas faz. Passa por cima do Agrupamento” (E2, 36). Este sentimento de se sentir ultrapassada nas suas competências, por parte da representante do conselho executivo, denuncia, por parte da autarquia a sua intervenção junto dos jardins de infância, a qual parece não se ter alterado com a implementação do modelo de gestão em vigor (Decreto Lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio). Antes da implementação deste modelo, a autarquia contactava directamente com os jardins de infância e os jardins de infância com a autarquia. O relacionamento era muito próximo e era a autarquia que procurava solucionar as dificuldades com que se deparavam na questão dos recursos materiais e, por vezes, também dos recursos humanos.

Depreende-se ainda que não há um plano de reuniões da autarquia com os estabelecimentos de ensino, mas sim um plano que se ajusta às necessidades de momento.

Parece que o modo de procedimento será semelhante entre as educadoras de infância e a autarquia: “Aliás, eles ouvem mais as educadoras do que as do primeiro ciclo. Que às vezes elas queixam-se [professores do primeiro ciclo]” (E4, 44).

Parece existir um contacto directo, não só por parte da câmara, mas também por parte dos jardins de infância que algumas vezes, parecem “esquecer” os órgãos de gestão dos agrupamentos de escola.

O autarca perspectiva a sua comunicação com os jardins de infância no sentido informativo e na procura de opiniões. De facto, nas suas palavras não encontramos directamente referência a que se dirige aos jardins de infância para fazer cumprir orientações.

Contudo, é claro que pedem opinião sobre o que está delineado e o modo como se vai executar, não demonstrando tanta importância pelo que se vai fazer. Por exemplo, para o PMIE é pedida a opinião do Conselho Municipal de Educação (CME):

“nós antes de começarmos a elaborar o PMIE de 2003/2004, entregámos a todos os elementos que compõem o Conselho Municipal de Educação um exemplar do ano passado, para que pudessem apresentar propostas. Em função dos contributos que poderiam surgir daí, e em função também das avaliações e de alguns contributos que fomos recebendo ao longo de todo o ano. Porque nós apelamos todos os anos a todo o corpo docente, aos nossos parceiros que auxiliem com ideias, com críticas construtivas, enfim. E em função de todo este encadeado é que nasce o PMIE que é um documento inacabado, não é um documento de estante. Está sempre sujeito a coisas novas e prova disso é que apresentamos este plano hoje e já está desactualizado, pois já temos novas coisas pensadas para propor às escolas. Enfim vão surgindo. De vez em quando há projectos que nos são apresentados por entidades externas e se acho algo de relevante, apresentamos às nossas escolas e aos nossos jardins de infância para ver se é relevante para avançarmos” (E1, 5).

Nesta citação queremos ainda frisar a afirmação: “já temos novas coisas pensadas para propor às escolas”. O PMIE não está acabado, na medida em que se apresenta como um plano de intervenção dinâmico em contínua construção para ser apresentado e executado pelas escolas e jardins, com algum contributo destes no modo como é operacionalizado. Mas da análise dos PMIE de 2002/2003 e de 2003/2004, não notamos que tenham sido acrescentadas propostas novas de um plano em relação ao outro, mas verificamos que uma grande parte das actividades propostas já se realizam desde 1998, como é referido na análise do historial de cada actividade. Pela análise dos PMIE, não notamos muito a ideia que o autarca quis transmitir de desactualização, pois a estrutura e o conteúdo do PMIE é muito comum nos dois planos analisados, apenas tendo melhorado consideravelmente a apresentação gráfica.

Os meios de comunicação mais utilizados para estabelecer contacto com os jardins de infância são, no dizer do autarca, “in loco, por telefone, ou por carta” (E1, 1), meios e modos de contacto muito usuais que nos pareceu serem utilizados com frequência, deprendendo-se na entrevista pelo entusiasmo colocado nas palavras do autarca.

Também nas palavras dos conselhos executivos podemos ver que estes meios de comunicação são coincidentes: “através de correio, mandam ofícios” (E3, 32).

Mas a autarquia também se serve de reuniões para contactar com os estabelecimentos de ensino:

“a câmara passa a comunicação a todos os professores e a todos os elementos do CE na medida em que apresenta o plano de actividades a toda a gente. Pediu a todos os professores para estarem presentes, ou convidou os professores e os membros do conselho executivo a estarem presentes aquando da apresentação do plano de actividades” (E3, 31).

Deste modo, continuamos a ver que a comunicação que se estabelece permite a relação directa, sistemática, contínua e próxima da câmara com os jardins de infância.

Na opinião dos representantes do conselho executivo, a comunicação que se estabelece parece que é mais no sentido de fazer cumprir decisões e divulgar informação do que pedir opinião. Ainda assim, a autarquia também pede a opinião das escolas e jardins de infância e isso é claro nas várias intervenções.

Assim, vemos nas seguintes alegações que a autarquia faz cumprir decisões:

“Há muitas circunstâncias em que a câmara é um pouco autocrata. Decide, envia para as escolas, faz chegar as suas orientações e eu digo autocrata pelo seguinte: porque eles não admitem que os jardins de infância já têm actividades ou as escolas e portanto participar na actividade da câmara é complicado em determinados calendários. E então fazem quase que um convite que passa quase a uma exigência” (E3, 3).

Ou ainda:

“a primeira vez que os planos da actividade foram propostos, foram propostos pela câmara e foram de certa maneira impostos, se é que se possa dizer assim” (E4, 7). (...) O primeiro ciclo também tem um projecto de natação, portanto na aula de educação física deslocam-se a um pavilhão. Também o transporte é alugado pela câmara. Aí a câmara decide o dia e a hora do transporte. Portanto é a câmara que decide e depois transmite às escolas” (E4, 10).

Como vimos anteriormente, a autarquia desenvolve um contacto directo com os jardins de infância, fruto de uma herança anterior ao modelo de gestão em vigência. Esse relacionamento situava-se a nível de recursos materiais e, por vezes, humanos. Contudo, cada vez mais se assiste a uma intervenção a nível educativo da autarquia, como pudemos indagar através dos representantes dos conselhos executivos, que reconhecem também esta

faceta da autarquia de fazer cumprir decisões, nomeadamente as que se prendem com aspectos educativos, de implementação de projectos inseridos num plano de actividades.

De igual modo, podemos apreciar que, na divulgação de informação diversa, o procedimento é semelhante e que, se o apelo da autarquia não é suficiente junto de jardins e de escolas, socorrem-se dos conselhos executivos para que exerçam influência junto dos estabelecimentos de ensino:

“foi pedido pelo Sr. Presidente da câmara que nós sensibilizássemos os educadores e os pais para cumprirem o que lá está na medida em que foi um documento aprovado por todos os elementos do CME porque a câmara acha e eu também acho, que faz uma oferta educativa que não é muito vulgar. E portanto a câmara lamenta, e eu também, que não se aproveite esta oferta educativa que se faz, nomeadamente a natação” (E3, 21).

Observamos que a divulgação de candidatura ao programa de apoio a projectos educativos (PAPE) financiado pela autarquia, inicialmente, não teve o conhecimento do conselho executivo:

“a nível dos tais projectos [candidatura a projectos pedagógicos], a primeira proposta e mensagem que foi passada para as professoras e para as educadoras não passou pelo executivo. Nós alertámos para a necessidade de que como havia dinheiro tinha que passar por nós, executivo. Se o dinheiro tem de passar por nós, nós não o podemos receber sem saber para o que é. E a partir desse momento, nós tivemos conhecimento de que vai ser dado outra vez hipótese aos professores e educadores para concorrer aos projectos” (E4, 51).

Assim, deduzimos que a primeira preocupação do representante do conselho executivo em ter conhecimento, não foi uma questão pedagógica, mas uma questão administrativa (o financiamento dos projectos).

Verificamos a existência de dois modos de proceder: por um lado, a autarquia esquece-se do agrupamento quando faz a divulgação inicial e, por outro, recorre aos órgãos de gestão do agrupamento para angariar apoio na implementação de propostas, quando estas não estão a ter a adesão desejável. Todavia, os conselhos executivos reconhecem também que a autarquia pede opinião e aceita essa opinião.

E neste jogo de comunicações e de relacionamento podemos observar que a autarquia estabelece os contactos que pretende, está receptiva a opiniões para melhorar os projectos e actividades que propõe, “(...) mas, no fim lá está, a nível de elaboração [do PMIE] foi feito por eles sem consulta” (E4, 21). E é esta a atitude que a autarquia parece ir assumindo em relação aos órgãos de gestão dos agrupamentos, mais do que em relação às escolas e jardins de infância.

2.1.2. Na perspectiva das educadoras de infância e pais

Da análise dos questionários, pudemos verificar que a maioria das educadoras inquiridas (38%) considera que, no que se refere ao modo de actuar da autarquia, esta tem em consideração as propostas apresentadas pelas educadoras de infância na sua tomada de decisão. Contudo, 31% das inquiridas reconhece o papel activo da autarquia nas decisões, mas também os elos de diálogo que esta estabelece com as escolas e com os órgãos de gestão (gráfico D14).

Os pais têm uma opinião convergente com as educadoras e apresentam-na numa percentagem mais elevada. A maioria (53%) dos encarregados de educação entende que a autarquia tem em consideração as propostas das educadoras de infância na sua tomada de decisão. Podemos deduzir que esta percepção pode ser influenciada por um discurso da autarquia que procura valorizar esta mesma perspectiva (gráfico P12).

Quando as educadoras de infância inquiridas necessitam de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com subsídios, na sua maioria, fazem-no pessoalmente ou através do agrupamento (39%, respectivamente). É de realçar uma percentagem significativa que o faz através das associações de pais (22%) (gráfico D16).

Quando as educadoras de infância inquiridas necessitam de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com projectos e ou problemas e manutenção dos espaços escolares, 50% fazem-no através do agrupamento e 45% pessoalmente. É de realçar uma pequena percentagem de 5% que o faz através das associações de pais (gráficos D 17, D18).

Deduzimos que, quando se trata de subsídios, as educadoras recorrem mais ao agrupamento e aos pais, no intuito de alcançar de uma forma óptima e rápida os seus objectivos e também por não terem competências específicas neste campo de actuação. No que se refere às questões relacionadas com projectos escolares e com a manutenção de edifícios, delegam em si próprias ou no agrupamento a acção interventiva pretendida.

A questão da intervenção individual ou isolada, julgamos dever-se ao facto de os jardins de infância da rede pública serem na sua maioria de lugar único, deixando ao cuidado da educadora de infância a gestão do espaço educativo, institucional, organizacional.

2.2. Relação estabelecida entre conselho executivo e jardim de infância

Parece-nos ser importante o modo como os conselhos executivos se relacionam com os jardins de infância, pois através desse relacionamento podemos apreciar a dinâmica de funcionamento de cada organização.

2.2.1. Na perspectiva dos conselhos executivos

Quisemos saber como os conselhos executivos se relacionam com os jardins de infância, por considerarmos que são os elos mais directos de intervenção da administração educativa, através do modo de contacto, motivo de contacto, meios de comunicação utilizados, diálogo com os jardins de infância e funções da comunicação.

O modo de contacto vai desde uma forma mais informal a outra mais formal, como nos é indicado pelos representantes dos vários conselhos executivos. Existe com muita frequência o recurso ao telefone como meio mais informal de passar a mensagem e também mais rápido para resolver questões urgentes. O recurso a reuniões parece ser outra forma de contacto com os jardins de infância e as educadoras, de certo modo personalizado e num contacto muito directo. Permanece ainda o recurso a circulares como meio de uniformizar procedimentos e divulgar informação.

O contacto feito entre o órgão de gestão e os jardins de infância através da associação de pais, principalmente para tratar assuntos relacionados com a componente sócio-educativa, surge actualmente como um elemento de comunicação cada vez mais solicitado. Não era comum vermos a intervenção dos pais ser feita ao nível de assumir a responsabilidade de um serviço e muito menos serem contactados directamente pelos órgãos de gestão. Podiam ser contactados, mas através da educadora de infância, que dinamizava o processo de participação dos pais. Sendo as associações de pais comuns à escola e ao jardim de infância, existem assuntos que são tratados de forma diferente, de qualquer forma, os órgãos de gestão não descaram este contacto com as associações de pais. E parece-nos assistir à emergência do associativismo parental e ao seu posicionamento na organização escolar, o qual não é esquecido pelo conselho executivo, principalmente na vertente da componente sócio-educativa.

Os motivos de contacto entre o órgão de gestão e os jardins de infância são diversos, mas sobressai o facto de tentar ultrapassar dificuldades e resolver problemas, sobretudo relacionais. O órgão de gestão também contacta os jardins de infância para pedir

colaboração. Contudo, o que mais observamos é o órgão de gestão contactar o jardim de infância para tratar diversos assuntos. Deprendemos que serão tratados assuntos pedagógicos por recorrerem frequentemente às reuniões dos conselhos de docentes da educação pré-escolar para os abordarem.

No diálogo com os jardins de infância nota-se uma relação de proximidade de quem está na gestão com quem está na prática pedagógica, como bem referencia a seguinte citação:

“eu tento estabelecer uma relação mais próxima, pese embora isso por vezes não ser muito fácil. Porque às vezes há uma certa incompatibilidade em termos de funções, é verdade. De qualquer das formas a minha tentativa é sempre de relação de colega” (E2, 2).

Esta perspectiva também é visível noutra citação em que o diálogo estabelecido se situa a nível institucional:

“Eu mesma vou, sempre que posso, às reuniões delas [educadoras], ou quando elas me pedem, estou sempre presente. Quando precisam de mim contactam-me pelo telefone, vêm ter comigo, se é preciso elas pedem-me e eu vou ter com elas ao jardim. Sempre que necessário estamos em contacto” (E4, 5);

e ainda a nível pedagógico: “nós consultamos as escolas e os jardins sobre o tipo de material que podemos adquirir dentro daquele projecto” (E4, 55).

Os agrupamentos horizontais, ao serem constituídos no concelho de *Mar*, não foram fruto da vontade dos professores e educadores, nem da própria Câmara Municipal, mas antes uma exigência da Administração Central. O processo para a escolha e formação das comissões executivas instaladoras foi de algum modo democrática, pois as escolhas recaíram sobre elementos do corpo docente mais ou menos do consenso geral. Deste modo, a relação de proximidade e afinidade estava criada, pois os membros eleitos reuniam a simpatia da maioria, assim como eram docentes com uma prática pedagógica respeitável e, por isso, com autoridade reconhecida pelos colegas, ainda que sem experiência no domínio da gestão, mas alguns com habilitações próprias na área da administração escolar.

É ainda de referir que no concelho de *Mar* se constituíram três agrupamentos horizontais que tinham a liderar, em todos eles, só elementos do sexo feminino.

Este processo de implementação dos agrupamentos horizontais iniciou-se no ano de 2000/2001. Depois de se ter constituído, primeiro como comissão executiva instaladora, em seguida como conselho executivo e estando os órgãos de gestão a trabalhar para formar

um espírito de agrupamento e implementar a filosofia deste modelo de gestão, surge novamente a Administração Central a mandar verticalizar. Com esta mudança assistimos a que os elementos dos órgãos de gestão dos agrupamentos horizontais passam para os agrupamentos verticais, no entanto, em todos eles, o presidente da comissão executiva instaladora passa a ser o presidente do conselho executivo da escola EB 2/3, ou seja, um professor do segundo ou terceiro ciclo.

Todavia, a relação de proximidade entre os representantes da educação pré-escolar no órgão de gestão e os educadores de infância mantém-se como factor facilitador da comunicação, nem sempre consensual.

Outro aspecto focado é a função da comunicação entre o órgão de gestão e os jardins de infância. É necessário ter em conta as seguintes considerações: fazer cumprir orientações e divulgar informação. Na primeira salientamos que é essencialmente através de ofícios, circulares internas que fazem chegar aos jardins de infância que se fazem cumprir orientações. Na segunda, é de salientar o esforço que os conselhos executivos exercem junto dos jardins de infância, nomeadamente das educadoras de infância, no sentido de fazer passar a informação relacionada com projectos quer no sentido da adesão a esses projectos, quer da sua implementação e desenvolvimento.

Da análise da relação estabelecida através da comunicação podemos deduzir que existe um relacionamento próximo entre autarquia e jardins de infância, embora as educadoras tenham noção que, por vezes, a autarquia decide sozinha em relação a projectos e actividades que pretende desenvolver nos jardins de infância. A relação que existe entre jardins e agrupamentos parece mais consensual no modo como se desenvolve.

De seguida iremos apresentar diferentes modos de estar na organização e que designaremos por participação.

3. A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EDUCATIVA

A participação assume um carácter essencial numa organização, pelo que o envolvimento de todos, alunos, professores, educadores, pais/encarregados de educação, pessoal não docente, representantes da autarquia e outros agentes da comunidade local, nos parece fundamental.

Já pudemos constatar que existem várias perspectivas de participação: umas relacionadas com modelos organizacionais e correntes sociológicas, várias modalidades e tipos participação. Contudo, importa-nos registar se há participação ou não participação e de que tipo ela pode ser considerada: consagrada, decretada ou praticada (cfr. Lima, 1998, p. 182).

Assim, iremos apresentar várias perspectivas, sejam elas da autarquia, dos conselhos executivos, das educadoras de infância, ou ainda dos pais.

3.1. Na perspectiva da autarquia e dos conselhos executivos

Tal como no ponto da relação vista através da comunicação, também aqui faremos a apresentação da perspectiva da autarquia e dos conselhos executivos em simultâneo, por nos permitir uma leitura das entrevistas em que é possível estabelecer paralelos.

3.1.1. As educadoras de infância

Quisemos saber o modo como as educadoras de infância se envolvem na tomada de decisões quer a nível do agrupamento, quer a nível da autarquia. Consideramos que o seu envolvimento nos mostra a participação na vida da organização a que pertencem. Desta forma estabelecemos categorias que nos possibilitam averiguar o seu modo de estar nas organizações, como sejam a elaboração de documentos, a colaboração em actividades educativas, a colaboração na componente sócio-educativa e a assiduidade a reuniões.

A participação das educadoras de infância é invocada nas citações das representantes dos conselhos executivos.

Na perspectiva da autarquia podemos ver que só não participa quem não quer, como nos afirma o autarca: “As pessoas são convidadas a participar na elaboração, são chamadas a dar contributos, se não o fazem é porque não querem, mas “não os livra” de o cumprir” (E1, 13).

No que se refere à conjugação dos interesses, quer dos jardins de infância, quer da câmara com o PMIE elaborado para este ano lectivo, enquanto que a representante do Agrupamento A não reconhece a conjugação referida, a representante do Agrupamento B admite a sua existência. Pensamos que esta diferença de perspectivas se deve ao facto da representante do agrupamento B estar envolvida no processo, pois é representante da educação pré-escolar no CME. A representante do agrupamento A não está representada, o

que pode limitar o acesso à informação e a própria participação na decisão. A questão da representatividade ou da participação efectiva poderá ser um assunto interessante e que nos permite, de algum modo, constatar esta diferença.

O que nos parece é que quem participa em órgãos de decisão, embora muitas vezes eleito ou designado para exercer essa função, por vezes confunde a sua intervenção pessoal com a representação que está a desempenhar. Todavia, a sua participação na apresentação e discussão de assuntos dá-lhe uma visão mais alargada de intervenção e empenhamento, como podemos verificar pelas palavras da representante do agrupamento B, que está mais informada e mais motivada para actuar.

Neste sentido, a perspectiva da representante do agrupamento B é de que o PMIE está sempre aberto a qualquer alteração ou a qualquer proposta que os educadores façam e a autarquia está receptiva a essas propostas.

Por outro lado, temos uma situação no agrupamento A que se prende com a componente sócio-educativa, em que é referido na entrevista que as educadoras de infância não elaboram plano de actividades para a componente sócio-educativa:

“porque sempre se entendeu que eram instituições soberanas sobre aquele espaço e sobre aquele horário [componente sócio-educativa]. (...) Vai-se tentar para o ano fazer três reuniões entre a autarquia, a instituição com protocolo e os jardins de infância, para se definirem linhas gerais, que possibilitem chegar a consensos em termos gerais. Em termos de plano de actividades, não elabora, porque estas instituições, qualquer delas também têm educadoras de infância” (E2, 23).

Como verificamos, a vertente pedagógica, neste agrupamento, tem estado separada da vertente sócio-educativa e das associações que a dinamizam. Parece-nos que as educadoras de infância não se têm envolvido, pois não foram ouvidas nesta situação. Criadas as situações, as representantes dos CE pensam, e até porque a legislação o prevê (a questão legal a influenciar as decisões), modificar esta situação e solicitar às educadoras de infância tomar parte neste processo.

Podemos ver que a Câmara Municipal apresenta um PMIE com variadas propostas de actividades educativas. A posição do autarca é, em simultâneo, de abertura, mas também de limitação ou de obrigatoriedade. “De modo algum. Se fosse uma imposição, se fosse qualquer coisa em que houvesse uma parte que não estivesse de acordo, com certeza que aí assumia. Ok. Mas não é o caso” (E1, 50). O autarca considera que não são

actividades impostas, por isso as pessoas devem todas aderir e participar nas propostas apresentadas.

Na perspectiva dos conselhos executivos, constatamos que não partilham igualmente da ideia apresentada pelo autarca, pois referem que a autarquia ultimamente já tem um calendário estabelecido desde o início do ano, o que não acontecia até aqui e portanto já se torna mais fácil conciliar calendários e planos de forma a responder às ofertas. Mas houve alturas em que os professores não participavam em propostas apresentadas pela câmara, como podemos observar nas palavras proferidas noutra entrevista:

“Mas na altura houve alguns desacordos em relação às propostas da câmara e estou-me a lembrar de uma oferta que a câmara faz, que é um passeio a Lisboa com os meninos do terceiro ano e houve professores que não concordavam com essas visitas e não participaram nelas porque a viagem era extensa, porque os meninos se levantavam muito cedo, chegavam muito tarde e portanto não participaram” (E3, 7).

Com o aparecimento dos agrupamentos surge uma nova realidade para o pré-escolar e para o primeiro ciclo – os conselhos pedagógicos – como uma mais valia na colaboração em actividades pedagógicas conforme podemos inferir das palavras proferidas pela entrevistada: “A nível pedagógico eu penso que nós podíamos recolher muitos benefícios disso, quer mesmo o facto de podermos conversar com as colegas e ter momentos de encontro nas reuniões e discutir os nossos pontos de vista” (E3, 59).

A nível de agrupamento, pretende-se que o conselho pedagógico seja o órgão deliberativo das políticas pedagógicas e educativas. Como tal, deve ser um espaço de reflexão e de discussão. Parece-nos que o êxito do conselho pedagógico está em criar uma rede de comunicação capaz de divulgar as suas deliberações, através dos seus representantes, a todos os membros do agrupamento. Pensamos que, quanto melhor for divulgada a comunicação, melhor se pode ver o empenho e a participação dos seus membros.

Como já referimos, com a criação dos agrupamentos passaram a existir órgãos que não existiam na educação pré-escolar e no primeiro ciclo, como sejam o conselho pedagógico e a assembleia de escola. Mas para fazer chegar as preocupações e discussões ao conselho pedagógico, assim como para posteriormente divulgar a informação do conselho pedagógico, há necessidade de reunir os conselhos de docentes. O funcionamento

destes órgãos implica mais reuniões, relativamente às quais há necessidade que as pessoas sejam assíduas, como nos refere também a representante do Agrupamento C:

“(…) possibilitou que o contacto entre as pessoas se tornasse directo. Portanto as pessoas podiam discutir os problemas que tinham com os alunos, com as suas escolas, com os pais de uma forma muito mais cooperativa. Porque se reuniam em conselho de docentes, podiam perfeitamente discutir estas coisas. Começou a haver um conselho pedagógico, que era coisa que não existia (...) e a assembleia da escola” (E3, 59).

Estes órgãos possibilitam a participação de representantes da comunidade educativa (pais, autarquia, representantes de interesses económicos e culturais) e é-lhes reconhecida a sua importância para o desenvolvimento da prática pedagógica.

Quanto à componente sócio-educativa, apurámos que, no mesmo concelho, existem dois tipos de actuação diferente quanto a este serviço. Convém salientar que esta não é exclusiva da educação pré-escolar, mas é comum ao primeiro ciclo do ensino básico, como nos informou a entrevistada do Agrupamento C, assim como as associações de pais que são comuns aos jardins e escolas. Esta ideia vem corroborar, mais uma vez, a intervenção dos pais no desenvolvimento da componente sócio-educativa.

3.1.2. Os pais/encarregados de educação

Quisemos saber o modo como os pais/encarregados de educação se envolvem na tomada de decisões quer a nível do agrupamento, quer a nível da autarquia. Consideramos que o seu envolvimento mostra a participação na vida da organização à qual pertencem.

A maior parte das referências à participação dos pais são apontadas pelas representantes dos conselhos executivos dos agrupamentos de escola. Apesar do autarca referir o seu orgulho no dinamismo do associativismo de pais no seu concelho, a nossa investigação não conduziu a evidências tão seguras.

Analisámos, assim, a participação dos pais e encarregados de educação através da elaboração de documentos, da presença nos órgãos de direcção, da colaboração em actividades educativas, da contratação de pessoal auxiliar, da colaboração na componente sócio-educativa e da assiduidade a reuniões.

A partir do momento em que começa a funcionar uma assembleia de escola e um conselho pedagógico, parece-nos que os pais se envolvem mais na vida da escola, como nos refere a representante do agrupamento B:

“Eu acho que eram pais com propostas muito interessantes e fizeram algumas propostas que os professores aceitaram, inclusivamente acharam de todo o interesse serem feitas, bem como a proposta dos pais que estavam na Assembleia. Portanto aquilo que tenho a dizer dos pais, é que sempre que foram chamados a assumir algumas responsabilidades e a ter algumas atitudes positivas o fizeram” (E3, 24).

O envolvimento dos pais na vida da escola é demonstrado nas palavras do representante da autarquia que considera que é “com muito orgulho que o concelho de *Mar* tem um associativismo ao nível das Associações de Pais bastante bom” (E1, 2). Isto é sintoma do seu envolvimento e desempenho de competências que a autarquia tem vindo a transferir para as associações de pais a que elas aderem.

A componente sócio-educativa é exemplo do desempenho das associações de pais, o que implica uma grande envolvimento parental. Só o agrupamento C tem dez associações de pais, para 128 crianças que frequentam a educação pré-escolar, 733 alunos que frequentam o primeiro ciclo e cerca de 450 alunos do segundo e terceiro ciclos. Cada escola, do primeiro ciclo, juntamente com o jardim de infância, tem uma associação de pais. Assim, existem dez associações de pais para cerca de 1300 alunos.

A presença dos pais nos órgãos de direcção dos agrupamentos é considerada uma mais valia para o funcionamento dos agrupamentos, como podemos verificar pela afirmação proferida:

“Mas, eles nunca se mostraram muito críticos em relação à escola (...) mas eram se calhar mais críticos às vezes em relação ao próprio sistema, não ao professor A ou ao professor B, ou à escola A ou à escola B. Mas sugeriam sempre, e faziam dizer claro, puxando a brasa à sardinha deles, e à escola deles e ao filho deles, não é, no fundo é um bocado assim. Mas de um modo geral, eu acho que eles participavam bem” (E3, 25).

Com a entrada no agrupamento vertical, houve necessidade de se fazer determinados acertos e os pais foram chamados a fazer esses reajustamentos, de forma a encontrar a melhor maneira de participar e de fazer passar a informação:

“Agora quando entrámos para o vertical era difícil, tinham que ter representantes no pedagógico continuámos a funcionar com as nove, porque são nove associações de pais. E a questão foi colocada e então fizemos uma reunião e elegeram-se um que vai ser o representante e quando o executivo precisa de reunir com eles, ou qualquer dado, contacta esse elemento e ele fará chegar a informação aos outros” (E4, 4).

Constatamos que não foram só os docentes, mas também os pais, tiveram de se ajustar à constituição dos órgãos de direcção, com o processo da verticalização. Eram unicamente dois os sectores de educação e ensino e passaram a ser quatro, o que originou

outro tipo de representatividade e uma redução no número de elementos representados de cada sector, mesmo a nível de pais. Este processo, aparentemente pacífico, parece-nos que retirou alguma competência em termos de representação, principalmente ao primeiro ciclo do ensino básico.

Observamos uma perspectiva interessante da representante do agrupamento A sobre o modo como alguns representantes do conselho executivo percebem a participação dos pais:

“Mesmo pertencendo aos órgãos de direcção da escola e às associações de pais, eu vejo isto. Tenho um bocadinho esta percepção. Até pelas conversas informais entre nós, que eu verifico lá entre a Presidente do Agrupamento, que é uma Professora da EB 2/3. Pronto, os pais são muito bem aceites, desde que estejam a favor do sistema. Se estiverem contra, aí a questão já é mais complicada. Já se torna num chato, num antipático. Passa a ter outra conotação” (E2, 16)

Quer-nos parecer que a aceitação dos pais por parte dos órgãos de gestão depende do modo de estarem na organização. São bem aceites se estiverem de acordo, não são bem aceites se levantarem muitas questões para as quais a organização muitas vezes não tem ou não quer encontrar outra resposta.

Todavia, a percepção das educadoras de infância sobre a participação dos pais é diferente das dos outros ciclos, talvez fruto de uma maior proximidade devido à idade das crianças, mas também de uma cultura vigente. Queremos realçar que, por força da legislação, os pais fazem parte dos órgãos de direcção dos agrupamentos. Mas a sua participação a nível de jardim de infância é anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98. O Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, sobre os Estatutos dos Jardins de Infância, previa o conselho consultivo como um órgão que contava com o pessoal docente, um representante do pessoal auxiliar, um representante dos pais e um representante do poder local. A cultura de participação dos pais e a abertura dos educadores, normalmente em lugar único, enquanto parceiros numa relação próxima e de interajuda, talvez tenha tido por base o referido estatuto.

Quanto à colaboração em actividades lectivas, encontramos muitas referências, o que nos parece uma evidência da colaboração directa ou indirecta dos pais em actividades educativas. Consideramos colaboração indirecta os donativos que os pais fazem a favor do jardim de infância para possibilitarem a realização de determinadas actividades como a

natação, ou a aquisição de material didáctico para o jardim de infância. Podemos verificar, na seguinte intervenção, esta participação nas actividades educativas:

“O que é verdade é que os pais preferem pagar, este valor simbólico, a que os miúdos não tenham” (E2,10);

“Houve uma tentativa de acabar com isso [donativos dos pais]. De qualquer forma, também conseguimos entender que os estabelecimentos não sobrevivem sem isso” (E2, 47);

É significativa a contribuição dos pais e encarregados de educação para o funcionamento dos jardins de infância, quer através de um donativo mensal simbólico, quer através do pagamento de actividades educativas, que é o caso da natação pois é uma actividade paga em tempo lectivo.

Colaboração directa é a que decorre da participação dos pais, crianças e educadoras em actividades pedagógicas desenvolvidas pelo jardim de infância. A presença dos pais em vários momentos da vida do jardim de infância é visível nas seguintes palavras:

“Acho muito importante e acho que ao nível do jardim de infância se verifica uma maior participação” (E2, 15);

“Relativamente aos jardins eu penso que havia de facto uma grande comunicação com os pais e embora se diga muitas vezes que os educadores manipulam os pais, a verdade é que havia tal comunicação que o educador conseguia atingir determinados fins” (E2, 16);

“concorreram a um projecto da câmara de protecção às dunas e a câmara também apoiou, também aprovou esse projecto, com financiamento para o projecto. Elas [educadoras] compraram uma câmara de vídeo com esse dinheiro e fizeram uns cartazes de madeira que foram pintadas pelos meninos e pelos pais e foram colocados junto das dunas, na praia W.” (E3, 6);

“os pais no jardim de infância participam muito. E participam tanto mais, quanto a educadora os conseguir cativar para o lado dela. Lado no sentido em que eles participem e apoiem as actividades que são apresentadas. Eu penso que os pais do jardim de infância são pais muito participativos” (E3, 23).

As representantes dos conselhos executivos do agrupamento A e B remetem para a possibilidade dos pais serem manipulados ou cativados pelo educador. O que à partida parece antagónico, traduz o modo de funcionamento dos jardins de infância. Pensamos que o termo correcto será mais cativados do que manipulados devido à relação de proximidade e de comunicação que parece existir entre pais e educadores.

Parece-nos também que o modo como a educadora desempenha as suas funções poderá ser um meio para cativar os pais, através do trabalho desenvolvido com as próprias crianças e que reclamam a participação dos pais ou a sua posição a favor das decisões tomadas pelas educadoras, que, no fundo, é uma pessoa em quem confiam:

“É certo que os pais tendem a aproximar-se positivamente dos educadores quando estes iniciam relações baseadas no respeito e na aceitação. (...) O desenvolvimento de relações positivas, respeitadas e cooperantes entre educadores e pais que têm ambientes culturais diferentes requer, por parte dos educadores, um grande profissionalismo baseado num misto de experiências, formação, educação e valores pessoais” (Ministério da Educação, 1998, p.26).

A participação dos pais no jardim de infância resulta da interacção educadora de infância/pais, constituindo um objecto de trabalho no jardim de infância.

Assistimos ainda às associações de pais a contratar pessoal auxiliar para a componente sócio-educativa, conforme nos é ilustrado pelas afirmações contidas nas entrevistas:

“A contratação de pessoal é sempre feita por eles [AP] (...)” (E2, 20);

“Eu penso que é importante, porque, já não falando a nível de ATL, há uma sobrecarga que sai do professor, quer a nível administrativo e contratação de pessoal” (E4, 30);

“(...) Além disso a própria associação de pais, que tem verbas que recebe da câmara, contrata outras [auxiliares] também. Normalmente as que vêm do centro de emprego são como animadoras e elas [AP] contratam o pessoal para limpeza e auxiliar de almoço” (E4, 37).

A autarquia atribui verbas às associações de pais que lhes permitem fazer a gestão da componente sócio-educativa, nomeadamente na contratação de pessoal auxiliar.

Com a contratação de pessoal de acordo com as necessidades de cada estabelecimento, pretende-se que exista um bom funcionamento do serviço de apoio à família, como podemos verificar:

“Por exemplo, para o almoço está só aquelas horas, não está o tempo completo. Há ATL que têm mais do que uma monitora, precisamente para quando se enfrentam interrupções lectivas, há muitas crianças que ficam, não vão para casa, ficam no ATL. Então elas dividem-se e ficam uma desde a manhã até à hora de almoço e a outra da parte da tarde, para garantir que esteja sempre aberto” (E4, 37).

Podemos constatar uma proliferação de entidades a intervir no jardim de infância, cada uma com a sua função (por vezes não muito delineada, não se sabe bem onde começa uma e termina a outra). A autarquia, ao atribuir verbas às associações de pais para contratação de pessoal auxiliar com vista ao desenvolvimento da componente sócio-educativa, parece-nos que de forma indirecta se está a desresponsabilizar da sua competência de assegurar os recursos humanos necessários ao funcionamento desta componente. O pessoal contratado tem um vínculo de trabalho precário, não tem competência ou qualificação específica para assegurar este serviço e não oferece continuidade e, conseqüentemente, a proximidade relacional, tão importante nestas idades,

é colocada em causa. E isto independentemente do bom funcionamento das associações de pais em colaboração com a componente sócio-educativa. A grande participação dos pais na componente sócio-educativa é referida pelo representante da autarquia e corroborada pelas representantes dos conselhos executivos ao afirmarem: “(...) as associações de pais é que gerem a parte administrativa do ATL (...)” (E4, 4).

Com a proliferação da componente de apoio à família, a relação educador/pais está em mudança. Não é a educadora que recebe as crianças, nem é a educadora que as entrega aos pais. Esta questão é abordada numa afirmação da representante do agrupamento A que podemos apreciar: “Embora com a questão da abertura das componentes de apoio à família, as educadoras queixam-se que hoje em dia vêm muito pouco os pais, que já não há o mesmo tipo de relação” (E2, 15).

Para além desta situação, geram-se outras, nomeadamente, e mais uma vez, num universo de cerca de 140 crianças que frequentam o pré-escolar no agrupamento A existem dois tipos de protocolos para o desenvolvimento da componente sócio-educativa:

“Tenho dois tipos de protocolos: um com uma associação de pais, que não é uma associação de pais da escola, é uma associação de pais e amigos das crianças do lugar X. Portanto, qualquer pessoa pode ser sócia e qualquer pessoa pode participar. Desta forma não é propriamente o conceito de associação de pais que eu tenho. E o outro protocolo está feito com uma instituição de solidariedade, que é no lugar Y. Portanto, qualquer delas não é propriamente associação de pais de escola” (E2, 19).

A proliferação de instituições que asseguram a componente sócio-educativa é uma realidade. Assistimos inicialmente à resistência dos educadores de infância à implementação, sobretudo, do prolongamento de horário, pois a filosofia que esteve presente na criação dos jardins de infância da rede pública era de contemplarem a vertente pedagógica, prestando um atendimento direccionado para a criança e para as suas necessidades (registre-se que neste concelho as educadoras têm na sua maioria entre 10 a 20 anos de serviço e os Jardins de Infância da Rede Pública fazem, em 2004/2005, 25 anos de existência no nosso país (E3, 55)). Por isso começou por ser implementado em zonas rurais, como meio de combate à interioridade, ao isolamento e, em simultâneo, prestar uma promoção à equidade, combate à exclusão social e proporcionar igualdade de oportunidades educativas. Não tinha como preocupação directa responder às necessidades assistenciais das famílias.

O alargamento da rede pública às zonas urbanas foi uma realidade e as preocupações com a vertente assistencial foram crescendo. O quadro legal alterou-se, mas a consciência entre os educadores de infância de que uma criança (entre os três e os cinco anos de idade) não deve permanecer mais do que cinco horas numa instituição manteve-se. Tal circunstância originou que, neste concelho, a autarquia tenha tomado o controlo da situação e tenha desencadeado os meios para implementar a componente sócio-educativa. Na tentativa de encontrar as situações mais vantajosas, recorreu às soluções possíveis e encontramos num mesmo agrupamento diferentes modos de actuação, que nos parece não beneficiarem o jardim de infância, mas antes dificultarem o relacionamento de educadoras com pais, a falta de um programa consistente e coerente no desenvolvimento da componente sócio-educativa e assiste-se mesmo a práticas educativas antagónicas pela falta de articulação existente entre os diversos serviços de apoio à vertente sócio-educativa. Como nos diz Ilídio Ferreira a propósito do trabalho social e comunitário, pode aplicar-se à realidade da componente sócio-educativa no jardim de infância: “no que diz respeito à “escola”, essas experiências parecem ser entendidas como fazendo parte de “outro mundo” (...), porque “para a “escola” só são válidas soluções escolares” (2003, p. 425). Esta parece ser a situação que ocorreu com os jardins de infância e que têm vindo a modificar de forma visível a relação educador/pais, pois deixa de existir um contacto diário e não foram encontradas ainda soluções que permitam criar elos de ligação, não só com os pais, mas de continuidade e integração educativa entre as diversas instituições que prestam serviços a uma mesma criança, por forma a minimizar os males necessários.

A assiduidade a reuniões é apresentada na perspectiva do autarca que nos dá conta dos esforços que a autarquia desenvolve para conjugar todos os interesses das diversas associações de pais: “Ainda há poucos dias tivemos uma reunião com todas as associações de pais, quer as do pré-escolar e primeiro ciclo, quer as do segundo e terceiro ciclos e secundário, para realmente estarmos em constante contacto” (E1, 2).

O autarca também reconhece a intervenção das associações de pais não só no acompanhamento da componente sócio-educativa, mas noutras vertentes, nomeadamente no apoio a actividades educativas e a participação em órgãos de direcção.

Consideramos ainda a importância da participação dos pais na transmissão de uma imagem positiva da escola e do professor, como nos é referido: “(...) porque através da

associação de pais é mais fácil chegar ao resto dos encarregados de educação, que muitas vezes não compreendem a forma de estar do professor ou aquilo que se faz” (E4, 30).

A opinião dos pais é valorizada dependendo das situações. Assim, em relação à educação pré-escolar, em certas situações a sua opinião parece adquirir um corpo próprio: “Em acta, isso está escrito em acta, que as educadoras fizeram em reunião de pais e há pais que só preferiam uma vez por semana [a natação], e portanto estão a praticar só uma vez por semana” (E3, 21). Noutras situações, e dependendo dos ciclos, a opinião dos pais nem sempre é valorizada:

“Senti uma grande diferença em relação aos outros ciclos. Nas escolas básicas verifico que os pais só são chamados para fazer ofertas à escola, pouco mais, a opinião deles não é de facto normalmente valorizada. Até é um pouco mal aceite também quando eles tentam interferir um pouco nas dinâmicas” (E2, 15).

Podemos inferir que a participação dos pais na vida escolar nem sempre depende da vontade dos mesmos. Esta está submetida a uma cultura que não os quer muito próximos da escola, só o quanto baste ou desde que cumpra o legalmente estipulado ou ainda quando interessa transferir competências que podem aliviar uma organização e dar uma boa imagem da capacidade de associativismo.

3.1.3. A autarquia

Quisemos saber o modo como a autarquia se envolve na tomada de decisões a nível do concelho, quer do agrupamento e do jardim de infância. Consideramos que o seu envolvimento e participação determinam o seu funcionamento e a sua filosofia de intervenção.

A informação categorizada permite abordar esta perspectiva sob a forma da elaboração de documentos, presença em órgãos de direcção, colaboração na componente sócio-educativa, assiduidade a reuniões e auscultação pela autarquia da comunidade educativa.

Como afirma o representante da autarquia, a elaboração do PMIE tem sido da responsabilidade da câmara: “este documento que nós aqui temos em termos de elaboração, de trabalho propriamente dito, é meu e do Sr. Presidente da Câmara” (E1, 4); “aquilo que temos [avaliação] canalizamos, como é óbvio, para as correcções para os melhoramentos que fazemos todos os anos” (E1, 6).

Parece existir uma preocupação em responder às necessidades das crianças: “Mas aquilo que nos orienta, quando começamos a fazer isto [PMIE], o documento: temos as nossas crianças, o que é que realmente elas precisam? O que é que é necessário para elas? E as coisas surgem assim” (E1, 56). Esta preocupação por parte da autarquia é, sem dúvida, fundamental, mas parece-nos que faltará articulação com os projectos educativos dos agrupamentos de escolas e até mesmo com os planos anuais de actividades. Porque se o PMIE é um documento tipo “relatório/plano de actividades”, faltará a filosofia orientadora de intervenção, a caracterização da comunidade específica, as suas necessidades e anseios, a caracterização dos seus êxitos e fracassos, elementos que diferenciam um projecto educativo de um plano e que permite elaborar este último. Para ser um PMIE, deveria espelhar as preocupações educativas de todos os agrupamentos de escola e a diversidade de contextos e ambientes.

O autarca, todavia, considera que este é um bom documento e ilustra bem a preocupação que a autarquia nutre pela educação, da mesma forma que pode ser um contributo para a descentralização e que congrega diversas participações. Esta participação, a nosso ver não será tanto na elaboração do documento, mas mais na sua implementação e desenvolvimento.

“ A descentralização é, e vê-se muitas vezes no PMIE, nesse sentido. Nós achamos realmente que este é um bom documento. Tem as suas falhas, como é óbvio, mas é um bom documento, porque consegue congrega todas estas participações e conseguimos criá-lo à luz da nossa realidade” (E1, 58).

Atendendo a que há pormenores que vão sendo aperfeiçoados, no sentido de melhor operacionalizar certas actividades (por exemplo, a ida a Lisboa), refere-se que noutra situação o PMIE é um “documento inacabado”. Mas o que nós verificamos é que é “inacabado”, porque cada ano são acrescentadas mais propostas de actividades e projectos, sem retirar o que já vinha sendo habitual realizar, pois a maior parte das propostas são de continuidade dos anos anteriores.

Relativamente à opinião das entrevistadas A e B, a divergência é uma constante. A primeira considera que o PMIE é um Plano da Câmara. A segunda refere que auscultaram a sua opinião para a elaboração do PMIE por ser a representante das educadoras de infância no CME. Mais uma vez se salienta a questão da representatividade e a forma como a informação é ou não transmitida. Parece-nos que faltará a articulação entre quem é representado e quem está a representar um sector de ensino ou educação.

A autarquia colabora em actividades educativas ao promover o PMIE, que, no fundo, é um plano de actividades da autarquia para os jardins de infância e escolas do primeiro ciclo do ensino básico. O apoio que presta situa-se a nível financeiro, de transportes e de colocação de pessoal.

O PAPE possibilita que os jardins e escolas de todos os níveis de ensino se possam candidatar com projectos que ao serem seleccionados, são apoiados financeiramente.

Quando surgem novos projectos extra PMIE, são apresentados por entidades externas, o autarca refere que são dirigidos às escolas e jardins para se pronunciarem sobre a possibilidade de os implementar.

O autarca constata que a avaliação que se faz do PMIE é escassa: “(...) infelizmente não conseguimos ter esse *feedback* na quantidade e na qualidade que gostaríamos [avaliação do PMIE] (...)” (E1, 6). Na nossa opinião, esta dificuldade na avaliação pode prender-se com o facto de as educadoras, e talvez os professores, não sentirem como seu um documento que é elaborado pela câmara municipal.

A representante do agrupamento B considera que a autarquia elabora o PMIE mas que deve ser posto em prática por todos. E, se até aqui era facultativo, parece que agora com o Conselho Municipal de Educação passará a ser diferente: A “Câmara não obriga as pessoas a participar ou não obrigava até determinada altura as pessoas a participar. Pedia a colaboração das pessoas” (E3, 7). Podemos deduzir que a colaboração ou o facto de ser facultativo está a mudar, tendendo cada vez mais a tornar-se obrigatório.

Constatamos que a câmara colabora em actividades pedagógicas através do equipamento que disponibiliza e das suas competências próprias.

A autarquia está aberta a sugestões, depois de pressionada, para encontrar soluções para determinadas situações: “(...) eu tentei com o Dr. R na câmara e encontrámos uma forma de proposta dele e um pouco pressionado por nós até na assembleia de escola arranjar uma solução e a solução foi encontrada”(E3, 7).

O modo como é percebida a presença da autarquia na assembleia de escola, segundo o autarca, relaciona-se com a natureza da instituição: agrupamento horizontal, vertical ou escola secundária:

“eu penso que ao nível do segundo e terceiro ciclos e secundário, as pessoas diziam assim: o que está aqui a fazer mais um elemento, o que veio aqui fazer? Completamente a marginalizar o papel da participação da autarquia, embora também haja casos e casos... Ao nível do pré-escolar e do primeiro ciclo, ou seja, ao nível dos agrupamentos horizontais, eu

penso que aí, as vantagens eram muito maiores. Fruto das autarquias terem competências directas nestes dois níveis de ensino, era mais fácil” (E1, 31).

Este sentir também já foi focado pela representante do agrupamento A acerca da participação dos pais e da forma como é avaliada pelos conselhos executivos. De facto, os pais sempre estiveram mais próximos e com um papel mais interventivo junto da educação pré-escolar e do primeiro ciclo do que dos outros níveis de ensino, por isso o papel do representante da autarquia estar mais facilitado nos órgãos de direcção nos primeiros.

No seguinte excerto, encontram-se claramente apresentadas as vantagens da participação da autarquia na assembleia de escola enunciadas pelo autarca:

“Há sempre questões, parcerias que se propõem, problemas que se conseguem desbloquear e que dizem respeito à escola A ou à escola B e o facto de estar lá um elemento da autarquia, que também é um elemento da comunidade, facilita toda uma série de resolução de alguns problemas... até para falar nos projectos A, fazer as tais ditas avaliações que há bocadinho falávamos sobre os vários projectos, era feita em sede da assembleia de escola e quer dizer, era o fórum por excelência para comunicar problemas comuns à câmara. E esses sim, eram muito proveitosos” (E2, 31).

As vantagens da participação da autarquia nos órgãos de direcção do agrupamento, segundo os entrevistados, podem resumir-se no estabelecimento de parcerias, desenvolvimento de projectos e resolução de problemas.

Verificamos também a participação da autarquia na dinamização e implementação da componente sócio-educativa, concretamente, transferindo competências para as associações de pais, em especial, na atribuição de verbas: “(...) é visível esse privilégio que damos às associações de pais, através do orçamento que lhes é atribuído. Com certeza uma grande fatia” (E1, 3).

Também é clara, na opinião de todos os entrevistados, a intervenção que a autarquia tem neste campo em colaboração com as associações de pais: “Quem faz a gestão da componente sócio-educativa é a autarquia, porque tem protocolos com instituições” (E2, 18). “Nós sabemos que a Câmara recebe subsídios da DREC, para o acompanhamento de apoio à família (...) Portanto o dinheiro chega à Câmara e ela gere a verba que depois atribui às associações de pais” (E3, 67).

A autarquia gere as verbas que recebe e atribui-as às associações de pais que fazem uma posterior gestão. A transferência de verbas constitui um circuito longo e complexo.

Outro aspecto em que podemos apreciar a participação da autarquia é na dinamização de reuniões. A câmara, no âmbito da dinamização de reuniões, desenvolveu o

processo para a criação do Conselho Municipal de Educação, anteriormente designado conselho local de educação: “reúne ordinariamente quatro vezes no ano, uma vez por período lectivo e depois no final. Poderá reunir extraordinariamente sempre que o Sr. Presidente o entender ou quando tivermos uma percentagem dos elementos a solicitar uma reunião” (E1, 10). Daqui depreendemos que estas reuniões são importantes para a implementação de um programa educativo que se pretende para o concelho.

A presença constante da autarquia nas assembleias de escolas é referida como um factor de interesse e acompanhamento às escolas e jardins de infância conforme evidencia a representante do agrupamento A:

“Estava presente nas avaliações, nas últimas reuniões do ano, nas mais cruciais. Normalmente tentava resolver questões colocadas nas reuniões. Em todas as reuniões que se efectuaram da assembleia de escola, penso que faltou duas vezes, o que não é significativo” (E2, 38).

Como já referimos, a autarquia gostaria que as pessoas colaborassem mais na avaliação que se faz, sobretudo do PMIE: “Nós gostaríamos que houvesse uma avaliação mais a fundo por parte dos principais intervenientes” (E1, 6).

Contudo, parece-nos que a autarquia está dotada de uma predisposição para aceitar a avaliação das actividades propostas e realizadas, mas também propostas que surjam da comunidade educativa, nomeadamente dos conselhos executivos que consideram que o presidente da câmara começou a consultar os conselhos executivos e a solicitar propostas aos agrupamentos de escola, às próprias escolas e jardins de infância.

Neste processo para a participação, a auscultação parece constituir um meio eficaz, na medida em que a valorização das opiniões pessoais torna as pessoas mais participativas.

3.1.4. Os agrupamentos de escola

Quisemos saber o modo como os representantes dos conselhos executivos percebem a sua participação quer a nível do próprio agrupamento, quer ainda com a autarquia e com os pais/encarregados de educação, uma vez que o seu envolvimento e participação nos ajudam a indagar o seu funcionamento organizacional e a sua forma de intervenção.

As categorias que estabelecemos neste ponto procuram evidenciar a participação através da elaboração de documentos, colaboração na componente sócio-educativa e assiduidade a reuniões.

Na participação da elaboração de documentos, realçamos a afirmação da representante do agrupamento C que considera que “(...) se o plano de actividades for comum nós todos iremos valorizar o ensino (...)” (E4, 51). Um plano comum ao concelho parece significar a implementação de um modelo autárquico para a educação. Um plano comum ao conselho pode significar o terminus da participação docente naquilo que considera necessário e prioritário para o desenvolvimento da acção educativa de cada estabelecimento de ensino. Ou, por outro lado, pode criar a rede de participação e articulação entre diferentes conselhos de docentes, para que a informação seja transmitida e o que se decide no topo seja do conhecimento de todos e a tomada de decisão das bases possa circular até ao topo. Se este circuito funcionar pode ser benéfico um plano comum ao concelho, porque todos terão participado nas suas linhas orientadoras, na sua discussão, elaboração e consequente implementação e avaliação.

Outro aspecto que evidencia a participação do conselho executivo é a componente de apoio sócio-educativo que conta com a sua solicitação, necessidade e interesse demonstrado. Muitas vezes é o conselho executivo que propõe à câmara a implementação deste serviço onde verifica existir necessidade dele.

Os conselhos executivos estão atentos à necessidade de pessoal auxiliar no serviço sócio-educativo e elaboram os documentos necessários à obtenção de pessoal auxiliar, fazendo o seu pedido sobretudo ao Centro de Emprego. Acreditamos que os conselhos executivos desenvolvem esforços para que a componente sócio-educativa possa funcionar com os recursos necessários, assim como estão atentos à comunidade educativa, de forma a responder às suas necessidades.

3.2. Na perspectiva das educadoras de infância e pais

Os encarregados de educação dizem que o acompanhamento das crianças é feito no prolongamento de horário, em maior percentagem por outro pessoal, nomeadamente tarefeiras e pessoal desempregado recrutado através do Centro de Emprego. Em 25% dos casos, o acompanhamento é feito por educadoras e 25% por auxiliares da acção educativa; só 11% das educadoras de infância diz que o acompanhamento é realizado por técnicas animadoras. É de realçar que as educadoras e as auxiliares mencionadas não são as mesmas que dinamizam a componente pedagógica (gráfico P7).

No acompanhamento do serviço de almoço, verificamos uma situação análoga ao prolongamento de horário e os valores das percentagens do pessoal que desempenha funções neste serviço são semelhantes, oscilando um pouco os valores percentuais. No serviço de almoço, a percentagem de outro pessoal é superior em relação à percentagem do prolongamento de horário, o que se justifica pela presença de mais pessoal assalariado que faz o acompanhamento deste serviço (gráfico P8).

Quisemos saber junto dos encarregados de educação qual o nível de informação acerca de quem faz o recrutamento e a gestão do pessoal que presta serviço na componente sócio-educativa e verificámos que a informação se adequa à realidade (o que mostra que estão informados). O recrutamento e a gestão do pessoal para a referida componente são maioritariamente realizados pelas associações de pais (gráficos P9 e P10).

Realçamos o papel que os pais desempenham no desenvolvimento da componente sócio-educativa, concretamente na contratação de pessoal auxiliar. Assiste-se a uma intervenção parental não tanto na escolha de escola, mas dinamizando uma vertente que os jardins de infância e a escola não assumiram, porque não era lectiva e que os pais, no seu próprio interesse, agarraram. Pensamos que este pode ser um trampolim para uma maior participação dos pais na comunidade educativa.

A presença da autarquia e dos encarregados de educação na direcção do agrupamento é percebida pelos encarregados de educação, essencialmente e na sua maioria, sob um ponto de vista colaborativo (gráfico P11 e gráfico P13).

É de realçar que os pais parecem valorizar mais a sua participação enquanto colaboradores, ou seja, interventores no processo educativo, do que valorizar a questão legal de se sentirem membros de pleno direito. Com este indicador, podemos eventualmente afirmar que a questão legal pode ser importante na participação dos pais, mas mais importante do que isso é considerarem-se úteis no serviço que prestam aos seus filhos e na interacção que se estabelece entre pais e jardim de infância/escola.

Segundo as educadoras de infância inquiridas, no prolongamento de horário, as crianças são acompanhadas, maioritariamente por outro pessoal (pessoal assalariado) (gráfico D8).

Quer na opinião dos pais, quer na das educadoras de infância inquiridas, o serviço de almoço é realizado essencialmente por pessoal assalariado, cuja percentagem é ligeiramente superior à obtida para o pessoal assalariado que exerce funções no

prolongamento de horário (gráfico D9). Esta sobreposição de pessoal e de tutelas é uma constante provocada pela implementação da componente sócio-educativa, que não nos parece beneficiar a criança e o seu desenvolvimento, pois assume-se como um serviço descontinuo entre o lectivo e o não lectivo.

Como referimos na leitura realizada aos questionários dos encarregados de educação, também aqui observamos que, na sua maioria, são as associações de pais que contratam e fazem a gestão do pessoal que presta serviço na componente sócio-educativa (gráficos D10 e D11).

Numa percentagem de 45%, as educadoras respondentes dizem que realizam o acompanhamento da componente de apoio à família; 33% dizem intervir na elaboração de um plano de actividades da componente sócio-educativa. Contudo, uma dificuldade e, ao mesmo tempo, uma constatação surgiu na recolha dos questionários distribuídos aos encarregados de educação: o contacto directo e diário dos educadores de infância com os encarregados de educação, com a implementação da componente de apoio sócio-educativa, nomeadamente o prolongamento de horário, tem vindo a diminuir e mesmo a tornar-se inexistente. Assim, o impessoalismo predomina e os educadores de infância tornam-se apenas mais uma pessoa no meio de tantas outras. Esta situação constituiu um obstáculo e uma dificuldade à passagem dos questionários aos pais, na medida em que as educadoras deixaram de contactar diariamente com os pais, quer nas entradas, quer nas saídas (gráfico D12).

Ao inquirirmos as educadoras de infância sobre o modo como percebem a participação dos pais e da autarquia nos órgãos de gestão do agrupamento, as respondentes consideram as respectivas participações nos órgãos de direcção do agrupamento, na sua maioria, como colaboradores. Uma percentagem baixa considera-os membros de pleno direito (gráficos D13 e D15). Vemos novamente a questão pedagógica a sobrepor-se à questão legal, como tínhamos observado na apreciação dos pais.

Podemos verificar duas posições distintas: uma salienta que os diversos actores da comunidade educativa participam nos diversos órgãos instituídos e quer parecer que o fazem numa perspectiva de participação decretada, para dar cumprimento ao que está legislado, deduzimos isto pelas palavras quer da entrevistada E2, quer do entrevistado E1, ao referirem que os docentes se queixam do excesso de reuniões; outra posição parece-nos realçar uma participação praticada, quer por parte das associações de pais, sobretudo na

dinamização da componente sócio-educativa, quer também nas afirmações da entrevistada E3 que pondera o facto dos novos órgãos de direcção e administração (conselho pedagógico, assembleia de escola, conselhos de docentes) serem locais de partilha e de encontro.

De imediato, vamos passar à abordagem das competências da autarquia no campo educativo.

4. COMPETÊNCIAS DA AUTARQUIA

As competências das autarquias locais no que concerne à educação estão definidas em legislação²⁸. Contudo, queremos saber quais são na realidade as competências que a autarquia desempenha, se estão no âmbito do legislado, se o ultrapassam ou se ficam aquém das expectativas.

Também nos parece que, cada vez mais,

“as autarquias locais buscam o seu novo papel, definindo-se como administrações relacionais e liderando projectos territoriais de desenvolvimento que congregam todos os agentes e recursos disponíveis, funcionando como catalisadores das possibilidades e energias das sociedades concretas” (Villar, 2001, p. 41).

Assim, definimos um conjunto de categorias que nos possibilitam verificar essas competências, quer seja a nível de recursos humanos, materiais ou financeiros, na perspectiva dos vários intervenientes. Cada uma destas categorias tem subdivisões que passaremos a enunciar.

4.1. Na perspectiva da autarquia e dos conselhos executivos

As opiniões que o representante da autarquia e as representantes dos conselhos executivos exprimem possibilitam-nos situar o desempenho de competências atribuído à autarquia. Mais uma vez analisamos o resultado das entrevistas em simultâneo, procurando estabelecer convergência ou divergência de apreciações quanto às competências da autarquia.

4.1.1. A nível de recursos humanos

²⁸ Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro e Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro

Quisemos saber como é que a autarquia apoia os Jardins de Infância a nível dos recursos humanos, concretamente na colocação de pessoal auxiliar e no apoio que faz neste campo à componente sócio-educativa.

Tal como em outros concelhos, existem diferentes tutelas quanto à colocação de pessoal auxiliar: ministério da educação, administração local e outras associações. Esta diferença é indicada pelo autarca, valorizando o pessoal que é da tutela da autarquia, como se pode ver na seguinte citação:

“devo-lhe dizer que ao nível do concelho de *Mar* e voltando mais para o pré-escolar, nós temos auxiliares dos jardins de infância, funcionárias do Ministério da Educação e funcionárias camarárias. E muito sinceramente as nossas são muito melhores, muito melhores. Por alguma coisa será” (E1, 20).

Já os representantes dos conselhos executivos apresentam duas perspectivas. As representantes dos agrupamentos A e C sentem alguma apreensão nas alterações que a câmara resolve fazer com o pessoal auxiliar que é da sua tutela, como nos é ilustrado pelas intervenções das duas representantes:

“Por vezes com alguns sobressaltos, porque como eu te disse a posição da Câmara é sempre de dividir águas. O que é deles, é deles, o que é nosso, é nosso. E, por vezes, relativamente aos auxiliares tem havido alguns problemas.” (E2, 48).

Os problemas aqui apontados prendem-se com a mobilidade dos auxiliares de dois em dois anos, ou de três em três anos que a câmara resolveu fazer. Foi uma posição muito contestada, inclusive pelos pais que fizeram abaixo-assinados, mas que não demoveram a câmara de seguir em frente com a sua tomada de decisão.

A representante do agrupamento B apresenta outra visão sobre a gestão do pessoal auxiliar e considera que a autarquia faz uma boa gestão dos recursos, concretamente, na sua colocação, mesmo contra a legislação:

“Eu acho que a Câmara continua a gerir bem esses recursos. Inclusivamente, e até indo contra a lei, o Sr. Presidente tem em todas as salas da pré uma auxiliar da acção educativa, em que há um jardim que tem três salas e provavelmente só lá deveria ter duas, ele tem três [auxiliares]. Portanto, a esse nível vai até contra a legislação” (E3, 70).

As representantes dos diferentes conselhos executivos são unânimes em considerar que a autarquia está atenta às falhas de pessoal auxiliar e procura substituí-lo sempre que necessário.

À representante do agrupamento A inquieta-a a questão do pessoal auxiliar nos estabelecimentos públicos ser uma competência da autarquia e considera que a tutela deveria ser do Ministério da Educação. Partilha a ideia de que, se os jardins de infância são tutela do Ministério da Educação, o pessoal auxiliar também o deveria ser, pois, como podemos verificar, regista-se a influência de várias tutelas no jardim de infância, ocorrendo assim, o que João Formosinho designa de “justaposição de tutelas”, a que já fizemos alusão. E a justaposição de tutelas origina que cada um, à sua maneira, intervenha como considera mais adequado, não tendo em conta (muitas vezes) contextos específicos.

Como constatámos anteriormente, a autarquia mantém um relacionamento muito estreito com as associações de pais, nomeadamente no que diz respeito à componente sócio-educativa, em que existe assinatura de protocolos: “Inclusive com quase todas [AP] temos um acordo de cooperação, ou seja temos parcerias formais postas no papel, em que realmente está escrito quais as obrigações da câmara e da associação de pais e relacionamo-nos muito bem” (E1, 2).

Esta proximidade com os pais pode levantar algumas questões. Não será uma maneira mais fácil e económica de desenvolver este serviço, na medida em que os pais trabalham voluntariamente, a custo zero, administrativamente gerem a componente sócio-educativa, contratam pessoal e assinam protocolos de cooperação? Tal como o Ministério da Educação parece querer desresponsabilizar-se, como vimos anteriormente, também a autarquia, seguindo-lhe o exemplo, nos parece que está a fazer o mesmo. Ao transferir a competência para as associações de pais contratarem pessoal auxiliar, está a contribuir para a precariedade de emprego e conseqüente falta de qualidade.

Todavia, as representantes dos conselhos executivos reconhecem a importância da relação estabelecida entre a câmara e as associações de pais, o que pode ser um indicador da visibilidade que se pretende que esta relação tenha e que de facto tem, porque os pais desejam o melhor para os seus filhos e procuram fazer o melhor: “Agora na componente de apoio à família e com as associações de pais penso que a Câmara aí vai tendo uma ligação que considero razoável” (E3, 67).

De uma maneira geral, quase todos os jardins a nível concelhio têm estas valências: serviço de almoço e prolongamento de horário. Houve ainda a preocupação da autarquia em criar as condições físicas, logísticas e de funcionamento favoráveis para a implementação do serviço de apoio à família: construiu edifícios próprios e fez um

contrato com uma empresa de restauração que confecciona as refeições no refeitório da câmara e que faz a entrega em todos os ATL.

Podemos então observar que a autarquia, para além de fomentar as condições necessárias à implementação da componente sócio-educativa, tem investido em espaços cuja gestão e administração são delegadas às associações de pais.

4.1.2. A nível de recursos materiais

Quisemos saber como é que a autarquia apoia os jardins de infância a nível dos recursos materiais, concretamente no melhoramento e construção de edifícios, equipamento, mobiliário e material didáctico.

É visível nas diversas intervenções ao longo das entrevistas que a opinião é convergente, tanto do autarca como das representantes dos conselhos executivos, no que diz respeito ao desempenho da autarquia no melhoramento do parque escolar, principalmente nas escolas do primeiro ciclo que são na sua maioria do “Planos dos Centenários”²⁹:

“investir, logo à partida, e foi o que fizemos no primeiro mandato, nas condições. Eram realmente desumanas as condições em que as nossas crianças estudavam (...) as próprias caixilharias de madeira que deixavam entrar frio e chuva. Apostámos logo no início por aí. A grande intervenção que fizemos foi em dar conforto às nossas crianças e tentámos que paralelamente começasse a haver outra oferta, não só ao nível de instalações” (E1, 18).
“Uma das grandes apostas desta autarquia, a qualidade dos edifícios, tem melhorado bastante” (E4, 41);

É compreensível que a câmara possa demorar algum tempo a dar resposta às solicitações, mas, no geral, procura resolver as situações, por vezes com alguma insistência, sobretudo por parte dos conselhos executivos e dos docentes:

²⁹ “O plano de construção de escolas primárias foi aprovado pelo Governo nas suas linhas gerais em Dezembro de 1940 e essa aprovação ratificada agora em fase dos mapas e especificações organizadas de acordo com as determinações do Conselho de Ministros reunidos em 27 de Dezembro. Por aquele motivo se lhe deu na lei n.º 1985 o nome de “Plano dos Centenários”, ligado às comemorações dos nossos oito séculos de história a realização de medida de tão largo alcance para a Nação. Embora sobejamente demonstrado afirma-se mais uma vez por forma que o grande jubileu nacional não foi apenas motivo de solenidades festivas mas impulso decisivo em numerosíssimas realizações do maior interesse nacional.” (Despacho do Presidente do Conselho, 15 de Julho de 1941).

“a câmara está aberta a resolver qualquer problema de arranjos de obras rápidas, desse tipo de coisas. Demora algum tempo, é preciso alguma insistência, mas tenta sempre dar resposta a essas necessidades que as pessoas apresentam (...)” (E3, 34).

“Não quer dizer com isso que ele descure o melhoramento de outras escolas, não tão bem como fez na escola M, não tão rapidamente como fez na escola M, mas vai tentando dar resposta (...) É verdade que a escola S tem muitos problemas. É uma escola que praticamente não teve intervenção nenhuma. Coisas complicadas ali, que a câmara tentava de vez em quando ir ali, mais pela insistência da vice-presidente do CE e que assumia essas funções, do que disposição da própria câmara para melhorar. Nas outras escolas também faz assim, um bocado de tapa-buracos” (E3, 35).

E ao ser “tapa-buracos” muitas situações ficarão por resolver:

“Se compararmos com a escola S que é uma escola tristíssima, que tem um hall de entrada que é um horror, que aquilo é um corredor escuríssimo, que ninguém resolve aquela situação e que não se torna apresentável nem motivante quer para os professores que lá estão nem para os alunos (...) Foram postos aquecimentos centrais na escola S, tudo bem. Mas aquilo tem as portas, as janelas que é só rachas, deixa entrar o frio por todo o lado e acaba por não funcionar. Depois a determinada altura, não funcionava mesmo. Pingava por tudo o que é sítio.” (E3, 45)

Para a componente sócio-educativa foram construídos edifícios, como já referimos, e ao referir-se às associações de pais, o autarca realça que elas utilizam e gerem espaços que são edifícios municipais.

Apercebemo-nos que a autarquia tem vindo a melhorar o parque escolar e o seu equipamento, sobretudo as escolas do primeiro ciclo do ensino básico. Esta realidade é justificada pelo facto dos jardins de infância serem construções mais recentes comparativamente com a maioria das escolas do primeiro ciclo que são construções do tipo “Plano dos Centenários”. Porém, parece notar-se, através das diferentes intervenções, algum tratamento desigual na manutenção dos edifícios escolares.

Ao nível do primeiro ciclo, o mobiliário (carteiras, cadeiras, quadros) foi substituído, como nos informou o representante da autarquia. Em termos de equipamento, referem-nos que a autarquia equipou todas as escolas com um computador, no âmbito do protocolo estabelecido entre o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Por outro lado, a autarquia está disponível para equipar espaços que são utilizados para outras actividades complementares da prática educativa como é a natação, nomeadamente para que as crianças que não frequentam a natação possam acompanhar o grupo e permanecer ocupados a realizar outras actividades, enquanto aguardam os colegas.

A nível de equipamentos de jardim de infância, a autarquia não tem tido um papel tão evidente, como nos afirma a representante do conselho executivo C: “(...) equipamentos mais ou menos (...)” (E4, 41).

A autarquia não tem adquirido, nem atribuído subsídios para aquisição de material didáctico. Desta forma, neste ano lectivo as representantes dos conselhos executivos deparam-se com a dúvida quanto à atribuição da verba ou à distribuição do material, tendo em conta as promessas autárquicas sem concretização efectiva: “a verba para material pedagógico, à partida, vai ser dada este ano. Ele [Presidente da Câmara], penso que não vai dar verba, vai dar material. Entenderam assim” (E2, 45).

Não é só aos jardins de infância que não tem sido concedido material pedagógico, mas também às escolas do primeiro ciclo: “(...) em relação aos materiais pedagógicos que deve investir, aí continuo a dizer que nem ao primeiro ciclo dá resposta (...)” (E3, 70)

De facto, o material pedagógico, na sua generalidade, é um material que tem curta duração e muito desgaste. A este problema, a autarquia não está a conseguir dar resposta, na medida em que não existe um equilíbrio dinâmico entre o material gasto e o material repostado.

A representante do agrupamento B adianta uma justificação para a falta de verba no apoio a material pedagógico relacionada com o facto da falta de material didáctico dentro das salas não ter a visibilidade e o impacto para a comunidade em geral como tem uma intervenção exterior num edifício: “porque depois é muito mais fácil investir nestas coisas do que investir nas necessidades que os jardins de infância têm que são materiais que são pedagógicos, que são problemas físicos e que aí não investem, não é?” (E3, 81).

Podemos depreender que a área de apoio a material pedagógico tem sido um pouco descuidada pela autarquia na perspectiva das representantes dos conselhos executivos, sobretudo das representantes dos Agrupamentos B e C.

A nível da gestão de recursos materiais, queremos focar que se trata de uma competência tanto das autarquias como dos órgãos de gestão, pois, embora sejam pertença dos primeiros, são da responsabilidade dos segundos a sua guarda e conservação.

4.1.3. A nível de recursos financeiros

Quisemos saber como é que a autarquia apoia os jardins de infância a nível dos recursos financeiros, relativamente no apoio a projectos, subsídios, funcionamento e oferta educativa.

Como facilmente podemos constatar, a câmara apoia os projectos apresentados no PMIE e os projectos no âmbito do PAPE. As despesas inerentes aos projectos que englobam o PMIE são realizadas exclusivamente pela câmara sem que sejam atribuídas verbas directamente aos agrupamentos para a realização dos mesmos. Na segunda modalidade, a autarquia atribui uma verba, mediante determinados critérios, e o agrupamento faz o tratamento administrativo desse subsídio, que o estabelecimento de ensino aplica na aquisição de material, no âmbito do projecto. Salientamos ainda que o PAPE se destina á educação pré-escolar, ensino básico e secundário e até para os ATL:

“O Projecto em si, à partida, é da iniciativa dos estabelecimentos, ou de um conjunto de estabelecimentos e concorre e é aceite ou não. Se for aceite é financiado, se não for não é” (E2, 44).

“Uma das propostas do ano passado da câmara chama-se os projectos PAPE (...) e mediante determinados critérios dá uma verba (...) Mesmo as escolas e os jardins aproveitavam para que essa verba fosse aplicada naquele projecto, para benefício do próprio jardim de infância ou ATL” (E4, 44).

“Quem quis concorreu. Eles aceitaram uma diversidade enorme de projectos e isso foi bom, foi uma forma dos jardins e escolas adquirirem algum material que estava em falha” (E4, 45).

O conhecimento do currículo, pelo menos do primeiro ciclo, por parte das autarquias, apresenta-se como insuficiente. Como exemplo temos o facto do desporto escolar ser considerado uma “coisa extra”: “as crianças precisam de ter coisas extras para fazer, para poderem participar, como o desporto escolar” (E1, 18). Quando a autarquia dinamiza um projecto empenha-se em criar situações favoráveis à sua implementação (como foi o caso da natação) em relação ao espaço, ao transporte e aos recursos humanos.

O modo como as representantes dos conselhos executivos percebem os projectos é uma importante chamada de atenção. Estes são contemplados não como projectos integrantes de uma comunidade (uma vez que foram aprovados pelo Conselho Municipal de Educação), mas como projectos da câmara. Paralelamente, o modo de designar a autarquia (figura plural) toma corpo numa figura singular: “ele”. Esta forma de tratamento parece-nos indiciar que a autarquia se confunde com a intervenção singular do presidente.

Averiguámos igualmente que a autarquia promove várias iniciativas na oferta de projectos, a que as escolas e jardins de infância podem concorrer. Portanto, inferimos que a autarquia é promotora de projectos ou apoia projectos apresentados pelos estabelecimentos de ensino, não só nas áreas em que tem competência, educação pré-escolar e primeiro ciclo do ensino básico, mas em todos os níveis de ensino. Assim, e tal como refere Licínio Lima,

à semelhança da participação, a existência de participação decretada e participação praticada, confere, à autarquia, competências decretadas e competências praticadas.

No que concerne à atribuição de subsídios, estamos perante três situações que queremos realçar: por um lado, o modo como a autarquia faz a atribuição e gestão das verbas para expediente, limpeza e comunicações; por outro lado, as verbas que atribui às associações de pais para a componente sócio-educativa e ainda o apoio a projectos dinamizados pela câmara.

No primeiro caso, verificamos que a autarquia faz uma gestão dos recursos financeiros “apertada”, não permitindo ao agrupamento qualquer manobra de gestão financeira, apresentando-se este apenas como intermediário de verbas. A autarquia controla todos os gastos, como podemos observar pela descrição que a seguir se apresenta: “tem a verba de expediente e limpeza que até aqui, os professores e educadores utilizavam-na mais ou menos como entendiam, para as suas necessidades, mas a partir do ano passado, a Câmara exige que seja gasta unicamente naquelas rubricas.” (E2, 45).

Que papel para os agrupamentos de escola? Nesta situação podemos dizer que é meramente administrativo no tratamento de verbas.

A verba dada às associações não nos parece que seja um esforço despendido pela autarquia, uma vez que, para a educação pré-escolar, o Ministério da Educação e da Solidariedade e da segurança Social, participam a componente sócio-educativa. Também os pais participam este serviço sócio-educativo. Desta forma, o orçamento atribuído às associações de pais torna-se muito subjectivo, como nos refere a representante do agrupamento B: “(...) o subsídio que vem do Ministério ele [presidente da câmara] entrega às Associações de Pais” (E3, 67).

O último aspecto a ser focado também já foi abordado e refere-se à participação em projectos implementados através do PMIE, cujas verbas são geridas pela autarquia, na tentativa de proporcionar uma dinâmica perspicaz, como sejam a natação e o desporto escolar.

Se os projectos são para serem executados por todos, os respectivos subsídios também deveriam ser usados pelos agrupamentos naquilo que mais necessitam para implementar os projectos.

Inferimos que a autarquia tem vários modos de proceder quanto aos subsídios, dependendo se vão ser utilizados de forma directa ou se serão geridos pela própria

autarquia. Só são atribuídos ao agrupamento aqueles subsídios destinados à vida corrente das instituições, mas sem margem de manobra para poderem ter outra aplicação, senão aquela a que são destinados.

4.1.4. A oferta educativa

A justificação do autarca para a realização das actividades designadas por oferta educativa pensamos que se prende com o facto da autarquia considerar a educação uma área à qual se deve prestar especial atenção.

A criação desta categoria teve origem nas entrevistas, pelo facto de ter sido referida com frequência a oferta educativa que a câmara proporciona. A maior parte das ofertas educativas estão incluídas no PMIE, que é entregue, normalmente, em Outubro e é considerado um plano de actividades para as escolas.

Os estabelecimentos de ensino e educação sentem-se na obrigação de aderir, porque quem sai prejudicado se não aderirem são as crianças:

“porque depois também há a questão da oferta e como quem são os prejudicados são os meninos, relativamente aos outros, porque se tu não adereres a determinados projectos, em que é dado qualquer coisa aos miúdos, como a prenda do Natal, (...) os meninos ficam prejudicados” (E2, 55).

A exemplificação das actividades mais relevantes do PMIE, foi uma constante, em termos de referências, ao longo das entrevistas:

“Portanto ela [câmara] oferece aos meninos do primeiro ciclo entre outras coisas a educação física uma vez por semana e aos meninos do pré-escolar a natação duas vezes por semana (...); PAPE (...); projectos de contadores de história (...); Mas tem projectos de ambiente em que os educadores também cooperam com a câmara e o primeiro ciclo (...) “Coastwatch Europe” (...). É uma câmara que oferece uma diversidade muito grande a nível educativo (...)” (E3, 6); “(...) um passeio a Lisboa com os meninos do 3º ano (...)” (E3, 7); “(...) nós a nível de jardim temos uma vez por mês visitas de estudo, entre Porto e Coimbra ele [jardim] pode ir onde quiser (...)” (E4, 10). “(...) Acho que o grande trunfo que temos é ter a carrinha uma vez por mês e a natação (...). Normalmente, pelo menos no Carnaval e no Natal eles [câmara] fazem sempre e preocupam-se nessas duas épocas ter sempre qualquer actividade para propor aos jardins, sobretudo. Nem sempre é proposto no Natal [aos jardins], propõe às escolas. Dia mundial da criança normalmente é só para os jardins.” (E4, 41).

É ainda destacada e valorizada a iniciativa da câmara no campo educativo pelas representantes dos conselhos executivos, comparativamente com outras câmaras que não fazem esta oferta educativa:

“Eu penso que tem coisas muito positivas. Já te disse que em relação à oferta educativa provavelmente faz mais do que qualquer outra câmara. Não quer dizer com isso que não pudesse fazer mais. Nós, professores e educadores, queremos sempre mais” (E3, 34);
“não sei se está muito aberto a projectos individuais de cada escola, na medida em que apresenta o PMIE e faz uma oferta como ninguém faz ” (E3, 66).

Fica esta questão: “(...) não sei se está muito aberto a projectos individuais de cada escola (...)”: Onde fica a identidade de cada escola ou agrupamento? A resposta às suas preocupações? Se tudo é oferecido, pensado e proposto por outros, onde está a iniciativa do jardim de infância? O PMIE tem em conta os projectos educativos de cada agrupamento? Ou cada agrupamento tem em conta o seu projecto educativo ao aderir ao PMIE?

4.2. Na perspectiva dos educadores de infância e pais

Da leitura e interpretação dos resultados obtidos através dos questionários dirigidos às educadoras de infância e aos encarregados de educação podemos verificar diferentes modos de actuar consoante as dificuldades.

Quando as educadoras de infância inquiridas necessitam de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com subsídios, na sua maioria, fazem-no pessoalmente ou através do agrupamento (39%). É de realçar uma percentagem significativa que o faz através das associações de pais (22%) (gráfico D16).

Quando as educadoras de infância inquiridas necessitam de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com projectos ou manutenção dos espaços escolares, na sua maioria, fazem-no através do agrupamento (50%), mas também o fazem pessoalmente, numa percentagem de 45%. É de realçar uma pequena percentagem de 5% que o faz através das associações de pais (gráficos D17 e D18).

As educadoras recorrem mais ao auxílio do agrupamento para resolver questões relacionadas com projectos e manutenção dos edifícios. Por outro lado, no que diz respeito a questões relacionadas com subsídios (talvez por estes serem mais escassos e também competência da autarquia), a procura de ajuda no agrupamento é fraca e a mobilização é essencialmente a nível pessoal. É ainda de destacar a presença das associações de pais como recurso dos jardins de infância na resolução de questões financeiras, o que também é compreensível dada a escassez de recursos atribuídos pela autarquia.

Maioritariamente (89%) as educadoras de infância dizem ter conhecimento do PMIE; porém, 11% diz desconhecer este documento. Deprendemos que as educadoras

que permanecem há mais tempo no concelho tenham esse conhecimento mais aprofundado em relação às restantes (gráfico D21).

Como é compreensível, apenas 6% das inquiridas diz ter contribuído para a elaboração do PMIE, uma vez que o número de educadoras com assento e voz nos órgãos de decisão é bastante restrito. Contudo, no nosso entender, estas deveriam ser responsáveis, mas, acima de tudo, dotadas de uma predisposição que lhes conferisse um carácter capaz de reunir opiniões das restantes educadoras, tendo em vista um contributo mais enriquecido para a elaboração do PMIE, através da tal rede de comunicação de que falámos anteriormente (gráfico D22).

As educadoras que afirmam ter participado na elaboração do PMIE, referem ter contribuído unicamente com sugestões de actividades (gráfico D23).

Por seu lado, os encarregados de educação, quando inquiridos acerca da sua participação na elaboração do PMIE, 96% afirmam que não participaram (gráfico P17). Perguntámos aos 4% que dizem ter colaborado na elaboração do PMIE, qual tinha sido o seu contributo e quase que equitativamente dizem que se situou a nível de sugestões para projectos, actividades e presença na atribuição de verbas para os jardins de infância (gráfico P18).

Se, por um lado, verificámos que os pais das crianças que frequentam os jardins de infância da rede pública têm uma grande participação, sobretudo na dinamização da componente sócio-educativa, a sua participação na tomada de decisão no CME parece ser escassa.

Para resolver problemas relacionados com o jardim de infância, metade das respondentes educadoras de infância diz pedir a colaboração do agrupamento.

Pela leitura do gráfico D26, verificamos que 80% das educadoras está de acordo com as actuais competências autárquicas no âmbito do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. Todavia, o número de respondentes a esta questão foi diminuto (obtivemos cinco respostas, mas apenas quatro justificadas), pelo que depreendemos que talvez não tenham um conhecimento deste documento legal que lhes possibilite pronunciar-se. Através de uma análise categorizada das respostas em questão, verificamos que 60% das respostas obtidas salientam a importância da abertura, do diálogo e do respeito pelo saber dos professores/educadores.

No universo das respondentes, 39% diz ter conhecimento da composição do Conselho Municipal de Educação, mas apenas 9% conhece a sua composição. É de salientar que 35% dos inquiridos não responde a esta questão (gráfico D29). Mais uma vez o facto de não responder pode ser sinónimo de que as educadoras de infância não têm conhecimento suficiente para se pronunciarem sobre o CME. Perguntamos o que terá sido feito para divulgar este órgão e as suas competências, para além de ser apresentado no PMIE o regimento interno do CME?

Pudemos apreciar as opiniões sobre as competências autárquicas no âmbito da educação, quer da própria autarquia, quer dos conselhos executivos quer ainda de pais e educadores de infância. De seguida, passaremos a caracterizar as organizações, quer escolares quer autárquicas, quanto ao seu modelo de organização.

5. ORGANIZAÇÕES EM ANÁLISE

Ao definirmos este campo pensávamos recolher informação que, de algum modo, nos ajudasse a caracterizar a organização escolar e a organização câmara municipal, no que se refere ao modelo ou modelos teóricos de organização que predominam nas referidas organizações. Assim, os elementos encontrados permitem-nos apresentar alguns pontos de convergência no nosso campo de acção com os modelos teóricos de organização abordados.

5.1. Os agrupamentos de escola

Como já foi aludido anteriormente, a escola e, neste caso, os agrupamentos são organizações com características específicas, compostas por alunos, professores, pais/encarregados de educação, representantes do poder autárquico, económico e social, com uma determinada cultura e estratégias próprias e que têm como primordial objectivo contribuir para a formação e aprendizagem.

Podemos ainda definir agrupamento de escolas, do ponto de vista normativo, como “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, com vista à realização de finalidades” (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio de 1998, Art.º 5.º, 1).

Perante esta descrição sumária daquilo que constitui um agrupamento de escolas enquanto organização, passamos a enunciar algumas características de modelos de organização em que encontramos convergência com os agrupamentos que estamos a estudar.

5.1.1. Modelo burocrático

Max Weber descreveu as organizações burocráticas numa perspectiva dimensional, isto é, “enumerou uma série de atributos organizacionais, que presentes, constituem a forma burocrática da organização” (Hall, 1966, p. 29).

Neste ponto evidenciamos algumas dimensões ou características do modelo burocrático de organização, como a hierarquia de autoridade e de funções e a clara distinção de competências, a normatização da acção, a uniformidade de rotinas e procedimentos e a continuidade da organização.

A hierarquia de funções e de competências apresentada pelos diversos entrevistados pode ser percebida segundo várias vertentes: como funciona uma escola; que relações se estabelecem com outros organismos da administração educativa.

Na primeira vertente por nós considerada, sobre o modo como realmente funcionam as escolas e as relações que se estabelecem entre os membros do conselho executivo, verificamos, através das palavras proferidas pelos entrevistados, a existência de uma hierarquia de funções; com os agrupamentos verticais a situação parece ser ainda mais visível:

“Embora a hierarquia exista, existe mais um bocado no papel, no fundo nós temos funções distribuídas (...)” (E4, 62);

“Ficou decidido na altura a nível de funções: tudo que é pré-escolar e 1º ciclo está connosco [representante do 1º ciclo e do pré-escolar]. Está connosco, porque é como ele diz [Presidente do CE]: eles os dois estão por dentro de tudo do 2º e 3º ciclos. Por exemplo: há certas funções que vão transferindo para nós, uma ou outra em relação ao 2º ciclo, por exemplo: cartões interactivos, coisas pontuais, mas é falado em conjunto. Para quê? Precisamente para todos começarmos a entrar, para termos a noção geral, que neste momento é o que nos falta” (E4, 64).

“Agora por exemplo sobre as nossas funções, falamos directamente com o Presidente. Se é preciso a opinião dos outros elementos eles são chamados, se não, isso é ali decidido” (E4, 62);

“Penso que medeia entre uma hierarquia de autoridade e de funções com distribuição de competências e também em determinadas ocasiões, tenta-se, mas eu acho que não se

consegue chegar ao trabalho de equipa. Neste momento é assim. Não sentia tanto com o agrupamento horizontal.” (E2, 35);

“relativamente a mim, educadora, sinto-me muito isolada num órgão de gestão destes” (E2, 41);

Ao analisarmos as opiniões das representantes dos agrupamentos C e A, verificamos que a passagem de agrupamento horizontal a vertical parece evidenciar mais a hierarquia de funções. Tanto da parte dos elementos do agrupamento horizontal, como dos elementos do agrupamento vertical, há um desconhecimento recíproco, o que, em vez de favorecer um trabalho de equipa para se conhecer melhor cada campo de acção, parece acentuar mais a hierarquia de uns em relação a outros, por se entender que os níveis acima estarão num patamar mais elevado de sabedoria que urge importar para ver se conseguem uniformizar procedimentos. Vemos a figura do presidente do conselho executivo muito presente e actuante. Vemos também que vão sendo transferidas competências para os representantes do primeiro ciclo e pré-escolar, por exemplo a nível de cartões interactivos, ou seja, questões administrativas.

Em relação ao segundo aspecto por nós apontado neste campo, queremos realçar as relações que se estabelecem com outros organismos da administração educativa. Por um lado, observamos uma certa desorientação nas competências de cada um, o que é referido pelos vários entrevistados. Porém, é o representante da autarquia que mais evidencia esta tendência:

“Eu penso que tem de haver um organismo. Penso que não faz sentido ter tantos como temos, ainda por cima com esta situação que às vezes temos um problema e pensamos: mas então vamos ao CAE, não vamos à DREC, não isto agora é com o Ministério da Educação. Temos que saber. Deve haver poucos, mas bons e sabermos exactamente o que é que cada um faz” (E1, 57).

Por outro lado, continua-se a pedir pareceres superiores sobre aspectos que o agrupamento tem autonomia para decidir, como é o caso da adesão à natação. Pensamos que o facto dos conselhos executivos necessitarem de um reforço hierárquico superior nas decisões que tomam, vem reforçar a sua decisão junto dos docentes, justificando a sua actuação e contribuindo para que a hierarquia se fortaleça, não fortalecendo a sua própria autoridade.

Parece-nos, ainda, que se pretende que este modelo de gestão (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) seja uma reprodução dos anteriores, mesmo a nível administrativo, como nos é referido a título exemplificativo o caso dos concursos:

“a nível regional foram dadas mais competências ao executivo. Mas da forma como ele é constituído é complicadíssimo, ou passamos a ter mais elementos para conseguirmos distribuir mais o serviço e especificamo-lo, ou da forma como ele está organizado é extremamente difícil. Por exemplo, agora com o concurso que houve, uma pessoa não faz mais nada senão aquilo, não é? E por exemplo eu vejo uma estrutura de um CAE, embora seja difícil para eles, mas tem um gabinete que é só para concursos, tem três ou quatro pessoas, as pessoas que são necessárias e tratam apenas daquilo, não é? E como é que nós executivo que temos só quatro elementos temos que abarcar tudo?” (E4, 79).

A nossa opinião é que é muito difícil a actuação de quatro elementos num órgão de gestão colegial. Como vamos observando, uns elementos vão-se sobrepondo aos outros, criando hierarquias. Também nos parece que a função do órgão de gestão é mais decisória, orientadora, criativa, dialogante, auscultadora, do que propriamente executora de tarefas administrativas. Neste sentido, não estamos de acordo com a representante do agrupamento C.

A prescrição de toda a acção, sem deixar margem de manobra para a especificidade de cada realidade escolar ou educativa, parece ser uma constante na intervenção do autarca que, mais uma vez, nos declara a sua opinião: “Penso que não podemos pensar na existência de unidade agrupamento, ou unidade escola, unidade local, sem haver uma entidade que realmente dite algumas regras base” (E1, 57).

Todavia, o suporte legal também poderá ser um meio para se evitarem determinadas arbitrariedades, como nos indica a representante do agrupamento A: “nós deveremos ter uma base legal e ela existe para isso, porque senão qualquer dia estamos como a autarquia” (E2, 56).

Embora existindo uma base legal para a orientação da acção, por vezes esta parece não ser suficiente e permite desvios e interpretações diversas, pois num local aplica-se a legislação de uma forma e noutra de forma diferente, como nos indica a representante do agrupamento A, em relação à autarquia. O seu receio é que o conselho executivo passe a ter um tipo de procedimento semelhante ao da autarquia.

Podemos ainda considerar que a concretização da autonomia implica transferência de mais competências: “acho que os agrupamentos, ou seja a unidade a nível local, deve ter mais competências, mas é preciso que alguém superiormente lhes dê as orientações” (E1, 57). Segundo o entrevistado, a existência de autonomia num agrupamento está relacionada com o facto de ter sido decretada e não conquistada, na medida em que o uso de competências possibilita o seu desenvolvimento.

No modelo de administração burocrático encontramos uma característica de uniformidade de rotinas e procedimentos. Podemos apreciar duas vertentes desta característica: por um lado, o aumento de trabalho administrativo, por outro, o modo diferenciado de proceder no que concerne às escolas e ainda a “colagem” que se está a fazer ao segundo e terceiro ciclos.

No primeiro aspecto, podemos constatar que cada vez se exige mais registos, planos, avaliações e recolha de dados, como nos evidencia a representante do agrupamento A:

“exige às pessoas um trabalho administrativo e burocrático, tão grande, que embora eu considere que seja necessário registar, seja necessário uma série de coisas, mas neste momento começamos a cair num exagero, para responder à máquina administrativa que temos e até ao nosso conceito de que os portugueses adoram papéis” (E2, 39).

É de salientar o modo como o conceito de modelo burocrático de administração se confunde com o de burocracia. O primeiro procura organizar para facilitar e o segundo arrasta uma pesada hierarquia de papéis e funções.

Tal como refere Ilídio Ferreira (2003, p. 386) a produção de documentos escritos parece aliada a um certo tipo de “gestão”:

“Neste ambiente de azáfama, a reflexão e o espírito crítico tendem a ser desqualificados e o que parece ser encarado como a essência da mudança educativa é a “gestão”. (...) Aliás a ideia de “gestão” que se instalou, é a de que ela tem menos a ver com os alunos e mais com a produção de documentos escritos, fazendo uso, por um lado, de uma linguagem “pedagogicamente correcta”, em grande medida “aprendida” em cursos de formação contínua especializada, e, por outro, de “boas” estratégias de divulgação”.

O segundo aspecto evidencia a necessidade de uniformizar procedimentos diversos. Relativamente a esta característica de uniformidade de rotinas e procedimentos, existe um modo de proceder que parece esquecer a especificidade de cada nível educacional ou ciclo, procurando fazer uma “colagem” aos níveis superiores. Parece existir um desconhecimento da educação pré-escolar e do primeiro ciclo, por parte dos docentes do segundo e terceiro ciclo, e, conseqüentemente, pretendem aplicar medidas que vão contra a sua especificidade e natureza. A representante do conselho executivo A evidencia algumas atitudes, dos seus colegas do conselho executivo, que parecem desconhecer a realidade da educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico:

“Está-se a colar muito a educação de infância ao primeiro e segundo ciclos. Estes agrupamentos verticais tendem muito a uniformizar os ciclos e as coisas, não deveria ser assim, porque cada um tem as suas especificidades” (E2, 46).

Esta tendência de uniformização é partilhada igualmente por Ferreira (2003, p. 404), ao comprovar que:

“muitos não escondem o desejo de tornarem as estruturas e as práticas de ensino no 1.º ciclo do ensino básico mais semelhantes às dos níveis seguintes, organizadas em disciplinas, argumentando que a complexidade do acto educativo exige a especialização dos professores nas diferentes áreas ou disciplinas, de modo a possuírem um maior domínio científico das matérias.”

Os agrupamentos de escola são realidades novas. Contudo, com a verticalização, apuramos que, neste concelho, quem permaneceu como presidente do conselho executivo, foram elementos do segundo ou terceiro ciclos que já vinham de mandatos anteriores. Nenhum presidente de conselho executivo de agrupamento horizontal permaneceu presidente de agrupamento vertical. Na perspectiva da representante do agrupamento A, esta atitude pode não ser a mais aconselhável e justifica dizendo: “as pessoas permanecem nos órgãos de gestão demasiados anos e esquecem um pouco o que é o trabalho directo” (E2, 39).

A questão da continuidade na organização é igualmente uma característica do modelo burocrático evidenciado no nosso estudo pelas diferentes intervenções e que, de algum modo, nos mostra que a permanência dos mesmos elementos do órgão de gestão, noutro órgão de gestão, se, por um lado, podem contribuir para uma melhor integração pelo conhecimento que possuem da organização, por outro lado, podem cultivar rotinas que contrariem as filosofias da nova implementação e que fazem da organização, não uma inovação, mas uma continuidade de procedimentos.

Não esgotada a menção de diversas características do modelo burocrático de organização, vamos apresentar algumas características do modelo empresarial que pudemos detectar na análise dos resultados obtidos.

5.1.2. Modelo empresarial

Podemos encontrar características do modelo empresarial na entrevista com o autarca no que concerne ao modo de organização e funcionamento de uma escola. Para além da estrutura organizacional hierárquica, centralizada, que já referimos também como característica do modelo burocrático de administração, podemos detectar ainda, pelas

palavras do representante da autarquia a necessidade da planificação e identificação dos objectivos a atingir, da divisão do trabalho e especialização, da eficiência e produtividade organizacional (cfr. Costa, 1998, p. 25). Segundo o representante da autarquia, a escola deve ser vista como uma empresa. Esta imagem é elucidativa do seu modo de pensar aliado a uma ideia que tem de como deve ser o modelo de organização:

“O que é preciso, e é importante sem dúvida, é ter uma escola como uma empresa, e agora que se fala tanto na ideia da escola empresa. Ok. Acho bem. A nossa casa também tem de estar bem organizadinha para funcionar” (E1, 32).

As palavras proferidas pelo autarca podem evidenciar pelo menos duas posições: por um lado, o funcionamento da escola baseado num modelo empresarial, em que se procura a qualidade, o sucesso educativo, a satisfação dos interesses dos seus membros, aliada à eficácia e à eficiência nos meios que utiliza para atingir os seus fins. Por outro lado, a escola deve estar bem “organizadinha”, pois, embora cada estabelecimento de ensino seja uma unidade organizacional de pequenas dimensões, obedece a regras e critérios que nos parece poderem identificar-se com uma organização empresarial da escola.

5.1.3. Modelo democrático

Neste ponto indicamos algumas características do modelo organizacional democrático como o trabalho de equipa e a co-responsabilização de todos os elementos na elaboração, organização e execução dos projectos, as decisões por consenso e compromisso e os processos de representação formal.

O autarca defende que a hierarquia de autoridade e de funções não funciona quando são quatro elementos a gerir um agrupamento. Deve existir um trabalho de equipa e todos devem conhecer o que os outros fazem, pois exige uma grande articulação e partilha. Se tivermos em atenção as características do modelo de organização burocrático encontradas no ponto anterior, verificamos que têm um grande peso para a definição do modelo de organização, pelo que se compreende que o trabalho de equipa não é fácil. Por exemplo, a continuidade dos mesmos elementos no órgão de gestão da organização, com determinada postura, pode ser outro obstáculo a esse trabalho de equipa.

“Porque o que acontece muitas vezes, e isso pode correr bem durante uns tempos, mas isso dá sempre mau resultado, é termos quatro elementos, mas continuam dois a tratar só das coisas do segundo e terceiro ciclo e um para o pré-escolar e outro para o primeiro ciclo, e isto

assim não funciona. Isto aguenta durante algum tempo, mas chega a determinado momento está esgotado este modelo. Tem de ser gerido por equipa. Ok. Terá de haver um assunto ou outro que poderá ser canalizado para alguém que é o representante daquele nível de ensino, mas as questões têm de passar pelas quatro pessoas” (E1, 37).

Todavia, as representantes dos agrupamentos B e C defendem que tomam decisões conjuntamente. A representante do conselho executivo A fala no passado, referindo-se ao trabalho desenvolvido no agrupamento horizontal: “(...) e normalmente as decisões difíceis ou mesmo as fáceis eram sempre tomadas em grupo” (E3, 50). A representante do conselho executivo C, fala no presente, referindo-se à actual situação no agrupamento vertical. “Mas tenta-se partilhar quando surge algum problema até no dia-a-dia, agora surgiu isto ou aquilo (...) como é que costumás fazer, e do outro lado a mesma coisa. Tenta-se realmente sempre trabalhar em equipa” (E4, 64).

Podemos aqui também encontrar algum paralelismo com Ilídio Ferreira (2003, p. 396) que nos apresenta “as comparações entre o “antes” e o “depois” da criação dos agrupamentos”, focando também a manifestação dos professores quando manifestam “saudades da situação anterior” em que se evidencia que “havia mais amizade”, “mais abertura”, mais “em família”. Pelas palavras proferidas pela entrevistada do agrupamento B, evidencia-se que com o agrupamento horizontal existia mais clima de equipa.

Perante um problema de difícil resolução, o conselho executivo do agrupamento C propôs a sua discussão no Conselho Municipal de Educação onde foi colocado a todos os presentes que, em colaboração, procuraram encontrar uma solução para a respectiva questão. Qualquer forma de partilha é uma mais valia para o agrupamento e mostra que, no fundo, há uma conjugação entre todos os elementos, tal como referencia a representante do conselho executivo C.

Podemos verificar que existem alguns traços do modelo democrático nos agrupamentos B e C, no que concerne às decisões que se tomam por consenso:

“(...) servia-me muito das colegas, às vezes, para tomar determinado tipo de decisões (...)” (E3, 51);

“(...) qualquer coisa nova que vem, qualquer decisão é tomada em conjunto pelos quatro elementos. Se é uma coisa que pode ser decidida sem uma reunião, logo ali que estamos os quatro no mesmo gabinete se fala sobre o assunto e a decisão é tomada” (E4, 62).

As decisões por consenso também são discutidas e permitem uma maior harmonia entre todos os elementos intervenientes no processo, assim como o seu compromisso no assumir das decisões.

Mas se notamos alguns traços do modelo democrático quanto a decisões por consenso, é muito mais notória a incidência noutra característica deste modelo que é a representação formal. São exemplo as declarações prestadas pelas entrevistadas.

“Eu discordo disso, acho que as colegas do primeiro ciclo, deveriam ter um professor do primeiro ciclo a representá-los, os do segundo ciclo um, e o terceiro ciclo outro. Foi dito também pelo Sr. Presidente que essa dificuldade iria ser ultrapassada porque convidaria sempre a estar presentes nas reuniões do CME, todos os presidentes dos agrupamentos horizontais. A verdade é que os agrupamentos horizontais, foram extintos, os colegas do primeiro ciclo não têm nenhum representante. Têm a tal colega que representa o primeiro e o segundo ciclo” (E3, 43).

“Agora essa transmissão vai ter que ser feita apenas através de um representante deles [professores do primeiro ciclo]. Nós temos três elementos no pedagógico: dois do primeiro ciclo e um do Pré-Escolar [num universo de quinze elementos]” (E4, 68).

Apesar de termos constatado que a representatividade nem sempre é sinónimo de se estar informado e, a par das resoluções tomadas, as pessoas sentem necessidade de representação. Com a mudança ocorrida (passagem de agrupamentos horizontais para verticais), alguns grupos ou ciclos deixaram de estar representados, o que constituiu uma preocupação para os docentes, na medida em que a representatividade é percebida como uma forma de protecção para o grupo ou ciclo. É o caso de um representante do primeiro ciclo no CME e o reduzido número de elementos também do primeiro ciclo, no conselho pedagógico do agrupamento C.

Estas foram algumas das características encontradas no modelo organizacional democrático. De seguida, iremos apresentar também algumas características encontradas no modelo político.

5.1.4. Modelo político

Em relação ao modelo político das organizações, apenas o perspectivamos como o funcionamento da organização na base dos interesses, das coligações, do conflito, do poder e das negociações.

Deste modo, passamos à apresentação dos resultados alcançados.

Na perspectiva do autarca, a necessidade de mudar e acompanhar as mudanças, de actuar de acordo com os interesses e os poderes instituídos é primordial, o que lhe permite partilhar a ideia de que as políticas podem levar à mudança. É por existir determinada política vigente que se fazem opções de fundo:

“Tudo na vida é cíclico. Não há nada que seja para manter indefinidamente. E eu acredito, quer ao nível da educação, seja a outros níveis, vê-se nas nossas vidas, vê-se em todo o lado, acho que se vê na natureza, temos de saber viver com estes ciclos” (E1, 21).

Na perspectiva da representante do conselho executivo B, podemos deduzir que, de algum modo, o funcionamento do agrupamento horizontal do qual era presidente teria algumas características de um modelo político de administração: “entrávamos em discussões, profundas, mas acho que foi bom. Portanto, tentávamos sempre tomar as decisões em conjunto, assumir as coisas boas e as más, com muita discussão (...)” (E3, 50).

Para decidir era necessário apresentar os assuntos, discuti-los, por vezes não estavam de acordo e era necessário conjugar interesses, negociá-los outras vezes, mesmo não reunindo o consenso geral, de forma a tomar as decisões mais capazes de responder às dificuldades.

Podemos constatar que os Agrupamentos que estudámos não têm um só modelo de organização definido, ou adoptado. Perante a prevalência de um modelo de organização no agrupamento, traçado de acordo com interesses e afinidades, surgem influências consideradas positivas de outros modelos, o que lhe confere um carácter misto de organização.

5.2. A Organização da autarquia

A pertinência da inclusão deste ponto, na medida em que projecta uma representação do modo de funcionamento da autarquia, teve por base a informação obtida.

Nas palavras de Maria de Belén parece que as autarquias se vão adaptando a modelos conforme as necessidades dos contextos: “as administrações locais vão experimentando diferentes modelos de organização que lhes permitem dar resposta aos contextos e solicitações sociais” (Villar, 2001, p.47). Por vezes, encontramos ecos destas palavras nas intervenções do autarca. Contudo, nas palavras proferidas quer pelo autarca, quer pelas representantes dos conselhos executivos só encontramos referência ao modelo burocrático de organização, que caracteriza a autarquia.

5.2.1. Modelo burocrático

Tal como na organização agrupamento, procurámos estabelecer algumas características do modelo burocrático de organização, como a hierarquia de autoridade e de

funções e a clara distinção de competências, a normatização da acção, a uniformidade de rotinas e procedimentos e a continuidade da organização.

Na característica hierarquia de autoridade e de funções e a clara distinção de competências, encontramos três perspectivas defendidas pelos diferentes interlocutores. A primeira define o órgão que promove a educação; a segunda apresenta uma ideia centralista de actuação; e a terceira exemplifica essa mesma actuação.

O pelouro da educação está confiado ao presidente da câmara e é assessorado por um técnico. Por isso podemos deduzir que é um órgão unipessoal.

“Existe um técnico que está sujeito ao poder de um presidente. Existe uma hierarquia muito forte sobre aquela pessoa que é técnico e é convidado. Portanto logo aí, continuamos no mesmo círculo vicioso” (E2, 59).

“ Não é um órgão, é uma pessoa” (E3, 13).

Como podemos depreender das palavras proferidas pelas representantes dos conselhos executivos, a pessoa responsável pela educação no concelho é o presidente da câmara que trabalha com um técnico, o qual desempenha um cargo político.

A segunda perspectiva analisada apresenta uma ideia centralista de actuação, o que por vezes contraria o discurso do representante da autarquia que objectiva a descentralização. Todavia, quanto ao tratamento com os agrupamentos, considera que o Conselho Municipal de Educação poderia ser a assembleia das assembleias.

“Achamos que é um órgão que deve ser como uma hierarquia, no agrupamento, isto é, se há o executivo e depois há a assembleia de escola, também consideramos que o Conselho Municipal de Educação é a Assembleia das Assembleias” (E1, 13).

Esta ideia é muito interessante: um discurso que valoriza a descentralização para a autarquia tem, relativamente às escolas, um centralizar em si as competências. Parece-nos algo próximo da “recentralização por desconcentração”, como refere Licínio Lima (2004).

Pretendemos avivar outra afirmação que refere que os professores ou educadores entre si não são capazes de resolver as questões de conflito que surgem, na medida em que é o distanciamento, do qual usufrui um gestor exterior ou não à escola, que permite a imparcialidade desejada para resolver as questões de conflito. A incapacidade para resolver alguns conflitos pode denotar algum amadorismo dos docentes em órgãos de gestão.

“(…) haver situações de conflito e é difícil, para quem for só professor ou for só educador, às vezes conseguir fazer um distanciamento, porque o facto de se estar muito próximo pode trazer problemas. E haver aqui um certo distanciamento permite que certas situações sejam

geridas de uma forma mais fácil, mais célere, sem aquelas questões que, como sabe, acontecem na questão interna, dos conflitos pessoais, etc. Penso que poderá trazer mais valia” (E1, 33).

Mais uma vez se evidencia a questão da recentralização por desconcentração, realizada por um gestor. Figura unipessoal na tomada de decisão, figura que não é eleita de entre os seus pares, por isso sem vínculo de democraticidade.

A exemplificação da forma de actuação autárquica continua a indicar, de algum modo, características do modelo burocrático de administração.

“Se ela [câmara] não fosse tão autocrata e tão rígida (...)” (E2, 25).

“Passa por cima do agrupamento” (E2, 36).

“(…) Ou seja de dois em dois anos ou de três em três anos ele muda os auxiliares por sua auto-criação. Independentemente da vontade dos pais. Independentemente da vontade dos educadores que lá estão no estabelecimento. Independentemente de tudo. Esta primeira vez houve inclusivamente abaixo-assinados dos pais para a câmara. Nada resolveu. Ele foi peremptório de que a atitude era esta e que era assim que fazia. Portanto, como vê: contra a vontade dos educadores, do agrupamento, dos pais. Portanto a atitude é sempre esta” (E2, 49).

“os primeiros planos foram de mera responsabilidade da câmara. E apresentou-o assim aos professores” (E3, 16).

Podemos inferir que frequentemente a autarquia não dá conhecimento ao agrupamento das suas iniciativas. As representantes dos conselhos executivos admitem uma postura autocrática por parte do presidente da câmara que não entra em negociações quando toma certas decisões e é irredutível nessas decisões; elabora e apresenta projectos para serem desenvolvidos pelas escolas e jardins de infância e apresenta o modo como se irá proceder à avaliação sumativa (das crianças dos jardins de infância que frequentam a natação (PMIE, 2003, p. 43)).

A normatização da acção no modelo organizacional burocrático, remete-nos para uma autarquia que se movimenta de acordo com a legislação e uma autarquia que pretende ser actualizada e privilegia o cumprimento dos seus interesses.

“No Conselho Municipal de Educação estão representados todos os executivos, para além de termos a representação do pré-escolar, do ensino básico e secundário, enfim, como manda a lei (...); Isto é como se fosse um projecto educativo comum. E numa escola as pessoas têm que cumprir o projecto educativo” (E1, 13).

Avança também com a ideia de que o PMIE é como um projecto educativo comum ao concelho. Parece-nos indiciar algum desconhecimento do que é um projecto educativo,

porque um projecto educativo não se cumpre, mas operacionaliza-se, por exemplo através do plano anual de actividades.

Mas como nos continua a afirmar a representante do conselho executivo A, “No fundo é um plano da Câmara” (E2, 8), porque não o sente como seu, nem participou na sua elaboração, directa ou indirectamente. De facto, parece-nos que o PMIE é mais uma rotina, uma vez que as propostas se vão repetindo ano após ano.

“No início do ano lectivo, altura em que cada estabelecimento de ensino está a preparar o seu plano de actividades, entregamo-lhes isto (PMIE). Já sabem, já estão à espera que apareça este plano, plano que tem uma calendarização no final. E assim conseguem planificar a sua vida” (E1, 56).

As palavras do representante da autarquia remetem-nos para uma atitude de passividade por parte das escolas e jardins de infância, que esperam o PMIE como proposta da autarquia para construírem o próprio plano anual de actividades. Parece-nos que a autarquia atenta às lacunas deixadas pelo Ministério da Educação, nomeadamente no desporto escolar, nas áreas das expressões, na divulgação da leitura, na formação pessoal e social dos alunos, procura fazer a cobertura daquilo que tem menos investimento por parte das escolas e assim complementar o ensino aprendizagem.

Esta situação pode também encontrar alguma convergência com o estudo de Ilídio Ferreira (2003, p. 378), em que da abordagem realizada acerca de uma reunião em que estavam presentes a ex-delegação escolar e o novo agrupamento constituído (os mesmos actores, mudou a designação) e o vereador da educação, sobressai um “pendor legalista e administrativo” e em que é notória

“a forte influência do município nas actividades das escolas, procurando que estas contribuíssem para a afirmação da imagem do concelho e da Câmara Municipal”. Por outro lado “os professores são informados sobre aspectos administrativos, por parte do órgão de gestão do agrupamento, e contemplados com sugestões de actividades pedagógicas por parte da autarquia”.

As características de um modelo burocrático, no que diz respeito à continuidade da organização, quer a organizacional, quer a educativa, estão presentes, conforme podemos constatar nas intervenções, sobretudo do autarca, mas também de alguns representantes dos conselhos executivos.

A continuidade organizacional é demonstrada na seguinte citação:

“Gostamos realmente de nos continuar a relacionar e este continuar tem a nova fase dos agrupamentos. Antes de 98, era assim que funcionávamos, quando tínhamos a Delegação Escolar e a partir daí continuámos a ter esta mesma metodologia” (E1, 1);

“nós câmara sempre fomos contra esta alteração toda, desde que começou em 98. Fomos contra a implementação dos agrupamentos horizontais no concelho de *Mar*, para nós na altura foi uma situação complicada e enfim, tivemos mesmo que assinar” (E1, 32);

“Já os tínhamos no conselho local de educação, que já funcionava há uns anos a esta parte na câmara e agora todos estão representados” (E1, 9).

Em relação à continuidade educativa podemos considerar as seguintes alegações:

“No fundo continua na mesma lógica (...)” (E4, 5). “(...) São projectos que já vêm de alguns anos (...)” (E4, 10).

Da análise de dois anos consecutivos do PMIE, verificamos que a maioria das propostas são de continuidade dos anos anteriores como: desporto escolar, prevenção rodoviária, baú de histórias, *Mar* passo a passo, música na escola, internet na escola, acção conhecer Portugal/Lisboa, dia mundial da criança, concurso jovem literário, festa de Natal, passeio ciclo-turístico, semana do teatro, encontro inter-escolas, semana do ambiente. Nos projectos está também incluído o Programa Municipal de Bolsas de Estudo e a gestão do autocarro para visitas de estudo. Para o ano lectivo de 2003/2004, em termos de propostas, estas foram mais enriquecidas, na medida em que, para além dos projectos de continuidade, o PMIE integrou novos projectos: Plano Municipal de Prevenção Primária das Toxicodependências; “o ambiente com dois sorrisos”; o Centro de Educação Ambiental.

No que concerne a características do modelo democrático, modelo político e modelo cultural de administração, não as conseguimos encontrar ao longo das entrevistas no que se refere à autarquia.

Após esta breve reflexão sobre os modelos de administração, iremos dedicar também um espaço à própria gestão escolar. Parece-nos que o modo como a escola se organiza pode influenciar as opiniões dos diferentes entrevistados.

6. GESTÃO ESCOLAR

Ao determinarmos este campo pretendíamos recolher informação que nos possibilitasse fazer uma análise sobre o modelo de gestão, direcção e administração em

funcionamento, legislado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, na medida em que é na base deste normativo que se está a desenvolver a gestão escolar.

A recolha de dados efectuada é reduzida, não nos permite fazer generalizações e por vezes carece de mais averiguação. Todavia, neste contexto, os dados obtidos permitem-nos apresentar uma visão da realidade estudada, pelo que passaremos à sua enunciação e leitura.

6.1. Composição dos órgãos de gestão

Na composição do conselho executivo podemos admitir duas posições: a unipessoalidade ou a colegialidade de um órgão, como está a vigorar de acordo com o Decreto –Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio³⁰. Podemos constatar ainda outra posição em relação ao conselho pedagógico e à assembleia de escola, talvez por nos encontrarmos no momento da recolha de dados numa fase de transição do agrupamento horizontal para o agrupamento vertical. Há a tendência de recorrer e ter o passado como referência, perante um presente confuso e pouco definido.

A posição do autarca quanto à composição do conselho executivo situa-se entre a primeira e a segunda posições atrás enunciadas. O autarca, com algum espaço de dúvida e interrogação, defende um órgão unipessoal em que a figura de um gestor, ligado ao ensino, estabeleça algum distanciamento no sentido de ter mais autoridade. Esta característica é considerada pelo autarca mais importante do que propriamente a questão da gestão financeira:

“se me perguntar se eu sou a favor de um órgão de gestão com quatro elementos ou de um gestor, aí eu prefiro o gestor. Gestor mas ligado ao ensino. Não sou apologista do gestor na lógica empresarial. Vem para aqui um gestor para poupar aqui, poupar ali. Não. Gestor no sentido de ser uma pessoa que consegue ter algum distanciamento e é uma coisa que temos que ver, porque os agrupamentos, hoje, são entidades bastante grandes (...) Não sei se me enganarei ou não” (E1, 33).

³⁰ O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, no Art.º n.º 15.º, ponto 1, diz que “a direcção executiva é assegurada por um conselho executivo ou por um director, que é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira”. No ponto 2 deste mesmo artigo diz que “a opção por qualquer das formas referidas no número anterior compete à própria escola, nos termos do respectivo regulamento interno”. Os agrupamentos do nosso concelho têm todos conselho executivo como órgão de administração.

Parece existir aqui alguma contradição nas palavras do autarca. Por um lado, defende um gestor, porque nos parece que desvaloriza o trabalho em equipa e privilegia o trabalho individual. Por outro lado, defende um gestor não numa lógica empresarial, não numa lógica unicamente financeira. Mas, a continuar na mesma lógica de gestão de verbas realizada pela Câmara Municipal, o papel que poderá desempenhar o gestor será semelhante ao que desempenha o presidente do agrupamento com um órgão colegial, pois não tem verbas para gerir, porque a autarquia faz essa gestão minuciosamente, como já tivemos ocasião de verificar.

O autarca também defende a posição de uma direcção executiva, entendida como um órgão colegial, tendo em conta a experiência que observou noutra concelho e não tanto pela experiência observada no seu próprio concelho:

“fomos ver o exemplo da Escola P. Quatro pessoas no executivo, entendiam-se lindamente. Ok, nada de ilusões. Foi difícil as pessoas integrarem-se porque são muitos anos a viver separadas, digamos assim. Custa, pois com certeza que custa. Mas com boa vontade, com espírito de sacrifício, com um projecto comum, com certeza entenderam-se e têm estado a fazer um trabalho excelente (...) Temos infelizmente mais maus exemplos do que bons exemplos.” (E1, 36).

A posição de considerar que a gestão funciona bem na base da colegialidade é partilhada pelos representantes dos conselhos executivos, como podemos observar:

“Em relação à anterior, enquanto Presidente do Agrupamento Horizontal, a constituição pareceu-me bem, porque estavam dois representantes do primeiro ciclo e uma educadora [no conselho executivo]” (E3, 61);
“(…) não estou a ver qualquer outra composição, dada a nossa percentagem em termos de elementos” (E2, 41).

A representante do agrupamento C partilha igualmente a opinião da colegialidade, mas coloca a questão em função de um órgão com mais elementos. Parece-nos que alia a competência de pensar e decidir com a de realizar tarefas administrativas:

“A nível do executivo, está um por ciclo, não é? Mas muitas vezes temos necessidade de mais professores disponíveis que vão ali e dão uma ajudinha. E acho que são importantes também as assessorias. Quatro somos poucos. Havendo assessores, penso que os quatro somos suficientes. Mas sem assessores é complicado” (E4, 71).

Os entrevistados, face a órgãos como o conselho pedagógico e assembleia de escola, têm o passado como referência de bom funcionamento. Actualmente, com a verticalização e como o número de representantes nos diversos órgãos foi reduzido ao

nível da educação pré-escolar, mas essencialmente ao nível do primeiro ciclo do ensino básico comparativamente com os outros ciclos, consideram a possibilidade de alterar a composição dos referidos órgãos. Também a nível de outros representantes, o número foi diminuído, concretamente pais e pessoal não docente.

Quanto à constituição da assembleia de escola, cada agrupamento tem a sua constituição, de acordo com os respectivos regulamentos internos. Com a verticalização, a constituição dos diferentes órgãos foi alterada e houve redução de número de docentes, especialmente do lado dos agrupamentos horizontais, identicamente ao que se passou com o conselho pedagógico, a nível de pais e pessoal não docente, em que o número de elementos representados também foi reduzido.

6.2. Necessidade dos órgãos de gestão

Abordamos agora a necessidade de existência de órgãos de gestão, os domínios em que são mais necessários e a gestão que fazem do tempo.

Realçamos a opinião do autarca que prefere um gestor a um órgão colegial no conselho executivo dos agrupamentos. Esta posição é justificada pelo distanciamento que uma pessoa externa ao agrupamento pode exercer, sobretudo a nível da gestão de conflitos, sem um envolvimento condicionado por factores de diversa ordem.

O autarca é apologista de um gestor dotado de preparação específica para o cargo a desempenhar, constituindo-se como uma figura de mais valia na questão funcional e da gestão dos agrupamentos. Contudo, não basta ter este perfil, há necessidade de mudar mentalidades para que qualquer modelo possa funcionar:

“Mesmo que se parta para uma situação de gestor, há muita coisa a fazer ainda. Acho que há um processo que tem de mudar ainda muito: a nossa cultura, a forma de estarmos, a forma de vivermos, a escola, a organização. Acho que as pessoas que estão no ensino têm que mudar um bocadinho para que essas novidades possam ser bem aceites, senão vamos continuar a ter situações de conflito. Mesmo um bom modelo não funciona. Por isso é que eu não sei até que ponto é que a entrada desta figura do gestor poderá ser boa ou má. Poderá ser boa no sentido funcional, quer dizer, poderá ser a pessoa indicada ou melhor preparada para desempenhar aquela função, agora se virmos realmente que não há condições, quer do corpo docente, quer da cultura, digamos assim, é óbvio que aí é um desastre e é preferível o modelo que está actualmente” (E1, 33).

A ideia que sobressai da representante do agrupamento B da necessidade dos órgãos de gestão na escola, parece ser a resolução de situações difíceis, de conflitos, como podemos apreciar na citação:

“eu penso que com o agrupamento horizontal procurámos sempre responder às dificuldades dos professores e dos alunos e de alguns problemas graves que tivemos em algumas escolas tentámos sempre fazer o nosso melhor” (E3, 61).

“Eu considero que os órgãos de gestão são os apaga-fogos para tudo. (...) Se calhar gastamos mais tempo neste apaga-fogos do que se calhar noutro assunto. Esse tempo é importante? Eu acho que sim, que é importante. É aquele tempo em que apagamos o fogo junto do colega do lado, daquele que está com dificuldade.” (E3, 60).

Igualmente na gestão há que gerir recursos humanos, materiais e financeiros: “é uma grande empresa já, com muitos trabalhadores, quer docentes, quer pessoal não docente, muitos clientes, que são matéria-prima, neste caso que são os alunos, também muitos edifícios, com muitas questões para gerir” (E1, 33).

Há ainda a considerar a questão pedagógica, que deve merecer por parte dos órgãos de gestão uma “fatia” considerável de disponibilidade e de tempo. Contudo, esta questão raramente foi abordada de forma isolada, mas sempre acompanhada por outras:

“São mais necessários na questão da orientação, questão de às vezes reunir com as pessoas para avaliar as suas maiores necessidades, quais as suas maiores dificuldades, porque é que os educadores ou os professores sentem esta revolta no momento” (E2, 40).

“Mas naquilo que nós conseguíssemos a nível pedagógico ou de ajudas rápidas de soluções, dos conflitos ou de outros, nós tentávamos fazer o nosso melhor” (E3, 69).

A representante do conselho executivo C considera a questão pedagógica a mais importante e fala dela separadamente: “eu penso que a nível pedagógico é mais importante (...)” (E4, 67), porque o agrupamento deveria existir, em primeiro lugar, para responder à questão pedagógica, aos alunos, pois eles são a base de todo o trabalho, de todas as preocupações, de toda a acção educativa.

O representante da autarquia vai mais longe e considera que a importância do órgão de gestão é fundamental em todas as áreas, nomeadamente na contribuição para a descentralização e para a autonomia:

“Na lógica da descentralização e da autonomia eles são importantes nessas áreas todas. Realmente é importante para gerir os próprios recursos quer humanos, quer financeiros (...) Não há aqui uma área mais importante do que outra. Todas são, porque para termos uma gestão global e integrada do agrupamento, tem que se abordar várias áreas” (E1, 39).

A visão global e integrada de actuação de um órgão de gestão num agrupamento de escolas é a que nos parece mais completa, porque, embora se gaste mais tempo em uns domínios do que em outros, há a necessidade de estar atento e não descurar nenhuma área de intervenção, nomeadamente a pedagógica.

Podemos ainda avaliar os domínios em que os órgãos de gestão gastam mais tempo e concluímos que é na resolução de conflitos, na parte administrativa e, às vezes, em “preciosismos”: “Às vezes gastam tempo em preciosismos” (E2, 40). “De facto os executivos gastam mais tempo no apagar dos fogos” (E3, 60). “(...) perdemos muito tempo na parte administrativa e muitas vezes por falta de pessoal. Rouba-nos um bocado a disponibilidade até para darmos mais apoio” (E4, 67). Os órgãos de gestão são necessários para tudo isto, mas continuamos a reforçar que a grande intervenção se deve situar a nível pedagógico e que os órgãos de gestão não se podem esquecer de a fazer.

6.3. A presença da autarquia na direcção do agrupamento

A presença da autarquia na direcção do agrupamento pode ser percepcionada pela participação em órgãos de direcção e pelo seu desempenho nos agrupamentos.

Já anteriormente fizemos alusão à presença da autarquia na direcção do agrupamento, por isso não nos vamos deter muito na perspectiva da autarquia, que salienta a diferença de acolhimento dos agrupamentos horizontais e das escolas do segundo e terceiros ciclos, aquando da participação como elemento representante da autarquia na assembleia de escola. Faremos referência ao modo como é vista a presença do representante da autarquia pelos conselhos executivos dos agrupamentos, no órgão de direcção.

A seguinte citação coloca em evidência a visão do autarca no que se refere à sua participação nas assembleias de escola, que considera bastante positiva (sobretudo ao nível dos agrupamentos horizontais), como meio para resolver determinadas situações e um fórum por excelência:

“fazendo aqui uma avaliação ao passado, ou seja com o modelo antigo, o modelo dos agrupamentos horizontais ainda, eu penso que ao nível do segundo e terceiros ciclos e secundário, as pessoas diziam assim: “o que está aqui a fazer mais um elemento, o que veio aqui fazer?” Completamente a marginalizar o papel da participação da autarquia, embora também haja casos e casos. Se bem que eu penso que trouxe bastantes mais valias o facto de estar a autarquia representada (...) Ao nível dos agrupamentos horizontais a assembleia de

escola era o fórum por excelência para comunicar problemas comuns à câmara e aos estabelecimentos. E esses sim, eram muito proveitosos” (E1, 31).

A visão da representante do agrupamento A é favorável à participação da autarquia na assembleia de escola. Ao partilhar a sua experiência enquanto agrupamento horizontal, destaca a posição formal da autarquia no corrente ano lectivo:

“Formal, este ano. Pelo menos eram debatidas certas coisas. Estava presente nas avaliações, nas últimas reuniões do ano, nas mais cruciais. Normalmente tentava resolver questões colocadas nas reuniões. Em todas as reuniões que se efectuaram da assembleia de escola, penso que faltou duas vezes, o que não é significativo” (E2, 38).

A opinião do autarca é partilhada pelas representantes dos conselhos executivos, que, da experiência vivida enquanto agrupamento horizontal, a autarquia sempre foi uma presença assídua, interessada e participativa.

Neste concelho o desempenho da autarquia nos agrupamentos, ou melhor, na educação, é uma constante ao longo deste estudo. Contudo, importa destacar alguns aspectos do seu desempenho e do modo como é percepcionado pelos diferentes entrevistados no que concerne à gestão escolar e verificamos que não tem sido fácil, segundo o autarca, devido à mudança, embora com bases idênticas, de agrupamentos horizontais para verticais. Esta mudança, não tanto de actores mas de orientações, do modo de organizar e administrar, resulta em diferentes procedimentos.

“Também vivemos um momento muito conturbado com esta história dos agrupamentos. Ao nível do concelho de *Mar*, estávamos numa fase de irmos para uma estabilidade com os horizontais e houve aqui uma mudança como sabe, ainda não conseguimos ter aqui uma situação de: ok! Vamos parar, vamos começar a trabalhar com calma e com tranquilidade ” (E1, 6).

Analisando a posição dos representantes dos conselhos executivos, deduzimos que é uma câmara que se preocupa há muito com a educação:

“ De qualquer das formas, não haja dúvida que se tem pautado, de há muito tempo e não é só com esta câmara, por dar um certo apoio às escolas. Eu nisso tenho que ser honesta, porque de qualquer forma, não é unicamente esta câmara, tem sido assim, já desde que eu estou no concelho *Mar*” (E2, 9).

Na opinião dos entrevistados representantes dos conselhos executivos, determinadas situações (como a auscultação às escolas) têm modificado o desempenho e o modo de actuar da autarquia face ao agrupamento. Existe assim um sentimento de esperança face ao futuro.

“Ao princípio, nós sentimos um bocado que as coisas eram decididas internamente na câmara e que muitas vezes nós não éramos consultados (...) Penso que as coisas lentamente se vão modificando, não é?” (E4, 65).

“E esse acerto foi feito depois de consultar os executivos. Houve essa preocupação” (E4, 42);

Se a representante do agrupamento C tem esperança na alteração da situação é porque ela não tem sido muito favorável aos agrupamentos e a autarquia tem exercido uma postura de decisão individual em relação aos agrupamentos de escola.

6.4. A presença da comunidade na direcção do agrupamento

Neste campo fazemos referência a todos os participantes da comunidade educativa que participam em órgãos no agrupamento.

É de salientar que o mesmo representante da autarquia nosso entrevistado está presente em todas as assembleias de escola do seu concelho, o que, por um lado, lhe permite ter uma visão global do funcionamento de todas as escolas e agrupamentos e um conhecimento da realidade de cada um e, por outro, estar no desempenho das suas funções profissionais e políticas.

“Direcção? Pronto. Assembleia de Escola” (E1, 28)

“Eu, eu estou em todas. Agora são cinco, mas já foram oito [assembleias de escola]” (E1, 29).

“Temos [representante da autarquia na assembleia]. Mas na medida em que nós agora estamos a preparar a aprovação do novo regulamento, ainda não houve assembleia. Mas era habitual no agrupamento horizontal vir o representante da autarquia. Ele faz tudo” (E2, 37).

Temos também a participação do pessoal não docente nos órgãos de direcção do agrupamento. Talvez a pouca visibilidade que é dada a este pessoal se reflecta nos nossos resultados, no que concerne às escassas referências quanto à sua participação nos órgãos de gestão.

Relativamente aos pais, considera-se que a sua participação tem sido importante, nos diferentes órgãos do agrupamento: “mas têm [AP] sido ouvidos e têm ajudado e dinamizado os conselhos executivos e têm ajudado as próprias coordenadoras e tem-se visto o trabalho feito em parceria escola/associação de pais” (E1, 17). Podemos verificar que os pais, quando são chamados a participar, envolvem-se e criam um ambiente propício a mais educação que se traduz na colaboração específica prestada no acompanhamento que

fazem à componente sócio-educativa. A participação dos pais e encarregados de educação no campo educativo é bastante evidenciada neste estudo.

Da análise dos questionários, verificamos que dos pais inquiridos, apenas 6% diz participar em órgãos de direcção dos agrupamentos de escola. Dos 6%, 40% são membros de assembleias de escola e 60% são membros de outros órgãos, fazendo parte dos órgãos de direcção das associações de pais. Nenhum dos encarregados de educação inquiridos mencionou ser membro do conselho pedagógico.

Das educadoras de infância inquiridas só uma das respondentes diz pertencer a um órgão de gestão, a assembleia de escola.

Nas nossas entrevistas não encontramos referência aos representantes dos interesses económicos e culturais.

6.5. Vantagens deste modelo

Podemos considerar várias vertentes nas vantagens enunciadas: partilha, colegialidade ou trabalho de equipa e filosofia deste modelo.

A partilha é, sem dúvida, a vertente mais considerada pelos entrevistados. Os benefícios pedagógicos que daí advêm parecem ser consideráveis e os novos órgãos onde acontece essa partilha, para a educação pré-escolar e para o primeiro ciclo do ensino básico, são uma novidade. Também a articulação que se pretende entre os diversos níveis e ciclos parece encontrar neste modelo possibilidade de concretização:

“O facto de as pessoas, ou neste caso os docentes falarem entre si, terem um projecto educativo comum, haver uma interacção maior entre ciclos, entre níveis, ou entre anos, traz vantagens” (E1, 32).

“Porque nota-se mais a nível do primeiro ciclo elas [professoras] estavam habituadas a que era a sua escola e só a sua escola. Elas geriam [professoras] e não se preocupavam com o que estava ao lado. Agora foram obrigadas quase que a partilhar com os outros, os problemas, as coisas boas e más que há dentro da escola. De momento as coisas estão francamente melhor já lá vão três anos, lentamente as pessoas começam a ter a noção do grupo, do todo. Acho que uma grande dificuldade que sentíamos era essa e de momento as pessoas já estão um bocado mais abertas: quando planificamos é para todos” (E4, 66).

Outra vantagem enumerada é a do trabalho de equipa ou colegialidade que este modelo proporciona. Quando se consegue este trabalho, parece que o conselho executivo se estende a todo o agrupamento, como refere o autarca. De facto, o trabalho de equipa no seio do conselho executivo transmite ao agrupamento um ambiente propício ao

desenvolvimento de um trabalho de equipa constante e um clima de segurança e confiança maiores: “quando à partida se consegue no órgão de gestão [o trabalho de equipa], começa a “vazar” para todo o Agrupamento” (E1, 36).

Finalmente, é considerada a filosofia do modelo: “eu acho que o 115 era um documento com uma filosofia aceitável” (E2, 39). A representante do agrupamento A diz que era, porque se encontra um pouco desiludida com a implementação deste modelo, não tanto com o que se encontra legislado, mas no modo como é operacionalizado. Já atrás referiu os preciosismos em que, por vezes, os órgãos de gestão gastam o tempo, assim como as arbitrariedades que vão praticando.

Ainda sobre a opinião das educadoras de infância e dos pais sobre as vantagens dos agrupamentos de escola, recorremos a um estudo de Fátima Chorão Sanches (1998, p. 70), para a elaboração das questões. Na nossa recolha constatamos que mais de metade das educadoras de infância inquiridas (52%) considera que os agrupamentos de escola são um convite a uma participação envolvente. Das restantes inquiridas 18% calculam que são uma cilada e uma moda e 12% considera que são uma aventura. Nenhuma respondente situou a sua opinião nos agrupamentos como um campo de reflexão crítica.

Também maioritariamente (51%) os encarregados de educação apreciam os agrupamentos de escola como um convite a uma participação envolvente e 30% admite que os agrupamentos de escola são uma moda.

6.6. Desvantagens deste modelo

As desvantagens apresentadas sobre o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) manifestam-se em várias vertentes: a quantidade de reuniões, a liderança, a gestão de verbas e o poder dos órgãos de gestão. É de salientar que a lista de desvantagens enunciadas pelos entrevistados é maior que a das vantagens.

Parece existir alguma contradição entre as vantagens e as desvantagens na questão das reuniões.

Para haver partilha as pessoas têm que se reunir; para construir um projecto comum têm que se encontrar. No entanto, as lógicas de funcionamento são diferentes e obrigam a uma postura diferente dos educadores e professores face ao que se pretende construir e

atingir, que, no fundo, é uma partilha de saberes e interações para criar agrupamento e não somente ajuntamento. Desta forma, consideramos contraditório o discurso dos entrevistados ao considerarem como desvantagem a quantidade de reuniões que parece “roubar” tempo para outras intervenções como planear, estar com os miúdos, apresentar projectos... Só a representante do agrupamento B não foca esta questão como uma desvantagem.

Também o autarca refere a quantidade de reuniões como uma desvantagem:

“Mas isto é uma desgraça deste modelo, a quantidade de reuniões” (E1, 12).

“sentimos nos dois primeiros anos, uma quebra brutal na disponibilidade, na criatividade dos docentes para apresentar algo. Nós sentimos uma quebra abismal na quantidade de projectos que eram propostos à Câmara para apoio, etc. Ficámos numa situação realmente de pasmaceira. Neste regime há reuniões para tudo e para mais alguma coisa. Não há semana nenhuma em que não haja uma reunião não sei de quê... rouba tempo, que estava mais disponível para outras coisas, para aquilo que eu penso que é mais importante, que é também preparar actividades, preparar projectos, propor coisas novas às crianças.” (E1, 32).

Outro aspecto considerado como uma desvantagem é a liderança. Nos agrupamentos agora formados, os presidentes dos conselhos executivos são professores do segundo ou terceiros ciclos, como verificamos pela intervenção do representante da autarquia e, como já vimos, aí a autarquia não tem tanta aceitação e também tem menos competências.

“E depois há outra questão: por norma quem lidera o processo são as pessoas do segundo e terceiros ciclos, que são dois representantes. E a realidade do primeiro ciclo e do pré-escolar é muito diferente do segundo e terceiro ciclo. Um é monodocência, o outro é por disciplinas. Um depende muito da câmara, tem um envolvimento muito forte com a comunidade. Outro está completamente desgarrado, até preferem que os pais nem lá entrem, que a comunidade não entre dentro de portas. Portanto são dois mundos completamente distintos e é muito difícil conseguir-se um equilíbrio, uma boa coesão entre todos” (E1, 36).

A gestão de verbas, ou melhor, o tratamento a que estão sujeitas todas as verbas movimentadas no agrupamento, constitui também uma desvantagem neste modelo. Independentemente da sua proveniência, o dinheiro tem de “ir passear a Lisboa” (E1, 45) para ser feita compensação em receita e este é um processo moroso e que obriga a alguma disciplina, nomeadamente na apresentação de documentos justificativos de despesa:

“Antigamente era muito fácil gerir aquelas verbazitas, era um apoio pontual e era o pai que dava qualquer coisa... Agora tudo isto é muito complicado (...) Às tantas é uma série de questões, lá está na tal lógica da empresa (...) atendendo ao funcionamento do que vinha de trás, levou a que realmente houvesse uma diminuição substancial de projectos, nomeadamente no pré-escolar e no primeiro ciclo. Se calhar o segundo e terceiros ciclos

como já foram mais habituados, uma vez que já eram uma escola grande e que já tinham que cumprir outro tipo de procedimentos, não se sentiu tanto a diferença por isso, mas ao nível do pré-escolar e primeiro ciclo, sim” (E1, 45).

Ponderamos ainda outra vertente neste rol de desvantagens, que é indicada como o poder dos órgãos de gestão. Pelas citações das entrevistas, parece verificar-se que nos órgãos de gestão se praticam algumas arbitrariedades, os seus representantes permanecem anos de mais, os docentes estão sobrecarregados e existe abuso de poder:

“Há questões que deveriam estar entregues ao estabelecimento de ensino, como a supervisão do agrupamento” (E2, 28).

“as pessoas permanecem nos órgãos de gestão demasiados anos e esquecem um pouco o que é o trabalho directo (...) neste momento começamos a cair num exagero, para responder à máquina administrativa que temos...tempo para planificações é curto. Tempo para estar com os miúdos é sempre a correr, porque têm uma reunião às tantas a seguir às aulas. Quer dizer, deixou de haver aquela disponibilidade para se estar com os alunos. Eu acho lamentável. Acho que por um lado estamos a cair no poder dos órgãos de gestão muito apertado (...), porque tudo tem que ir a aprovação naquelas alturas, porque depois fica fora de prazo (E2, 39);

“neste momento os agrupamentos ganham poder que não deveriam ter e praticam arbitrariedades” (E2, 56).

Mais uma vez é referida a falta de disponibilidade dos docentes, embora em contextos diferentes. Parece que os órgãos de gestão estão a sobrecarregar demasiado os docentes.

Finalmente, ressaltamos o desabafo da entrevistada do agrupamento C: “Acho que dá muito trabalho. As coisas têm progredido lentamente” (E4, 66). As mudanças custam a implementar e não se fazem sem dificuldades.

6.7. Dificuldades

Ao abordarmos o último ponto por nós definido da gestão escolar, destacamos as dificuldades que são de várias ordens: compreensão da filosofia do modelo de gestão, o trabalho de equipa e falta de pessoal.

Perante a dificuldade encontrada em mudar hábitos e costumes, o Decreto-Lei n.º 115-A/98 surge com o intuito de alterar o modo de gerir, organizar, dirigir e administrar as escolas. Desta forma, talvez não tenha sido suficientemente bem assimilado para ser adequadamente executado: “por isso é que eu digo que o 115, poucas foram as pessoas que

o entenderam. E muito menos aquelas que o puseram em prática como devia de ser” (E1, 22).

Mais uma vez o trabalho de equipa é referido, desta vez como uma dificuldade, quer a nível da educação pré-escolar, quer a nível do primeiro ciclo do ensino básico. A tradição remete para um trabalho desenvolvido numa atitude de isolamento, em prol de uma equipa de trabalho, o que constitui uma dificuldade para a implementação deste modelo:

“(…) Tem de ser gerido por equipa (…) E isso é difícil como sabe e realmente o tempo não dá para tudo e as pessoas têm que estar numa sintonia e motivadas para esse objectivo” (E1, 37).
“Acho que uma grande dificuldade que sentíamos era essa e de momento as pessoas já estão um bocado mais abertas: quando planificamos é para todos. Não é só para mim ou para o jardim que está ao lado” (E4, 66).

Outra dificuldade prende-se com a falta de pessoal. Parece-nos que esta falta de pessoal teve a sua tónica nos agrupamentos horizontais em prol dos agrupamentos verticais. De qualquer forma, é uma dificuldade enumerada pela representante do agrupamento C:

“Mas da forma como ele é constituído é complicadíssimo, ou passamos a ter mais elementos para conseguirmos distribuir mais o serviço e especificamo-lo, como ele está organizado é extremamente difícil” (E4, 79).

Para finalizarmos o ponto da gestão escolar queremos realçar que as desvantagens deste modelo, comparadas com as suas vantagens, são mais extensas, a avaliar pelas citações referidas. Isto pode significar que haverá aspectos a rever e a ajustar. Todavia, o tempo de experimentação já foi ultrapassado e não ocorreu qualquer forma de reapreciação.

De seguida, iremos reflectir sobre modelos de administração de modo a encontrarmos características nas organizações em estudo, que nos possibilitem situá-las num ou noutro modelo.

7. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

A análise que iremos realizar centra-se essencialmente em dois tipos de modelos de administração: o centralizado e o descentralizado, ou nas palavras de João Formosinho, como “serviço local de Estado” e como “comunidade educativa” (1992, p. 25).

Apesar de uma atitude e da tendência normativa para a descentralização, as práticas centralizadoras são uma constante. Como nos interroga Licínio Lima, estamos perante uma “recentralização por controlo remoto?” (1995, p. 59).

Perante este cenário, vamos analisar o que dizem os nossos entrevistados sobre o modelo de administração no concelho do nosso estudo, observados através da relação que a câmara estabelece com os jardins de infância e com as escolas.

7.1. A centralização administrativa

Ao construirmos o quadro teórico sobre a centralização administrativa encontramos algumas características que a definem. Ao longo das nossas entrevistas fomos detectando opiniões e afirmações que nos revelam essas mesmas características e que dividimos em dois grupos: vantagens e consequências da centralização administrativa.

Deste modo, passamos a apresentar as vantagens da centralização.

7.1.1. Vantagens

Procuramos evidenciar as vantagens enunciadas no modelo de centralização administrativa decorrentes das nossas entrevistas. A nossa atitude era, sobretudo, direccionada para identificar neste modelo as seguintes características presentes nas entrevistas: aplicação mais fácil do poder, a visão global dos administradores, o instrumento de controlo financeiro e ainda a tomada de decisão individual.

No que se refere à aplicação do poder de controlo, do modelo centralizado de organização, obtivemos informações relativas a dois tipos de poder. Por um lado, o poder autárquico, na sua evolução crescente que podemos apreciar quer nas palavras do autarca, quer nas perspectivas dos representantes dos conselhos executivos e, por outro lado, o poder emanado da Direcção Regional. O primeiro parece-nos um poder executivo e o segundo um poder consultivo.

Os representantes dos conselhos executivos reconhecem a crescente influência da autarquia na vida da escola:

“Eu acho que vai passar a existir outro órgão de gestão. Neste caso que é a autarquia.” (E2, 29). “Pronto, há determinadas comemorações e eventos que eles [câmara], como eu te disse, retaliam um pouco se as escolas não aderem. Há outros, que é a questão dos projectos, que as escolas já são um pouco livres de aderir ou não” (E2, 14).

Também a autarquia reconhece a sua influência junto da comunidade educativa e pretende fazer uso do seu poder para intervir, assim como parece deslumbrar-se com a possibilidade de ter a tutela dos professores:

“É uma situação de absolutismo, pois com certeza, termos também aqui a tutela dos professores, é capaz de ser, mas é só para tentar demonstrar que as competências certas nos locais certos é meio caminho andado para termos sucesso no processo educativo que bem precisamos” (E1, 20).

Nesta visão, o autarca considera que, se a gestão dos recursos humanos for gerida localmente, é muito mais proveitosa e uma maneira de existirem mais “bons” professores e educadores:

“Nós temos muito bons educadores e professores, mas também temos maus educadores e maus professores. Agora achamos que um “mau” professor ou um “mau” educador, quando está no mau caminho, é muito mais fácil quando temos o parceiro ao lado para ajudar a encontrar o caminho certo, do que realmente não termos aqui ninguém que auxilie” (E1, 20).

Outro meio para aplicação do poder de controlo poderá ser o Conselho Municipal de Educação, pois quem lidera a discussão e as decisões é o presidente da câmara. Também se nota um certo receio na aplicação do poder através deste órgão.

“A verdade é que os agrupamentos horizontais, foram extintos, os colegas do primeiro ciclo não têm nenhum representante” (E3, 43).

“Poderá ser um órgão importante para solucionar e encontrar soluções, para esses problemas. Agora, tudo o que vai para além do que te estava a dizer, exercer poder pelo poder, tenho algum receio” (E3, 48).

“ele [presidente da câmara] tinha dito, antes de ir para férias, que iria manter, embora tivesse assento um elemento do pré-escolar e um do primeiro ciclo que ele deixava estar presente todos os conselhos executivos” (E4, 46).

Vemos que o Conselho Municipal de Educação tem uma vertente bastante acentuada na pessoa do presidente da câmara que, parecendo tomar decisões democráticas, em que os presidentes dos conselhos executivos até podem estar presentes, ainda que sem direito a voto, sujeita a si o poder, como podemos ver nas afirmações proferidas de “deixa” estar presentes todos os presidentes dos conselhos executivos para poderem ser interlocutores da informação veiculada.

Como observamos a partir da leitura destas afirmações, há uma crescente vontade de ter as escolas e os jardins de infância sob a tutela camarária, assim como a comunidade educativa. De facto, existe um poder executivo emergente por parte da autarquia, que nos parece ter começado pela sedução dos pais e encarregados de educação.

Por outra via, encontramos a administração regional quase que num desempenho consultivo. Recorre-se à DRE para consulta, esclarecimento, pedido de pareceres. Foi o que se passou em relação à natação (saber se era ou não possível, em horário lectivo, as crianças do jardim de infância frequentarem uma actividade paga, que, no caso, é a natação), como exemplo, que mais vezes é apontado ao longo das entrevistas:

“nós fizemos algumas consultas à DREC e não só nós, outros colegas que pertencem ao Concelho de *Mar* fizeram a consulta à DREC, para saber se era possível ou legal as crianças pagarem uma oferta educativa que a câmara fazia dentro da actividade lectiva. A DREC nunca foi muito peremptória a dizer que não, deixou sempre no ar uma dúvida” (E3, 9).

Podê dizer-se que, face a uma Direcção Regional pouco interventiva, sem uma resposta concreta (no caso da natação), aparece uma autarquia disposta a assumir as competências que lhe são atribuídas e aquelas que vislumbra vir a adquirir.

Quanto ao controlo financeiro, a autarquia faz um controlo e o Ministério da Educação faz outro. O controlo da autarquia realiza-se através das suas próprias competências para gerir os recursos humanos, materiais e financeiros dos jardins de infância: verba para expediente, limpeza, equipamento, obras, acção social, colocação de pessoal auxiliar.

“Mesmo que a escola tenha dinheiro e queira utilizar aquele dinheiro para outro tipo de rubrica, a Câmara não permite” (E2, 45).

“Tínhamos um mecanismo que nos permitia de imediato reunir com a câmara e ela disponibilizar verba para a escola ou jardim de infância, para as escolas não passarem dificuldades [em caso de falta]: expediente, limpeza e para comunicações, essencialmente” (E3, 40).

Por outro lado, é feito o controlo financeiro dos recursos humanos através do Ministério da Educação, no caso relatado do processo de substituição de professores³¹:

“por exemplo, a substituição de professores, por que é que há-de passar pelo CAE, DREC, Gabinete de Gestão Financeira e sentido inverso, por que é que não existe uma bolsa de professores e rapidamente recorrer a ela e fazer a substituição e os alunos não serem prejudicados” (E3, 83).

Como vemos, o agrupamento não exerce qualquer influência na atribuição de verbas, ao nível dos recursos financeiros, servindo apenas para o compensar em receita e distribuir segundo orientações estipuladas pela autarquia. A nível de recursos humanos o agrupamento apenas denuncia as faltas e desencadeia o processo para suprir as faltas existentes.

Como anteriormente foi referido, o pelouro da educação é da responsabilidade do Senhor Presidente da Câmara e podemos apreciar nas palavras do autarca a aceitação de uma certa postura individualista e de procurar o controlo total: “(...) nós talvez sejamos um pouco absolutistas (...)” (E1, 56).

As palavras dos representantes dos conselhos executivos em nada contrariam a posição assumida pela autarquia, mas sim reforçam-na:

“Há muitas circunstâncias em que a câmara é um pouco autocrata. Decide, envia para as escolas, faz chegar as suas orientações” (E2, 3).

“Ao princípio, nós sentimos que as coisas eram decididas internamente na câmara e que muitas vezes nós não éramos consultados, pronto. As coisas saíam: é isto (...)” (E4, 65).

“Conta mais a opinião da autarquia do que a do executivo ou do professor.” (E4, 80).

A tomada de decisão individual é uma característica típica de um modelo centralizado que se evidencia nas afirmações proferidas e remete para a existência de uma centralização local. Esta, para além de se manifestar a nível do próprio centro, é transferida para a periferia.

7.1.2. Consequências

Para além das vantagens enumeradas neste modelo, também são apontadas algumas consequências, das quais destacamos a passividade, o sentimento de incompetência e o

³¹ Pelo Decreto-Lei n.º 35/2003, de 27 de Fevereiro e com as alterações constantes do Decreto-Lei n.º 18/2004, de 17 de Janeiro, também as substituições de docentes passou a ser mais célere.

evitar da mobilidade das comunidades locais. Para cada uma destas situações encontramos alegações que ilustram esta realidade.

Em relação à passividade, podemos encontrá-la em duas situações divergentes. Por um lado, o autarca atribui ao modelo de gestão em vigor à passividade a que se assiste ultimamente, por parte das educadoras de infância; considera ainda o PMIE como o documento pelo qual todos esperam para planificar a sua actividade pedagógica. Por outro lado, a passividade das educadoras, no entender das representantes dos conselhos executivos, é devida a não serem consultadas e a uma atitude de conformismo.

Assim, a postura do autarca face às educadoras permite considerar que a atitude de acomodação destas se deve exclusivamente ao modelo de gestão: “realmente nota-se a olhos vistos que se perdeu, e mais ainda ao nível do pré-escolar. As educadoras eram muito dinâmicas, qualquer coisa, eu quero fazer isto (...) e vamos lá embora, toca a mexer (...)” (E1, 45).

A habituação inquestionável que se criou com o PMIE e que parece criar dependência para o desenvolvimento da actividade educativa e pedagógica dos jardins de infância e das escolas do primeiro ciclo do ensino básico justifica também, quer a passividade, quer a falta de dinamismo dos professores e educadores apontada pelo autarca.

Na perspectiva das representantes dos conselhos executivos, observamos que as educadoras nunca foram chamadas a colaborar na componente de apoio sócio-educativo:

“(...) Na medida em que nunca os educadores foram chamados para reuniões, nunca foram tidos nem achados nas actividades e quando tentavam intervir, de alguma forma, normalmente em alguns casos não eram muito bem aceites” (E2, 23).

Também os membros dos conselhos executivos entrevistados deixam transparecer uma certa passividade dos docentes, em relação a recursos materiais e financeiros:

“Elas [educadoras] não se queixam, à partida é suficiente” (E4, 43).

“Mas também é o que elas [educadoras] dizem “se eles [autarquia] dizem que não podem dar mais. Eles já dão, porque depois há aquela tendência a compararmo-nos com outras câmaras” (E4, 44).

Em relação a assuntos educativos: “(...) as educadoras tacitamente nem levantam muitos problemas” (E3, 77).

Podemos constatar esta passividade na perspectiva burocrática da questão. Mesmo discordando temos a parte legal que nos obriga a assumir uma atitude passiva: “(...) Como temos de cumprir a lei, a lei está aí.” (E3, 43).

De facto, assiste-se a um certo desânimo por parte das educadoras, que parece levar à passividade, indicada pelas palavras do autarca e das representantes dos conselhos executivos. Por um lado, talvez, porque verificaram que não são suficientemente ouvidas nas questões de fundo, quer pela autarquia, quer muitas vezes pelo conselho executivo, embora o discurso seja contraditório como vimos inicialmente, mas comprovado agora pelas diferentes situações colocadas. Por outro lado, a sua passividade pode ser um meio de mostrar o seu descontentamento com a situação que se vive actualmente.

Outra característica encontrada nas consequências de um modelo centralizado é o sentimento de incompetência evidenciado pelas posições assumidas quer pela autarquia, quer pelos conselhos executivos. A primeira vê os docentes “desgarrados”, sem uma hierarquia que lhes dê sustentabilidade. Considera as estruturas do Ministério da Educação incapazes de dar resposta, considerando a autarquia uma alternativa.

“Muitas vezes eu sinto os docentes, sinto-os completamente desgarrados de tudo. E não é o CAE, com as competências que tem actualmente, ou a DREC, que já está lá longe, sem já falar em Lisboa, que vão tratar dessas questões. Há um prejuízo muito grande em não conseguir gerir estas situações [localmente]” (E1, 20).

As representantes dos conselhos executivos consideram duas abordagens. Por um lado, consideram que se retiraram competências às escolas; por outro lado, esta redução de competências tem origem em dois organismos: a autarquia e o Ministério da Educação. A autarquia não comunicava com o agrupamento, uma vez que, perante algumas situações, a comunicação era feita directamente com as escolas e jardins de infância, sem comunicar ao agrupamento. O Ministério da Educação também não confiou nos agrupamentos para atribuir autonomia e, concretamente, autonomia financeira:

“A nível financeiro, o agrupamento não podia responder de maneira nenhuma, porque não tínhamos dinheiro. O Agrupamento nunca teve verbas, a autonomia não chegou aí, gerir verbas, nunca nos deram essa confiança. Ou não confiaram em nós, para nos dar dinheiro e para sermos nós a gerir” (E3, 69).

Estas afirmações marcam o sentimento de incompetência que os organismos locais e centrais atribuem aos agrupamentos de escolas, gerando nos próprios agrupamentos esses mesmos sentimentos.

Na sequência das características anteriores, talvez encontremos na falta de mobilização da comunidade educativa a justificação para a passividade dos docentes e para o sentimento de incompetência que se respira. Acreditamos que o facto de ser a autarquia a elaborar o PMIE desmobiliza a comunidade educativa, pois este é apresentado como proposta de trabalho a desenvolver: “Agora as pessoas têm o plano, sabem quais as actividades e por norma aderem a cem por cento, [tirando uma ou outra excepção] como disse, e estou a analisar o passado” (E1, 14).

Apreciamos também os receios desta falta de mobilização da comunidade educativa, ao considerar que a autarquia se está a sobrepor ao agrupamento e funciona como se fosse um órgão de gestão. Assistimos, assim, ao funcionamento em simultâneo de dois órgãos de gestão: um formal (agrupamento), o outro informal (autarquia), mas com tanto ou mais peso, pois a componente financeira é um dado decisivo para se exercer o poder, e esse está na autarquia: “Eu acho que vai passar a existir outro órgão de gestão. Neste caso que é a autarquia.” (E2, 29).

7.2. A descentralização administrativa

Ao desenvolvermos o quadro teórico sobre a descentralização administrativa fomos confrontando com um discurso normativo, político, que aponta para uma descentralização administrativa, que na realidade parece não existir.

Confrontados com esta situação, baseámo-nos no quadro teórico para estabelecer um paralelo com a realidade observada e criámos algumas categorias que iremos apresentar de seguida, de forma a conhecer a opinião dos nossos entrevistados sobre as razões, as medidas, as vantagens e as desvantagens da descentralização.

Passamos de imediato, a citar as razões apontadas pelos nossos entrevistados para a descentralização.

7.2.1. Razões

As razões apontadas pelos autores (Formosinho, 1986; Simão, 1995; Fernandes, 1996; Sousa, 2000;) e que contribuem para a descentralização administrativa são de ordem financeira, de ordem educativa, o protagonismo municipal, a crise dos sistemas centralizados e o reconhecimento local. Estes foram os itens eleitos e cujo eco procurámos

encontrar nas entrevistas. Os itens que mais sobressaem são o protagonismo municipal e o reconhecimento local, como passaremos a descrever.

Com a seguinte afirmação podemos constatar que uma das razões para que exista descentralização é de ordem financeira e não levanta dúvidas quanto à sua falta de concretização: “se as escolas tivessem, se lhes fosse dada autonomia financeira, eu penso que não era necessária a intervenção da autarquia” (E3, 87). E, como temos vindo a verificar, a autonomia financeira nunca se concretizou e a autarquia faz uma gestão das verbas apertada, não permitindo aos estabelecimentos de ensino, e conseqüentemente aos agrupamentos fazer a sua gestão, ou seja, fazer economia numa rubrica e aplicá-la noutra.

A representante do conselho executivo considera também que a autarquia pode ser um obstáculo à autonomia da escola. Neste item, encontramos poucas respostas que justifiquem este aspecto como uma razão para a descentralização, o que revela algum interesse e curiosidade, porque, de facto, na prática, esta é uma razão muito forte, mas não parece ser a principal razão.

O autarca aponta, ao longo do seu discurso, razões de ordem educativa que contribuem para a descentralização. Contudo, parece-nos que apresenta uma postura paternalista, um discurso político:

“(…) um caso que tentamos limar para bem das crianças.” (E1, 14).

“Nós apostamos fortemente na área da educação. Nós consideramos que para termos uma comunidade forte, uma comunidade que produza, em que realmente as pessoas se sintam bem, temos de começar na base” (E1, 18).

Assume também uma postura de auto-suficiência, desvalorizando o papel dos educadores e dos professores, assumindo-se como único recurso educativo, não estando aberto a grandes modificações, embora noutras situações contradiga este discurso:

“(…)Tem que ser. Se não existisse isto [oferta educativa da câmara], o que é que as nossas crianças faziam? (...) Se não fossem as câmaras a organizar projectos, o que é que conseguiam montar?” (E1, 54);

“É óbvio que para trabalhar para as crianças, temos de trabalhar com os adultos, com os professores, com os docentes, com os órgãos de gestão. Mas a nossa principal preocupação é sempre as crianças. E aí peguem por onde quiserem, podem dizer: “isto está mal visto, têm que fazer assim”. Mas nós vivemos assim, o objectivo são as crianças” (E1, 56).

Todavia, o esforço realizado pela autarquia no apoio às escolas é reconhecido pelos representantes dos conselhos executivos, que comparam com anteriores mandatos em que já existia a preocupação com a educação. Porém, nesses mandatos anteriores a

preocupação era mais real, menos política e mais educativa (demonstrado pela experiência pessoal exercida neste concelho há dezanove anos, durante dois anos lectivos, na altura em que se criavam os primeiros jardins de infância da rede pública no concelho e que tivemos oportunidade de abrir dois jardins de infância).

“De qualquer das formas, não haja dúvida que se tem pautado, de há muito tempo, e não é só com esta câmara, em dar um certo apoio às escolas. Eu nisso tenho que ser honesta, porque de qualquer forma, não é unicamente esta câmara, tem sido assim, já desde que eu estou no concelho de *Mar*” (E2, 9).

Assumindo a autarquia funções educativas, de facto, são organismos em demasia a exercer influência em unidades organizacionais tão reduzidas, como são os jardins de infância, sublinha a representante do Agrupamento B: “por isso é que eu te estou a dizer que não tem sentido a DREC e o CAE porque são órgãos de mais para gerir unidades tão pequenas, nomeadamente em relação aos jardins de infância” (E3, 84). Esta é também uma das nossas questões de fundo que encontra aqui eco nas palavras da representante deste conselho executivo e que vem reforçar, mais uma vez, a justaposição de camadas invocada por João Formosinho.

Nas razões para a descentralização, encontramos ainda o protagonismo municipal e pensamos que não é por acaso, que as afirmações proferidas pelo autarca e pelos representantes dos conselhos executivos, demonstram esse mesmo protagonismo.

O autarca evidencia o trabalho desenvolvido com as associações de pais e refere-se a essa situação com muito orgulho. Fala também da necessidade de começar pelos alicerces, analogamente a uma casa, tendo em vista uma melhor e mais eficaz resolução dos problemas e justificando a intervenção da autarquia no campo educativo. O seu discurso é recheado de adjectivos e de imagens que nos dão uma visão desse mesmo protagonismo.

“Acho que o nosso principal problema como país, é tentarmos sempre resolver os problemas ao nível de cima, esquecemo-nos sempre que temos de começar de baixo. É o que acontece na casa. Uma casa para ser uma casa sólida tem de começar nos alicerces, depois é que crescem as paredes e a última coisa a fazer é o telhado. Consideramos que tem de ser assim: com as pessoas, que são o nosso maior património. Por isso realmente investimos forte nas nossas crianças (...) Como estou a dizer, não só alimentar o corpo, mas alimentar também a alma. Porque temos feito com bastante empenho, mas é com muito gosto que fazemos esse investimento” (E1, 18).

Em seguida fala-nos das principais actividades que a câmara desenvolve para a educação pré-escolar e para o primeiro ciclo do ensino básico, justificando a sua implementação e fazendo-nos crer que investe muito dinheiro nessas actividades. Acreditamos que sim, que essas actividades são caras, mas não dando margem de manobra financeira aos estabelecimentos de ensino e aos agrupamentos para aplicarem as verbas naquilo que responde aos seus interesses e necessidades expressas no projecto educativo e nos planos de actividade, parece-nos fácil poder assim implementá-las:

“achamos que a natação é uma actividade cara e nós não queremos ter a natação como alguns concelhos têm, em que os meninos vão uma vez por mês e isso para nós é mais valer estar quietinhos. Porque nós temos que olhar, e voltamos novamente à questão do local, à realidade geográfica em que vivemos” (E1, 47);

“E há muitas crianças que se não vão a Lisboa porque a Câmara as leva, não irão tão cedo. Só irão quando tiverem alguma idadezinha e é se forem” (E1, 56).

Na perspectiva das representantes dos conselhos executivos podemos apreciar a posição crítica face aos interesses políticos que se sobrepõem aos educativos:

“na nossa câmara de *Mar* há muitos interesses políticos e como tal, por vezes esses interesses políticos, são mais fortes, têm mais força que os interesses educativos” (E2, 9).

“Mas as autarquias são órgãos políticos no fundo” (E2, 58).

“Os presidentes da câmara são representantes de partidos e os partidos são todos, sempre, diferentes e têm ideias políticas diferentes. A verdade, é que os presidentes da câmara devem fazer passar as suas ideias políticas para os cidadãos e terem intervenções no sentido que levem a mudar de opinião para mostrar e dizer que eles é que são os bons e que tiveram uma atitude política correcta com aquela situação” (E3, 79).

Mesmo quando há ofertas, a autarquia faz questão de mostrar quem ofereceu e de estar presente, valorizando a sua intervenção e mostrando o seu protagonismo: “o tipo de atitude, já não é essa de dar por dar, mas dar com uma intencionalidade por trás e dar quase comprando alguma coisa (...). Portanto um papel de propaganda à câmara, dentro do saquinho da prenda de Natal” (E2, 55).

Na perspectiva dos conselhos executivos, um outro aspecto curioso é o facto de se procurar agradecer aos encarregados de educação, que são os cidadãos eleitores:

“mas também te disse há pouco que os cidadãos eleitores da Câmara são os pais dos meninos também. E ele joga um bocado com isso. Fazem a oferta sabendo que vão beneficiar os pais, porque os pais não têm tempo de levar os meninos ao fim do dia à natação e portanto joga um bocado com isso” (E3, 77).

O mesmo protagonismo parece estar presente quando se realizam obras nos espaços escolares. As prioridades que se estabelecem valorizam mais o exterior que o interior dos

referidos espaços. O melhoramento dos edifícios escolares, bem como do seu equipamento, é uma realidade, porém, a falta de verba para o material didáctico constitui igualmente uma realidade presenciada.

“Mas pode responder através da manipulação. Pode responder através de “adornos”, que é pôr uma escola muito bonita, ou pôr quatro ou cinco escolas muito bonitas, pintadinhas e caiadinhas por fora, de forma a dar a ideia aos cidadãos que a escola lá dentro é um espectáculo. Só estar o aspecto exterior e físico à vista e portanto, para os cidadãos se calhar é importante (...) e movimentam-se nestes adornos que eles compõem rapidamente para daqui a quatro anos quando tiverem eleições, o cidadão perceber que afinal até trabalharam muito e elegem-nos outra vez” (E3, 81).

Continuamos a notar que, no discurso dos representantes dos conselhos executivos, a referência à autarquia apresenta-se sob a forma de “ele” ou “eles”, o que nos remete para uma personificação individual de uma instituição colectiva, o que vem reforçar o que se disse anteriormente como característica de um modelo centralizado ser a tomada de decisão individual que mais uma vez se evidencia através do discurso proferido.

Neste ponto verificamos uma constante entre a questão política e a questão educativa, que parece estar sempre presente e a primeira sobrepor-se à segunda, o que pode ser um indício de um localismo ou de uma política caseira, em que todos se conhecem e sabem o que pensam:

“Muitas vezes o professor adere porque, por um lado, não quer entrar em conflito com a câmara e, por outro, se disser à câmara “não vou participar”, a câmara pode ter aquilo como uma questão política, quando muitas vezes não o é” (E4, 74).

Nestas circunstâncias, parece-nos difícil separar as boas intenções do autarca, das desconfianças dos representantes dos conselhos executivos, na medida em que a questão do protagonismo municipal parece estar presente em todos os actos desenvolvidos pela autarquia.

Outra razão invocada pelos autores que pode levar à descentralização é a crise dos sistemas centralizados, mencionada apenas pelo representante da autarquia, o que denota a sua atenção pelas políticas educativas e talvez a necessidade de se ajustar ao modelo vigente:

“Hoje é bom caminharmos para um movimento descentralizador, mas não quer dizer que se esteja a inverter, porque é isto que é saudável (...) Quem diria há uns anos atrás que hoje em dia a sociedade é o que está? Vamos olhar e quem diria que hoje estaríamos a viver a crise de valores que hoje estamos a viver. Nem sonhar isso (...) Também não é possível evoluirmos com mudanças constantes e sucessivas (...) senão não vamos a lado nenhum” (E1, 21).

O autarca considera a mudança saudável, mas as mudanças constantes podem tornar-se uma ameaça para o sistema, impedindo a sua própria funcionalidade. Evidencia a necessidade de um Pacto Educativo para o Futuro como continuidade de políticas educativas, que não se tem verificado.

O reconhecimento local é mais um dos factores que pode contribuir para a descentralização. Assim, podemos constatar que a preocupação da autarquia com a educação é reconhecida localmente por todos os entrevistados: “(...)é importante para *Mar*. A descentralização é isso. É trabalharmos localmente atendendo às nossas realidades” (E1, 58).

As representantes dos conselhos executivos que trabalham há alguns anos (cerca de dezoito anos) no concelho declaram que não só este executivo camarário, mas os anteriores, sempre se preocuparam com a educação e em apoiar os jardins de infância e as escolas de diversas maneiras. No presente mandato camarário, esse reconhecimento da intervenção da autarquia no campo educativo vai desde a oferta educativa que é feita através do PMIE até aos recursos físicos.

Desta forma, vemos que, apesar do evidente protagonismo municipal que existe, o desempenho na área da educação é reconhecido localmente pelos representantes dos conselhos executivos.

7.2.2. Medidas

Para a implementação da descentralização são necessárias medidas que possibilitem uma gestão de recursos físicos, humanos e materiais. Assim, a implementação de projectos educativos de âmbito local, a atenção especial para componentes locais do currículo e também para a acção sócio-educativa, podem ser algumas medidas que contribuem para a descentralização. Localmente estes recursos são geridos de modo específico, possibilitando uma partilha dos próprios recursos.

Podemos observar que a câmara está atenta aos recursos que pode disponibilizar para atingir os seus objectivos.

Para a componente sócio-educativa, a autarquia construiu edifícios e os espaços que as associações de pais utilizam e gerem são edifícios municipais.

No caso da natação para a educação pré-escolar, foi preocupação encontrar um espaço alternativo que permita às crianças que não frequentam a natação, acompanhar o

grupo à piscina e nele permanecer. Por outro lado, colocar à disposição um espaço livre nos balneários que facilite a preparação das crianças constitui também outra preocupação.

As soluções encontradas procuram responder aos projectos que a autarquia implementa e que quer ver desenvolvidos, por isso cria as condições para a sua execução.

Uma outra vertente das medidas adoptadas para a descentralização é a gestão dos recursos humanos. De seguida, apresentamos três perspectivas evidentes nas intervenções dos diferentes entrevistados. Por um lado, vemos o autarca a reconhecer que se a escola tivesse autonomia podia gerir o pessoal não docente de acordo com as suas necessidades:

“Por exemplo, um órgão de gestão aqui numa lógica de agrupamento, se a escola sede, normalmente é uma EB 2/3, se tem um funcionário a mais e se vê que uma escola do primeiro ciclo está com dificuldades e não tem uma auxiliar e que isso possa trazer prejuízo para as crianças, portanto ser um órgão capaz de gerir esta situação, resolver e não estar à espera que o CAE coloque lá uma assalariada por quatro horas ou coisa que o valha” (E1, 39).

Deduzimos pelas palavras do autarca que não reconhece muita autoridade ao órgão de gestão quando diz que este não é “capaz de gerir a situação”, sem recorrer a outras hierarquias. Por outro lado, vemos a autarquia com autonomia para movimentar o seu pessoal não docente em exercício de funções nos jardins de infância e escolas do primeiro ciclo, fazendo-as rodar periodicamente.

A terceira perspectiva diz respeito à preocupação que os docentes sentem em relação à avaliação de desempenho que a autarquia insiste em dizer que vai fazer: “mas o ponto que a mim me choca mais é a autarquia vir avaliar um professor. Pronto. Eu acho que eles não têm dados, não têm conhecimentos necessários para avaliar” (E4, 74). Esta será certamente uma das medidas da descentralização que pensamos que não irá ser consensual a nível da gestão dos recursos humanos e da consequente avaliação dos próprios docentes.

Nas palavras do autarca há uma certa preocupação em atender aos interesses locais e por isso proporcionar projectos que respondam a essas preocupações. Um dos projectos desenvolvidos pela câmara e que o autarca justifica a sua implementação é a natação. Esta actividade é também fortemente apoiada pelas representantes dos conselhos executivos, não na mesma perspectiva do autarca, mas mais numa perspectiva pedagógica.

“Embora também partilhássemos da opinião de que era uma actividade interessante e consideramo-la mesmo uma actividade de enriquecimento curricular. Na medida em que os

educadores e os monitores participam nas actividades, ou pelos menos a maioria dos educadores (E2, 10).

Relativamente ao PMIE, o autarca considera-o direccionado para a sua comunidade e com particularidades específicas que caracterizam a sua região.

“Eventualmente isto [PMIE] apresentado no Alentejo ia para o lixo, não fazia sentido. Se isto fosse apresentado (uma coisa deste género) lá pelos senhores de Lisboa, chegava cá, não fazia sentido. Este é o nosso, é o de *Mar*, é para *Mar*. U pode ter algumas coisas parecidas, mas é em função das necessidades que os parceiros vêm para U. Em V a mesma coisa, ou seja, isto não é importante para U, não é importante para V, é importante para *Mar*” (E1, 58).

Não nos parece que o PMIE apresentado pela câmara de *Mar* seja tão diferente das propostas apresentadas por outras câmaras. Este plano tem a especificidade de ter sido elaborado pela autarquia e pelo facto do presidente da edilidade assumir o seu controlo na sua execução, avaliação e reformulação.

Evidencia-se ainda que não estão implementadas componentes locais do currículo. Todavia, o autarca está empenhado em que isso possa ser realizado aproveitando os recursos regionais existentes.

“A questão do currículo, termos a possibilidade do currículo ser adaptado ao local. Porque razão é que numa zona como a nossa de pesca, ligada à pesca, porque razão é que não se dá uma maior ênfase a essa questão? Das cerâmicas, porque razão é que também ao nível da indústria, não se dá uma maior ênfase, ao nível dos programas, dos currículos? Está a perceber? Quer dizer, a descentralização é isto, é o facto de eventualmente os vários parceiros também poderem actuar. Lá está a descentralização, ali ligada ao Conselho Municipal de Educação, ou seja, localmente se poder pensar educação: o que é que é melhor para o nosso meio, o que é que é melhor para as nossas escolas” (E1, 58).

Assim se verifica a importância atribuída pelo autarca ao Conselho Municipal de Educação para a implementação da componente local do currículo e à sua importância na definição de uma política educativa para o concelho.

Contudo, não nos parece que o PMIE seja, ainda, um documento gestor da componente local do currículo, pois as actividades que propõe, integram as orientações curriculares da educação pré-escolar ou o currículo nacional do primeiro ciclo do ensino básico e não são componentes específicas desta região.

A natação continua a ser o exemplo apontado como actividade mais referida por todos ao longo das entrevistas. De facto, a natação foi um assunto polémico, pois é uma actividade paga em horário lectivo, quando a componente pedagógica é gratuita. Mas a

natação não nos parece que, por si, possa ser uma actividade integrada na gestão da componente local do currículo nos moldes em que é realizada.

Outra medida que pode contribuir para a descentralização é a acção sócio-educativa, que, no caso da educação pré-escolar, se aplica principalmente à componente sócio-educativa. A autarquia desenvolveu a componente de apoio à família de modo muito próprio. Não implementou esta componente só para a educação pré-escolar como é enunciado na lei, mas estendeu-a ao primeiro ciclo e são os pais que gerem esta componente sócio-educativa, como já vimos anteriormente: a nível dos recursos humanos, dos recursos físicos e dos recursos financeiros.

As escolas e jardins também desenvolvem projectos e estão atentos à componente sócio-educativa, apoiando-a numa vertente pedagógica e mesmo material:

“Eu lembro-me de uma escola que fez um projecto a nível de ATL. Elas [educadoras] verificaram que não havia higiene. Elas [crianças] não estavam habituados a lavar as mãos antes de ir para a mesa. Aproveitaram o projecto para comprar mais material para o ATL que não existia, mesmo a nível de pratos, talheres que não existia em quantidade suficiente e melhores” (E4, 44).

A acção da autarquia, quer ao nível de subsídios para a componente sócio-educativa, quer ao nível das suas competências no conveniente equipamento dos refeitórios manifestou-se insuficiente. A falta de material de palamenta foi compensada com verbas atribuídas para projectos, embora no âmbito dos ATLs.

A representante do Agrupamento C considera existir entre o agrupamento e as associações de pais uma boa colaboração, têm-se estabelecido parcerias e costumam analisar o funcionamento dos ATLs periodicamente.

A função da autarquia de promover a acção sócio-educativa no concelho tem sido cumprida e tem delegado a sua gestão especialmente nas associações de pais. Este trabalho de parceria parece agradar a ambas as partes, assim como aos órgãos de gestão, porque liberta estes últimos de trabalho administrativo, permite aos pais interagir com a organização educativa de modo actuante e presente e ainda possibilita à autarquia ser reconhecida pelo seu desempenho e estar na escola de forma indirecta, mas actuante.

7.2.3. Vantagens

Teoricamente, a descentralização apresenta vantagens, algumas das quais identificadas pelos nossos entrevistados.

As vantagens elencadas são sobretudo técnicas, no sentido da proximidade, previsibilidade e maior flexibilidade; políticas, no sentido da gestão dos interesses locais; e educativas, no sentido de mais baixas taxas de toxicodependência, de marginalização e de insucesso escolar. Todavia, neste último aspecto não encontramos elementos para caracterizar as vantagens educativas, o que, conseqüentemente, direcciona a nossa abordagem para as vantagens técnicas e políticas.

As vantagens são maioritariamente apontadas pelo representante da autarquia, que nos parece encontrar terreno fértil para as suas intenções descentralizadoras em favor da autarquia.

As vantagens técnicas para a descentralização são reconhecidas quer pelo autarca, quer pela representante do agrupamento B. De facto, a proximidade é a vantagem mais evidente:

“Porque é mais fácil localmente as pessoas que se conhecem e que estamos numa proximidade física muito maior, resolver os problemas, do que conseguirmos obter esse resultado com a pessoa que está em Coimbra [DREC] ou em Lisboa [ME] (E1, 20).

A questão da proximidade continua a ser um factor que o autarca evidencia e que procura justificar. A proximidade possibilita uma maior rapidez na resolução de problemas, um relacionamento mais fácil e um tratamento específico mais individualizado e personalizado a cada situação, atendendo à realidade social envolvente:

“o facto de termos aqui, a proximidade para dar uma resposta mais rápida e mais cabal, possibilita também que se institua uma certa autonomia. Penso que, enfim, ao nível do pré-escolar e do primeiro ciclo é onde se assiste mais a essa transferência de competências para as autarquias” (E1, 23);

“as câmaras, as autarquias estão mais próximas, se tiverem mais competências, podem dar uma resposta mais rápida e automaticamente uma resposta melhor às necessidades” (E1, 24).

A proximidade pode ser um factor de melhor e mais rápida gestão das situações, no caso concreto da colocação de docentes. “É importante para a gestão do próprio pessoal docente, quer na aceitação, quer até na colocação. É a velha lógica de que falámos há bocado. O facto de se conseguir gerir localmente as situações traz benefícios em larga escala” (E1, 39). Continuamos a verificar a pretensão da autarquia em gerir o pessoal docente e a sua própria colocação.

Verificamos, ainda, que a proximidade possibilita uma maior previsibilidade e flexibilidade, que no momento actual a hierarquia central parece dificultar: “o que é que os

órgãos centrais fazem? O que faz a DREC?” (E3, 83). De facto, parece ser muito complicado gerir a partir do centro todas as unidades organizacionais escolares e educativas, tão diferentes e diversas, atendendo a todas as especificidades locais. Estas interrogações da representante do agrupamento B parecem-nos mostrar a função dos órgãos centrais e o seu papel centralista e burocrático.

Mas as vantagens para a descentralização passam igualmente por vantagens políticas no que concerne à gestão dos interesses locais e cujo reconhecimento é essencialmente autárquico.

Localmente encontram-se as soluções que melhor convêm para resolver as situações, nomeadamente a nível da composição do Conselho Municipal de Educação: “Porque nós arranjámos aqui uma estratégia, atendendo a uma alínea do Art.º 5.º, que refere a composição dos conselhos municipais de educação, criámos um espaço para que todos os presidentes dos conselhos executivos estejam representados” (E1, 9).

O autarca aborda a questão da subsidiariedade ao reforçar a ideia de que localmente se consegue resolver e gerir mais facilmente determinadas situações, nomeadamente no campo educativo. A autarquia está disposta a assumir essa parceria no desempenho das competências locais e a ser ela própria a liderar o processo:

“Nós somos a favor da descentralização. Tudo o que seja chamar ao local a responsabilidade é bom (...) Agora nós somos realmente defensores de que as competências ao nível da educação, felizmente penso que se caminha um pouco para aí, de cada vez mais chamar para o local a responsabilidade nestas áreas, acho que é importante e aí trará grandes benefícios” (E1, 20);

“Se uma escola e um jardim de infância têm esta facilidade, de ter um parceiro próximo, com competências para intervir, acho que há logo ali um ganho que se traduz também numa certa autonomia” (E1, 24).

Justifica também as suas propostas educativas, no caso da natação, atendendo à realidade geográfica e aí mostra claramente a vertente política na justificação que utiliza para a implementação dessa actividade:

“Nós vivemos numa zona em que temos água em tudo quanto é canto. Temos mar, temos ria, e nós não queremos continuar a ter os dissabores que tivemos em tempo, pelo número de mortalidade infantil por afogamento. Não queremos e por isso optámos por este modelo” (E1, 47).

Por seu lado, as representantes dos conselhos executivos confirmam esta proximidade em relação a esta autarquia: “Porque nós vimos outras câmaras em que os

jardins de infância estão muito abandonados. Nós não nos podemos queixar dessa situação” (E2, 25). O que é realçado mais uma vez com a oferta educativa que a câmara faz, mesmo através de candidatura no âmbito do PAPE.

Outra vertente abordada é a gestão do pessoal auxiliar da tutela da autarquia que tem sido algo polémico e pouco pacífico, na medida em que no desempenho das suas competências a autarquia faz a gestão deste pessoal como considera mais adequado.

Os representantes dos conselhos executivos referem com frequência o apoio que a autarquia dá aos jardins de infância comparativamente a outros concelhos, que não apoiam tanto os jardins de infância, considerando assim um bom funcionamento desta autarquia no que concerne às políticas educativas locais.

7.2.4. Desvantagens

As desvantagens da descentralização manifestam-se através das categorias “carências financeiras” e “reprodução burocrática”.

Contrariamente às vantagens, maioritariamente apontadas pelo autarca, observamos que as desvantagens são apontadas essencialmente pelos representantes dos conselhos executivos, o que evidencia a falta de autonomia dos agrupamentos de escola e a sua sujeição ao poder central e local.

As carências financeiras são uma das desvantagens da descentralização. As competências da autarquia são cada vez mais, umas atribuídas, como sejam as definidas normativamente, outras adquiridas, como sejam as que a autarquia se vai encarregando de chamar a si própria, como a oferta educativa.

Assim, parece-nos que a distância entre o Ministério da Educação (Lisboa) e o local (concretamente o concelho de *Mar*) dificulta a chegada de verbas, e o próprio autarca refere essa situação: “gostaríamos era que [as competências atribuídas] fossem também acompanhadas da respectiva tranche financeira, o que muitas vezes não acontece” (E1, 20).

A nível local verifica-se a mesma situação. Os estabelecimentos concorrem no âmbito do PAPE, são seleccionados determinados projectos que se desenvolvem ao longo do ano lectivo e, regra geral, o financiamento é atribuído, praticamente, no final do ano lectivo: “(...) conclusão, as colegas tiveram que empatar verba e muitas vezes meteram do seu bolso e só no fim do ano é que vieram a haver” (E4, 54). Embora o autarca refira que a distância dificulta a chegada de verbas, parece que a proximidade também causa esta dificuldade.

Contudo, e na opinião do autarca, a gestão das verbas disponíveis estava mais simplificada antes da existência dos agrupamentos. A proveniência dessas verbas era da caridade alheia e do espírito de destreza que as educadoras exerciam: “pedia-se ao Zé da Esquina, à loja da esquina que também dava qualquer coisita e era mais fácil aquela gestão caseira. Conseguia-se compor o ramalhete, como se costuma dizer” (E1, 45). Desde sempre, as educadoras de infância da rede pública angariaram subsídios para poderem desenvolver a prática pedagógica, porque os recursos sempre foram escassos. O autarca elogia essa atitude por parte das educadoras e quer realçar que, com essa gestão caseira, os jardins de infância tinham um orçamento que lhes permitia fazer face às necessidades. Com o controlo imposto pelos agrupamentos, esta prática deixou de poder existir e os jardins sobrevivem agora só dos subsídios atribuídos pelas entidades competentes sem poderem recorrer à angariação de fundos. Esta medida adoptada por alguns agrupamentos de escola não nos parece correcta, pois, desde que se possa justificar a proveniência de um qualquer subsídio e fazer o seu tratamento, ou seja, a compensação em receita, poderá ser sempre uma mais valia para o estabelecimento de educação e ensino.

Por outro lado, verificamos que os agrupamentos, sem recursos humanos especializados e sem recursos financeiros, não podem ser autónomos, como constata a representante do agrupamento A:

“Porque nós não temos verbas, nem possibilidades como agrupamento, nem temos técnicos, nunca podemos pegar nessa situação [melhoramento de edifícios] (...) Portanto, a partir do momento que não manuseiam [agrupamentos] verbas, não podem nunca ser autónomos” (E2, 43).

A falta de material nos jardins e nas escolas é uma constante realidade sem resposta por parte dos agrupamentos que vão actuando de acordo com prioridades e muitas recorrem à autarquia como última estância. Mas, se a câmara não pode disponibilizar em tempo oportuno o que os jardins de infância e as escolas necessitam, como pode dar um orçamento extra atribuído, quando se vai pedir mais um reforço? Parece que as escolas continuam a ter que mendigar aquilo a que têm direito: condições para condignamente desenvolverem a sua prática pedagógica e educativa.

Outra das desvantagens apontadas da descentralização é a reprodução burocrática e cuja exemplificação se destaca ao longo das entrevistas. Esta reprodução burocrática pode ser observada, quer ao nível da autarquia, quer ao nível dos agrupamentos.

A autarquia procura imitar o que se faz na escola e burocratizar aquilo que é trabalho colaborativo e partilhado, por meio de um plano estabelecido, cujo cumprimento é exigido, bem como a sua comparação com o projecto educativo (parece desconhecer o que realmente é um projecto educativo); a autarquia fomenta ainda a criação de algumas regras: “o PMIE é como se fosse um projecto educativo comum. E numa escola as pessoas têm que cumprir o projecto educativo” (E1, 13).

Outra situação que mostra a reprodução burocrática, ao nível de agrupamentos, para além das requisições a que tudo obedece, é o circuito da compensação em receita a que está obrigada toda a verba que entra no agrupamento:

“Desde o dia em que entra no Agrupamento [o dinheiro] até estar activo, demora quase dois meses, porque o dinheiro tem de ir passear a Lisboa, para ver se rende mais alguma coisa (...) [e depois] quer comprar uma coisa qualquer, para aquele projecto, vai obrigar a fazer não sei quantos papéis e a fazer não sei quantas requisições. Está a perceber?” (E1, 45).

E não é só a nível financeiro que se vê a reprodução burocrática, é também a nível pedagógico, conforme podemos inferir da leitura das entrevistas das representantes dos conselhos executivos:

“(...) tudo está previsto, e tudo está prescrito, tudo está regulamentado, ao mínimo pormenor, não ficam margens nenhuma para a acção do educador” (E2, 39);
“Dever-se-ia atender a que o poder não fosse absoluto nos agrupamentos” (E2, 57);
“Bastava-nos mais um órgão regulador no sentido de legislação, de fazer cumprir alguma lei, do que propriamente para defender as necessidades das escolas” (E3, 83).

Por outro lado, observamos ainda que se procura uniformizar procedimentos sem atender à especificidade de cada nível educativo: “Por vezes há uma tentativa de dar resposta às preocupações, mas nem sempre é conseguida, porque não são entendidas as preocupações dos jardins de infância” (E2, 46). Não é que a educação de infância seja um mundo à parte, sem regras e sem um currículo nacional e sem avaliação formal das crianças, como nos querem fazer crer. A educação de infância rege-se pelas Orientações Curriculares, elaborando o seu projecto pedagógico, fazendo um tipo de registo e de avaliação das crianças adequado à fase etária. No jardim de infância aprende-se manipulando, brincando, o que confere à educação de infância uma certa especificidade.

Um discurso em que descentralizar passa por a escola exercer a sua própria autonomia, mas nunca se fala nos documentos que conferem essa mesma autonomia à escola que são o regulamento interno, o projecto educativo de escola e o plano anual de

actividades, torna-se um discurso contraditório e cuja significação é não fazer uso da pouca autonomia que se tem: “descentralização era isso mesmo. Era passar a autonomia para as escolas e as escolas exercerem democraticamente a sua autonomia. E ter a possibilidade de a exercer” (E3, 86).

Tal como refere Ilídio Ferreira (2003, p. 393), “antes eram as escolas que geriam as suas próprias verbas, com a criação dos agrupamentos passaram a ser os serviços administrativos a fazerem essa gestão”. Igualmente, o nosso estudo realça a questão que tem presidido à gestão, que, no fundo, são questões essencialmente administrativas, concretamente as regras da gestão financeira.

Estas foram algumas questões abordadas referentes à descentralização. De seguida, iremos abordar a autonomia (ou não) da escola. A que existe (ou não) e a que constitui quadro teórico de referência.

8. A VIVÊNCIA DA AUTONOMIA

O conceito de autonomia ocupou algum espaço no tratamento teórico e, conseqüentemente, tem o seu espaço no tratamento empírico desta questão.

Podemos constatar que alguns autores, como João Pinhal (1997) e João Barroso (1998), defendem a autonomia de escola e dizem que ela existe e que a sua implementação tem sido um percurso. O reforço de competências às autarquias, conjuntamente com outros factores como a participação dos cidadãos e uma maior regulação do Estado, pode ser um reforço da autonomia das autarquias locais e, conseqüentemente, um reforço da autonomia das escolas. Por outro lado, Licínio Lima diz que a autonomia de escola não existe senão teoricamente e coloca-nos perante três atitudes diferentes, que não estão em consonância, mas em contradição: produção discursiva, produção normativa e produção regulamentadora (Lima, 1995, p. 59), como vimos anteriormente.

Podemos reconhecer nas entrevistas duas perspectivas de autonomia. Por um lado, como encontro e partilha pedagógica numa previsão de cada escola identificar os seus problemas e traçar metas como forma de os ultrapassar e atingir novos patamares, em confronto com Berta Macedo(1995, p. 85) e também entendida como partilha e resolução de problemas para uma identidade comum;

“Acho que autonomia tínhamos nós, em certa medida, quando éramos agrupamento horizontal e entendo autonomia aqui mais como factor de isolamento de algumas escolas e jardins de infância e a necessidade de elas se reunirem para discutir problemas diversos. Entendo autonomia mais assim, do que posta em sentido de gestão burocrática das coisas. Isso foi mais pesado para as escolas, essa gestão burocrática. Porque como sabes as escolas não estavam habituadas” (E3, 46).

Por outro lado, e ainda referente à mesma citação, parece que a autonomia dada à escola, como refere Licínio Lima, é de “gerencialismo escolar” (Lima, 1995, p. 68), seria relativa e funcional, no sentido de ser entendida como simples técnica de gestão. Esta interpretação depreendeu-se das palavras da representante do agrupamento B quando fala na “gestão burocrática das coisas”. Podemos acrescentar que, sobretudo na implementação dos agrupamentos horizontais, os órgãos de gestão tiveram que realizar muito serviço administrativo, conhecer o seu funcionamento, pois a maior parte do pessoal administrativo que foi colocado nesses agrupamentos não tinha um conhecimento adequado para o cargo que desempenhava. E foi o papel decisivo dos órgãos de gestão que possibilitou essa implementação. É evidente que o serviço administrativo absorvia uma grande fatia de tempo e o que faziam não era mais do que gerir o agrupamento, dentro de determinados constrangimentos e de determinadas balizas. Assim, entende-se as palavras da representante do agrupamento B que considera a autonomia a capacidade de discutir e partilhar, deixar de viver isolada, e isto mais a nível da autonomia pedagógica, porque a nível da autonomia administrativa essa parece ser inexistente ou, talvez, uma técnica de gestão.

As respondentes educadoras de infância situam a sua opinião (68%) sobre a definição de autonomia na perspectiva de Berta Macedo, que a considera como um modo da “escola conhecer-se e organizar-se com o objectivo de resolver os próprios problemas e identificar novas metas a atingir” (1995, p. 85). Uma percentagem de 19% de respondentes partilham da opinião de Licínio Lima, para quem a autonomia é entendida como uma teoria que não se aplica na prática: “metáfora enclausurada no universo dos textos e dos discursos sobre realizações adiadas” (1999, p. 66). A perspectiva de António Nóvoa “dotar às escolas de meios para responder aos desafios diários, que são diferentes de escola para escola” (1995, p. 26), recebe 13% da concordância das educadoras respondentes e a definição de João Barroso “campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes

detentores de influencia (interna e externa)” (1997, p. 20), não encontrou adeptos que partilhassem da sua opinião (gráfico D19).

Foram igualmente apresentadas aos encarregados de educação as mesmas definições de autonomia para que escolhessem aquela que melhor se aproxima do seu ponto de vista. Maioritariamente (55%), os encarregados de educação perspectivaram a sua definição de autonomia de acordo com Berta Macedo (gráfico P15).

8.1. Do discurso à prática

Consideramos neste ponto o ter conhecimento dos documentos, quer os que são definidos centralmente, a legislação, como os que são produzidos quer pelo agrupamento, quer pela autarquia e que orientam a actividade educativa (no fundo toda a acção da escola).

E consideramos ainda o facto de se desconhecer os documentos produzidos ou quem os produziu, ser um obstáculo à implementação de qualquer norma, contudo ao longo das entrevistas, fomos verificando que as pessoas nem sempre tinham conhecimento dos documentos e por isso realçarmos esse aspecto.

8.1.1. O conhecimento dos documentos

Como anteriormente considerámos este item, de conhecimento dos documentos, um aspecto relevante para a adesão a uma participação colaborativa e partilhada, quer aqueles que são produção normativa, centralmente definidos, quer os que decorrem da produção normativa, localmente definidos, (como o projecto educativo, regulamento interno ou mesmo projecto curricular de agrupamento) e até outros, como o PMIE, que tantas vezes foi referido ao longo das entrevistas. Por oposição a este último, os projectos educativos, regulamento interno ou mesmo projectos curriculares de agrupamento, assim como planos anuais de actividade também de agrupamento, raramente foram mencionados.

Neste contexto, nota-se uma grande referência ao PMIE, quer à sua elaboração, aprovação, divulgação, implementação e até ao seu cumprimento: “documento que é aprovado por unanimidade no Conselho Municipal de Educação, deve ser respeitado e deve ser posto em prática” (E1, 13).

Podemos atender as considerações dos entrevistados face àquilo que, de facto, é normativo e o modo como se aplica esse mesmo normativo. “Portanto, logo aqui já há um

subverter da lei e da filosofia que está dentro da lei, que eu não concordo [em relação ao Decreto-Lei n.º 115-A/98].” (E2, 32).

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 é referido como estando a ser desvirtuado nos seus princípios e a evidência do abuso de poder dos órgãos de gestão está patente nas afirmações da representante do agrupamento A. Pensamos que se houvesse mais regulação e inspeção, possivelmente não assistiríamos a estes sentimentos. Já referimos que os elementos dos órgãos de gestão permanecem há vários anos no cargo e talvez esse factor seja o transportar do que se fazia anteriormente à publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, para o como se faz actualmente, pois a filosofia educativa mudou, mas os actores são os mesmos.

Podemos ainda apreciar, respectivamente, a opinião tanto do autarca como a da representante do agrupamento B. Para o primeiro deve existir uma entidade que dite regras: “penso que não podemos pensar na existência de unidade agrupamento, ou unidade escola, unidade local, tem que haver uma entidade que realmente dite algumas regras base” (E1, 57). Para o segundo bastava que existisse um órgão regulador: “bastava-nos mais um órgão regulador no sentido de legislação, de fazer cumprir alguma lei” (E3, 83).

Vemos a diferença que existe entre uma perspectiva e outra. A primeira de submissão ao poder, a segunda de construção e de regulação.

Verificamos também que necessitamos desta produção normativa para que a descentralização e a autonomia possam acontecer:

“Descentralização é, no fundo, dar poderes, mas dar poderes a todos os níveis, quer económico, quer administrativo, quer ... a todos os níveis, aos agrupamentos com base num suporte legal (...) Portanto, a descentralização deve dar, mas dar em todos os sentidos, margens e limites, através deste suporte legal e deste controlo” (E2, 57).

Da análise dos questionários verificamos que dos encarregados de educação inquiridos, 75% diz não conhecer o PMIE (gráfico P14).

Maioritariamente (89%), as educadoras de infância dizem ter conhecimento do PMIE, contudo 11% diz desconhecer este documento. Deduzimos que, por continuidade, as educadoras que permanecem há mais tempo no concelho têm esse conhecimento e as que estão há menos tempo ainda não tiveram acesso a essa informação (gráfico D21).

8.1.2. O desconhecimento dos documentos

Como já indicámos, parece-nos importante realçar a falta de conhecimento que, por vezes, se nota quer em relação a documentos, quer mesmo em relação a quem os elabora.

A representação de alguém, de um grupo de docentes no Conselho Municipal de Educação por parte de outrem, coloca quem está a ser representado numa atitude de maior susceptibilidade em relação ao desconhecimento dos documentos. Parece-nos que a transmissão da mensagem não se faz convenientemente: “o CME começou a reunir recentemente e portanto há ali uma série de assuntos que ainda não estão tratados e que vão para lá ser tratados. No fundo o que eles mandaram é um plano de actividades para o ano lectivo.” (E2, 7). Nota-se uma certa indefinição na atribuição correcta da nomenclatura dos documentos.

O mesmo se passa em relação ao conhecimento que se tem, ou não, de quem elabora esses documentos:

“Eu não faço ideia, presumo que terá sido o Dr. R, que é quem está com o pelouro, não sei se possa dizer pelouro, porque sempre ouvi dizer que o Presidente assumia o pelouro da educação. Portanto, é pelo menos assessor dele nesse pelouro. Eu presumo que terá sido ele. Mas nunca nos foi dito.” (E2, 8).

Assim e perante algumas dúvidas perante quem integra o pelouro da educação na câmara, demonstra o desconhecimento do funcionamento de uma área de intervenção directa na educação: “(...) não é uma comissão, agora não estou a ver.” (E4, 14). “Não sei. Sei que a câmara tem lá uma professora colocada, agora não sei se faz parte do grupo.” (E4, 17).

Há também um desconhecimento face ao montante atribuído aos projectos que foram financiados no âmbito do PAPE: “não sei assim a média, já não me recordo” (E4, 54).

Mais uma vez realçamos a falta de precisão no conhecimento dos documentos, na sua elaboração e até em relação a quem os produz. Poderemos deduzir que quem não conhece não pode partilhar ou implicar-se em qualquer acção, por isso considerarmos importante o aspecto do conhecimento que se tem da realidade que nos envolve e que nos orienta para a participação.

8.2. A autonomia real

Dissemos anteriormente que a construção da autonomia está dependente não só da reunião e criação de algumas condições, mas também da vontade política a nível local, nomeadamente “a criação de condições para o favorecimento da dimensão local das políticas educativas e da partilha de responsabilidades” (Sousa, 2000, p. 75). Mas o que vamos observando é que não encontramos partilha de responsabilidades e cada um procura chamar a si os favorecimentos e as vitórias alcançadas ou as propostas lançadas. Isto parece-nos acontecer mais da parte da autarquia.

Neste ponto vamos abordar a autonomia real ou construída através das atribuições da autarquia, do modo como está a ser implementada, da oferta educativa que a autarquia faz e das vantagens que daí possam advir, segundo os entrevistados.

8.2.1. Atribuições ou desempenho da autarquia

Na abordagem deste aspecto podemos verificar que o autarca fala de competências educativas e da possível gestão de pessoal docente, talvez no âmbito das competências do Conselho Municipal de Educação. Este órgão afigura-se como um fórum onde se discute educação. “É assim: eu sou muito optimista por natureza. Eu acho que todos os fóruns onde se possa falar sobre educação, dos vários prismas, sobre os vários aspectos, que é positivo” (E1, 12).

A autarquia está atenta a todo o evoluir da situação e parece-nos que seria do seu agrado a contratação e a gestão do pessoal docente (como já referimos anteriormente):

“E muito sinceramente, nós até questionamos às vezes se a tutela, não tutela pedagógica, mas a tutela dos professores e educadores não poder ser descentralizada. Eu acho que havia muito mais valia com esse procedimento” (E1, 20).

Esta ideia não é partilhada pelos representantes dos conselhos executivos que consideram que a autarquia não tem informação suficiente e não é imparcial, na medida em que a questão política está omnipresente:

“A nível da avaliação docente, não é? Ninguém melhor que o executivo conhece melhor os seus professores. Não é uma autarquia que vai avaliar um docente: em que é que eles se vão basear? E depende um bocado das autarquias, e as autarquias muitas vezes estão ligadas a questões políticas. E até que ponto as questões políticas não vão influenciar a avaliação de um docente (...) Acho que é assim: uma pessoa a nível de executivo acaba por muitas vezes pensar afinal o que é que estamos aqui a fazer, no fundo, não é? Quer dizer, nós não temos poderes, que deviam estar em nós, estão a ser dados a uma autarquia não é?” (E4, 74).

A representante do agrupamento C questiona igualmente o poder que, em vez de estar na escola, se está a deslocar para a autarquia e questiona mesmo a função dos órgãos de gestão: “afinal o que estamos aqui a fazer?”. De certa forma, esta questão já foi respondida quando as representantes dos conselhos executivos nos dizem que gastam muito tempo a “resolver conflitos”, a serem “apaga-fogos”. O cruzamento desta informação não pretende ser redutora, mas evidencia um pouco o papel dos órgãos de gestão: a nível de agrupamento gerem, muitas vezes, as margens que a administração central não abarca.

A questão do poder também é abordada pelo autarca que assume uma postura cautelosa:

“Pode acontecer... eu volto a dizer: mais competências, pode haver esse risco. Há certamente. Agora tudo depende de como se faz uso dessas novas competências. Eu penso que o facto de haver maiores competências para as autarquias é facilitador de um certo número de coisas. Agora tudo depende, volto a frisar isto, é um risco. Tudo depende como se faz uso dessas competências, porque há esse risco, de realmente haver aqui uma submissão por parte das escolas ao poder, que se for a autarquia a tê-lo poderá realmente exercê-lo e fazer aqui algo que não seja vantajoso para o processo. Pois com certeza, que não” (E1, 26).

Em simultâneo, temos a sensação de estar perante uma vontade de partilha: “Pelo menos nós já reunimos com os três agrupamentos, com os três órgãos de gestão” (E1, 36). Parece-nos que a autarquia, estando mais perto, pode controlar melhor os agrupamentos de escola.

Neste processo de construção da autonomia, a DREC também nos parece não atribuir autonomia à escola: “Tentámos contactar a DREC a ver se ela própria fazia uma certa pressão sobre a câmara, para que a actividade fosse gratuita, mas isso foi sempre inviabilizado” (E2, 10). Mais uma vez assistimos a uma DREC que serve para fazer consultas e dar pareceres, e, no caso concreto, nem sequer foi a favor dos jardins de infância, mas pactuou com a autarquia.

Em relação à Carta Educativa³², é vago o parecer dos entrevistados, o que denota que pouco se fez neste sentido: “No anterior [CME], o Sr. Presidente tinha nomeado uma comissão para fazer...tinha nomeado não, tinha pedido parecer e ia socorrer-se do parecer de técnicos (eu nunca cheguei a perceber que técnicos) acho que os membros também não (E3, 44).

³² Anteriormente, na página 50 e 51 definimos Carta Educativa, segundo o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

No PMIE (2003/2004, p.17) faz-se alusão à Carta Educativa com a seguinte referência, muito semelhante à aludida no PMIE de 2002/2003 (p.9):

“atendendo à importância de tal documento, a Câmara Municipal de *Mar*, pretende terminar, no decorrer do presente ano lectivo, os trabalhos tendo em vista a elaboração da Carta Educativa do Concelho de *Mar*, aproveitando para o efeito os contributos do Conselho Municipal de Educação”.

Mas os contributos do CME, ao momento da entrevista, tinham sido escassos, porque nem a representante da educação pré-escolar com assento neste órgão sabia o que se estava a fazer para a realização da Carta Educativa.

A representante do agrupamento C considera que as competências da autarquia designadas no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro de 2003, não contribuem para a autonomia da escola, uma vez que não se está a possibilitar que os agrupamentos de escolas criem autonomia, mas está a possibilitar-se às autarquias que criem essa autonomia:

“(…) Contribuem para a não autonomia da escola.” (E4, 72).

“Prejudicam a autonomia da escola” (E4, 73).

“Acho que cada vez se tira mais poder ao professor. Enquanto que a autarquia começa a ter mais poder. Mesmo em relação ao executivo, eles acabam por superá-los” (E4, 80).

A representante do agrupamento C parece estar na linha de Sousa Fernandes (2000, p. 75), em que o alcançar da autonomia está na partilha de responsabilidades entre a autarquia e o agrupamento. Porém, é fundamental que desta interacção que se estabelece não advenha uma atitude de sobreposição/subjugação entre as referidas instituições:

“Porque acho que se conseguir um trabalho de equipa digamos, em que se consiga conjugar. E penso que por exemplo, olhando para nós aqui [no conselho executivo], que se está a chegar a esse consenso. Não é a autarquia tomar atitude de: “eu é que tenho este poder, eu faço, eu quero que isto vá avante e faço desta forma”, sem ouvir o outro lado. Eu penso que até agora tem havido diálogo. Mas se por acaso houver uma ruptura entre o executivo e a câmara, acho que é um bocado complicado. Portanto, por um lado é bom [a descentralização].” (E4, 77).

A forma cautelosa, as dúvidas, a incerteza levantadas por este processo, são aspectos a considerar nesta abordagem e que deixam transparecer uma indefinição quanto ao futuro e a tendência de ser a autarquia a liderar o processo educativo no concelho.

8.2.2. A implementação das atribuições

O ênfase que os entrevistados colocam na relação que estabelecem com a autarquia, em prol da relação com o agrupamento, permite-nos verificar que o modo como a autarquia exerce as suas competências se sobrepõe ao modo como o agrupamento exerce as suas. Podemos atender este ponto sob quatro ângulos: o modo de actuar, o modo de implementar actividades, o modo como alguns órgãos dos agrupamentos funcionam e finalmente algumas perspectivas de autonomia.

Em relação ao modo de actuar, podemos apreciar a opinião do autarca que utiliza um discurso em que a partilha com os agrupamentos faz parte dos planos da câmara:

“Embora tenhamos sido muito cépticos e tenhamos sido muito contra estas alterações, mas quando as coisas estão implementadas tentamos fazer o melhor para que elas funcionem. E acho que os agrupamentos ou os órgãos de gestão que estão agora criados, contarão sempre com a câmara, naquilo que nos for possível, para podermos trabalhar em parceria” (E1, 32).

Nota-se que o discurso do autarca é contraditório, pois diz que trabalharão sempre em parceria com os agrupamentos, mas, no fundo, e sempre que podem, fazem valer a sua posição e a sua maneira de actuar como podemos ver pelas afirmações proferidas:

“Já aconteceu pontualmente, que o professor A ou B, se recusa a ir por questões pessoais. Ora agora levantar-se cedo ou quem é a pessoa da câmara que me diz o que vou fazer (...) Estas são as questões que a partir de agora, nós não vamos deixar passar em branco” (E1, 14).

O autarca parece que utiliza um discurso politicamente correcto, ou como diz Licínio Lima (1995, p. 59), utiliza uma produção discursiva sobre a autonomia e até sobre a descentralização:

“Nós não podemos olhar aos outros modelos, temos de olhar, saber ver as vantagens, os inconvenientes, ponderar, se olhando localmente, se nós Portugalzinho, aqui faz sentido um modelo de Inglaterra, um modelo de França, da América. Temos que realmente, ok, saber o que é que se faz, lá fora, o que é que correu bem e o que é que correu mal e depois em função da nossa realidade, ou seja, já estamos a falar de descentralização, mas a outro nível: implementarmos aquilo que a nível de país for melhor.” (E1, 60).

No que concerne ao modo de implementar actividades podemos verificar que, de facto, a natação foi a actividade mais referida e que, quando a autarquia quer, a sua vontade prevalece, justificando a implementação da natação com a vontade manifestada pelas educadoras de infância, pelos pais, pelo agrupamento, pelos benefícios pedagógicos para as crianças e ainda da gestão do espaço e do tempo:

“Inclusive há até o cuidado na gestão dos horários, de que eles sejam feitos de forma a que haja a menor perda de tempo em relação à própria ida à piscina. Se bem que para os miúdos funciona como um passeio, funciona como uma actividade” (E1, 52).

Como já vimos anteriormente, a DREC apoia as iniciativas da autarquia, às quais os agrupamentos acabam por aderir:

“Nós reunimos três educadoras com o Dr. I da DREC e ele diz que compreendia a situação mas que nos perguntava a nós educadoras que estávamos ali, se a natação era ou não uma actividade pedagógica e se era ou não importante para os meninos e se os pais queriam ou não que os meninos fossem. E nós dissemos que sim” (E3, 9).

Outras das competências da autarquia foi implementar o CME. Diz o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro de 2003, que “é um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho” (preâmbulo) e define-o como:

“uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficácia e eficiência do mesmo” (ibid., Art.º 3.º).

A câmara teve a preocupação de implementar o Conselho Municipal de Educação, na medida em que já tinha em funcionamento o Conselho Local de Educação. Enquanto CME só fez duas reuniões (no momento da realização das entrevistas), em que, para além da apresentação dos seus membros, se elaborou o regimento interno e se tomaram algumas decisões, mas meramente na resolução de problemas sociais.

O CME integra na sua constituição os elementos designados no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro de 2003 e conta também com a presença dos presidentes dos conselhos executivos, mas sem direito a voto. Todavia, esta atitude demonstra que a autarquia pretende que não estejam representados somente docentes, mas também as escolas na figura do seu representante, neste caso, o presidente do conselho executivo.

O reconhecimento que o autarca faz acerca das competências do CME como órgão consultivo, como vimos anteriormente e voltamos a reforçar, contém alguma ambiguidade no discurso, pois a representante do agrupamento B, que simultaneamente é a representante da educação pré-escolar no CME, também admite que o PMIE, ao ser aprovado por todos os elementos, traz um vínculo de obrigatoriedade.

Mas o certo é que o CME aprovou o PMIE: “Portanto quando houve essa tal reunião do CME, já toda a gente sabia das alterações que tinham sido feitas e não tinham nada a acrescentar e o plano foi aprovado por todos os membros do CME.” (E3,16).

Quanto à resolução de problemas, por vezes os órgãos de gestão não têm os meios para os solucionar e por isso recorrem à ajuda de outros organismos, como seja o CME.

O início do funcionamento do CME parece não ter reunido o consenso de todos pelo modo como foi formado, pois a representante do agrupamento A considera que o CME começou mal, porque as pessoas deveriam ter sido eleitas e foram designadas.

Considerando as desvantagens deste órgão, a representante do conselho executivo A destaca o facto de se poder tornar um órgão perigoso por duas razões: pela desigualdade que pode desencadear entre as escolas e pela questão da representatividade neste órgão.

Nas vantagens enunciadas pela representante do agrupamento C, destacamos o diálogo como meio de consenso e de ligação entre a autarquia e os órgãos de gestão dos agrupamentos.

Estas são algumas competências do CME enunciadas pelos nossos entrevistados. Por parte dos conselhos executivos nota-se alguma apreensão, algumas reticências, quanto ao modo como se irão desenrolar as competências deste órgão. A representante do agrupamento B partilha a mesma opinião do autarca, no que diz respeito ao cumprimento do PMIE.

Podemos observar ainda o modo diferenciado de funcionar dos diferentes órgãos de administração e gestão dos agrupamentos. Pensamos que terá sido por falta de experiência, porque se iniciou um processo que era novo para a educação pré-escolar e primeiro ciclo do ensino básico, acompanhada de uma diversidade de funcionamento e de tratamento das questões pedagógicas, o que poderá ser em simultâneo um factor de diferenciação. Contudo, a autonomia parece-nos ser uma conquista que está longe de ser alcançada, mas é muito desejada.

Mais uma vez se nota que as competências ao serem atribuídas à autarquia retiram autonomia à escola: “Acho que não atribui [mais autonomia], vai repartir poderes mais uma vez” (E2, 31). Perante esta afirmação tomamos consciência da pouca esperança depositada pelas representantes dos conselhos executivos, face à autonomia da escola através do reforço do poder local.

Há outra vertente que indicámos anteriormente e que todos reconhecem que é a oferta educativa que a autarquia faz, havendo actividades em que há quase uma obrigatoriedade de aderir e outras em que é mais maleável a participação dos jardins de infância e das escolas.

Das expressões que atestam o modo como se está a construir a autonomia, face à oferta educativa, podemos inferir que há um plano, que, embora seja aprovado no CME, é elaborado por uma ou duas pessoas, num sentido vertical descendente. O discurso aqui encontrado parece contraditório com outras afirmações que consideram o PMIE como um documento obrigatório, para ser executado por todos. Contudo, o entendimento da representante do conselho executivo C é diferente do entendimento das outras representantes dos conselhos executivos, pois considera que o PMIE é facultativo e só adere quem entende.

A oferta educativa pode ser um contributo para a construção da autonomia se existir partilha de responsabilidades entre a autarquia e os agrupamentos. As representantes dos agrupamentos alegam o facto de não as deixarem exercer plenamente os seus direitos, concretamente no campo da autonomia:

“Acho que os agrupamentos deveriam ter total autonomia. Porque, penso, que nós somos pessoas responsáveis, competentes e somos capazes de exercer essa autonomia que pensávamos nós que viríamos a ter, não só a nível pedagógico, como a nível institucional, como a nível burocrático, como a nível financeiro. Eu penso que nós tínhamos essa capacidade” (E3, 78).

Ao longo da análise deste ponto parece ser oportuno afirmar que é a autarquia e não a escola que está a construir a sua autonomia e a reforçar o seu poder.

8.3. *Contrapontos da autonomia*

Como já dissemos, os contrapontos à autonomia são vários e João Formosinho divide-os em quatro categorias: a prestação de contas, a participação, a regulação do Estado e os diferentes graus de desenvolvimento das escolas e de autonomia (Formosinho, 2000, p. 52).

Confrontando estes contrapontos com a nossa investigação, podemos indagar que, se existisse autonomia nos agrupamentos, seriam fundamentais, nomeadamente a prestação

de contas e a regulação do Estado, talvez para evitar o que atrás se referiu face ao abuso de poder por parte de alguns órgãos de gestão e da própria autarquia.

Da parte dos nossos entrevistados verificamos duas situações: primeiro, reconhecem que deve haver prestação de contas mas com alguma cautela; segundo, ponderam a quem se deve prestar contas.

Desta forma, o controlo e o rigor destacam-se como qualidades algo importantes: “É importante o controlo, o rigor, mas atendendo que é uma escola, atendendo ao funcionamento do que vinha de trás” (E1, 45).

Neste processo de prestação de contas a avaliação é fundamental e deve ser dialogada, como nos refere a entrevistada do Agrupamento A:

“Eu acho que é preciso avaliar a situação em que estamos, os pontos da situação, reformular, mas através de um diálogo. É evidente que há coisas que é preciso impor (...) Mas acho que se as coisas fossem mais faladas, dialogadas e não tão impostas é evidente que as coisas poderiam correr melhor e as pessoas não sentiam esta revolta que sentem neste momento.” (E2, 40).

Na mesma linha, a representante do agrupamento B considera que este processo deve ser contínuo e continuado, pelo facto de anteriormente aos agrupamentos não existir o controlo financeiro:

“Como sabes as escolas não estavam habituadas. Porque, se nos lembrarmos, as escolas e os jardins de infância tinham verbas que os pais davam e cada uma geria como bem entendia e com a constituição do agrupamento já não pode ser assim” (E3, 46).

A autarquia tem competência para atribuir e gerir as verbas que concede aos jardins de infância e escolas e faz o seu controlo, através dos agrupamentos, que prestam contas dessas verbas à autarquia:

“Se entendermos que a quantidade para o expediente, não é suficiente... por exemplo, a verba para limpeza e telefone, acabou por se chegar à conclusão que a nível do telefone se esteve a dar mais do que necessário e então retirou-se a verba que estava em excesso para aumentar a de expediente e limpeza que era onde se gastava mais. E esse acerto foi feito depois de consultar os executivos” (E4, 42).

Pelas palavras da representante do agrupamento C, podemos inferir o risco de a autarquia passar de parceiro da comunidade educativa a controlador financeiro dos agrupamentos e a fazer a gestão das verbas que atribui.

Outro contraponto da autonomia é a participação. Este conceito já foi abordado noutra parte, mas vamos abordá-lo aqui como um dos contrapontos da autonomia.

Da análise das entrevistas podemos considerar que a participação não é um processo linear, algo que se possa decretar e que não é fácil se atendermos a uma pesada cultura de isolamento entre ciclos e até dentro de cada ciclo ou nível de ensino.

O autarca descreve a experiência a que assistiu noutra agrupamento de escolas fora do seu concelho e reconhece a dificuldade de integração dos diferentes ciclos e níveis de ensino. Realça a vontade de querer viver em agrupamento abdicando de algumas regalias e com um projecto comum. É interessante o reconhecimento que o autarca faz da importância e existência de um projecto comum.

“(…) Agora não conseguem ver-se é a viver separados, independentes. Os professores do primeiro ciclo, já vão ao executivo, já vão à escola sede que é a EB 2/3. Os do pré-escolar é a mesma coisa. Antes não, era aquela coisa, então eu vou ali, aquilo não me diz nada, aquelas pessoas não me dizem nada e até me olham assim de outra maneira, mas aos poucos conseguiram fazer essa mudança” (E1, 36).

Continuamos a verificar que a participação não se impõe por decreto, nem por palavras, mas que é uma atitude assumida pela comunidade educativa e, para isso, a representante do agrupamento A considera que o diálogo é essencial.

“Mas acho que se as coisas fossem mais faladas, dialogadas e não tão impostas é evidente que as coisas poderiam correr melhor e as pessoas não sentiam esta revolta que sentem neste momento. Não noto só no meu Agrupamento, noto nos professores que encontro na rua, de vários agrupamentos, várias áreas, vários ciclos.” (E2, 40).

A representante do agrupamento B pondera a questão da autonomia passar pela discussão de aspectos pedagógicos e pela importância que o conselho pedagógico assume como órgão de participação da comunidade educativa.

Como constatamos, na opinião dos entrevistados, a participação da comunidade educativa é importante à implementação da autonomia. Podemos interrogar-nos se esta participação de que falam é uma participação consagrada, decretada ou praticada, segundo a designação de Licínio Lima (1998, p. 182). As duas primeiras acontecem para responder às solicitações externas e a terceira por necessidade interna da própria organização. Pensamos que a participação nos três agrupamentos dos nossos respondentes se situa, com mais evidência, num misto de decretada e consagrada, muito embora também se encontre indícios de uma participação praticada.

Na questão da regulação do Estado como contraponto para a autonomia, verificamos que a existência de regulação é considerada, na opinião dos entrevistados,

imprescindível por parte do Ministério da Educação e que não deveriam existir tantas estruturas intermédias entre este e os agrupamentos.

Parece-nos existir uma contradição nas palavras proferidas pela representante do agrupamento A, ao considerar inspecção sinónimo de regulação. João Barroso considera regulação um processo em que existe produção de regras e em simultâneo controlo de acções dos actores em função dessas regras.

“o processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o (re)ajustamento da diversidade de acções dos actores em função dessas mesmas regras” (Barroso, 2003, p. 39).

A regulação pode ser feita pelo Estado ou pelo mercado no âmbito de um modelo de administração centralizado ou descentralizado (podendo existir num ou noutro modelo), ou pode ainda ser realizada por “interessados que, colectivamente, assumem a sua própria regulação (auto-regulação), que pode ser patrocinada ou imposta pelo Estado” (1997, p. 45). Pensamos que quando o agrupamento desenvolve processos de auto-regulação, para reflectir e aferir do desenvolvimento das suas capacidades e ou limitações, em que envolve os seus próprios agentes internos, pode contribuir para expressar a autonomia do próprio agrupamento.

A inspecção é uma modalidade de avaliação externa, desencadeada por elementos exteriores à organização e que exprime a responsabilidade do Estado em garantir a qualidade possível para todos. Perante esta situação, a representante do agrupamento A considera a inspecção importante de modo a controlar a actividade dos órgãos de gestão:

“Continuo a achar que deveria haver uma inspecção e as inspecções em Portugal são quase inexistentes. Embora nós ao nível da educação temos qualquer coisa, mas passam de inspecção para inspecção e assim como as escolas são inspeccionadas, os agrupamentos, a sua autoridade, também deveriam ser inspeccionados” (E2, 57).

Pelo exposto, parece-nos que a auto-regulação é importante para a implementação da autonomia, pois cria responsabilidade ao próprio agrupamento enquanto que a inspecção cria dependência do Estado. Os órgãos de gestão são igualmente determinantes na implementação de políticas de auto-avaliação como forma de prestação de contas e desenvolvimento da comunidade escolar.

A existência de estruturas administrativas intermédias entre o Ministério da Educação e os agrupamentos parece ser um entrave à autonomia e também à

descentralização. Por outro lado, tratar directamente com o Ministério da Educação torna-se incomportável e sem sentido, pois torna mais pesada a máquina administrativa. Todavia, para os agrupamentos parece ser mais funcional o relacionamento directo com o Ministério da Educação, como vemos nas palavras proferidas pela representante do Agrupamento B: “Se nós tivéssemos a autonomia ao nível que eu te falei, não vejo que sentido tem de haver as Direcções Regionais, CAEs, não vejo qual é o sentido. Deveríamos tratar directamente com o Ministério da Educação.” (E3, 78). A ideia aqui expressa denota também contradição entre a vontade de ter autonomia e a centralização, pois as duas, parece-nos, não poderão existir em simultâneo.

Também quisemos conhecer a opinião dos órgãos de gestão sobre se os agrupamentos deveriam intervir sem o envolvimento dos órgãos de administração local ou regional e em que áreas, a resposta foi peremptória em afirmar que preferem o Ministério da Educação:

“Se me colocas as coisas assim, eu preferia o Ministério da Educação. Porque a câmara pode-se tornar perigosa, porque a câmara vê com ideias partidárias (...) Portanto eu preferia que fosse uma relação com o Ministério da Educação do que propriamente fosse uma relação com a câmara.” (E3, 79).

Outro aspecto focado que podemos considerar neste ponto é o dos concursos. A representante do agrupamento B admite que esta competência nunca deveria passar para a câmara:

“Precisávamos, sim, de um órgão regulador para a colocação de professores, para concursos. Porque eu não concordo que isso seja a nível da câmara, de modo nenhum. Eu acho que essa é uma função que nunca deveria passar para a câmara, de modo nenhum. Esperemos que nunca passe” (E3, 83).

Deduzimos por esta pequena amostra de opinião das entrevistadas, sobretudo das representantes dos Agrupamentos B e C, que a regulação dos concursos deveria ser sempre feita pelo Ministério da Educação.

Ao serem criados os agrupamentos verticais encontramos diferentes graus de desenvolvimento das escolas, quer a nível de cada ciclo, quer a nível dos diferentes ciclos.

Por isso, quando se formaram os agrupamentos verticais, a autarquia teve a preocupação de reunir com todos os elementos que compõem o conselho executivo de todos os agrupamentos, para que todos pudessem tomar contacto com as diferenças e especificidades de cada nível educativo.

O autarca, atento às diferenças, procura dar uma imagem da escola que quer construir a sua autonomia, mas sempre dentro de normas estabelecidas superiormente. Parece-nos, pelas palavras proferidas pelo autarca, que os documentos elaborados pelo agrupamento, concretamente o regulamento interno, não têm muita importância:

“Depois com certeza, há espaço de manobra para criar a tal dita autonomia. A unidade tem de ter espaço para poder crescer, para poder realmente seguir o seu rumo, dentro sempre – e aí tem que ser superiormente – de determinadas (regras) balizas... mas com certeza, dar espaço para que criem a sua autonomia, criem o seu espaço, criem o seu projecto para podermos depois, então ter aquela velha ou nova questão que se fala: escolas a trabalhar para serem boas escolas, para terem bons clientes, para terem bons professores, para serem muito procuradas e não vivermos as situações que vivemos actualmente.” (E1, 57).

Outra afirmação interessante da representante do agrupamento B, é o facto de considerar que a discussão dos problemas pedagógicos é uma forma de se construir autonomia. Pensamos que os problemas de uns não serão propriamente os problemas de outros e, assim, encontrar situações diversas de resolução depende do grau de desenvolvimento de cada unidade:

“Eu vejo mais a autonomia como forma das pessoas discutirem os problemas pedagógicos e terem possibilidade de se reunir mais vezes e falar dos seus problemas. Se a câmara vem ser um acréscimo a essa autonomia não. Eu acho que não.” (E3, 46).

Esta representante do agrupamento considera peremptoriamente que a autarquia não vem reforçar a autonomia da escola.

8.4. Condicionantes à autonomia

No nosso desenvolvimento teórico apresentámos a versão de Rómulo de Sousa (2000, p. 74), que considera existirem factores que condicionam a autonomia. Deste modo, para verificação admitimos três categorias de factores: centrais, locais e dos próprios actores.

Quanto aos factores centrais que podem ser uma condicionante à autonomia, podemos apreciar a opinião da representante do agrupamento B que nos dá uma visão do desempenho e da utilidade dos órgãos centrais:

“Neste momento a DREC serve aos professores para quê? Para consultar? Para ser um órgão de consulta? Por exemplo, às vezes problemas que a escola não consegue resolver, nomeadamente a leitura de um artigo (...) que não está bem explícito e portanto recorre à

DREC para isso. Portanto o apoio que a DREC dá é pedagógico? Não é. É para dar autonomia às escolas? Não é. Responde mais facilmente às necessidades da escola? Não responde” (E3, 83).

Ficamos com as palavras proferidas pela representante do agrupamento B que considera que não havia necessidade de tantos organismos administrativos, bastava que deixassem os agrupamentos exercer a autonomia. “Não havia necessidade de tantos organismos. Bastava o Ministério e o agrupamento ter autonomia.” (E3, 85). “Era passar a autonomia para as escolas e as escolas exercerem democraticamente a sua autonomia. E ter a possibilidade de exercer” (E3, 86).

Entendemos que a autonomia não se decreta, mas que se constrói ao exercê-la. Reconhecemos, igualmente, que têm de estar criadas condições para tal. Talvez seja o que pretende dizer esta nossa entrevistada.

De facto, que autonomia existe se constantemente se está a consultar a administração regional para dar pareceres? Os próprios actores, parece, que não sabem fazer uso da pouca autonomia que têm, tornando a administração central uma condicionante à sua própria intervenção e actuação.

A nível dos condicionantes locais à autonomia, podemos admitir factores educativos, de recursos humanos e de poder.

Desta forma, a autarquia propõe actividades educativas, pensamos que sem ter em conta o plano anual de actividades de cada agrupamento, porque o PMIE é um documento que é elaborado e distribuído às escolas, para depois as escolas elaborarem o seu próprio plano: “Há determinadas actividades em que a Câmara não entende que os estabelecimentos não adiram. Por exemplo, a questão do Natal, a questão do festival da educação física que é feito no fim do ano” (E2, 14).

O PMIE tem por detrás o CME, que o elabora (já vimos que não, que é o autarca que o elabora), que o aprova e depois o presidente da câmara distribui a todos os educadores e professores. Tal como refere Rómulo de Sousa (2000, p. 81), o CME pode ser também um condicionalismo à autonomia, pois a “recentralização” municipal da educação pode acontecer e parece-nos que é o que se está a começar a passar a nível deste concelho.

Outro aspecto a reter nestes condicionantes à autonomia são os recursos humanos. A autarquia implementa projectos educativos sem a participação e o envolvimento de profissionais de educação na sua idealização e elaboração desses projectos. Os docentes,

posteriormente, implementam-nos e, por vezes, fazem a sua avaliação. As duas fases finais têm em conta a participação dos profissionais de educação, mas as duas primeiras não têm a sua colaboração: “mas sabes que ao nível das câmaras, as autarquias não têm pessoal ligado à educação. Enquanto que o poder central tinha o Ministério. As autarquias de uma forma geral não têm” (E2, 30). Assistimos a uma autarquia criadora e aos agrupamentos executores de projectos educativos.

Ainda a considerar nos condicionalismos locais à autonomia, é o modo como parece querer ser implementado o poder autárquico em relação aos agrupamentos, no facto de inicialmente a comunicação não passar pelo agrupamento, mas ser dirigida directamente aos jardins de infância e escolas.

Também os actores são considerados uma condicionante à implementação da autonomia. O autarca evidencia a falta de convicção dos docentes como justificação para a sua não implicação:

“E talvez devido a muitos docentes não estarem completamente convencidos ou integrados nesta nova filosofia do 115-A/98, porque ainda há muitas resistências, como sabe, e continuarão a existir mas menos, porque as pessoas também têm tendência a acomodar-se, enfim” (E1, 6).

A acomodação referida pode ser uma não participação ou apatia, como um modo de estar na organização: deixar correr, sem se envolver, como nos indica Alves Pinto (citado por Teixeira, 1995, p. 162).

O autarca refere ainda que este modo de estar na organização se deve a factores culturais, mas que tem de existir mudança: “acho que há um processo, a nossa cultura, a forma de estarmos, a forma de vivermos, a escola, a organização, tem de mudar ainda muito” (E1, 33). E acreditamos que os factores culturais são um entrave à autonomia, porque sempre esperamos que nos dessem tudo e que tudo chegasse às nossas mãos. Sempre foi esta a atitude e parece-nos que não foram criadas as estruturas que permitam aos actores fazerem a transição de um modelo a outro, pois já verificámos que só por decreto não se implementam mudanças de mentalidade.

A representante do agrupamento A alude que é necessário ceder para que os actores não continuem a ser condicionantes à autonomia: “Por vezes temos que ceder um bocadinho nas nossas novas formas de pensar” (E2, 11).

Este conjunto de factores que enunciámos podem dificultar a implementação da autonomia, quer cada um por si, quer quando se conjugam e estão presentes em simultâneo, como no caso do nosso estudo.

8.5. Riscos da autonomia

Ao traçarmos o quadro teórico, apontámos com João Formosinho (2000, pp. 49-50) riscos que a autonomia pode implicar. Nas nossas entrevistas encontramos paralelo com os cinco grupos enunciados por Formosinho: “autonomia da miséria”, “localismo”, “autonomia por incompetência”, “autonomia corporativa” e “desigualdade”.

É de cada uma destas categorias que passaremos a dar conta.

Através do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, redimensiona-se o perfil e a actuação das escolas (segundo e terceiro ciclos do ensino básico e secundário) nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro. Este documento legal considera que um dos aspectos que confere autonomia a uma escola é a gestão financeira.

Volvidos mais de quinze anos, a autonomia financeira parece continuar a ser uma miragem. Criaram-se novos modelos de gestão e administração, mas a dependência financeira continua. Por isso, a parceria com a autarquia continua a ser a saída mais conhecida e próxima que existe: “A câmara tem de ter sempre uma parceria com as escolas. Se não for assim, de facto, estamos empobrecidos, as escolas não têm verbas, os agrupamentos não têm verbas, no fundo impuseram-nos esta situação” (E2, 43).

São várias as áreas de intervenção dos órgãos de gestão. Todavia, parece que gerem o que existe, mas adquirir, sobretudo equipamento, está dependente de orientações superiores e não depende unicamente da vontade de cada agrupamento. No que concerne aos recursos materiais, podemos verificar como se desenvolve o processo para aquisição desse material:

“Porque é que para os alunos, um retroprojector, ou um computador tem de ser através das câmaras, e depois as câmaras é que dão. Porque é que não hão-de ser os agrupamentos a fazer isso? Por isso é que eu acho que não tem muito sentido as DREs e os CAEs” (E3, 83).

No que se reporta à gestão financeira, embora as verbas passem obrigatoriamente pelo agrupamento, muitas vezes a informação parece chegar primeiro às escolas e jardins de infância e depois aos órgãos de gestão.

O agrupamento não tem como socorrer as escolas: “Mas financeiramente, que provavelmente era aquilo que eles [escolas e jardins] mais precisavam, nós não tínhamos autonomia, absolutamente nenhuma.” (E3, 69).

Há uma situação de passividade e conformismo dos docentes, que vamos encontrando ao longo das entrevistas, porque são, no caso da representante do agrupamento C, as associações de pais que vão apoiando naquilo que é preciso no jardim de infância.

Por outro lado a autarquia aprova e financia projectos, mas as verbas chegam no final do ano lectivo e acontecem duas situações: ou não se desenvolvem os projectos ou os docentes financiam os projectos, que é o que acontece na maioria das vezes.

Esta situação parece-nos caricata numa autarquia que diz prezar tanto pela educação como alicerce para uma sociedade melhor.

De salientar, neste aspecto, que não encontramos nenhuma citação, por parte da autarquia, que mostre este estado de “autonomia de miséria”.

O localismo pode ser mais um risco para a implementação da autonomia. Podemos apreciá-lo através da concordância do autarca na definição de competências que podem trazer mais autonomia à autarquia e conseqüentemente, retirá-la à escola. Mas também na mistura de relações familiares com relações profissionais.

Desta forma, e em relação ao primeiro aspecto a ser considerado podemos verificar que tanto o autarca como a representante do agrupamento B estão de acordo no que concerne a quem possa exercer o poder e como o possa exercer:

“Tudo depende como se faz uso dessas competências, porque há esse risco, de realmente haver aqui uma submissão por parte das escolas ao poder, que se for a autarquia a tê-lo poderá realmente exercê-lo e fazer aqui algo que não seja vantajoso para o processo” (E1, 26);

“Nos concursos de colocação de professores e educadoras, que seria perigosíssimo, se passassem pela autarquia.” (E3, 82).

O receio da representante do conselho executivo B talvez tenha o seu fundamento devido ao conhecimento que tem da realidade e também se deve ao segundo aspecto desta análise. Por norma há a tendência de melhorar uma escola porque é frequentada por um familiar do presidente da autarquia ou de colocar outro seu familiar na direcção de uma instituição. E estas questões são apontadas como favorecimento por parte da autarquia, em prol de outras, o facto de se misturarem relações familiares com profissionais.

Estes dois aspectos parecem-nos característicos deste localismo, em que se olha muito para o local como se fosse o centro do mundo, esquecendo por vezes a visão do conjunto.

No item da “autonomia por incompetência”, verificamos que é o autarca que entende que fruto da nossa cultura, as escolas, os docentes, não são capazes de as gerir sozinhos por falta de capacidades, como podemos apurar nas palavras proferidas:

“(…) E lá volto à questão da nossa cultura. O nosso povo, a nossa cultura portuguesa, não têm muito aquela capacidade, para avançarmos sozinhos. Nós necessitamos, quase obrigatoriamente, que alguém nos diga: meus amigos, as balizas são estas, vocês têm de andar por aqui, entre este e este, mas tem que haver alguma referência” (E1, 57).

Desta percepção do autarca podemos inferir que esta também poderá ser a percepção do Ministério da Educação sobre os agrupamentos e os profissionais de educação, pois assim se poderá explicar que, através dos agrupamentos e das autarquias, se possa “recentralizar” o poder, dando a ilusão de que as escolas têm autonomia, mas não as considerando capazes de a desenvolver e, por isso, vão criando mecanismos que contornam a questão.

Mais um risco para a autonomia, a “autonomia corporativa”. A composição do CME pode ser um contributo para a autonomia corporativa. A questão da representatividade parece-nos importante e, ao mesmo tempo, pode evidenciar um certo corporativismo por parte dos grupos presentes: “(…) Mais, não concordo também que os professores do primeiro ciclo não tenham representantes. Ou seja, os professores do ensino básico do primeiro e segundo ciclos têm um único representante no CME.” (E3, 42).

O mesmo nos parece passar-se a nível do conselho pedagógico com a reestruturação dos agrupamentos. Os representados, em primeiro lugar, parece-nos que estão interessados em defender um certo corporativismo: “(…) Quando até aqui, a nível do pedagógico, estavam representados todos os conselhos docentes. Temos cinco conselhos docentes. Estavam todos os conselhos docentes representados no Pedagógico (...)” (E4, 68).

A questão da representatividade pode não ser suficiente se a mensagem não for transmitida aos representados e vice-versa. O mesmo é possível passar-se com os órgãos eleitos que podem funcionar como corporação e não fazerem passar a mensagem nos dois sentidos da comunicação. Daí o perigo para o funcionamento de qualquer órgão se for realizado de forma corporativa.

Também podemos encontrar nas “desigualdades” mais um item dos riscos da autonomia.

Assim, é possível observar que as escolas estão habituadas a terem todas o mesmo tratamento, quer se esforcem para o conseguir ou não. A autonomia vem possibilitar que cada um consiga obter aquilo que necessita. Mas a representante do conselho executivo do agrupamento B, não está de acordo com esta situação:

“Acordo pessoal, não estou de modo nenhum. Essas competências que foram atribuídas, poderão tornar-se perigosas. Poderemos cair naquela tentação fácil que é as escolas que melhores recursos têm, de melhor capacidade de alguns professores, tenham mais, sejam mais beneficiadas em detrimento de outras. Podemos cair nesse risco” (E3, 42).

Mas esta desigualdade pode ser fruto de algumas influências e não do trabalho que se desenvolveu para alcançar determinados benefícios, dentro de critérios igualitários: “...aliás já houve e nós chamámos a atenção para isso. Por vezes o que é dado às escolas, não é dado por igual (...)” (E4, 78).

Ao analisarmos o estudo de Ilídio Ferreira (2003, p. 385) encontramos também um paralelismo com a problemática da desigualdade quando afirma que “nos últimos anos tem-se gerado uma tendência para a administração contemplar com recursos financeiros apenas algumas escolas e agrupamentos, em função de candidaturas a projectos”.

A questão colocada às respondentes educadoras de infância nos questionários, sobre se as competências da autarquia podem constituir contributos para a autonomia da escola, mostra na apreciação de 37% dos respondentes uma atitude de dúvida. Depois, em partes iguais de 21%, os respondentes revelam uma atitude de esperança e dizem poder contribuir para a autonomia da escola mediante certas condições, tal como a negociação de interesses e também dizem, claramente, não contribuir (gráfico D30).

Ao terminar este ponto sobre a autonomia, talvez possamos afirmar, mais uma vez, que a autonomia se constrói, se desenvolve, no uso que dela fazemos. Não são estruturas exteriores aos agrupamentos de escolas que dão a autonomia, pois ela pode estar decretada, mas não ser implementada, como pudemos constatar. É o esforço, o empenho e a participação de todos os actores conscientes dos seus papéis que poderão pôr em marcha a referida autonomia. Mas outras estruturas, como as autarquias, estão interessadas em entrar nos agrupamentos, não como parceiros, mas como líderes do processo. Os agrupamentos deverão estar atentos a esta atitude da autarquia, que pode ser mais um risco à construção da autonomia.

E porque a mudança é uma constante na nossa sociedade e nas organizações, iremos abordar alguns aspectos considerados pelos nossos entrevistados. Inicialmente não estava previsto neste estudo abordar o conceito de mudança, mas foi uma constante ao longo das entrevistas, por isso lhe dedicamos um espaço.

9. MUDANÇA E INOVAÇÃO

Cada situação é diferente de outra, e as suas causas e explicações também o são. A mudança parece, assim, ser sempre diferente. O estado de busca constante na procura das nossas satisfações será um grande passo para a mudança, assim como o nosso querer e o nosso acreditar.

A mudança parece acontecer mais rapidamente na área do saber “fazer” – tecnológico; e mais lentamente na área do “ser” – da alteração de comportamentos, valores, culturas (Cfr., Rosas, 1992, p. 39). Também a nossa perspectiva de educação influenciará o nosso modo de estar na escola e o modo de nos ajustarmos às mudanças dentro de um clima de inovação.

Num tempo em que tudo muda rapidamente, igualmente a escola e a educação se englobam neste processo. Hoje tudo muda depressa demais, muitas vezes sem avaliar o que anteriormente estava estabelecido, propõe-se novas mudanças. Observámos que a mudança deve ser negociada, mesmo assim dificilmente chega a todos. Uma mudança ao ser implementada todos, ou o maior número possível de actores, devem estar implicados.

No entanto, em educação a mudança é lenta e assiste-se a muita resistência. Mas também são muitas vezes os professores que são os agentes da mudança.

É nossa intenção, ainda que de forma breve, procurar distinguir mudança e inovação segundo vários autores. Muito próximo podemos também encontrar invenção, aperfeiçoamento escolar renovação e reforma. No entanto observámos que muitas vezes os autores referem-se a inovação mas chamando-lhe mudança, por isso optámos por utilizar a terminologia mudança.

Podemos começar por definir invenção como um processo para desenvolver uma nova tecnologia.

“O aperfeiçoamento escolar é um termo que reflecte os tempos actuais, trazendo facetas que a inovação não contempla” (Glatter, 1995, p. 144).

O termo invenção, embora pareça com maior abrangência em relação à inovação, é mais aplicado nas “actividades escolares”, enquanto que o segundo é mais aplicado na “introdução de novos processos (Cfr., *ibidem*).

Igualmente o termo renovação aparece por vezes com a significação de inovação. Mas o termo inovação “tem como modo o rompimento com o antigo num processo de instauração do novo” (Correia, 1994, p. 20). Enquanto que o termo renovação surge com que reabilitando algo do passado. No entanto, Eugénia Correia diz que os dois “podem coexistir: a segunda tem, até possibilidade de oferecer à primeira motivos, induzindo o seu aparecimento” (*ibidem*).

Ainda os termos inovação e reforma são utilizados como significando o mesmo. Uma reforma preconiza regulações e adaptações que visam alterar determinada situação. Inovação e reforma, no dizer de Eugénia Correia não se “excluem”, mas “torna-se possível estabelecer relações de conformidade ou de antagonismo”. Conformidade no sentido da reforma poder contribuir para a inovação porque se adequa aos objectivos da própria reforma. Antagonismo no sentido da própria reforma contemplar “inovações emergentes da periferia que prosseguem objectivos, mais ou menos contraditórios, desviantes das suas intenções” (*ibidem*, p. 20).

Os termos inovação e mudança revestem-se igualmente, de alguma confusão na sua utilização diária. Segundo Luís Pardal mudança “constitui genericamente um movimento de uma realidade social a outra, qualquer que seja, não implicando um conteúdo preciso”, enquanto que inovação educacional “corresponde a uma acção marcada pela introdução no sistema educativo de algo que no mesmo não existia” (1996, p. 9). Isto significa que sempre que existe mudança há um movimento de um estado a outro sem que ocorra alterações de estruturas, mas quando ocorre inovação existe mudança e alteração na estrutura estabelecida.

Como vemos os termos inovação como mudança podem ter vários significados, consoante o contexto em que se encontram: “político” ou “técnico”, variando assim os valores que os determinam (Cfr., Glatter, 1995, p. 144).

Deste modo vemos que cada termo: invenção, aperfeiçoamento escolar, renovação, reforma, inovação, “opera em seu tempo – em conexão ou não com as restante, regulando o ritmo e o aprofundamento da mudança” (Correia, 1994, p. 21).

E ainda, como define Bredorode Santos, podemos considerar inovação “no sentido de mudança intencional, isto é, mudança introduzida deliberadamente com vista à persecução de determinados objectivos” (p. 385).

O conceito de inovação começa por aparecer relacionado com a empresa industrial e tinha como objectivo a eficácia e a eficiência de um sistema produtivo (Vilar, 1993, p. 13).

Com efeito “as inovações são oriundas das práticas ou tecnologias existentes” e podem também “envolver práticas organizacionais” (Hall, 1984, p. 150). Isto quer dizer que as inovações podem ser a nível de uma só área ou um trabalho deliberadamente organizado tendo em conta um determinado fim, todas as áreas de uma organização. Essa inovação pode acontecer dentro da organização ou vir de fora. Pode ser inédita ou ser inédita só para determinada organização (Cfr. *ibid.*, p. 151).

Ainda a propósito de inovação e reforçando as ideias anteriores, Bernoux (p. 198) diz que esta “só tem lugar se o grupo ou a organização experimentarem já estes novos modelos, estes novos modos de relação”. Assim a inovação é a experimentação e aprendizagem, e a mudança é a portadora desses “novos modelos” e “novos modos de relação” (Cfr., *ibidem*).

Para Morrish uma inovação “é uma melhoria que pode ser medida, resulta de uma escolha deliberada e do seu desenvolvimento, tem de estar estritamente associada à evolução da tecnologia social, em pontos fundamentais e não apenas por uma mudança das aparências, mascaradas pela utilização da gíria técnica em moda” (1981, p. 26).

Isto significa que para acontecer inovação, há necessidade de esta rodear-se de um conjunto de circunstâncias favoráveis à sua implementação, desde a sua deliberação, à sua intencionalidade, à vontade comum, e ao contexto social, não devendo ser vista como uma moda, que passa rapidamente.

Também podemos definir inovação na perspectiva de Eugénia Correia como sendo a “introdução, intencional e deliberadamente assumida, de um elemento novo e original no sistema, visando melhoria – mudança em educação” (1994, p. 21).

É deste modo que “os mais diversos grupos sociais colocados face ao novo, antes de mais têm em atenção a satisfação das suas próprias necessidades. O conflito ou a possibilidade da sua ocorrência está, assim, frequentemente latente na introdução da inovação” (Pardal, 1996), p. 15).

Assim, podemos constatar que a inovação é um processo nem sempre consensual, mas conflituoso, consoante cada indivíduo ou grupo, veja nela interesse para a melhoria das suas condições de vida.

Em relação à mudança, concordamos com Ivor Morrish quando diz que “a mudança é essencial para a expansão e para a adaptação à vida e ao meio que nos rodeia” (1981, p. 14).

Para Hage (1980), a mudança organizacional é “a alteração e a transformação da forma, de modo a sobreviver melhor no ambiente”. Hall considera esta, uma boa definição de mudança mas, diz que o seu autor, não terá tido em atenção os “objectivos organizacionais” e estes são fundamentais para que a organização saiba a meta a atingir e não enverede por outros caminhos (Hall, 1984, p.148).

Assim, parece-nos fulcral à organização que esta se alicerce nas “pressões ambientais” e nos “objectivos”, no sentido de planear a mudança. Julgamos que a maneira como as organizações se ajustam ao ambiente terá sido diferentes ao longo dos tempos. Hoje há a necessidade de se “adaptar às mudanças” do ambiente e não poderá ser feita ao acaso, mas pensada e planeada para que as organizações triunfem.

Segundo Crozier e Friedberg, uma condição para que a mudança aconteça é quando os conflitos, dentro de uma organização, não fortalecem mas levam-nos à ruptura (Cfr., Bernoux, p. 197). Por exemplo, a falta de diálogo entre os professores de uma mesma escola pode conduzir a uma situação de ruptura dentro da organização, que nos parece só ser ultrapassada se houver mudança dos professores dessa escola.

Outra condição para a mudança é a partir da “crise desembocar em mecanismos inovadores” (ibid, p. 198). Isto quer dizer que mais do que “reforçar o sistema”, será necessário “modificá-lo”. Continuando o exemplo anterior, se houvesse mudança todos os professores daquela escola certamente se iniciariam em novas relações, novos modos de trabalho, de organizar, dando um carácter inovador à referida escola. Pelo exposto podemos dizer que a mudança é um processo dinâmico.

Fazemos este preâmbulo neste ponto, uma vez que não o tínhamos definido à partida e nem o tínhamos referido no desenvolvimento teórico. Ao analisarmos as entrevistas encontrámos a mudança como sinal de esperança e de uma dinâmica sempre activa e em movimento. Mas o primeiro item a abordar será a resistência à mudança.

9.1. Resistência à mudança

Perrenoud afirma que “a maioria dos professores resiste tanto à objectivação dos seus actos profissionais através da pesquisa, quanto à análise cooperativa das suas práticas entre colegas” (2002, p. 96). Quer dizer que os professores não só resistem a partilhar as suas práticas entre colegas, como também aos saberes científicos adquiridos através da pesquisa.

Juntamente, parece que “o sentimento da insegurança” (Esteve, 1991, p. 96) origina o descrédito em relação a novas reformas. Isto porque tudo muda muito rapidamente e nessa mudança quem “dá a cara” são os professores. É sobre eles que as críticas caem de imediato.

Também a formação inicial parece contribuir para a maneira de ver e pensar diferentemente. O professor que sai da escola de formação encontra uma realidade diferente daquela que lhe mostraram na teoria, levando muitas vezes os docentes a sentirem-se perdidos.

Mas é possível encontrar na “hierarquia, normas e burocracia ritual” outra forma de resistir à mudança. As pessoas por permanecerem há mais tempo nessa escola autorizaram-se de certo poder e influência (Cfr., Cavaco, 1991, p. 179).

Existem igualmente, estudos que nos dão conta “que os professores não gostam de se envolver em mudanças que não são portadoras de uma lógica pedagógica e que parecem ser influenciados apenas por motivos de carreira ou de moda (Earley e Flecher-Campbell, 1989; Weindling e Ealey, 1988, citado por Glatter, 1995, p. 145).

Bernoux (s/d, p. 201) diz-nos que “a mudança é um fenómeno de difícil realização”. Vemos que muitas pessoas mudam os seus comportamentos, quando sabem à partida que isso lhes trará vantagens futuras quer monetárias quer de poder. Este autor considera o poder um factor importante para a mudança.

Por tudo isto, vemos que na mudança é fundamental o uso que se faz da informação. A divulgação e compreensão dessa informação parecem ser fulcrais para a harmonia entre os que apoiam e os que resistem, de uma forma consciente.

Porém, como indica Neto-Mendes (1999, p. 77), não podemos viver em constante inovação, mas também necessitamos dela para não nos acomodarmos e para a desejarmos:

“nem sempre as acções dos indivíduos obedecem à lógica da supremacia da estabilidade em detrimento da novidade. A inovação é frequentemente uma resposta à procura. E se é pacífico que não será viável a vivência continuada e prolongada numa atmosfera de inovação permanente, também não é menos certo que a acomodação a períodos prolongados de estabilidade pode produzir o efeito do desejo do novo, da mudança.”

Neste quadro em que foram invocadas algumas razões que levam à resistência da mudança, vemos que se identificam com algumas razões apontadas pelos nossos respondentes.

Assim, podemos ver que a falta de informação e a acomodação são algumas das razões evocadas pelo autarca:

“(…) E talvez devido a isso, devido a muitos docentes não estarem completamente convencidos ou integrados nesta nova filosofia do 115-A/98, porque ainda há muitas resistências como sabe e continuarão a existir mas menos, porque as pessoas também têm tendência a acomodar-se, enfim (...)” (E1, 6);
“Quando na Câmara somos confrontados com a mudança de agrupamentos horizontais para agrupamentos verticais, nós éramos cépticos, mas também não gostamos de morrer estúpidos, como se costuma dizer. (E1, 36).

A representante do agrupamento B invoca as mudanças constantes que criam instabilidade e conseqüentemente resistência a essa mudança, nomeadamente a criação do agrupamento horizontal e mais tarde a passagem a vertical:

“(…) E ofereceu-se ali alguma resistência ao princípio por parte dos educadores e dos professores porque se oferece sempre resistência à mudança, não é? Portanto tal como nos outros ciclos, houve ali alguma resistência. Mas coitadas também nem conseguimos ultrapassar aquilo, porque também já estamos noutra completamente diferente.” (E3, 59).

Ao analisar as posturas críticas dos nossos intervenientes entrevistados encontramos algum eco com a posição de Neto-Mendes (1999, p. 77):

“parece não haver dúvidas de que o papel dos inovadores numa instituição está sempre associado ao risco que advém de uma eventual colisão com interesses instalados, os quais podem reagir face à percepção de mudanças que podem ser vistas como uma ameaça”.

E continuando com a problemática da mudança e interrogando-se se são “as reformas que mudam as escolas ou as escolas que mudam as reformas”, a intervenção dos actores no local, como construtores de acções e conhecimentos, parece um indicador precioso nesta análise. Assim, observamos que

“as mudanças (reformas de extensão mais ou menos extensa) que os decisores e legisladores pretendem introduzir num dado campo de acção do sistema (ou na sua totalidade) não podem mais deixar de considerar a criatividade com que os actores locais – certamente condicionados e/ou movidos pelas suas culturas e interesses – não deixarão de (re)interpretar as propostas de mudança” (Neto-Mendes, 1999, p. 89).

Do mesmo modo, Adelino Costa (2003, p. 40) considera que

“os processos de inovação e de mudança pedagógica (como usualmente hoje se reconhece) não se compadecem com a lógica burocrática centralista da inovação decretada; é no quadro da interacção organizacional que os actores aceitam, rejeitam, viciam, criticam as mudanças propostas (impostas) ou inventam novas práticas (são eles os construtores da mudança)”.

Mas se existe resistência, por tudo o que dissemos, também se verifica uma mudança progressiva que se vai operando à medida que essa mesma mudança é implementada, reconstruída e sentida (às vezes) como uma necessidade.

9.2. Mudança progressiva

Neste ponto verificamos que quem mais fala de mudança é o autarca, pois o novo modo de funcionamento parece ter operado muitas alterações. Neste item são abordados a falta de avaliação, o pacto educativo, as relações de comunicação e as reuniões.

No primeiro aspecto, o autarca diz que a falta de *feed-back* das acções realizadas se deve às mudanças que se têm verificado e à sua falta de avaliação. Passa-se de um modelo a outro, sem que se avalie o percurso percorrido. Isto causa alguma instabilidade e tensão, como refere o autarca, e não deixa espaço para a própria avaliação do PMIE de uma forma mais completa e sistemática. Na abordagem do segundo aspecto realça as linhas do pacto educativo. Considera que a educação não pode mudar sempre que se muda de Ministro ou de governo, mas que tem de ser um contínuo:

“Temos consciência que temos que fazer estas reformas sucessivas, temos é que aprender a fazê-las para o mais largo tempo possível e não provavelmente fazer o que fazemos no nosso país. Mudam-se os governos e não conseguimos ter aqui um pacto para o futuro. Isso é que eu acho que é errado e atrasa cada vez mais (...) E aqui, eu penso que este exercício que é natural, deve ser visto e aproveitado, por estes modelos porque não há um modelo absoluto,

não há um modelo ideal e a própria sociedade muda constantemente. (...) Está a perceber? Onde é que eu quero chegar? Temos é que, por um lado termos uma certa abertura para não ficarmos chocados com estas mudanças de mentalidade, mas tentarmos planificar cada um desses modelos, com consensos mais abrangentes possíveis e para um período de tempo mais lato possível” (E1, 21).

Quanto ao terceiro aspecto realçado, podemos verificar que as relações que se estabelecem num órgão colegial são fundamentais para o êxito da mudança, porque parece que a noção de agrupamento começa no órgão de gestão e se estende a todo o agrupamento, como já nos referiu o autarca.

Finalmente, o último aspecto focado neste item: a necessidade das reuniões de forma a fazer passar a mensagem e de envolver as pessoas: “(...) de qualquer forma as pessoas têm que participar.” (E2, 3). E a forma de participar pode passar por reuniões, pois estas são espaços onde se levantam questões, onde se discutem e debatem essas mesmas questões e ainda onde se pode aderir ou fazer novas propostas.

Assistimos a que a mudança, para se operar, deve ser progressiva, abrindo-se a novas etapas e mecanismos.

Fica no ar uma esperança na mudança, uma vez que o futuro parece não se vislumbrar muito risonho. Por um lado, a posição do autarca apostando num pacto educativo e na mudança que quem está no ensino deve operar, por outro lado, temos a representante do conselho executivo do agrupamento B que se mostra receosa quanto às atribuições e desempenho do CME.

Finalizamos com os receios da mudança, concretamente nas competências atribuídas à autarquia: “(...) pode ser perigoso [a autarquia estar mais próximo]. Pode ser bom. Mas também pode ser muito perigoso (...)” (E3, 88).

Perante este cenário ocorre-nos partilhar com Neto-Mendes que “a mudança nas organizações é um complexo processo de *reconstrução cultural*, de incidência local mas com ramificações globais” (1999, p. 91).

CONCLUSÃO

“O ontem é história. O amanhã é um mistério. O hoje é uma dádiva. Por isso é que é chamado presente!” Manuel Augusto (2003, p. 176)

Ao longo deste estudo pretendemos destacar o jardim de infância e a educação pré-escolar por se tratar de uma especificidade educativa, não escolar, não obrigatória, não considerada ensino básico, mas considerada como “a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida” (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar).

A questão que tem estado subjacente a todo o nosso estudo prende-se com a problemática da partilha de competências entre a administração central e local com a educação pré-escolar e as percepções que os diferentes intervenientes da comunidade educativa têm acerca desta realidade.

Este estudo evidencia que, neste momento, em Portugal podemos encontrar três visões sobre a escola quase que antagónicas e de costas voltadas: a da comunidade científica, a do governo e a das próprias escolas (pais, alunos, professores).

Desde os anos 80 que temos vindo a assistir a uma tendência para uma política educativa descentralizadora. Por isso observámos ao longo do estudo, por um lado, a predominância de conceitos como centralização, descentralização, autonomia, participação e, por outro, agrupamentos de escola, gestão, municípios, jardim de infância.

Estes conceitos são reveladores da institucionalização (normativamente) de uma política educativa que caminha no sentido da descentralização e da autonomia da escola. Neste quadro, as autarquias locais têm visto reforçadas as suas competências no que concerne à educação. Porém, relativamente às escolas, assistimos apenas a um significativo discurso normativo e retórico mas que, na realidade, tal não encontra concretização.

É com alguma mágoa que constatamos a realidade envolvente da escola pública portuguesa. Temos consciência de que a autonomia não basta que seja decretada, mas essencialmente que seja construída, no uso que dela fazemos, numa perspectiva dialéctica, no esforço de ambas as partes por implementá-la (poder central e escolas). Mas nem sempre foram dados à escola os meios, outras vezes, a escola também não a soube exercer.

Assim, importa estarmos atentos às necessidades dos tempos que vivemos para que a escola e o jardim de infância possam corresponder ao que deles se espera, no contexto do sistema educativo português, alicerçado em políticas educativas coerentes.

Retomando as ideias principais abordadas ao longo da leitura e interpretação dos dados recolhidos, iremos elaborar uma síntese dos resultados da investigação que realce as principais conclusões obtidas.

Síntese global dos resultados

Em termos gerais, analisando a postura dos entrevistados face à partilha de competências entre a administração central e a administração local, podemos verificar diferentes posturas.

O autarca, entrevistado E1, apresenta-se confiante, entusiasmado, optimista, aberto a assumir todas as competências que venham a ser atribuídas no campo educativo à autarquia e a implementá-las. Verificamos que a autarquia apresenta uma elevada auto-estima, por um lado, pelo trabalho desenvolvido e, por outro, pela imagem que vai construindo. Apresenta-se também bastante crítico em relação às políticas educativas que não permitem criar um pacto educativo, à administração central e regional, aos agrupamentos, à sua gestão, à passividade dos professores. Anseia pela gestão de todos os recursos humanos, nomeadamente os docentes, assim como pretende melhorar a implementação do PMIE.

A entrevistada E2, representante do conselho executivo do agrupamento A, é a que se mostra mais desapontada e desiludida com toda a situação, quer com a postura da autarquia, quer com a postura do seu agrupamento. Frisa a atitude autocrática da autarquia, evidencia a sua postura mais política do que educativa nas acções que desenvolve e o modo como atribui os subsídios. Contudo, realça a oferta educativa que a autarquia faz como positiva. Critica o modo como o órgão de gestão exige aos docentes um trabalho administrativo e burocrático, assim como a sua postura uniformizadora.

A entrevistada E3, representante do conselho executivo do agrupamento B, concorda com a oferta educativa que a câmara faz, mas não com a dependência do agrupamento face à autarquia, como organismo descentralizador, pois considera que pode ser perigosa essa dependência. Uma vez que a câmara e o seu Presidente veiculam ideias políticas, procuram agradar aos cidadãos eleitores e, por isso, têm iniciativas que

possibilitam criar uma imagem positiva para poderem recolher recompensa através do voto. Esta representante mostra muitas reservas na intervenção do CME. Apesar das queixas e da resistência de alguns docentes, considera que o modelo de gestão em vigor trouxe mais vantagens do que desvantagens para a educação pré-escolar e primeiro ciclo.

A entrevistada E4, representante do conselho executivo do agrupamento C, das representantes dos conselhos executivos é a que se mostra mais optimista, quer em relação à autarquia, quer em relação à passagem para o agrupamento vertical, embora também apresente bastantes receios e alguma passividade (resignação) expressa no seu discurso. Tem esperança na concertação entre a autarquia e o agrupamento, aposta no diálogo entre os diferentes intervenientes no processo educativo e no seu esforço conjunto para encontrarem soluções. A entrevistada considera ainda que a experiência de agrupamento tem sido um caminho lento, mas que tem sentido alguma mudança na construção de um sentimento de agrupamento.

Quanto aos questionários respondidos pelas educadoras de infância, realçamos a relação que a autarquia estabelece com os jardins de infância ao ter em consideração as propostas das educadoras de infância e ao considerarem os agrupamentos de escola como um convite a uma participação envolvente.

Quanto aos questionários respondidos pelos pais, destacamos a sua percepção na participação nos órgãos de gestão como colaboradores e o conhecimento que têm da vida da instituição que os seus educandos frequentam e que denotam a sua participação e envolvimento, com especial incidência na componente sócio-educativa.

Depois desta breve análise compartimentada pelos diferentes intervenientes que possibilitaram a recolha de informação, passamos a salientar aspectos mais específicos em cada um dos pontos abordados.

1. A relação vista através da comunicação

Pudemos verificar que muitas vezes a autarquia contacta directamente com os jardins de infância. Esta atitude é evidenciada pelos órgãos de gestão que a consideram como uma atitude de os ultrapassar nas diversas questões, quer administrativas, quer pedagógicas, quer de recursos materiais, humanos ou financeiros, quer mesmo logísticas.

O estabelecimento desta comunicação directa entre autarquia e jardins de infância se por um lado, facilita a intervenção da autarquia na construção da sua imagem, por outro, facilita a aceitação de propostas por parte dos jardins de infância.

Esta relação de proximidade também é evidenciada pelos pais que consideram que a autarquia tem em consideração as propostas das educadoras.

Neste jogo comunicacional, o órgão de gestão tem um papel burocrático na resolução de algumas questões, em que é imprescindível a sua actuação. Cabe também ao órgão de gestão organizar e transmitir informação, como veículo de comunicação, sem, contudo, ter a iniciativa de as promover.

2. Participação

A participação mostra-se como um ponto forte neste estudo.

Começamos por abordar a participação dos pais na organização escolar e podemos verificar que estes têm um elevado envolvimento na mesma. Esta constatação foi-nos fornecida através dos relatos das entrevistas e dos próprios questionários. Os pais têm-se empenhado assumindo posições de responsabilidade, ao dinamizar a componente sócio-educativa, pois este serviço implica a contratação de pessoal, a gestão de verbas, de espaços e materiais.

Igualmente, vemos a participação dos pais nos órgãos de direcção do agrupamento, mas ficou-nos a impressão de que esta participação será mais no sentido de cumprir o que se encontra legislado. Deduzimos que para transferir competências e trabalho, chamam-se os pais a participar. Quando é para os fazer participar das decisões da escola, cumpre-se a legislação.

A participação da autarquia nos órgãos de direcção do agrupamento é vista como uma vantagem, quer no estabelecimento de parcerias, quer no desenvolvimento de projectos ou ainda na resolução de problemas.

A participação dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escola centra-se essencialmente em questões administrativas, de produção de documentos e, às vezes, de intermediários entre o poder local e os estabelecimentos de ensino. Verifica-se, ainda, que a participação dos órgãos de gestão se situa ao nível de compensar desigualdades e responder a necessidades existentes.

Quanto à participação das educadoras de infância, importa verificar que existe mais participação do que não participação. Existe não participação, principalmente, por parte das educadoras de infância, na componente sócio-educativa, o que nos parece contribuir para que esta seja um processo descontínuo. De facto, parece ser uma razão cultural e pedagógica em simultâneo, que manteve as educadoras afastadas deste processo. Mas continua a parecer-nos que o mais importante são os agentes a quem é dirigido este serviço: as crianças. Para que haja continuidade diária entre as diferentes valências, é urgente que se articulem e interajam.

Contudo, pudemos verificar duas posições distintas no geral: uma salienta que os diversos actores da comunidade educativa participam nos diversos órgãos instituídos e quer-nos parecer que o fazem numa perspectiva de participação decretada, para dar cumprimento ao que está legislado. Outra posição parece-nos realçar uma participação praticada, quer por parte das associações de pais, sobretudo na dinamização da componente sócio-educativa, e pelo facto de os novos (para a educação pré-escolar e primeiro ciclo) órgãos de direcção e administração (conselho pedagógico, assembleia de escola, conselhos de docentes) serem considerados locais de partilha e de encontro.

3. Competências da autarquia

Ao nível de recursos humanos: A autarquia tem a competência de colocar pessoal auxiliar nos jardins de infância e fá-lo, exercendo sobre este pessoal um controlo e administração directa, isto é, procede à sua mobilidade sem ter em consideração a opinião, quer dos órgãos de gestão, quer das próprias educadoras de infância e até dos pais. Podemos verificar aqui diferentes tutelas do jardim de infância a actuarem de forma divergente.

Ao nível dos recursos materiais: A autarquia tem realizado melhoramentos a nível de edifícios e de aquisição de mobiliário, sobretudo para o primeiro ciclo. Para os jardins de infância tem construído espaços para o desenvolvimento da componente sócio-educativa. Não tem atribuído verba para material didáctico.

Ao nível dos recursos financeiros: A autarquia tem diversos modos de proceder em relação aos subsídios dependendo se vão ser directamente dirigidos ao agrupamento ou se vão ser geridos pela própria autarquia. Os que são dirigidos ao agrupamento sofrem um

controlo de todas as verbas, não possibilitando a sua aplicação noutras rubricas, senão naquelas para que foram atribuídas.

A oferta educativa: Deduzimos que o conhecimento das educadoras de infância sobre o PMIE advém dos anos de permanência no concelho. Apesar de ser um documento muito divulgado pela autarquia junto de todos os docentes, são os que permanecem há menos tempo que não têm conhecimento deste documento. É do consenso geral que a autarquia faz uma oferta educativa muito boa, comparando com outras autarquias. No entanto, do nosso conhecimento podemos deduzir que são semelhantes às propostas em outras edilidades, só não são apresentadas sob a forma de um plano escrito. Parece que são apresentadas mais informalmente.

Podemos dizer com Licínio Lima, à semelhança da participação, que considera existir “participação decretada” e “participação praticada”, que em relação às competências da autarquia também existem competências decretadas e competências praticadas. As decretadas muitas vezes não são exercidas, contudo, praticam outras que ultrapassam as suas próprias competências.

Podemos ainda considerar que o desempenho da autarquia pode ser considerado numa dimensão cultural (desenvolvimento de actividades culturais), mas a sua actuação situa-se mais numa dimensão instrumental (depende da disponibilidade humana e financeira, resolve problemas de imediato, constrói equipamentos desportivos e didácticos) (cfr., Agnés Henriot-Van Zantan, citado por Pinhal, 1997, p. 191).

4. Organizações em análise

Pudemos constatar que os agrupamentos não têm um único modelo de organização definido ou adoptado. Perante a prevalência de um modelo de organização no agrupamento, traçado de acordo com interesses e afinidades, surgem influências consideradas positivas de outros modelos, que lhe conferem um carácter misto de organização. Do modelo burocrático encontramos as seguintes características: hierarquia de funções, uniformidade de rotinas e procedimentos, continuidade na organização. Do modelo empresarial destacamos o funcionamento da escola. Do modelo democrático realçamos a co-responsabilização, o trabalho de equipa, as decisões por consenso e compromisso e os processos de representação formal. Do modelo político as características que se evidenciam são os interesses, o conflito, o poder e as negociações.

Relativamente à autarquia só encontramos características relacionadas com o modelo burocrático de organização, que de certa forma, ao sublinhar as questões técnicas, tenta apagar ou atenuar a dimensão política da sua intervenção.

5. Gestão escolar

Relativamente à gestão escolar, evidenciamos a perspectiva dos entrevistados, em que as desvantagens apresentadas à implementação do modelo de regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) se sobrepõem às vantagens. Como vantagens são apontadas a partilha, a colegialidade ou trabalho de equipa, no âmbito da filosofia do modelo. As desvantagens apresentadas manifestam-se em várias vertentes: a quantidade de reuniões, a liderança dos agrupamentos centrada nos segundo e terceiro ciclos, a gestão de verbas e o poder dos órgãos de gestão.

Existe alguma contradição na questão da quantidade das reuniões, pois, para haver partilha, as pessoas têm de se encontrar. Contudo, a quantidade de reuniões também é um aspecto focado por Ilídio Ferreira (2003, p. 391-392) como um acréscimo de ocupação sem grande resultado prático. Por outro lado, a questão da liderança com os agrupamentos verticais é predominantemente dos segundo e terceiro ciclos, ficando a educação pré-escolar e primeiro ciclo cada vez mais afastados da esfera de decisão. Igualmente, a escola e o jardim de infância estavam habituados a angariar e a gerir as próprias verbas. Ao entregar as verbas ao agrupamento provocou algum mal-estar entre os docentes, pois essas verbas eram sinónimo de “autonomia”, que agora se transformou em “prestação de contas”. Esta mesma ideia também é partilhada por Ilídio Ferreira (2003, p. 394). Podemos ainda apreciar que os órgãos de gestão deixaram de ter uma atitude de democraticidade, para exercer uma atitude de burocratas, em que o tipo de “gestão que se instalou tem menos a ver com os alunos e mais com a produção de documentos escritos” (ibid., p.386).

6. Modelos de administração

Centralização: O autarca evidencia como vantagem da centralização a gestão dos docentes a nível da autarquia. Também o CME pode ser um meio para aplicação do poder de controlo, pois quem lidera a discussão e as decisões é o presidente da câmara. Também se nota um certo receio na aplicação do poder através deste órgão. A tomada de decisão

individual é outra característica de um modelo centralizado, que é bastante evidente na atitude do presidente da autarquia.

Pode dizer-se que face a uma Direcção Regional pouco interventiva, sem uma resposta concreta (no caso da natação), aparece uma autarquia disposta a assumir as competências que lhe são atribuídas e aquelas que vislumbra vir a adquirir.

Quanto ao controlo financeiro, a autarquia faz um controlo (gestão de recursos financeiros) e o Ministério da Educação faz outro (gestão de recursos humanos e também orçamental).

Verificamos que a intervenção da autarquia é cada vez mais forte, mais estruturada, mais baseada nos normativos legais que vão sendo publicados e, com alguma facilidade, se começa a sobrepor às estruturas administrativas no campo educativo, porque quem detém autonomia financeira é a autarquia que vai construindo o seu caminho alicerçado na falta de mobilização da comunidade educativa, na passividade dos docentes e no sentimento de incompetência desenvolvido junto dos mesmos. Ou seja, os docentes são vistos como incompetentes por parte da administração central que, segundo refere a entrevistada do agrupamento B, não confiaram nos órgãos de gestão para atribuir mais competências aos agrupamentos.

Descentralização: O discurso da descentralização foi uma constante ao longo da entrevista com o autarca. De facto, as competências que têm sido atribuídas às autarquias colocam-nas na vanguarda da descentralização, mas o mesmo não se passa com os agrupamentos de escola. Observa-se que os conselhos executivos reconhecem o desempenho da autarquia no que concerne à área da educação, no entanto, realçam igualmente o protagonismo municipal que existe. Na perspectiva das representantes dos conselhos executivos podemos apreciar a posição crítica face aos interesses políticos que se sobrepõem aos educativos.

Relativamente ao PMIE, o autarca considera-o direccionado para a sua comunidade e com particularidades específicas que caracterizam a sua região. Uma das medidas para a descentralização é a função da autarquia de promover a acção sócio-educativa no concelho, que tem sido cumprida e tem delegado a sua gestão especialmente nas associações de pais.

As vantagens elencadas são sobretudo técnicas, no sentido da proximidade, previsibilidade e maior flexibilidade; políticas, no sentido da gestão dos interesses locais.

As desvantagens da descentralização manifestam-se através das categorias “carências financeiras” (gestão de verbas e aplicação em rubricas específicas, circuito da compensação em receita) e “reprodução burocrática” (produção de documentos escritos, uniformizar procedimentos sem atender à especificidade de cada nível educativo).

7. Autonomia

Licínio Lima refere que a autonomia que foi dada à escola é de “gerencialismo escolar” (Lima, 1995, p. 68). Podemos observar que esta proposição evidenciada por Lima foi por nós registada, pois os órgãos de gestão têm um papel muito reduzido de actuação, limitando-se quase que a cumprir e fazer cumprir orientações ou da DRE ou da autarquia.

De facto, constatámos um sentimento de perda gradual de autonomia, que pensamos não ser autonomia no sentido que definimos do conceito, mas autonomia como expressão das escolas e jardins de infância poderem gerir verbas, diligenciarem contactos, elaborarem e dinamizarem projectos.

Ao longo da análise deste ponto, fica-nos a sensação de que quem está a construir a sua autonomia e a reforçar o seu poder é a autarquia e não a escola. Em todas estas afirmações podemos apreciar a pouca esperança das representantes dos conselhos executivos na autonomia da escola através do reforço do poder local.

Pensamos que a autonomia, nos agrupamentos dos nossos respondentes, se situa com maior peso num misto de decretada e consagrada e, com menos peso e a dar passos ainda tímidos na autonomia praticada.

8. Mudança

Nota-se que tem existido resistência à mudança neste concelho. Esta postura parece evidenciar “as distâncias que podem mediar entre o decretado e o praticado” (Neto-Mendes, 1999, p. 90), assim como a reconstrução que se efectua do que é proposto, enquanto interacção de diferentes actores sociais. Parece, igualmente, que a mudança é desejada e existe uma esperança de mudança que é colocada na falta de avaliação, no pacto educativo, nas relações de comunicação e nas reuniões.

A forma cautelosa, as dúvidas, a incerteza levantada por este processo, são aspectos a considerar nesta abordagem e que deixam ficar no ar uma indefinição quanto ao futuro e a tendência de ser a autarquia a liderar o processo educativo no concelho.

Finalizando

Muito terá ficado por dizer, por se tratar de conceitos bastante amplos, complexos e com várias interpretações. Sobretudo a partir dos anos 80, a descentralização da administração educativa e a autonomia das escolas têm feito parte dos discursos políticos.

Embora realçando ao longo do estudo os Jardins de Infância da Rede Pública, integrámo-los sempre no contexto organizacional Agrupamento de Escolas e também na estreita ligação e articulação que existe entre os Jardins de Infância e as Escolas do Primeiro Ciclo do Ensino Básico.

A concretização de algumas medidas por parte da administração central, no sentido da descentralização educativa, têm sido “interpretadas no quadro das lógicas neoliberais de empresariarização da educação e de desresponsabilização do Estado face à escola pública e à sua dimensão equitativa, cívica e comunitária” (Ramos e Vinagre, 2003, p.30).

Igualmente foram atribuídas às autarquias locais competências no campo educativo da descentralização educativa, nomeadamente o Conselho Municipal de Educação e a Carta Educativa. Contudo, parece que não são as escolas que estão a construir autonomia, mas sim a autarquia, e quanto à descentralização, parece que cada vez mais se re-centraliza.

Perante este cenário importa que se criem condições favoráveis à articulação de competências entre a administração central, local e as escolas, para que estas últimas não fiquem na dependência arbitrária de protagonismos políticos.

E finalizamos com a perspectiva de Engrácia Castro que nos diz que “em Administração Educacional, não há verdades absolutas nem vitalícias e o saber, nunca acabado, nem actualizado, se constrói e reconstrói todos os dias um bocadinho” (1995, p.28).

“E a cruz ao alto diz que o que me há na alma

E faz a febre em mim de navegar

Só encontrará de Deus na eterna calma

O porto sempre por achar.”

(Fernando Pessoa, in Mensagem)

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Natércio, (1994), *A Reforma da Administração Escolar*, Braga, Instituto de Inovação Educacional.
- AFONSO, Natércio, (1995), “A Administração Escolar em Confronto (mesa redonda)”, in Berta MACEDO, *A Administração Escolar Reflexões em Confronto (Mesa Redonda)*, Inovação, n.º 8, (pp. 105-122).
- ALMEIDA, Ana Nunes, (2000), “Olhares Sobre a Infância: Pistas Para a Mudança”, *Actas / Proceedings Congresso Internacional Os Mundos Sociais e Culturais, da Infância, Internacional Congress Childhood Social and Cultural Worlds, II Volume*, Braga, Universidade do Minho, (pp.7-18).
- ALVES-PINTO, Conceição, (1995), *Sociologia da Escola*, Alfragide, MacGraw-Hill.
- AMARO, Rogério Roque, (1996), “Descentralização e Desenvolvimento em Portugal, algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação”, in João BARROSO, João PINHAL, (org.), (1996), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri, (pp.15-24).
- ANMP, (1998), “Autonomia e Gestão das Escolas”, *Boletim da Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, N.º 59, de Janeiro, Edição Electrónica (<http://www.anmp.pt/anmp/bol198/bol5998.html>) (consulta em 03/04/27).
- ANTUNES, Manuel, (1974), “António Sérgio”, in *Verbo Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, 16.º Volume, Lisboa, Editorial Verbo, (pp. 1807-1810).
- ARROJA, Pedro, (1998), “Ensino Básico e Financiamento: a solução dos cupões de educação”, in *Escola e Parcerias Educativas, Colóquio/ Educação e Sociedade*, Educação e Sociedade, n.º 4 – Nova Série, Outubro 98, (pp. 96-105).
- AZEVEDO, Joaquim, (1995), “Educação e Comunidade Local”, in *Educação, Comunidade e Poder Local, Actas do Seminário Realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994*, Lisboa, C.N.E., Editorial do Ministério da Educação, (pp. 81-107).
- AZEVEDO, Joaquim, (2002), *O Fim de Um Ciclo? A Educação em Portugal no Início do Século XXI*, Porto, Edições ASA.
- AZEVEDO, José Maria, (1996), “Nove Tópicos sobre a Descentralização”, in João BARROSO, João PINHAL, (org.), (1996), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri, (pp.125-130).

- BAIRRÃO, Joaquim, BARBOSA, Maria, BORGES, Isolina, CRUZ, Orlanda, MACEDO-PINTO, Isabel, (1990), *Perfil Nacional dos Cuidados Prestados às Crianças com Idade Inferior a Seis Anos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- BAIRRÃO, Joaquim, VASCONCELOS, Teresa, (1997), “A Educação Pré-Escolar em Portugal: Contributos para uma Perspectiva Histórica”, *Inovação, Educação Pré-Escolar*, Vol.10, n.º 1, Lisboa, I.I.E.M.E., (pp.7-19).
- BAJOIT, Guy, (1988), “Exit, Voice, Loyalty...and Apathy – Les Réactions Individuelles au Mécontentement”, *Revue Française de Sociologie*, XXIX, (pp. 325-345).
- BARDIN, Laurence, (1977), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- BARRETO, António, (1995), “Centralização e Descentralização no Sistema Educativo” in *Análise Social*, vol. XXX, (130), 1.ª, (pp.159-173).
- BARROS, João Pedro, (1996), *Sinergias para um Sucesso? Do Poder Central ao Poder Local*, (Tese de Doutoramento), Universidade de Aveiro.
- BARROSO, João, (1991), *Modos de Organização Pedagógica e Processos de Gestão da Escola: Sentido de uma Evolução*, in *Inovação*, n.º 4, (pp. 55-86).
- BARROSO, João, (1996), “Introdução”, in João BARROSO, João PINHAL, (org.), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri, (pp. 9-12).
- BARROSO, João, PINHAL, João, (org.), (1996), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri.
- BARROSO, João, (1997), *Autonomia e Gestão das Escolas*, Lisboa, Ministério da Educação.
- BARROSO, João, (1998), “Descentralização e Autonomia: Devolver o Sentido Cívico e Comunitário à Escola Pública”, in *Escola e Parcerias Educativas, Colóquio/ Educação e Sociedade*, Educação e Sociedade, n.º 4 – Nova Série, Outubro 98, (pp. 32-58).
- BARROSO, João, (org.), (2003), *A Escola Pública, Regulação, Desregulação, Privatização*, Edições Asa, Porto.
- BERNOUX, Philippe, (s/d), *A Sociologia das Organizações*, Porto, Rés Editora.
- BIBLOS, (1997), *Enciclopédia Verbo das Literaturas da Língua Portuguesa*, Verbo, Lisboa/São Paulo, Vol. 2.

- BOTH, Ivo José, (1991), *Municipalização da Educação: Um Contributo para um Novo Paradigma de Gestão do Ensino Fundamental Brasileiro*, (Dissertação de Doutoramento), Universidade do Minho.
- BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari, (1994), *Investigação Qualitativa em Educação*, Porto, Porto Editora.
- BOUDON, Raymond., (s/d), *“Os Métodos em Sociologia”*, Lisboa, Edições Rolim.
- BUSH, Tony, (1988), *Theories of Educational Management*, London, Portsmouth.
- CAMPOS, Bártolo Paiva, (1986), “Prefácio”, in Eurico Lemos PIRES, *Lei de Bases do Sistema Educativo Apresentação e Comentários*, Lisboa, Asa, (pp. 5-13).
- CANÁRIO, Maria Beatriz Bettencourt, (1996), “Descentralização e Projecto Educativo”, in João BARROSO, João PINHAL, (org.), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri, (pp. 67-74).
- CARDOSO, Clementina Marques, (2003), “Do público ao Privado: Gestão Racional e Critérios de Mercado, em Portugal e em Inglaterra”, in João BARROSO, (org.), *A Escola Pública, Regulação, Desregulação, Privatização*, Edições Asa, Porto, (pp. 149-191).
- CARVALHO, José Vieira, (1995), “Educação e Poder Local”, in *Educação, Comunidade e Poder Local, Actas do Seminário Realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994*, Lisboa, C.N.E., Editorial do Ministério da Educação, (pp. 71-76).
- CASTRO, Engrácia, (1995), *O Director de Turma nas Escolas Portuguesas*, Porto, Porto Editora.
- CAVACO, Maria Helena, (1991), *Ofício do Professor: O Tempo e as Mudanças*, in António NÓVOA, *Profissão Professor*, Porto, Porto Editora, (pp. 155-191).
- CHIAVENATO, Idalberto, (1993), *Introdução à Teoria Geral da Administração*, São Paulo, MacGrawHill.
- CORREIA, Eugénia, (1994), *Inovação Educacional – Um Percorso, duas Dinâmicas*, Porto, Areal Editores.
- COSTA, António Firmino, (1986), “A Pesquisa de Terreno em Sociologia”, in Augusto Santos SILVA, e José Madureira PINTO, (org.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Edições Afrontamento, Porto, (pp. 129-148).
- COSTA, Jorge Adelino, (1998), *Imagens Organizacionais da Escola*, Porto, Asa

- COSTA, Jorge Adelino, (2003), *O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais Discursos e práticas*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- CUNHA, Pedro D'Orey, (1997), "O Desenvolvimento do Novo Modelo de Administração e Gestão das Escolas: Desvios e Aprofundamentos", in Pedro D'Orey CUNHA, *Educação em Debate*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, (pp. 241-257).
- DELORS, Jacques, (1996), *Educação um Tesouro a Descobrir*, Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, Porto, Asa.
- DIEZ, Juan José, (1989), *Família - Escola, uma Relação Vital*, Porto, Porto Editora.
- DRÜG, Kátia Issa. e ORTIZ, Dayse Domene, (1994), *O Desafio da Educação – A Qualidade Total*, S. Paulo, McGraw-Hill.
- ELLSTRÖM, Per-Erik, (1984), *Rationality, Anarchy and the Planning of Change in Educational Organizations*, Linköping, Linköping University, (Doctoral Dissertation), (pp. 53-71).
- ESTEVE, José M., (1991), "Mudanças Sociais e Função Docente", in NÓVOA, António, *Profissão Professor*, Porto, Porto Editora, (pp. 93-124).
- ESTEVES, António, (2000), "Que Papel para os Conselhos Locais de Educação", in Joaquim MACHADO, João FORMOSINHO, António Sousa FERNANDES, *Autonomia, Contratualização e Município*, Braga, Lusografe, (pp. 89-114).
- FELIP, Nuria Borrell, (1989), *Organización Escolar – Teoría sobre las Corrientes Científicas*, Barcelona, Editorial Humanitas.
- FERNANDES, António Sousa, (1988), "A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo", in *A Gestão do Sistema Escolar - Relatório de Seminário*, Lisboa, Ministério da Educação, (pp. 103-148).
- FERNANDES, António Sousa, (1992), *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário, Evolução do Sistema Educativo Português Durante os Períodos Liberal e Republicano (1836-1926)*, (Dissertação de Doutoramento), Universidade do Minho.
- FERNANDES, António Sousa, (1995a), "Educação e Poder Local", in *Educação, Comunidade e Poder Local, Actas do Seminário Realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994*, Lisboa, C.N.E., Editorial do Ministério da Educação, (pp. 45-70).

- FERNANDES, António Sousa, (1995b), “O Nível Local da Administração Escolar, Contributo para a sua Caracterização no Sistema Educativo Português”, in *Ciências da Educação: Investigação e Acção, Actas do II Congresso da Sociedade de Ciências de Educação*, I Volume, Braga, Universidade do Minho, (pp. 109-116).
- FERNANDES, António Sousa, (1996), “Os Municípios na Educação as Normas e as Práticas”, in João BARROSO, João PINHAL, (org.), (1996), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri, (pp. 113-124).
- FERNANDES, António Sousa, (1999), “Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as Representações do Passado e os Desafios do Presente”, in *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*, Braga, Livraria Minho, (pp. 159-180).
- FERNANDES, António Sousa, (2000), “Municípios e Escolas, Normatização e Contratualização da Política Educativa Local”, in Joaquim MACHADO, João FORMOSINHO, António Sousa FERNANDES, *Autonomia, Contratualização e Município*, Braga, Lusografe, (pp. 35-46).
- FERREIRA, Fernando Ilídio da Silva, (2003), *O Estudo do Local em Educação, Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura*, (Dissertação de Doutoramento em Estudos da Criança), Instituto de Estudos da Criança, Braga, Universidade do Minho.
- FERREIRA, Virgínia, (1986), “O Inquérito por Questionário na Construção de Dados Sociológicos”, in Augusto Santos SILVA, e José Madureira PINTO, (org.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Edições Afrontamento, Porto (pp. 165- 196).
- FIGUEIREDO, Cândido, (1996), *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, 25.^a edição, Volume II, Venda Nova, Bertrand Editora.
- FONSECA, José Protes, (1998), “Comentário” in *Escola e Parcerias Educativas, Colóquio/ Educação e Sociedade*, Educação e Sociedade, n.º 4 – Nova Série, Outubro 98, (pp. 108-113).
- FORMOSINHO, João, (1984), “A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada”, in Separata da Revista *O Ensino*, nº 7-8-9-10, Braga, Artes Gráficas Editores, (pp. 101-107).
- FORMOSINHO, João, (1985), *A Escola como Burocracia*, Área de Análise Social e Organizacional, Texto, Universidade do Minho.

- FORMOSINHO, João, (1986), “A Regionalização do Sistema de Ensino”, in João FORMOSINHO, *A Renovação Pedagógica numa Administração Burocrática Centralizada*, O Ensino, Braga, (pp. 1-13).
- FORMOSINHO, João, (1989), “De Serviço do Estado a Comunidade Educativa: Uma Nova Conceção para a Escola Portuguesa”, in *Revista Portuguesa de Educação*, 2, (1), CEEDC, Universidade do Minho, (pp. 53-86).
- FORMOSINHO, João, (1997a), “O Contexto Organizacional da Expansão da Educação Pré-Escolar”, *Inovação*, Educação Pré-Escolar, Vol.10, n.º 1, Lisboa, I.I.E.M.E., (pp.21-36).
- FORMOSINHO, João, (1997b), “Comentário à Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, Lei Quadro da Educação Pré-Escolar”, in MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, *Legislação*, Lisboa, Editorial do Ministério da Educação, (pp. 29-43).
- FORMOSINHO, João, (2000), “A Autonomia das Escolas, Lógicas Territoriais e Lógicas Afinitárias”, in Joaquim MACHADO, João FORMOSINHO, António Sousa FERNANDES, *Autonomia, Contratualização e Município*, Braga, Lusografe, (pp. 47-54).
- FORMOSINHO, João e MACHADO, Joaquim, (2000a), “A Administração das Escolas no Portugal Democrático”, in João FORMOSINHO, Fernando Ilídio FERREIRA, Joaquim MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*, Lisboa, Asa, (pp. 31-64).
- FORMOSINHO, João e MACHADO, Joaquim, (2000b), “Vontade por Decreto, Projecto por Contrato”, in João FORMOSINHO, Fernando Ilídio FERREIRA, Joaquim MACHADO, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*, Lisboa, Asa, (pp. 91-115).
- FORMOSINHO, João e SARMENTO, Teresa, (2000), “A Escola Infantil Pública como Serviço Social - A Problemática do Prolongamento de Horário”, in *Infância e Educação Investigação e Práticas*, Revista do GEDEI, N.º1, Janeiro de 2000, (pp. 7-28).
- GLATTER, Ron, (1995), “A Gestão como Meio de Inovação e Mudança nas Escolas”, in António NÓVOA, *As Organizações Escolares em Análise*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, (pp. 139-161).

- GOMES, Joaquim Ferreira, (1977), *A Educação Infantil em Portugal*, Coimbra, Livraria Almedina.
- GOMES, Joaquim Ferreira, (1986), *A Educação Infantil em Portugal*, Lisboa, I.N.I.C..
- GOOD, Willian J. e HATT, Paul K., (1979), *Métodos em Pesquisa Social*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- GRÁCIO, Rui, (1995), *Obra Completa II, Do Ensino*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- HALL, Richard, (1966), “O Conceito de Burocracia: Uma contribuição Empírica” in Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- HALL, Richard, (1984), *Organizações Estruturas e Processos*, Rio de Janeiro, Prentice Hall.
- HOMEM, Maria Luísa, (2002), *O Jardim de Infância e a Família: As Fronteiras da Cooperação*, Lisboa, I.I.E..
- HOY, Waine K., MISKEL, Cecil G., (1987), *Educational Administration: Theory, Research, and Practice*, New York, Random House.
- LAWRENCE, Paul R., LORSCH, Jay W., (1969), *Developing Organizations: Diagnosis and Action*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company.
- LEMOS, Jorge, (1997), “Comentário ao Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho”, in MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, *Legislação*, Lisboa, Editorial do Ministério da Educação, (pp. 65-81).
- LIMA, Lícínio Carlos, (1995), “Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controlo Remoto e a Autonomia como Delegação Política, in *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 1, Braga, Universidade do Minho, (pp. 57-71).
- LIMA, Lícínio Carlos, (1998), *A Escola como Organização e a participação na Organização Escolar*, Braga, Universidade do Minho.
- LIMA, Lícínio, (2000), *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a governação Democrática da Escola Pública*, Instituto Paulo Freire, S. Paulo/Brasil. Cortez Editora.
- LIMA, Lícínio, (2003), “A Direcção Democrática das Escolas e o Exercício da Gestão Escolar”, Texto que resulta da transcrição, revista, da gravação de uma intervenção pública realizada em Lisboa a convite da FENPROF (25 de Março de 2003).

- LIMA, Marinús Pires, (1981), *Inquérito Sociológico*, Editorial Presença, Lisboa.
- LIKERT, Rensis, (1973), *Novos Padrões de Administração*, São Paulo, Livraria Pioneira Editora.
- LOUIS, François, (1996), “A Descentralização e a Autonomia dos Estabelecimentos em França: Balanço e Perspectivas”, in João BARROSO, João PINHAL, (org.), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri, (pp. 25-51).
- MACEDO, Berta, (1995), *A Construção do Projecto Educativo de Escola*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- MARQUES, Ramiro, (1988), *A Escola e os Pais, Como Colaborar?*, Lisboa, Texto Editora.
- MARTINS, Cândio, (s/d), “Centralização e Descentralização”, in Manuela SILVA, e Maria Isabel TAMEN, *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, (pp. 95-115).
- MARTINS, Jorge, (2000), “Relação Autarquia /Escola ou sua Administração”, in Joaquim MACHADO, João FORMOSINHO, António Sousa FERNANDES, *Autonomia, Contratualização e Município*, Braga, Lusografe, (pp. 11-20).
- MASLOW, Abraham Harold, (1970), *Motivation and Personality*, New York, Harper & Row.
- MATTOSO, José, (direcção), (1993), *História de Portugal*, Círculo de leitores, 5.º vol., “O Liberalismo (1807-1890)”.
- MCGREGOR, Douglas, (1980), *O Lado Humano da Empresa*, São Paulo, Martins Fontes.
- MEIRELES-COELHO, Carlos, (1989), *Currículo e Metodologia no 1.º ciclo do Ensino Básico – Uma Contribuição para Melhorar o Sucesso Escolar*, Aveiro, Universidade de Aveiro, (Dissertação de Doutoramento; pol.).
- MEIRELES-COELHO, Carlos, (1997), *Colectânea de artigos e pequenos trabalhos*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- MEIRELES-COELHO, Carlos, (2002), *Educação Contemporânea (de 1789 a 1900)*, Cronologia e documentos, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, (1993), *Sistema de Incentivos à Qualidade da Educação*, Jerónimus, Lisboa.

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, (2000), *A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal*, Relatório Preparatório, Lisboa, Ministério da Educação.
- MOREIRA, Vital, (1997), *Auto Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina
- MORRISH, Ivor, (1981), *Para uma Educação em Mudança*, Lisboa, Livros Horizonte.
- NETO-MENDES, António, (1995), *Escola Básica Integrada: a “Nova” Escola e os “Velhos” Professores*, Aveiro, Universidade de Aveiro (Dissertação de Mestrado; pol.).
- NETO-MENDES, António, (1999), *O Trabalho dos Professores e a Organização da Escola Secundária: Individualismo e Colegialidade numa Perspectiva Sócio-Organizacional*, Aveiro, Universidade de Aveiro (Tese de Doutoramento; pol.).
- NETO-MENDES, António, (2004), “Regulação Estatal, Auto-Regulação e Regulação pelo Mercado – Subsídios para o Estudo da Profissão Docente” in Jorge Adelino COSTA, António NETO-MENDES e Alexandre VENTURA (org.), *Políticas e Gestão Local da Educação*, Aveiro, Universidade de Aveiro (no prelo).
- NOGUEIRA, João, 2000), “Jardins, Escolas e Município”, in Joaquim MACHADO, João FORMOSINHO, António Sousa FERNANDES, *Autonomia, Contratualização e Município*, Braga, Lusografe, (pp. 59-67).
- O.C.D.E., (1989), *As Escolas e a Qualidade*, Rio Tinto, Asa.
- OLIVEIRA, César, (direcção), (1996), *História dos Municípios e do Poder Local (dos Finais da Idade Média à União Europeia)*, Grandes Temas da Nossa História, Círculo de Leitores.
- PARDAL, Luís, (1993), *A Escola, o Currículo e o Professor*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- PARDAL, Luís, (1996), *Inovação Educacional: Uma Perspectiva Sociológica*, Aveiro, Universidade de Aveiro
- PARDAL, Luís, e CORREIA, Eugénia, (1995), *Métodos e Técnicas de Investigação Social*, Porto, Areal Editores.
- PERRENOUD, Philippe, (1994), “A escola deve seguir ou antecipar as mudanças da sociedade”?, in Thurler GATHER, e Philippe PERRENOUD, *A Escola e a Mudança, Contributos Sociológicos*, Lisboa, Escolar Editora.

- PERRENOUD, Philippe, (2002), *Aprender a Negociar a Mudança em Educação, Novas Estratégias de Inovação*, Porto, Asa.
- PINHAL, João, (1995), “Síntese do Debate”, in João BARROSO, João PINHAL, (org.), *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri, (pp. 53-58).
- PINHAL, João, (1997), “Os Municípios e a Descentralização Educacional em Portugal”, in Ana LUÍS, João BARROSO, João PINHAL, *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas, Actas do 1.º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*, Lisboa, (pp. 177-195).
- PINHAL, João e DINIS, Leandro, (s/d), *L' Autonomie des Entités Locales*, (texto policopiado).
- PIRES, Eurico Lemos, (1989), “Escolaridade Básica Universal, Obrigatória e Gratuita”, in Eurico Lemos PIRES e al, *O Ensino Básico em Portugal*, Rio Tinto, Asa, (pp. 9-40).
- PIRES, Eurico Lemos, (1995a), “Educação Básica: Um Novo Conceito, numa Perspectiva de Cuidados Primários de Educação”, in *Ciências da Educação: Investigação e Acção, Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciência da Educação*, I Volume, Sociedade portuguesa de Ciências da Educação, Braga, (pp. 425-440).
- PIRES, Eurico Lemos, (1995b), *Lei de Bases do sistema Educativo, apresentação e comentários*, Porto, edições ASA.
- QUIVY, Raymond, e CAMPENHOUDT, LucVan, (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- RAMOS, Conceição Castro e VINAGRE, Antão, (2003), “Descentralização Educativa e Poder Local: Linhas estratégicas da intervenção das autárquicas no Distrito de Setúbal”, in *Actas VI Congresso da SPCE, Resumos*, Évora, Departamento de Pedagogia e Educação, (p. 30).
- ROSA, Luís, (1992), *Sociologia da Empresa – Mudança e Conflito*, Lisboa, Editorial Presença
- SÁ, Virgínio, (2002), “As Políticas de Escolha da Escola pelos Pais: da Bondade das Intenções à Desilusão das Realizações, ou Talvez Não!”, in Jorge Adelino COSTA, António NETO-MENDES, Alexandre VENTURA, (org.) *Avaliação de Organizações Educativas*, Aveiro, Universidade de Aveiro (pp. 69-92) .

- SÁ, Virgínio, (2003), *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa*, Dissertação de Doutoramento, Braga, Universidade do Minho.
- SANCHES, Maria de Fátima Chorão, (1998), “Comentário”, in *Escola e Parcerias Educativas, Colóquio/ Educação e Sociedade*, Educação e Sociedade, n.º 4 – Nova Série, Outubro 98, (pp. 63-75).
- SANTOS, Brederode, (s/d), “Inovação Educacional”, in Manuela SILVA, e Maria Isabel TAMEN, *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian (pp. 385-412).
- SCHEIN, Edgar H., (1991), *Organizational Culture and Leadership: a Dynamic View*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- SELLTIZ, Claire, et al (1965) *Metodos de Investigacion en las Relaciones Sociales*, Madrid, Ediciones RIALP.
- SÉRGIO, António, (1972), *Obras Completas Ensaio*, Tomo III, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora.
- SILVA, Augusto Santos e PINTO, José Madureira (org.), (1986), *Metodologia das Ciências Sociais*, Edições Afrontamento, Porto.
- SILVA, Isabel Lopes, (2000), “Perspectivas de Educação Pré-Escolar: da Socialização à Educação”, *Actas / Proceedings Congresso Internacional Os Mundos Sociais e Culturais, da Infância, International Congress Childhood Social and Cultural Worlds*, II Volume, Braga, Universidade do Minho, (pp. 146-154).
- SIMÃO, José Veiga, (1995), “Educação e Poder Local”, in *Educação, Comunidade e Poder Local, Actas do Seminário Realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994, Lisboa*, C.N.E., Editorial do Ministério da Educação, (pp. 65-70).
- SOUSA, Rómulo, (2000), “Municípios e Autonomia das Escolas”, in Joaquim MACHADO, João FORMOSINHO, António Sousa FERNANDES, *Autonomia, Contratualização e Município*, Braga, Lusografe, (pp. 69-87).
- TEIXEIRA, Manuela, (1995), *O Professor e a Escola*, Amadora, McGraw-Hill.
- WEBER, Max, (1966), “Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal”, in Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

- WHITTY, Geoff, (1996), “Autonomia da Escola e Escolha Parental: Direitos do Consumidor Versus Direitos do Cidadão na Política Educativa Contemporânea”, in *Educação, Sociedade e Culturas*, n.º 5, (pp. 115-139).
- VALA, Jorge, (1986), “A análise de conteúdo”, in Augusto Santos SILVA e José Madureira PINTO, (org.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Edições Afrontamento, Porto (pp. 101- 128).
- VILAR, A .M., (1993), *Inovação e Mudança*, Rio Tinto, Edições Asa
- VILLAR, Maria Belén Caballo, (2001), *A Cidade Educadora*, Lisboa, Instituto Piaget.
- VILARINHO, Maria Emília, (2000), “As Crianças na Formulação das Políticas Educativas para a Infância”, in *Actas / Proceedings Congresso Internacional Os Mundos Sociais e Culturais, da Infância, Internacional Congress Childhood Social and Cultural Worlds*, III Volume, Braga, Universidade do Minho, (pp. 485-491).
- VILARINHO, Maria Emília, (2000), *Políticas de Educação Pré-Escolar em Portugal (1977-1997)*, Instituto de Inovação Educacional, Lisboa.
- ZÃO, Maria Emília Vilarinho, (1997), “Entre o Fado e a Paixão: Contributos para uma Análise Crítica do Desenvolvimento da Política Educativa para a Educação Pré-Escolar”, in Ana LUÍS, João BARROSO, João PINHAL, *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas, Actas do 1.º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*, Lisboa, (pp. 341-352).

Legislação consultada:

A Nível Administrativo e de Gestão:

Despacho n.º 40/75, de 8 de Novembro - Define o modelo de gestão das escolas do 1º Ciclo, então Escolas Primárias.

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro - Define o modelo de gestão do Ensino Preparatório e Secundário.

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro - Pretende redimensionar o perfil e a actuação das escolas (2.º e 3.º ciclos) nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, alargando, simultaneamente, a sua capacidade de diálogo com a comunidade.

Decreto-Lei N.º 172/91 de 10 de Maio - Define o novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos e Pré-escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário.

Decreto-Lei N.º 115-A/98 de 4 de Maio – Aprova o regime de autonomia, de administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário.

Ao Nível da Organização e Funcionamento dos Jardins de Infância:

Lei N.º 5/77 de 1 de Fevereiro – Cria o sistema público de educação Pré-Escolar.

Decreto-Lei N.º 542/79 de 31 de Dezembro – Estatutos dos Jardins de Infância.

Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho - Define as regras para a expansão da educação pré-escolar.

Parecer n.º 1/94 - Questiona a facto da Rede Pública de educação Pré-Escolar ter estagnado em termos de abertura de novos Jardins de Infância e também das diferenças existentes entre as diferentes redes.

Parecer n.º 2/95, do Conselho Nacional de Educação - Define as regras para a expansão da educação pré-escolar a propósito da Educação Pré-Escolar.

Decreto-Lei N.º 147/97 de 11 de Junho – Estabelece o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação Pré-Escolar e define o respectivo sistema de organização e funcionamento.

Lei N.º 5/97 de 10 de Fevereiro – Lei Quadro da Educação Pré-Escolar.

Ao Nível das Competências Municipais:

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março - Define mais competências para as autarquias no âmbito da educação.

Lei N.º159/99 de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Decreto-Lei N.º 7/2003 de 15 de Janeiro - Regulamenta as competências, composição e funcionamento dos conselhos municipais de educação e da carta educativa e o seu processo de elaboração, aprovação e efeitos.

Lei de Bases:

Lei n.º 5/73, de 25 de Julho – Bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo.

Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

A Nível Regional de Educação:

Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro - Criação das Direcções Regionais de Educação.

Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril - Lei orgânica do Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro - Leis orgânica do Ministério da Educação.

Constituição da República de 1976, de 2 de Abril

Anexos

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

ANEXO I: Guiões das entrevistas e questionários

ENTREVISTA SEMI – ESTRUTURADA DIRIGIDA AO PRESIDENTE DO CONSELHO EXECUTIVO

1 - Relação com os Jardins de Infância

? Como costuma contactar com os Jardins de Infância?

Contacta-as pessoalmente?

Contacta-as através das Associações de Pais?

Outra (especifique)

? Enquanto Presidente do C.E., que tipo de relação estabelece com os Jardins de Infância?

? Que tipo de relação estabelece a Câmara Municipal com os Jardins de Infância?

Tem um órgão de consultadoria (qual a composição)?

? Que meio de comunicação mais utiliza para contactar com o Jardim de Infância?

2 – Participação

? Tem conhecimento do PMIE?

? Sabe quem o elaborou?

? Como foi elaborado o P.M.I.E.?

Na sua opinião o P.M.I.E. foi elaborado em articulação com os interesses das escolas e dos jardins de infância? Ou foi elaborado de acordo com os interesses da C.M.? Ou conjugou as duas vertentes?

? Na sua opinião o P.M.I.E. pretende ser um documento em que:

É exigido às escolas que cumpram as actividades

Cada escola adere às actividades que mais lhe interessa

? O que pensa da intervenção/participação dos pais na escola?

? De que modo intervém a autarquia nos Jardins de Infância?

? O que pensa da intervenção da autarquia na escola?

3 - Competências da autarquia

? Está de acordo com as actuais competências autárquicas no âmbito da educação?

? Até que ponto as novas atribuições da autarquia na educação (com competências específicas no âmbito do ensino básico e educação pré-escolar) podem constituir contributos para a autonomia da escola?

? A autarquia já tem constituído o Conselho Municipal de Educação?

- ? Se sim, o que pensa da sua intervenção?
- ? É um órgão útil? Em que sentido?

4 - Organização escolar

- ? Como presidente do C.E. que tipo de relações de trabalho desenvolve com os outros elementos do C.E.?

5 - Gestão escolar

- ? Como Presidente do C. E. o que pensa do papel da autarquia na organização/escola?
- ? Como vê a gestão das escolas de acordo com o modelo do Dec. Lei n.º 115-A/98?
- ? Em que área ou domínios são mais necessários os órgãos de gestão? Em que área ou domínio “gastam” mais tempo?
- ? Na sua opinião qual deveria ser a composição dos órgãos de gestão das escolas?

6 - Articulação autarquia / agrupamentos de escola

- ? Como é que estão a ser articuladas as competências do conselho municipal de educação com as competências dos órgãos de gestão dos Agrupamentos?
- ? Que reuniões realizaram?
- ? Em que áreas se podem estabelecer parcerias com a autarquia?
- ? Que apoio financeiro dá a Autarquia aos projectos pedagógicos da iniciativa dos J. I. e apresentados pelo mesmos?
- ? Como responde o Agrupamentos às preocupações dos Jardins de Infância?
- ? Como é assegurada a coordenação entre a gestão pedagógica (da responsabilidade dos órgãos directivos dos estabelecimentos de ensino) e a gestão dos recursos humanos e materiais (da responsabilidade da autarquia, da CM)?

7 - Centralização/Descentralização

- ? Acha que os Agrupamentos deveriam intervir sem o envolvimento dos órgãos de Administração Central/e ou Regional? – Em que áreas?
- ? O que entende por descentralização?

ENTREVISTA SEMI – ESTRUTURADA DIRIGIDA

AO REPRESENTANTE DA AUTARQUIA

(Presidente da Câmara ou Vereador do Pelouro da Educação)

1 - Relação com os Jardins de Infância

? Como costuma contactar com as escolas, enquanto autarquia?

Contacta-as pessoalmente?

Contacta os órgãos de gestão dos Agrupamentos?

Contacta-as através das Associações de Pais?

Outra (especifique)

? Enquanto autarca, que tipo de relação estabelece com os Jardins de Infância?

? Que tipo de relação estabelece, a Câmara Municipal com os Jardins de Infância?

Conversa com as escolas e com os órgãos de gestão

Faz cumprir orientações

Decide sozinho o que fazer em relação às escolas

Tem um órgão de consultadoria (qual a composição)?

? Que meio de comunicação mais utiliza para contactar com o Jardim de Infância?

2 - Participação

? Quem elaborou o PMIE? (Várias divisões, grupos de pessoas)

? Como foi elaborado o P.M.I.E.?

O P.M.I.E. foi elaborado em articulação com os interesses das escolas e dos jardins de infância

O P.M.I.E. foi elaborado de acordo com os interesses da C.M

? O P.M.I.E. pretende ser um documento em que:

É exigido às escolas que cumpram as actividades

Cada escola adere às actividades que mais lhe interessa

? Que objectivos pretende alcançar com o P.M.I.E.?

? O que pensa da intervenção dos pais na escola?

? O que pensa da intervenção da autarquia na escola?

? O PMIE refere várias vezes a importância que tem envolver a comunidade. O que entende por comunidade? De que forma envolveu a comunidade no PMIE?

3 - Competências da autarquia

- ? Está de acordo com as actuais competências autárquicas no âmbito da educação?
- ? Até que ponto as novas atribuições da autarquia na educação (com competências específicas no âmbito do ensino básico e educação pré-escolar) podem constituir contributos para a autonomia da escola?
- ? A autarquia já tem constituído o Conselho Municipal de Educação?
- ? Se sim, o que pensa da sua intervenção/competência?
- ? É um órgão útil? Em que sentido?

4 - Gestão escolar

- ? Como autarca o que pensa do papel da autarquia na organização/escola?
- ? Enquanto autarca, participa em algum órgão de direcção de escola?
- ? Como é vista a sua presença no órgão de direcção da escola?
- ? Como vê a gestão das escolas de acordo com o modelo do Dec. Lei n.º 115-A/98?
- ? Considera que os órgãos de gestão das escolas são necessários?
- ? Em que área são mais necessários?
- ? Na sua opinião qual deveria ser a composição dos órgãos de gestão das escolas?

5 - Articulação autarquia / agrupamentos de escola

- ? Como é que estão a ser articuladas as competências do conselho municipal de educação com as competências dos órgãos de gestão dos Agrupamentos?
- ? Que reuniões realizaram?
- ? Em que áreas se podem estabelecer parcerias com os Agrupamentos/Jardim de Infância?
- ? Que apoio financeiro dá a Autarquia aos projectos pedagógicos da iniciativa dos J. I. e apresentados pelo mesmos?
- ? Como responde a Câmara Municipal às preocupações dos Agrupamentos?
- ? Como é assegurada a coordenação entre a gestão pedagógica (da responsabilidade dos órgãos directivos dos estabelecimentos de ensino) e a gestão dos recursos humanos e materiais (da responsabilidade da autarquia, da CM)?

6 - Centralização/Descentralização

- ? Acha que os Agrupamentos deveriam intervir sem o envolvimento dos órgãos de Administração Central/e ou Regional? – Em que áreas?
- ? Ao longo do PMIE refere-se várias vezes à descentralização. O que entende por descentralização?

7 – Outras informações

- ? Como se designa o serviço que presta acompanhamento e promove a educação no seu concelho?
- ? Qual a sua função?
- ? Qual a sua composição?

Qual a categoria, habilitações, competências e situação profissional de cada um desses elementos.

QUESTIONÁRIO DIRIGIDO A EDUCADORES DE INFÂNCIA

Este questionário é dirigido a Educadores de Infância e tem como objectivo recolher informação sobre a articulação entre os Jardins de Infância da Rede Pública e as Autarquias, no âmbito de um estudo de investigação para obtenção do grau de mestre. Nesse sentido venho pedir a sua colaboração. Peço-lhe que responda, com sinceridade. O tratamento da informação assegura o anonimato.

1. Idade:Anos		2. Tempo de serviço:Anos	
3.Situação Profissional	Quadro Unico	Quadro Geral de Vinculação	Contratada

4. Quantos lugares tem o Jardim de Infância em que trabalha?					
Um lugar:.....		Dois lugares:.....		Três lugares:.....	
5. Há quantos anos trabalha em Jardins de Infância neste concelho?.....Anos					

6. O Jardim de Infância onde trabalha tem componente de Apoio sócio-educativo? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)			
Sim.....		Não.....	

7. Se respondeu sim, indique qual ou quais: (Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)			
Prolongamento de horário:		Serviço de almoço:	

8. Quem faz o acompanhamento das crianças no prolongamento de horário? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)	
Auxiliar de Acção Educativa	
Educadora	
Técnica animadora	
Outro pessoal	

9. Quem faz o acompanhamento das crianças no serviço de almoço? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)	
Auxiliar de Acção Educativa	
Educadora	
Técnica animadora	
Outro pessoal	

10. Quem faz o recrutamento do pessoal que presta serviço na componente de apoio sócio-educativo? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Agrupamento de Escolas	
Câmara Municipal	
Junta de Freguesia	
Associação de pais	
Outra instituição	

11. Quem faz a gestão do pessoal que presta serviço na componente de apoio sócio-educativo? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Agrupamento de Escolas	
Câmara Municipal	
Junta de Freguesia	
Coordenadora do Jardim de Infância	
Associação de pais	
Outra instituição	

12. Qual o contributo do educador de infância no acompanhamento da componente de Apoio sócio-educativo? <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens assinalando com um X na quadrícula correspondente)</i>	
Não se envolve por opção própria	
Faz o acompanhamento	
Não se envolve porque não é necessário	
Intervém na elaboração do Plano de Actividades	

13. Como vê a presença de um elemento da autarquia nos órgãos de direcção do agrupamento? <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens assinalando com um X na quadrícula correspondente)</i>	
Como um intruso	
Como um colaborador	
Uma maneira mais rápida de conseguir um subsídio ou a manutenção do edifício	
Um membro de pleno direito	

14. Que tipo de relação estabelece a Câmara Municipal com os Jardins de Infância? <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
Decide sozinha o que fazer em relação às escolas	
Tem em consideração as propostas das educadoras de infância	
Faz cumprir orientações	
Conversa com a escola e com os órgãos de gestão	

15. O que pensa da participação dos pais nos órgãos de gestão da escola? <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
São intrusos	
São colaboradores	
São um recurso para conseguir rapidamente um subsídio ou a manutenção do edifício	
São membros de pleno direito	

16. Quando necessita de contactar com a autarquia para resolver questões de subsídios fá-lo: <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
Pessoalmente	
Através do Agrupamento	
Através da Associação de Pais	

17. Quando necessita de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com projectos fá-lo: <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
Pessoalmente	
Através do Agrupamento	
Através da Associação de Pais	

18. Quando necessita de contactar com a autarquia para resolver problemas de manutenção do edifício fá-lo: <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
Pessoalmente	
Através do Agrupamento	
Através da Associação de Pais	

19. No seu entender, qual das seguintes afirmações melhor define autonomia de escola: <i>(Coloque apenas um X na quadrícula que melhor corresponde à sua opinião)</i>	
"Dota as escolas com os meios para responder de forma útil e atempada aos desafios quotidianos."	
"campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (interna e externa)."	
"uma metáfora enclausurada no universo dos textos e dos discursos sobre realizações adiadas."	
"a escola conhecer-se e organizar-se com o objectivo de resolver os próprios problemas e identificar novas metas a atingir."	

20. O que pensa dos Agrupamentos de Escola? <i>(Coloque apenas um X na quadrícula que melhor corresponde à sua opinião)</i>	
São um convite a uma participação envolvente	
São uma cilada	
São um campo de reflexão crítica	
São uma aventura	
São uma moda	

21. Tem conhecimento do Plano Municipal de Intervenção Educativa do seu concelho? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)</i>	
Sim	Não

22. Deu o seu contributo para a elaboração do Plano Municipal de Intervenção Educativa? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)</i>	
Sim	Não

23. Se respondeu sim, indique qual o seu contributo na elaboração do Plano Municipal de Intervenção Educativa? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)</i>	
Sugestão de projectos	
Sugestão de actividades	
Calendarização	
Verbas a atribuir/definição de orçamentos	

24. Quando tem um problema no seu Jardim de Infância procura: <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
Resolvê-lo sozinha	
Contactar a autarquia	
Esperar que alguém o venha resolver	
Pedir colaboração aos pais	
Pedir colaboração ao Agrupamento	
Outros (especifique)	

25. Com quem costuma reunir para definir as actividades a desenvolver, decorrentes do Plano Anual de Actividades? <i>(coloque um X na quadrícula correspondente à sua situação)</i>	
Pais	
Professores da escola	
Autarquias	
Outros (especifique)	

26. Está de acordo com as actuais competências autárquicas no âmbito da educação, de acordo com o Decreto-Lei n.º 7/2003? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)

Sim		Não	
-----	--	-----	--

Porquê? _____

27. Participa em algum órgão de gestão do seu Agrupamento? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)

Sim		Não	
-----	--	-----	--

28. Se respondeu sim, indique qual e a função que desempenha nesse órgão?

29. A Câmara Municipal já tem o Conselho Municipal de Educação a funcionar? (qual a sua composição)? _____

30. Até que ponto as novas atribuições da autarquia na educação (com competências específicas no âmbito do ensino básico e pré-escolar) podem constituir contributos para a autonomia da escola? _____

31. Em que campos considera que se pode estabelecer parcerias entre os jardins de infância e a Câmara Municipal? _____

Muito obrigada pela sua colaboração

QUESTIONÁRIO DIRIGIDO A ENCARREGADOS DE EDUCAÇÃO

Este questionário é dirigido a encarregados de educação e tem como objectivo recolher informação sobre a articulação entre os Jardins de Infância da Rede Pública e as Autarquias, no âmbito de um estudo de investigação para obtenção de grau de mestre. Nesse sentido venho pedir a sua colaboração. Peço-lhe que responda com sinceridade. O tratamento da informação assegura o anonimato.

1. Idade:.....Anos	2. Habilitações literárias:.....	3. Sexo:.....	M: F:
4. Quantos lugares tem o Jardim de Infância que o seu filho frequenta? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua situação)</i>			
Um lugar			<input type="checkbox"/>
Dois lugares			<input type="checkbox"/>
Três lugares			<input type="checkbox"/>

5. O Jardim de Infância que o seu filho frequenta tem componente de Apoio sócio – educativo? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Sim	<input type="checkbox"/>
Não	<input type="checkbox"/>

6. Se respondeu sim, indique qual ou quais: <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Prolongamento de horário	<input type="checkbox"/>
Serviço de almoço	<input type="checkbox"/>

7. Quem faz o acompanhamento das crianças no prolongamento de horário? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Auxiliar de Acção Educativa	<input type="checkbox"/>
Educadora	<input type="checkbox"/>
Técnica animadora	<input type="checkbox"/>
Outro pessoal	<input type="checkbox"/>

8. Quem faz o acompanhamento das crianças no serviço de almoço? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Auxiliar da A.E.	<input type="checkbox"/>
Educadora	<input type="checkbox"/>
Técnica animadora	<input type="checkbox"/>
Outro pessoal	<input type="checkbox"/>

9. Quem faz o recrutamento do pessoal que presta serviço na componente de apoio sócio-educativo? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Agrupamento de Escolas	
Câmara Municipal	
Junta de Freguesia	
Associação de pais	
Outra instituição	

10. Quem faz a gestão do pessoal que presta serviço na componente de apoio sócio-educativo? <i>(Coloque um X na quadrícula que corresponde à situação do seu Jardim de Infância)</i>	
Agrupamento de Escolas	
Câmara Municipal	
Junta de Freguesia	
Associação de pais	
Coordenadora do Jardim de Infância	
Outra instituição	

11. Como vê a presença de um elemento da autarquia na direcção do agrupamento? <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens assinalando com um X na quadrícula correspondente)</i>	
Como um intruso	
Como um colaborador	
Uma maneira mais rápida de conseguir um subsídio ou a manutenção do edifício	
Um membro de pleno direito	

12. Que tipo de relação estabelece a Câmara Municipal com os Jardins de Infância? <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
Decide sozinha o que fazer em relação às escolas	
Tem em consideração as propostas das educadoras de infância	
Faz cumprir orientações	
Conversa com a escola e com os órgãos de gestão	

13. O que pensa da participação dos pais nos órgãos de gestão da escola? <i>(Escolha apenas um dos seguintes itens colocando um X na quadrícula correspondente)</i>	
São intrusos	
São colaboradores	
São um recurso para conseguir rapidamente um subsídio ou manutenção do edifício	
Um membro de pleno direito	

14. Tem conhecimento do Plano Municipal de Intervenção Educativa do seu concelho? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)	
Sim	
Não	

15. No seu entender, qual das seguintes afirmações melhor define autonomia de escola: (Coloque apenas um X na quadrícula que melhor corresponde à sua opinião)	
Dá às escolas os meios para responder aos desafios diários, que são diferentes de escola para escola.	
É uma distribuição de poderes, tanto dentro como fora da escola, e que influencia a escola a tomar as decisões necessárias.	
Uma palavra que só existe na teoria, mas que não é posta em prática nas escolas.	
A escola conhecer-se e organizar-se com o objectivo de resolver os próprios problemas e identificar novas metas a atingir.	

16. O que pensa dos Agrupamentos de escola? (Coloque apenas um X na quadrícula que melhor corresponde à sua opinião)	
São um convite a uma participação envolvente	
São uma cilada	
São um campo de reflexão crítica	
São uma aventura	
São uma moda	

17. Deu o seu contributo para a elaboração do Plano Municipal de Intervenção Educativa? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)	
Sim	
Não	

18. Se respondeu sim, indique qual o seu contributo na elaboração do Plano Municipal de Intervenção Educativa? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)	
Sugestão de projectos	
Sugestão de actividades	
Calendarização	
Verbas a atribuir/definição do orçamento	

19. Participa em algum órgão de gestão do seu Agrupamento? (Coloque um X na quadrícula que corresponde à sua opinião)			
Sim		Não	

20. Se respondeu sim, indique qual o órgão e a função que desempenha?

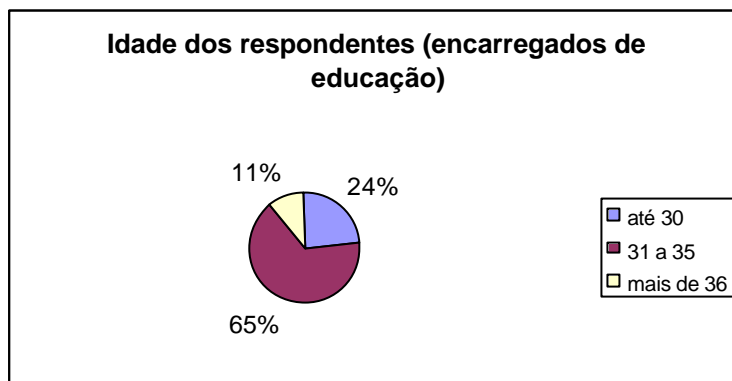
21. Em que campos considera que se pode estabelecer parcerias entre os jardins de infância e a Câmara Municipal? _____

Muito obrigada pela sua colaboração

ANEXO II: Resultado do tratamento efectuado aos questionários dirigido aos encarregados de educação e educadoras de infância

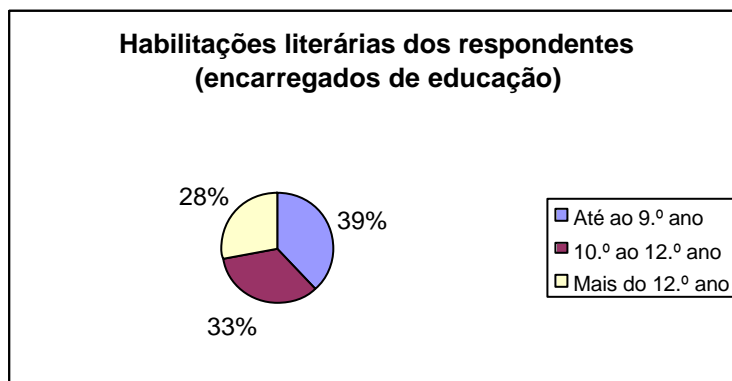
Resultados do tratamento efectuado aos questionários dirigidos aos encarregados de educação

Gráfico P1



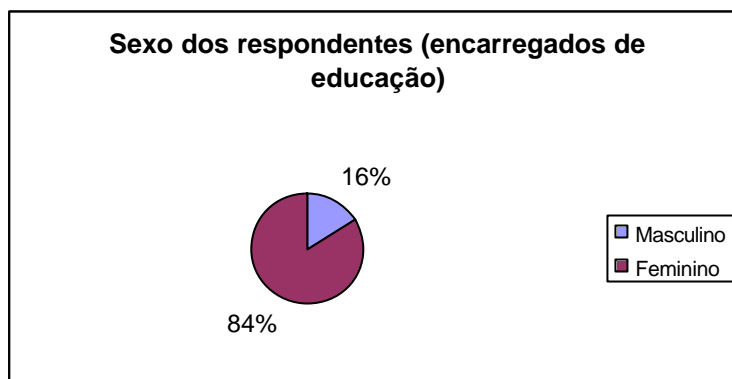
Os encarregados de educação respondentes, maioritariamente em 65%, têm entre 31 e 35 anos de idade. Até 30 anos responderam 24% e 11% tem mais de 36 anos.

Gráfico P2



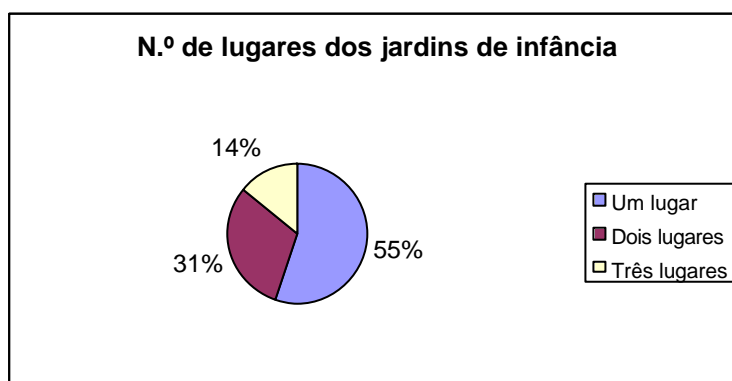
A maior percentagem de encarregados de educação inquiridos (39%), tem como habilitação literária até ao 9.º ano de escolaridade. Contudo, uma percentagem significativa (33%) tem entre o 10.º ano e o 12.º ano de escolaridade. E 28% tem habilitações superiores ao 12.º ano.

Gráfico P3



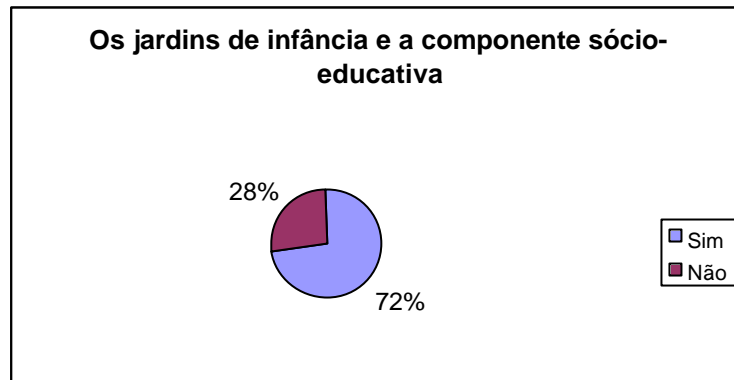
Maioritariamente os nossos respondentes são encarregados de educação do sexo feminino.

Gráfico P4



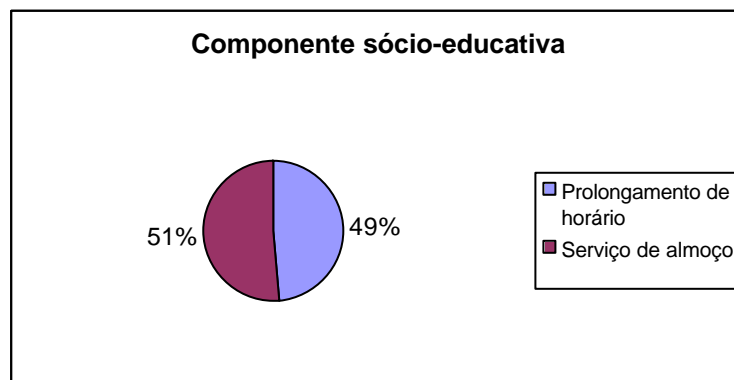
Os respondentes dos nossos inquéritos têm os filhos maioritariamente em jardins de lugar único. Todavia, 31% têm os filhos em jardins de dois lugares e 14% em jardins de infância de três lugares. A amostra é significativa da realidade do concelho. São dez jardins de infância de lugar único, quatro jardins de infância de dois lugares e um jardim de infância de três lugares, perfazendo um total de vinte e uma sala de jardim de infância.

Gráfico P5



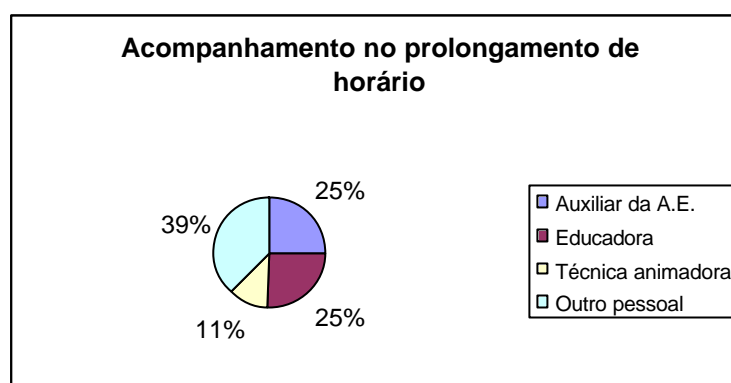
Pela leitura deste gráfico verificamos que dos encarregados de educação inquiridos 72% diz que os jardins de infância que os educandos frequentam têm componente sócio-educativa.

Gráfico P6



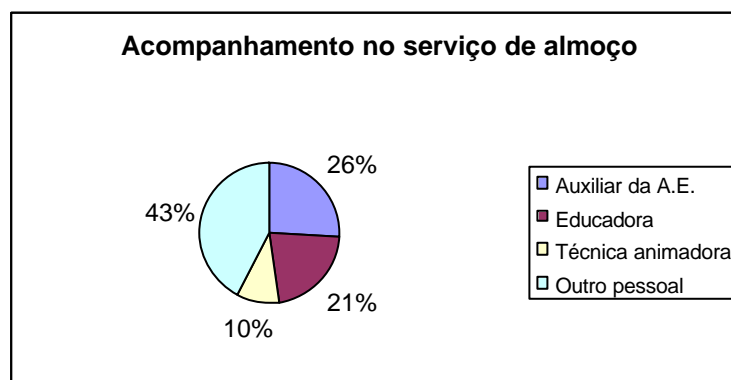
Os encarregados de educação que dizem que os jardins de infância dos seus educandos têm componente de apoio à família afirmam também que 51% tem serviço de almoço e 49% prolongamento de horário.

Gráfico P7



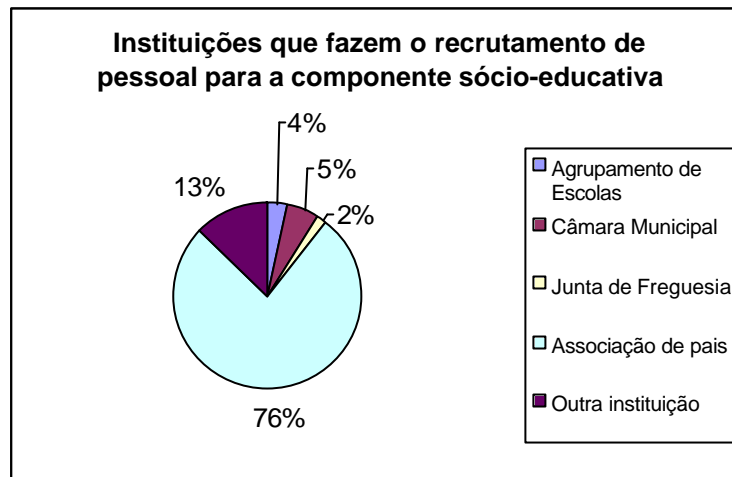
Os encarregados de educação dizem que o acompanhamento das crianças é feito no prolongamento de horário, em maior percentagem por outro pessoal. Salienciamos também em 25% dos casos que o acompanhamento é feito por educadoras e também em 25% por auxiliares da acção educativa. Só 11% diz que o acompanhamento é realizado por técnicas animadoras. Realçamos que as educadoras e as auxiliares mencionadas não são as mesmas que dinamizam a componente pedagógica.

Gráfico P8



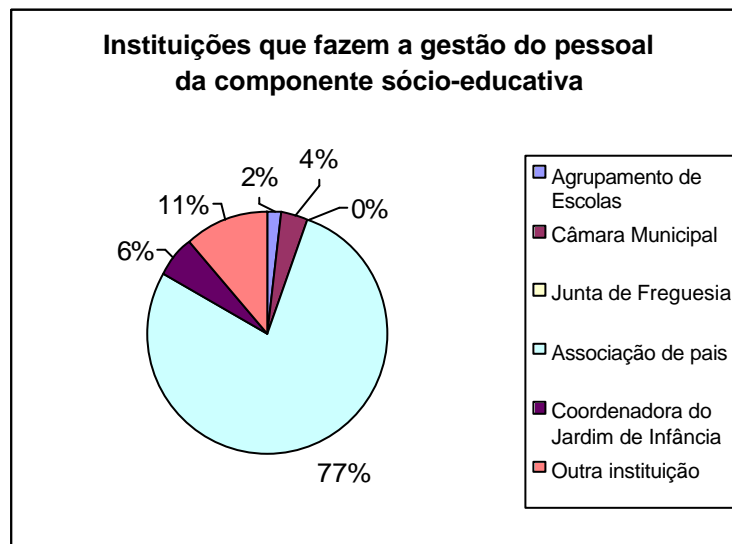
No acompanhamento do serviço de almoço verificamos uma situação análoga ao prolongamento de horário e os valores das percentagens do pessoal que desempenha funções neste serviço são semelhantes, oscilando um pouco os valores percentuais. Nota-se que no serviço de almoço a percentagem de outro pessoal é superior em relação à percentagem do prolongamento de horário, o que se justifica pela presença de mais pessoal assalariado.

Gráfico P9



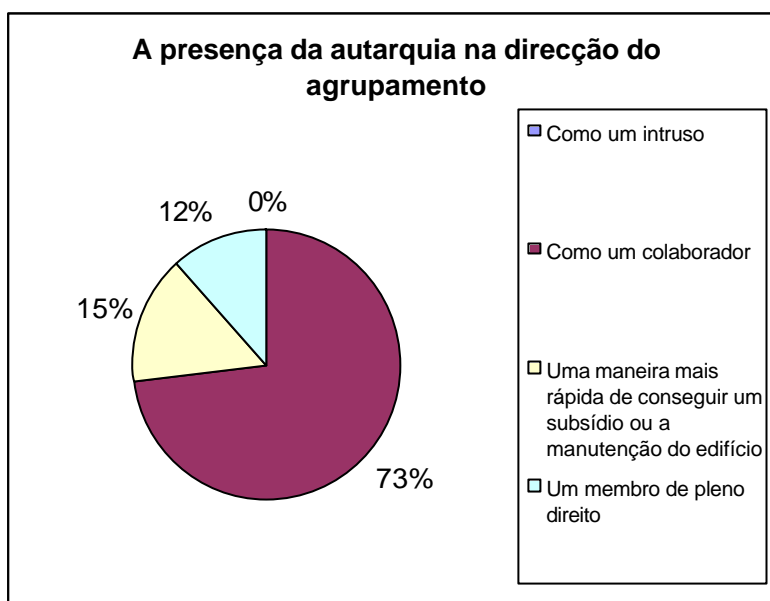
Quisemos saber junto dos encarregados de educação se estavam informados sobre quem faz o recrutamento de pessoal para a componente sócio-educativa e verificamos que a sua informação corresponde à realidade, sendo que maioritariamente são as associações de pais que fazem este recrutamento.

Gráfico P10



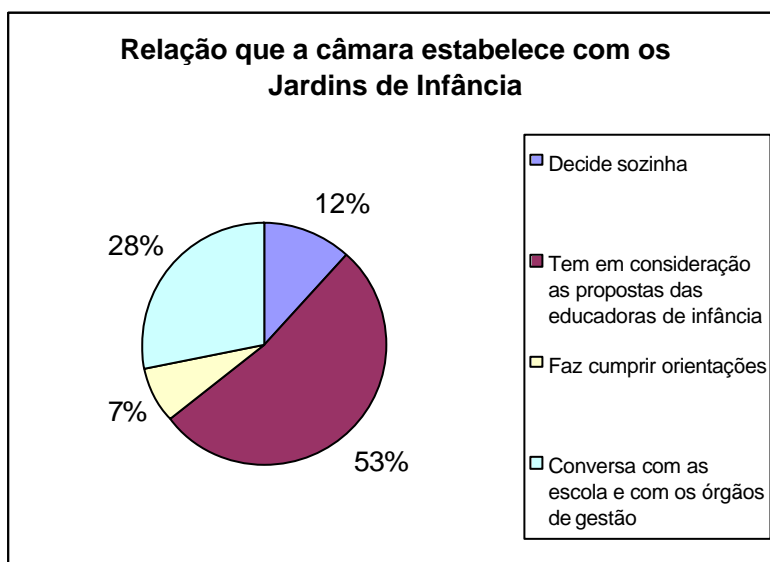
A questão colocada aqui aos encarregados de educação era semelhante à anterior e procurava saber quem faz a gestão do pessoal que presta serviço na componente sócio-educativa e continuamos a verificar que maioritariamente são as associações de pais que fazem a gestão desse pessoal.

Gráfico P11



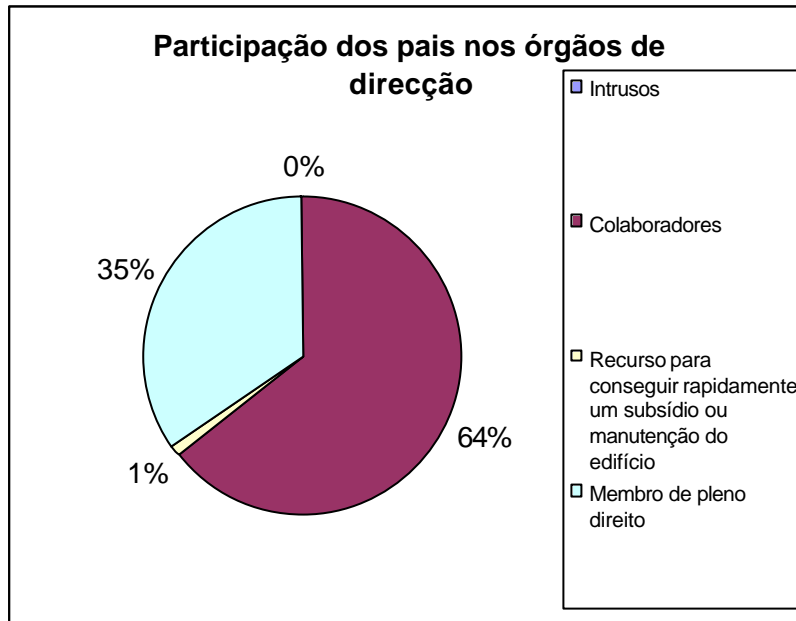
A presença da autarquia na direcção do agrupamento é percebida pelos encarregados de educação, maioritariamente como colaboradora.

Gráfico P12



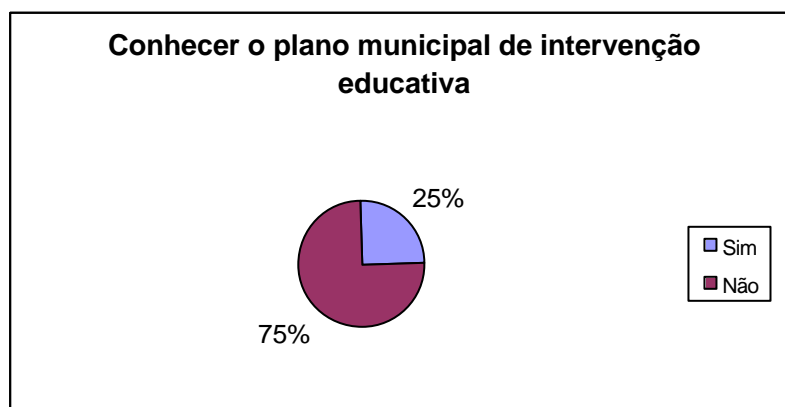
Maioritariamente em 53%, os encarregados de educação entendem que a autarquia tem em consideração as propostas das educadoras de infância na sua tomada de decisão.

Gráfico P13



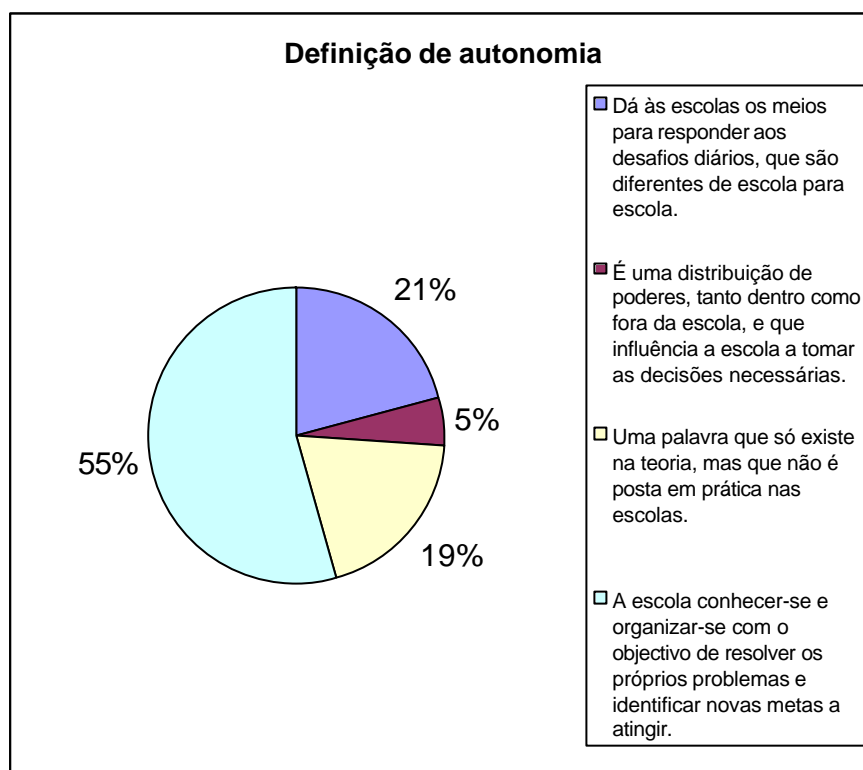
Os encarregados de educação consideram maioritariamente que a sua presença nos órgãos de direcção da escola é de colaboradores.

Gráfico P14



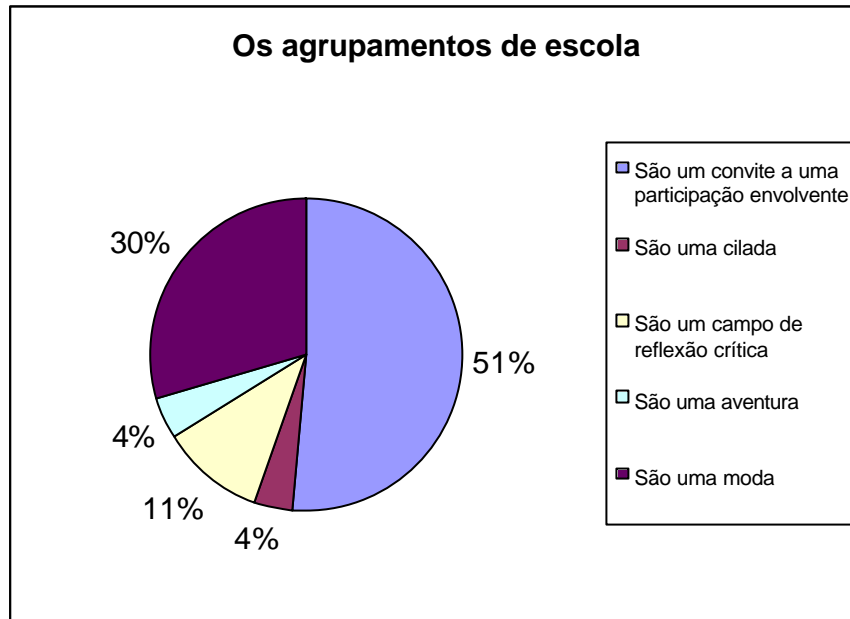
Dos encarregados de educação inquiridos, 75% diz não conhecer o PMIE.

Gráfico P15



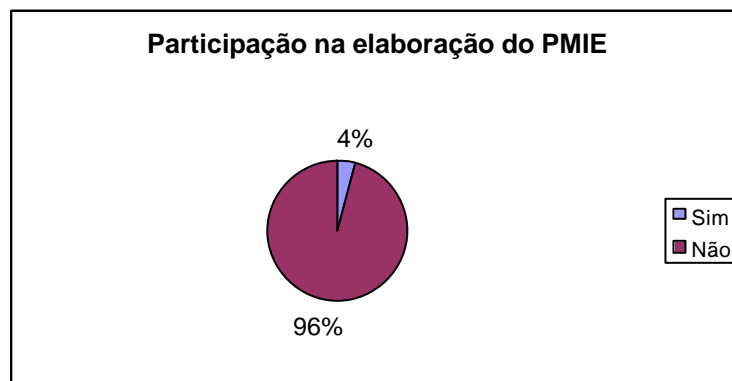
Foram apresentadas aos encarregados de educação algumas definições de autonomia para que escolhessem aquela que melhor se aproxima da sua visão. Maioritariamente (55%), os encarregados de educação posicionaram-se numa definição de autonomia de Berta Macedo que considera que a autonomia é a escola conhecer-se e organizar-se com o objectivo de resolver os próprios problemas e identificar novas metas a atingir.

Gráfico P16



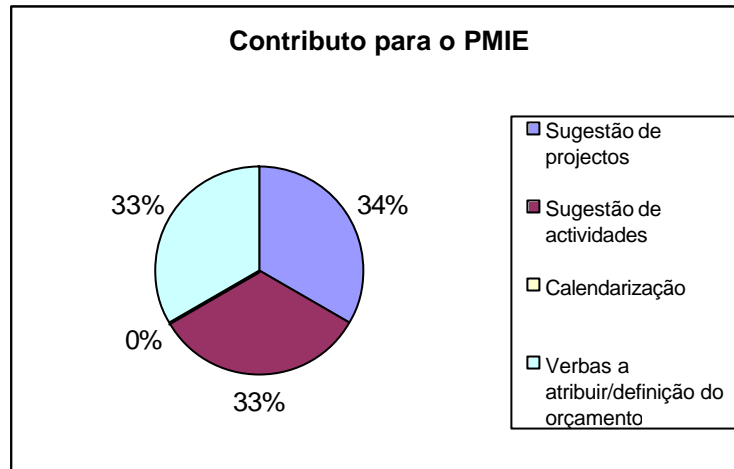
Também maioritariamente (51%), os encarregados de educação apreciam que os agrupamentos de escola são um convite a uma participação envolvente. Queremos ainda frisar que 30% dos inquiridos admite que os agrupamentos de escola são uma moda.

Gráfico P17



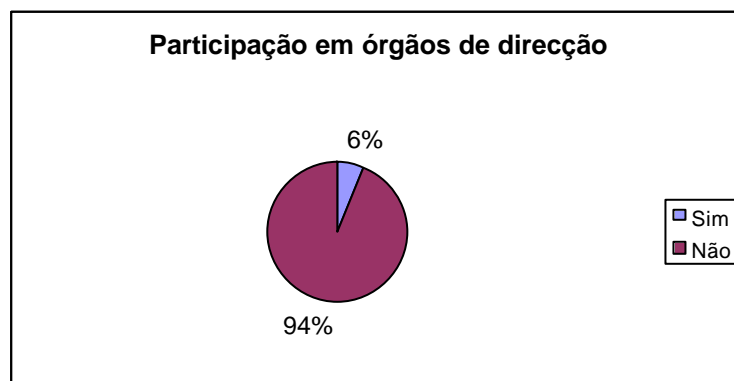
Os encarregados de educação quando inquiridos se participaram na elaboração do PMIE, 96% afirmam que não participaram.

Gráfico P18



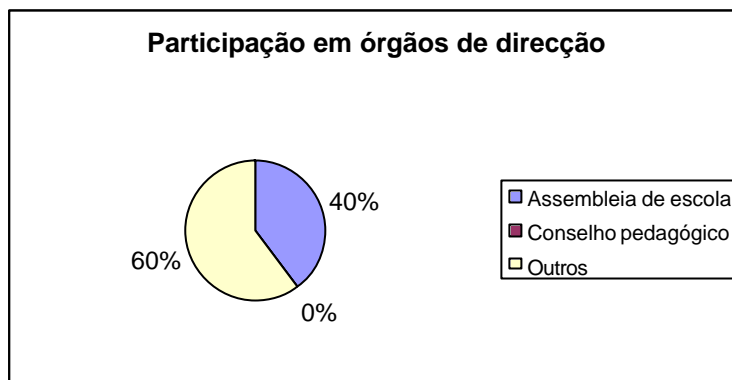
Dos 4% que dizem ter colaborado na elaboração do PMIE, o seu contributo (quase que equitativamente) foi dar sugestões para projectos, sugestões para actividades e que estiveram presentes na atribuição de verbas para os jardins de infância.

Gráfico P19



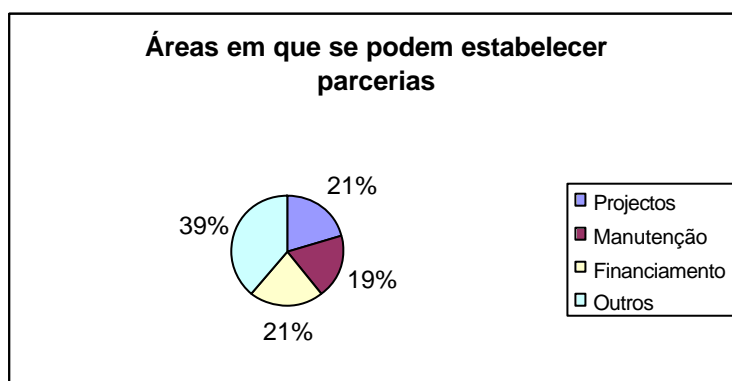
Dos encarregados de educação inquiridos apenas 6% diz participar em órgãos de direcção dos agrupamentos de escola.

Gráfico P20



Dos 6% que diz pertencer a órgãos de direcção dos agrupamentos de escola, 40% é membro de assembleias de escola e 60% é membro de outros órgãos, fazendo parte dos órgãos de direcção das associações de pais. Nenhum dos encarregados de educação inquiridos é membro do conselho pedagógico.

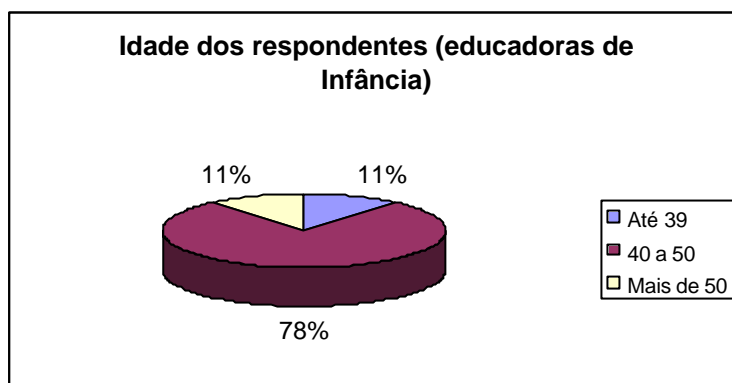
Gráfico P21



Esta questão era aberta e as categorias que encontramos distribuímos do modo que estão apresentadas na legenda. Neste quadro podemos apreciar a distribuição que os encarregados de educação fazem pelas áreas em que consideram que se deveria estabelecer parcerias com a autarquia. Salientamos que invocam com frequência o que já se realiza: natação, acção sócio-educativa e transportes. No item *outros*, destacamos actividades extra-curriculares e com associações de pais. Salientamos também a resposta de dois questionários que referem que as parcerias se devem “definir com as educadoras, os campos de interesse desse sector de ensino”.

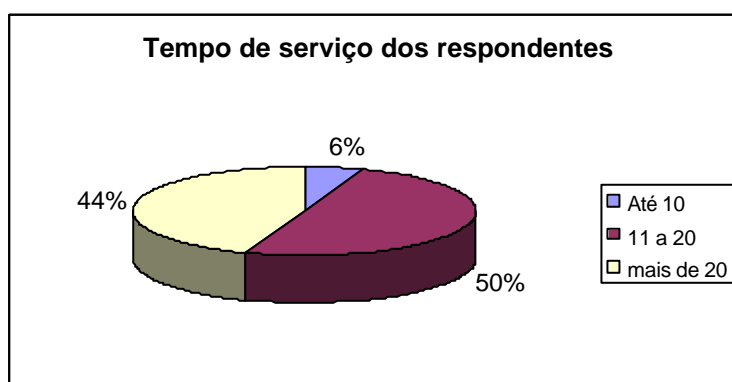
Resultados do tratamento efectuado aos questionários dirigidos às educadoras de infância

Gráfico D1



As nossas respondentes educadoras de infância maioritariamente (78%), têm entre os 40 e os 50 anos de idade.

Gráfico D2



As educadoras de infância inquiridas a maioria (50%) das respondentes tem entre 11 e 20 anos de serviço, 44% tem mais de vinte anos de serviço e apenas 6% tem até dez anos de serviço.

Gráfico D3



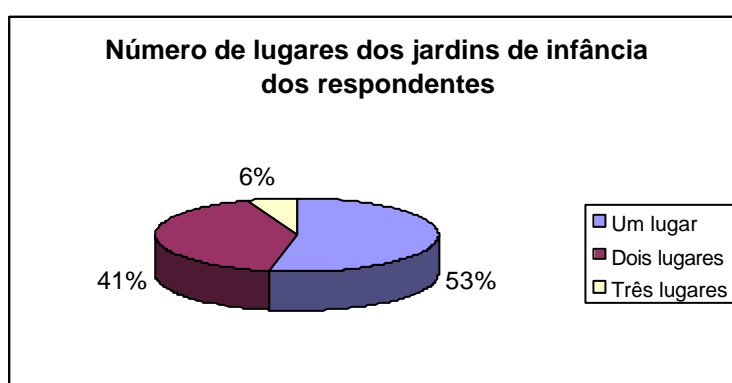
Maioritariamente (56%) das educadoras de infância dizem permanecer neste concelho à mais de dez anos (entre onze a vinte anos).

Gráfico D4



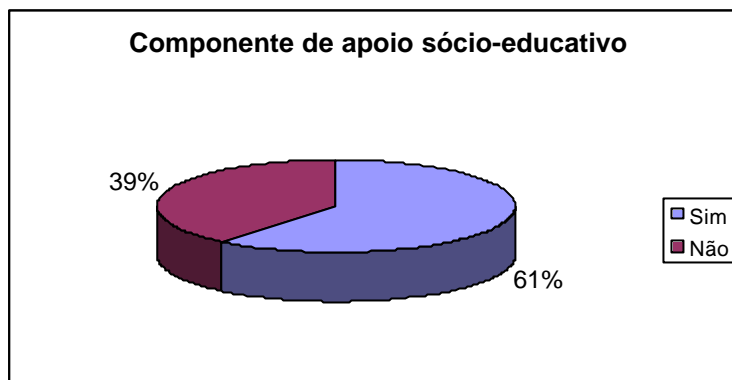
A situação profissional das inquiridas é maioritariamente do quadro único (94%), não tendo nenhuma educadora do quadro de vinculação e apenas 6% das inquiridas são contratada.

Gráfico D5



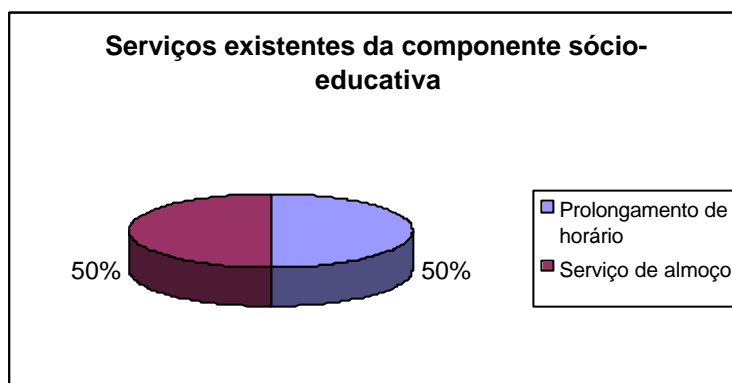
As respondentes pertencem na sua maioria a lugares únicos de jardins de infância (53%). Tal como na perspectiva dos pais, esta amostra aproxima-se da realidade do concelho.

Gráfico D6



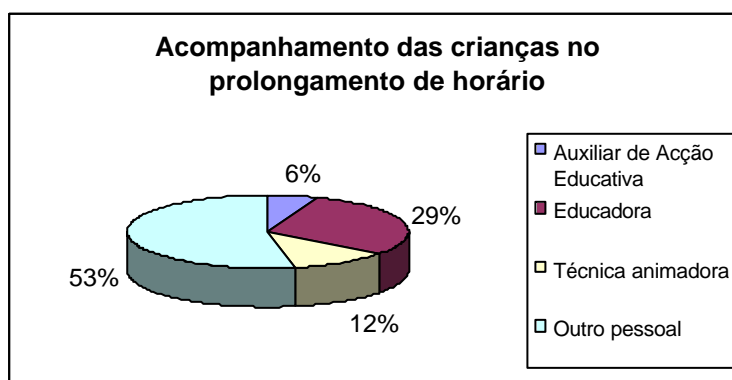
As educadoras respondentes dizem existir maioritariamente componente de apoio sócio-educativa em 61% nos seus jardins de infância.

Gráfico D7



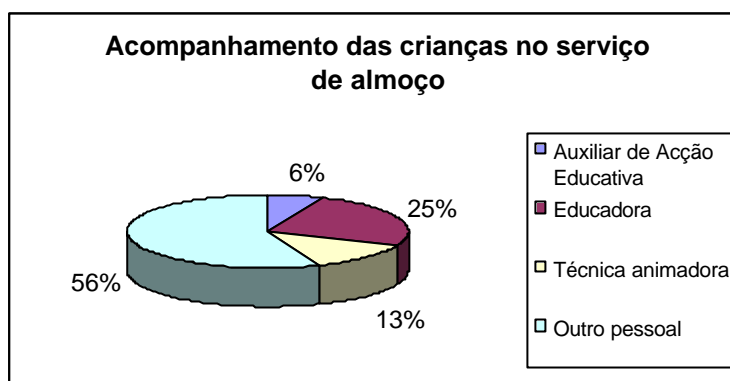
Nos jardins de infância em que existe componente de apoio à família, existem os dois serviços (prolongamento de horário e serviço de almoço) na mesma percentagem.

Gráfico D8



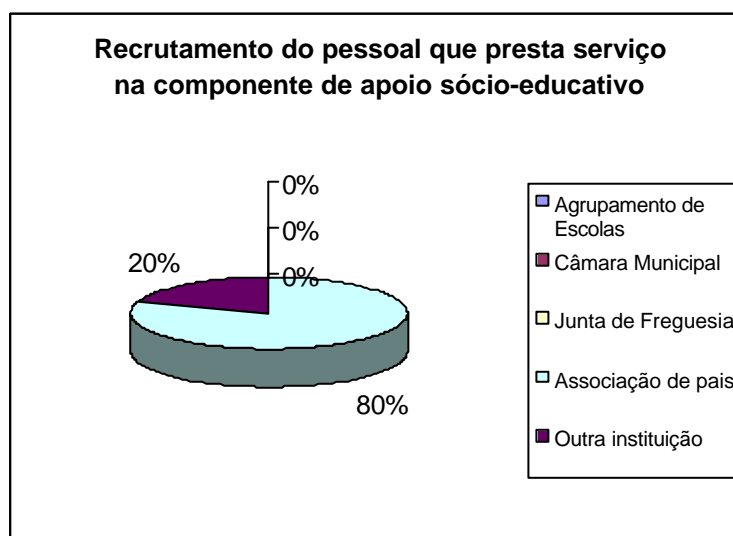
Segundo as educadoras de infância inquiridas, no prolongamento de horário, as crianças são acompanhadas, maioritariamente, por outro pessoal (pessoal assalariado).

Gráfico D9



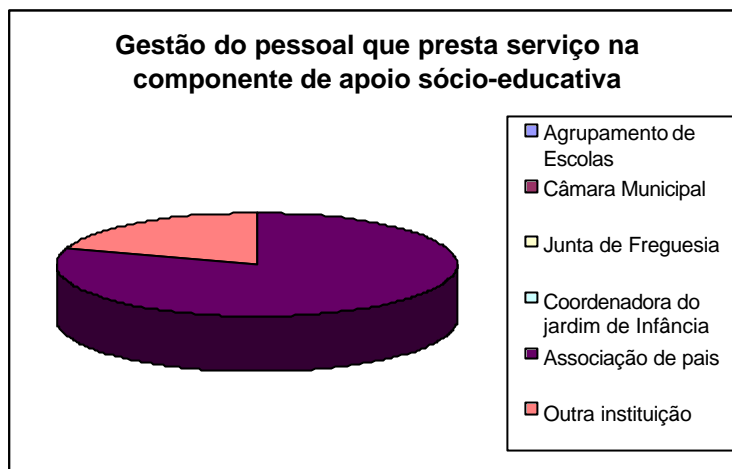
Tal como na opinião dos pais, também as educadoras de infância inquiridas dizem que o serviço de almoço maioritariamente é realizado por outro pessoal e a percentagem deste é ligeiramente superior ao acompanhamento realizado no prolongamento de horário.

Gráfico D10



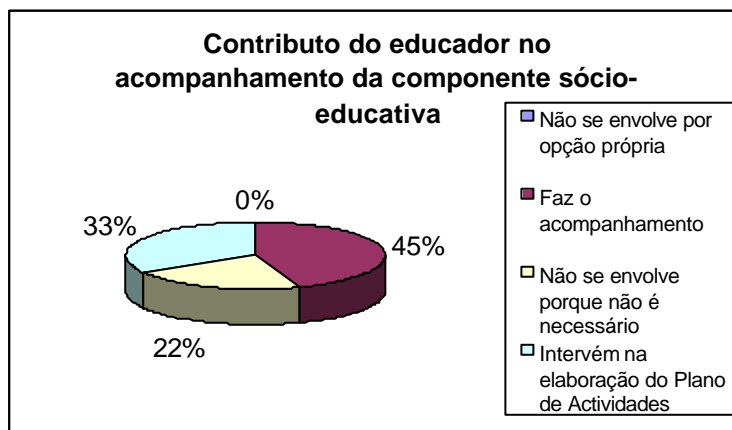
Como referimos na leitura realizada aos questionários dos encarregados de educação também aqui observamos que maioritariamente são as associações de pais que contratam o pessoal que presta serviço na componente sócio-educativa.

Gráfico D11



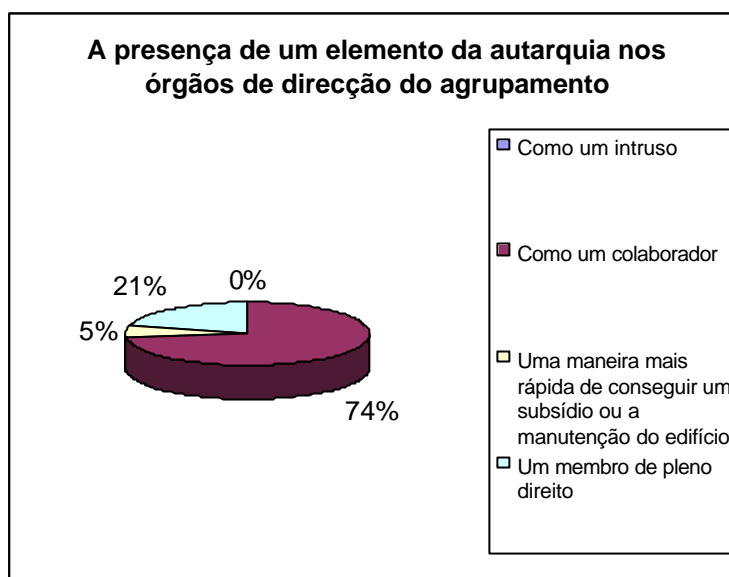
São as associações de pais que, para além da contratação do pessoal que presta serviço na componente sócio-educativa, maioritariamente também fazem a sua gestão.

Gráfico D12



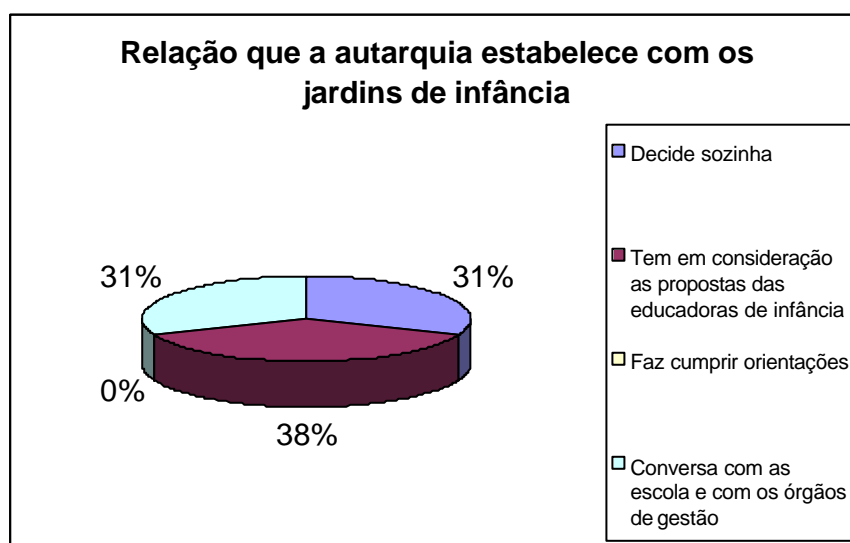
Numa percentagem de 45% as educadoras respondentes dizem que fazem o acompanhamento da componente de apoio à família. 33% dizem intervir na elaboração de um plano de actividades da componente sócio-educativa.

Gráfico D13



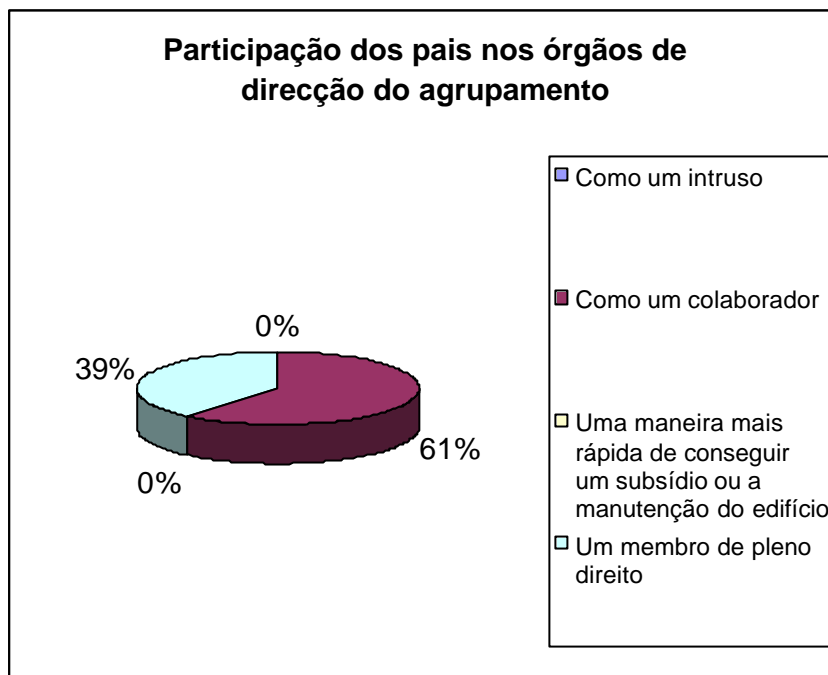
As respondentes percebem a presença de um elemento da autarquia nos órgãos de direcção do agrupamento maioritariamente como um colaborador.

Gráfico D14



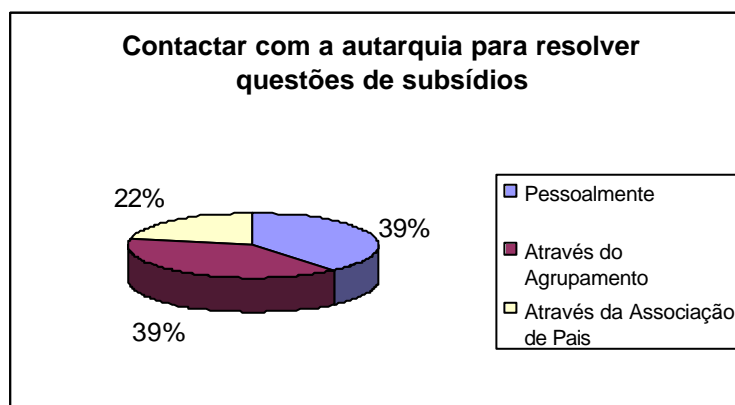
A percepção das educadoras inquiridas sobre o modo de actuar da autarquia é considerada, na sua maioria, (38%) que a autarquia tem em consideração as propostas apresentadas pelas educadoras de infância, na sua tomada de decisão. Contudo, 31% é de opinião respectivamente, que a autarquia conversa com as escolas e com os órgãos de gestão mas que também decide sozinha.

Gráfico D15



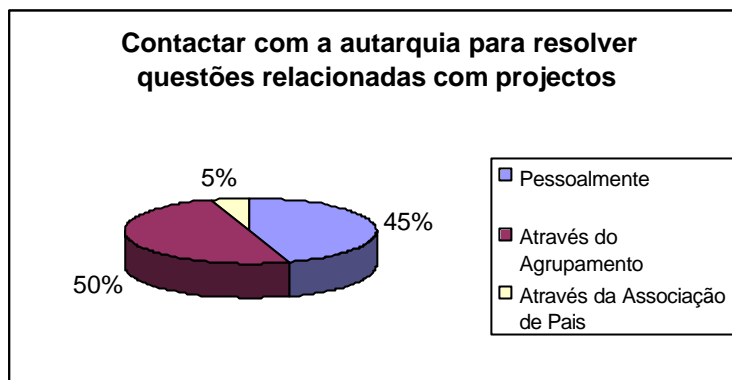
As educadoras de infância respondentes consideram a participação dos encarregados de educação nos órgãos de direcção dos agrupamentos maioritariamente como colaboradores.

Gráfico D16



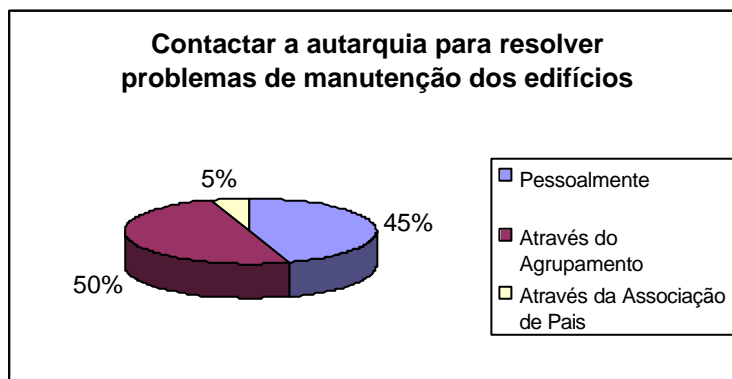
Quando as educadoras de infância inquiridas necessitam de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com subsídios, na sua maioria fazem-no pessoalmente ou através do agrupamento, em 39% respectivamente. É de realçar uma percentagem significativa que o faz através das associações de pais (22%).

Gráfico D17



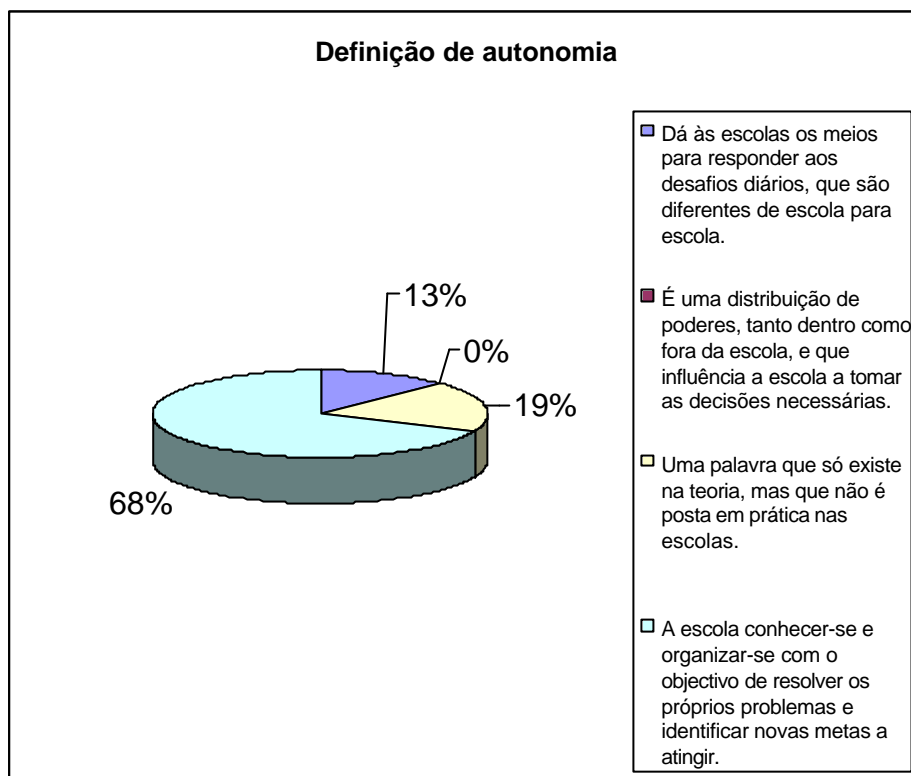
Quando as educadoras de infância inquiridas necessitam de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com projectos, na sua maioria fazem-no através do agrupamento, mas também o fazem pessoalmente (45%). É de realçar uma pequena percentagem de 5% que o faz através das associações de pais.

Gráfico D18



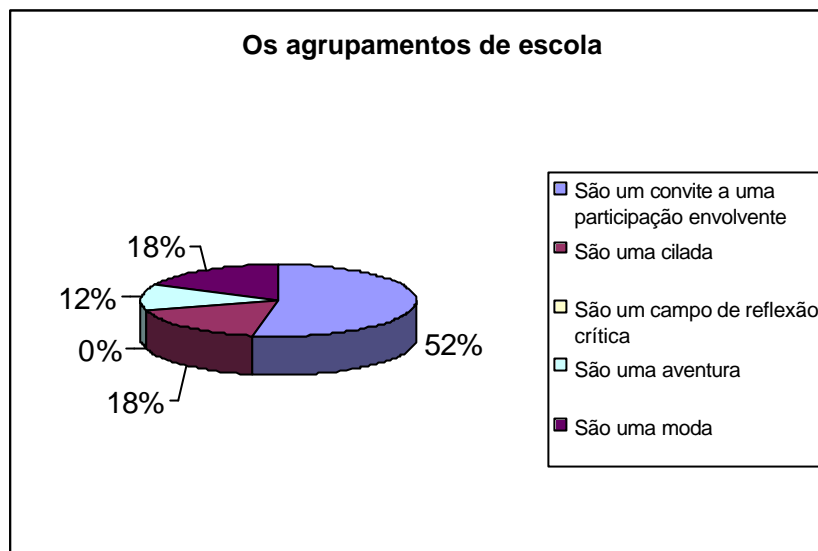
Quando as educadoras de infância inquiridas necessitam de contactar com a autarquia para resolver questões relacionadas com problemas e manutenção dos espaços escolares, na sua maioria fazem-no através do agrupamento e 45% pessoalmente. É de realçar a mesma percentagem de 5%, em relação a outros contactos, que o faz através das associações de pais.

Gráfico D19



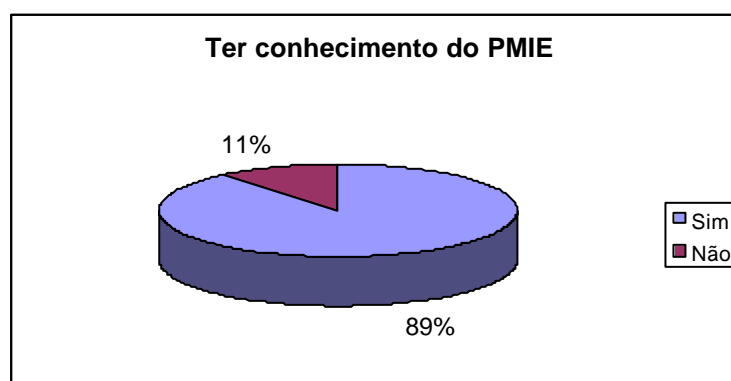
As respondentes situam a sua opinião sobre a definição de autonomia maioritariamente (68%) na perspectiva de Berta Macedo que a considera como um modo da “escola conhecer-se e organizar-se com o objectivo de resolver os próprios problemas e identificar novas metas a atingir” (1995, p.85). Uma percentagem de 19% de respondentes partilham da opinião de Licínio Lima para quem a autonomia é entendida como uma teoria que não se aplica na prática “metáfora enclausurada no universo dos textos e dos discursos sobre realizações adiadas” (2000, p.66). A perspectiva de António Nóvoa (1995, p.26) recebe 13% da concordância das educadoras respondentes e a definição de João Barroso (1997, p.20) não encontrou adeptos que partilhassem da sua opinião.

Gráfico D20



Tal como no ponto anterior nos socorremos de afirmações de vários autores para definir autonomia, também neste ponto, para recolher a opinião dos respondentes sobre os agrupamentos de escola, nos socorremos de algumas afirmações proferidas por Fátima Chorão Sanches (1998, p.70). Assim constatamos que mais de metade dos inquiridos (52%) considera que os agrupamentos de escola são um convite a uma participação envolvente. Os outros inquiridos calculam que são uma cilada e uma moda (18% respectivamente) e 12% considera que são uma aventura. Nenhum respondente situou a sua opinião nos agrupamentos como um campo de reflexão crítica.

Gráfico D21



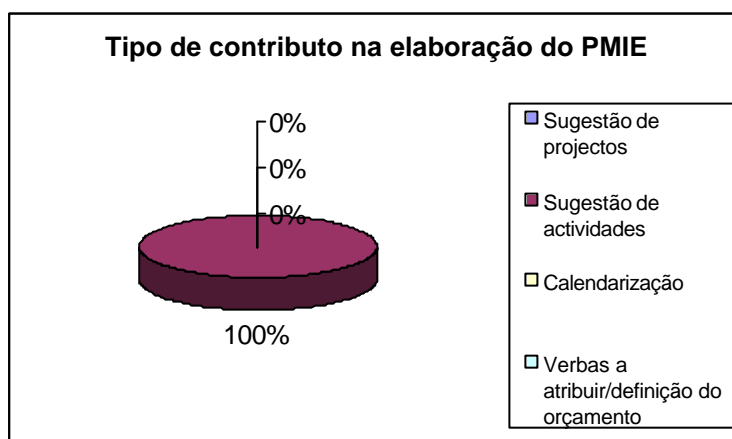
Maioritariamente (89%) as educadoras de infância dizem ter conhecimento do PMIE. Contudo 11% diz desconhecer este documento.

Gráfico D22



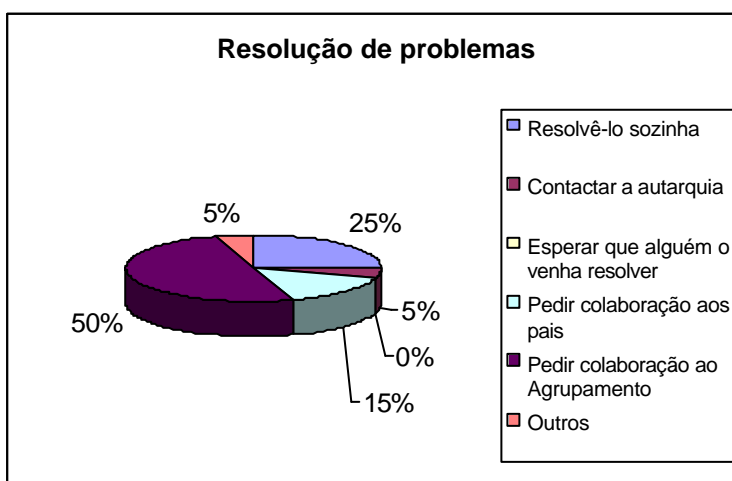
Apenas 6% das inquiridas diz ter contribuído para a elaboração do PMIE.

Gráfico D23



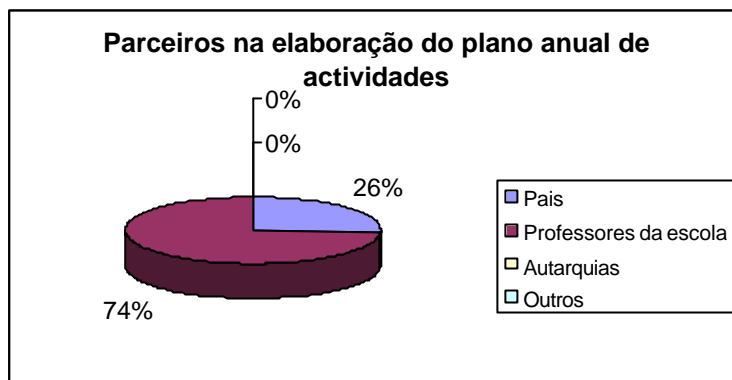
As educadoras que dizem ter participado na elaboração do PMIE, afirmam ter contribuído unicamente com sugestões de actividades.

Gráfico D24



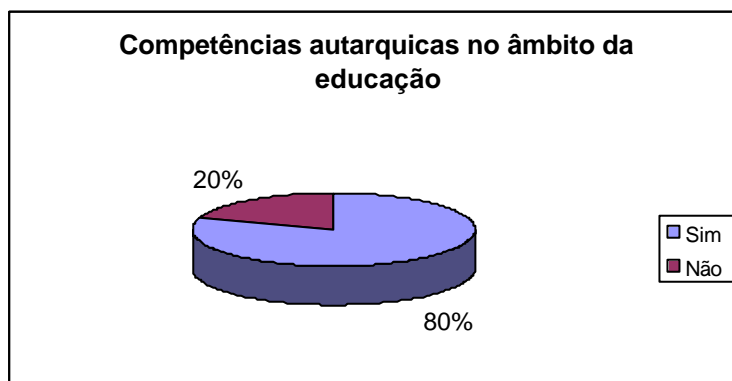
Para resolver problemas relacionados com o jardim de infância, metade das respondentes diz pedir a colaboração do Agrupamento.

Gráfico D25



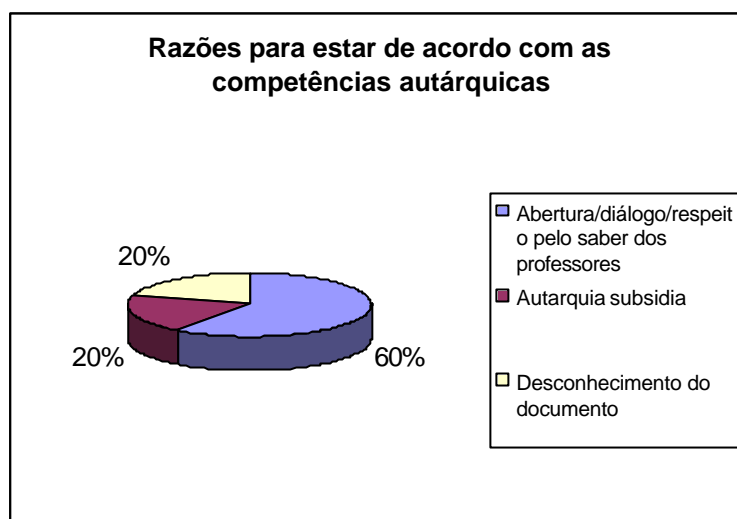
Para a elaboração do plano anual de actividades de cada jardim de infância, maioritariamente as educadoras fazem-no com os professores do 1.º ciclo. Também 26% dos educadores dizem que os pais participam na elaboração do plano anual de actividades.

Gráfico D26



Pela leitura do gráfico verificamos que 80% das educadoras está de acordo com as actuais competências autárquicas no âmbito do Decreto-Lei n.º7/2003, de 15 de Janeiro. Todavia, o número de respondentes a esta questão foi diminuto (apenas responderam cinco).

Gráfico D26 a (justificação)



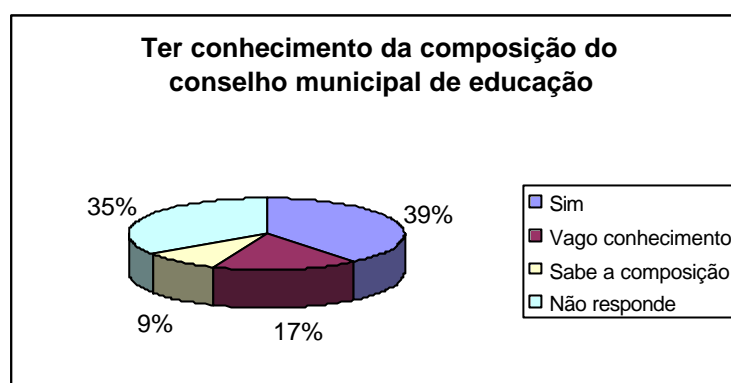
Para justificar a questão anterior apenas obtivemos quatro respostas, das que se tinham pronunciado a favor. Da análise das respostas obtidas e porque era uma resposta de tipo aberta, estabelecemos categorias e verificamos que 60% das respostas obtidas afirmam que o importante é a abertura, o diálogo e o respeito pelo saber dos professores.

Gráfico D27



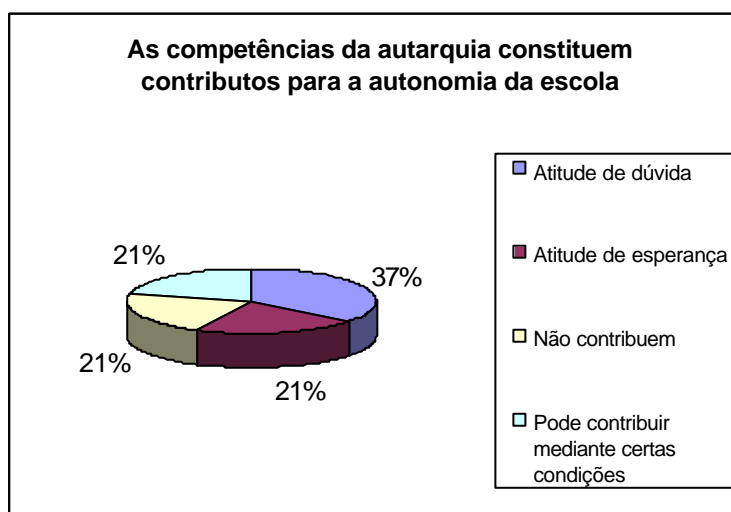
Só uma das respondentes diz pertencer a um órgão de gestão, esse órgão é a assembleia de escola.

Gráfico D29



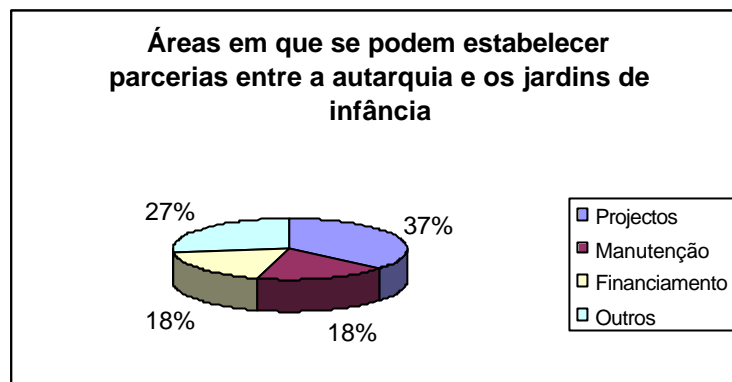
No universo das respostas, 39% das respondentes diz ter conhecimento da composição do conselho municipal de educação, mas apenas 9% sabe a sua composição. Também é de salientar que 35% dos inquiridos não responde a esta questão.

Gráfico D30



A questão colocada aos respondentes sobre se as competências da autarquia podem constituir contributos para a autonomia da escola, mostra na apreciação de 37% dos respondentes uma atitude de dúvida. Depois, em partes iguais de 21% mostram uma atitude de esperança, dizem poder contribuir para a autonomia da escola mediante certas condições, tal como a negociação de interesses e também dizem claramente não contribuir.

Gráfico D31



Na sua maioria (37%) os respondentes dizem que as áreas em que se podem estabelecer parcerias entre a autarquia e os jardins de infância é na área dos projectos. Em outros aspectos (27%) foi referido pelos respondentes: apoio sócio-educativo, desporto, cedência de transporte, acções de formação.

ANEXO III: Tratamento das Categorias

Quadro de Categorias

Conceito	Dimensão	Indicadores	Código			
1. Relação	1.1. Autarquia/ Jardim de Infância	? Modo de contacto	1.1.1		1.2.1	
		? Motivo de contacto	1.1.2		1.2.2	
		? Frequência de contacto	1.1.3		1.2.3	
		? Meios de comunicação utilizados	1.1.4		1.2.4	
	1.2. Agrupamento/ Jardim de Infância	? Diálogo com os jardins de Infância	1.1.5		1.2.5	
		? Fazer cumprir orientações	1.1.6		1.2.6	
		? Divulgação de informação	1.1.7		1.2.7	
		? Pedir opinião	1.1.8		1.2.8	
2.Participação	1.1. Educadoras	? Elaboração de documentos	2.1.1	2.2.1	2.3.1	2.4.1
		? Presença nos órgãos de gestão e direcção	2.1.2	2.2.2	2.3.2	2.4.2
	1.2. Pais	? Colaboração em actividades pedagógicas	2.1.3	2.2.3	2.3.3	2.4.3
		? Contratação de pessoal auxiliar	2.1.4	2.2.4	2.3.4	2.4.4
	1.3. Autarquia	? Colaboração na componente sócio-educativa	2.1.5	2.2.5	2.3.5	2.4.5
		1.4. Agrupamentos	? Assiduidade a reuniões	2.1.6	2.2.6	2.3.6
	? Aceitar propostas de colaboração		2.1.7	2.2.7	2.3.7	2.4.7
	? Dar opinião (a opinião ser aceite)		2.1.8	2.2.8	2.3.8	2.4.8
	? Auscultar		2.1.9	2.2.9	2.3.9	2.4.9

3. Competências da Autarquia	3.1. Recursos Humanos	? Colocação de pessoal auxiliar nos jardins de infância	3.1.1
	3.2. Recursos Materiais	? Apoio à componente sócio-educativa	3.1.2
		? Melhoramento e construção de edifícios	3.2.1
		? Equipamento e mobiliário	3.2.2
		? Material didáctico	3.2.3
	3.3. Recursos Financeiros	? Apoio a projectos	3.3.1
		? Subsídios	3.3.2
		? Funcionamento	3.3.3
	3.4. Educativas	? Oferta pedagógica	3.4.1
		? Competências do conselho municipal de educação	
			3.4.2
4. Organização escolar	4.1. Modelo burocrático	? Hierarquia de autoridade e de funções	4.1.1
		? Clara distinção de competências	4.1.2
		? Normatização da acção	4.1.3
	? Uniformidade de rotinas e procedimentos		
	4.2. Modelo empresarial	? Continuidade da organização	4.1.4
		? Planificação e identificação dos objectivos a atingir	4.2.1
		? Divisão do trabalho e especialização	4.2.2
	4.3. Modelo democrático	? Eficiência e produtividade organizacional	4.3.1
		? Trabalho de equipa	
		? Co-responsabilização de todos os elementos na elaboração, organização e execução dos projectos	
	4.4. Modelo político	? Decisões por consenso e compromisso	4.4.1
		? Processos de representação formal	4.4.2
		? Funcionamento na base dos interesses, das coligações, do conflito, do poder e das negociações	
	4.5. Modelo Cultural	? Especificidade de cada escola	4.4.2
		? Identidade e valores partilhados	
5. Gestão escolar	5.1. Decreto-Lei n.º115-A/98	? Desempenho da autarquia no agrupamento	5.1.1
		? Participação em órgãos de direcção da escola	5.1.2
		? Como é vista a presença da autarquia no órgão de direcção	5.1.3
		? Composição dos órgãos de gestão	5.1.4
		? Necessidade dos órgãos de gestão	5.1.5
		? Domínios em que são mais	

5. Gestão escolar		necessários os órgãos de gestão ? Em que áreas gastam mais tempo os órgãos de gestão ? Vantagens deste modelo ? Desvantagens deste modelo ? Dificuldades ? Modo de funcionamento dos órgãos de gestão	5.1.6 5.1.7 5.1.8 5.1.9 5.1.10 5.1.11
6. Centralização	6.1. Vantagens 6.2. Consequências	? Aplicação mais fácil do poder de controlo ? Visão global dos administradores ? Instrumento de controlo financeiro ? Tomada de decisão individual ? Passividade ? Sentimento de incompetência ? Evita a mobilização das comunidades locais	6.1.1 6.1.2 6.1.3 6.1.4 6.2.1 6.2.2 6.2.3
7. Descentralização	7.1. Razões 7.2. Medidas 7.3. Vantagens 7.4. Desvantagens	? Ordem financeira ? Ordem educativa ? Protagonismo municipal ? Crise dos sistemas centralizados ? Reconhecimento local ? Instalações ? Gestão do pessoal ? Implementação de projectos educativos de âmbito local ? Componentes locais do currículo ? Acção sócio-educativa ? Técnicas (a proximidade, a previsibilidade, a maior flexibilidade) ? Políticas (gestão dos interesses locais) ? Educativas (mais baixas taxas de toxicodependência, marginalização e insucesso escolar) ? Carências financeiras ? Reprodução burocrática	7.1.1 7.1.2 7.1.3 7.1.4 7.1.5 7.2.1 7.2.2 7.2.3 7.2.4 7.2.5 7.3.1 7.3.2 7.3.3 7.4.1 7.4.2
	8.1. Decretada 8.2. Real (construída)	? Ter conhecimento dos documentos ? Não ter conhecimento dos documentos ? Novas atribuições da autarquia ? Modo como estão a ser implementados ? Oferta pedagógica facultativa	8.1.1 8.1.2 8.2.1 8.2.2 8.2.3

8. Autonomia	8.3. Contrapontos da autonomia	? Vantagens	8.2.4
		? Prestação de contas	8.3.1
		? Participação	8.3.2
		? Regulação do Estado	8.3.3
	8.4. Condicionantes à autonomia	? Diferentes graus de desenvolvimento das escolas	8.3.4
		? Centrais	8.4.1
			8.4.2
	8.5. Riscos da autonomia	? Locais	8.4.3
		? Dos actores	8.4.4
		? Falta de meios	8.5.1
		? Miséria	8.5.2
			8.5.3
		? Localismo	8.5.4
		? Incompetência	8.5.5
? Corporativa			
? Desigualdade			
9. Mudança		? Esperança na mudança	9.1
		? Mudança progressiva	9.2
		? Resistência à mudança	9.3

RESULTADOS DO QUADRO DE CATEGORIAS

1. Relação

1.1. Autarquia/Jardim de infância

Modo de contacto (1.1.1)	E1	Nós gostamos muito do contacto directo. 1 É directamente com ela [educadora] que falamos. 1 Também nos socorremos do telefone, do presencial, reunimos várias vezes 2
	E2	
	E3	e a câmara faz isso a nível de contacto pessoal com cada jardim, com cada escola. 7 Da mesma forma eles continuavam a privilegiar o contacto directo com o jardim de infância e com as escolas do 1º ciclo, mas não se excluía o agrupamento e as propostas que ia fazer às escolas e aos jardins passavam pelo nosso conhecimento. 7 Através de correio, mandam officios 32
	E4	Conversar com os jardins de infância, quando quer alguma coisa ou conversa com o Conselho Executivo? No fundo usa as duas estratégias. 6 A câmara contacta os educadores, elas vão à câmara e a reunião é feita assim, 7

Motivo de contacto (1.1.2)	E1	Queremos falar com a educadora ou a professora algum assunto referente à escola ou ao jardim é directamente com ela que falamos. 1 Depois temos sim, um outro canal, quando são propostas, 1 Agora quando é aquela questão pontual, a intervenção A ou o autocarro B, directamente. É a falar mano a mano que a gente se entende. 1
	E2	
	E3	e comunicam que se vai fazer aquela actividade, quantos meninos vão, quantos professores estão 32
	E4	Quando quer, por exemplo: há um projecto que a Câmara propõe já há alguns anos aos jardins de infância que é a natação. Ela costuma contactar-nos, tem uma reunião no princípio (do ano lectivo) com os executivos em que nos diz, normalmente que vai manter o projecto e fala-nos da modalidade, como vai ser, depois tem a reunião com as educadoras para combinar já mais a nível de pormenor, como vai ser a entrada, como deve proceder dentro da piscina, coisas que já todos os anos se fazem mas às vezes vão aperfeiçoando, portanto há as duas modalidades. 6 a câmara contacta as educadoras, elas vão à câmara e a reunião é feita assim, 7

Frequência de contacto (1.1.3)	E1	reunimos várias vezes. 2
	E2	
	E3	
	E4	Quando quer, por exemplo: há um projecto que a Câmara propõe já há alguns anos aos jardins de infância que é a natação. Ela costuma contactar-nos, tem uma reunião no princípio (do ano lectivo) com os executivos em que nos diz, normalmente que vai manter o projecto e fala-nos da modalidade, como vai ser, depois tem a reunião com as educadoras para combinar já mais a nível de pormenor, como vai ser a entrada, como deve proceder dentro da piscina, coisas que já todos os anos se fazem mas às vezes vão aperfeiçoando, portanto há as duas modalidades. 6

Meios de comunicação utilizados (1.1.4)	E1	ou in loco, por telefone, ou por carta. 1 Também nos socorremos do telefone, do presencial, 2
	E2	
	E3	A câmara passa a comunicação a todos os professores e a todos os elementos do C.E. na medida em que apresenta o plano de actividades a toda a gente. 31 Através de correio, mandam officios 32
	E4	Reunião 6

Diálogo com os	E1	
----------------	----	--

jardins de infância (1.1.5)	E2	as educadoras que participam nos projectos da câmara, e aí normalmente elas são convocada directamente pela câmara, convidadas, neste caso. 24 É um papel um pouco formal. Reúne-se de onde a onde, não com reuniões calendarizadas por questões de necessidade. Mas a autarquia se poder fazer em contacto directo com as escolas faz. Passa por cima do Agrupamento. 36
	E3	A câmara passa a comunicação a todos os professores e a todos os elementos do C.E. 31
	E4	Eles [autarquia] vão ouvindo as educadoras. Aliás eles ouvem mais as educadoras do que as do 1º ciclo, que às vezes elas [professoras] queixam-se. 44

Fazer cumprir orientações (1.1.6)	E1	
	E2	Há muitas circunstâncias em que a câmara é um pouco autocrata. Decide, envia para as escolas, faz chegar as suas orientações e eu digo autocrata pelo seguinte: porque eles não admitem que os jardins de infância já têm actividades ou as escolas e portanto participar na actividade da câmara é complicado em determinados calendários. E então fazem um convite que passa quase a uma exigência. 3
	E3	A primeira vez que os planos da actividade foram propostos, foram propostos pela câmara e foram de certa maneira impostos, se é que se pode dizer assim. 7
	E4	O 1º ciclo também tem um projecto de educação física. Deslocam-se a um pavilhão e o transporte é alugado pela câmara. Aí a câmara decide o dia e a hora do transporte. Portanto é a câmara que decide e depois transmite às escolas. 10

Divulgação de informação (1.1.7)	E1	
	E2	
	E3	As propostas que ia fazer às escolas e aos jardins passavam pelo nosso conhecimento. 7 Na última reunião que o agrupamento teve, somente o nosso Agrupamento de escolas de B com o presidente da câmara, foi pedido pelo Sr. Presidente da câmara que nós sensibilizássemos os educadores e os pais para cumprirem o que está no PMIE na medida em que foi um documento aprovado por todos os elementos do CME porque a câmara acha e eu também acho, que faz uma oferta educativa que não é muito vulgar. E portanto a câmara lamenta, e eu também, que não se aproveite esta oferta educativa que se faz, nomeadamente a natação. 21 A câmara passa a comunicação a todos os professores e a todos os elementos do CE na medida em que apresenta o plano de actividades a toda a gente. 31
	E4	A nível dos tais projectos [PAPE], a primeira proposta e a mensagem que foi passada para as professoras e para as educadoras, não passou pelo executivo. Nós alertámos para a necessidade de que como havia dinheiro tinha que passar por nós, executivo. Se o dinheiro tem de passar por nós, nós não o podemos receber sem saber para o que é. E a partir desse momento, nós tivemos conhecimento de que vai ser dada, novamente, hipótese, aos professores e educadores para concorrer aos projectos. 51

Pedir opinião (1.1.8)	E1	Depois há uma parte que é fundamental que são os nossos parceiros. Para ter uma ideia, nós antes de começarmos a elaborar o PMIE de 2003/2004, entregámos a todos os elementos que compõem o Conselho Municipal de Educação um exemplar do ano passado, para que pudessem apresentar propostas. Em função dos contributos que poderiam surgir daí, e em função também das avaliações e de alguns contributos que fomos recebendo ao longo de todo o ano. Porque nós apelamos todos os anos, a todo o corpo docente, aos nossos parceiros, que auxiliem com ideias, com críticas construtivas, enfim. E em função de todo este encadeado é que nasce o PMIE. 5
	E2	
	E3	
	E4	E se no entanto uma escola lhe telefonar [ao presidente da câmara] ou pessoalmente falar, regra geral, entra em acordo. 11 Eu penso que houve tentativas, de pelo menos, de convidar [por parte da autarquia]. 20 Ele [presidente da câmara] foi-nos auscultando, ou ao Agrupamento, ou em reunião em presença dos documentos. 21 E esse acerto [de diversas actividades] foi feito depois de consultar os executivos. Houve essa preocupação 42

**1.2. Agrupamento/
Jardim de infância**

Modo de contacto (1.2.1)	E1	
	E2	muitas vezes telefonicamente. 1 os jardins ainda não têm computadores é difícil de outra forma. 1 Portanto, há reunião de ano, grupo. E aí é mais fácil [o conselho executivo] contactar toda a gente e tratar assuntos que telefonicamente nos limitamos a informações ou pequenas questões. 1
	E3	Quando é sobre situações que tem que ser resolvidas rapidamente, tento resolvê-las através do telefone. Mas privilegio mais o contacto com elas [educadoras de infância] directamente. Mas privilegio o facto de estar sempre nas reuniões do CD, ou pelo telefone quando são assuntos urgentes. 1 Normalmente contactávamos através de ofícios, circulares internas que fazíamos passar pelos jardins de infância. 4 No aspecto da relação de tentar resolver os problemas, era na relação que eu estava a dizer, de estar com elas [educadoras de infância], de tentar ultrapassar dificuldades, ou no CD ou individualmente com cada educadora. 4
	E4	Telefone, urgente pessoalmente, ou aguardamos pelas reuniões 1 pessoalmente ou através de circular, correio. 2 Todas as escolas têm Internet montada e enviamos. 2 Quando há assuntos pontuais que tem a ver com um dos jardins nós contactamos directamente. Mas se é no geral, é através daquele elemento [A P]. 4

Motivo de contacto (1.2.2)	E1	
	E2	sempre que preciso de conversar com elas [educadoras de infância], de uma forma mais específica ou relativamente alguns assuntos, vou à reunião que elas têm de educadores 1
	E3	Não só através das reuniões do CD docentes da educação pré-escolar, quando há assuntos mais complicados tento reunir e falar com elas. 1 No aspecto da relação de tentar resolver os problemas era na relação que eu estava a dizer, de estar com elas [educadoras de infância], de tentar ultrapassar dificuldades, 4 Numa altura em que já éramos agrupamento horizontal, eu tentei falar com os professores ou nós tentámos no C.E. falar com os professores, para que colaborassem. 7
	E4	Quando tem a ver só com a associação de pais, contactámo-las directamente. Se envolve também o jardim, contactamos via jardim de infância. 3

Meios de comunicação utilizados (1.2.4)	E1	
	E2	
	E3	Quando é sobre situações que tem que ser resolvidas rapidamente, eu tento resolve-las através do telefone. Mas privilegio mais o contacto com elas [educadoras de infância], directamente. 1
	E4	A aposta da CMA para este ano é estender [a Internet] aos jardins e aí vamos passar a funcionar [comunicar] através da Internet. 2

Diálogo com os jardins de infância (1.2.5)	E1	
	E2	eu tento estabelecer uma relação mais próxima, pese embora isso por vezes não seja muito fácil. Porque às vezes há uma certa incompatibilidade em termos de funções, é verdade. De qualquer das formas a minha tentativa é sempre de relação de colega. 2
	E3	ou no CD ou individualmente com cada educadora. 4
	E4	Eu mesma vou, sempre que posso, às reuniões delas [educadoras de infância], ou quando elas me pedem, estou sempre presente. Quando precisam de mim contactam-me pelo telefone, vêm ter comigo, se é preciso elas pedem-me e eu vou ter com elas ao jardim. Sempre que necessário estamos em contacto. 5 nós consultamos as escolas e os jardins sobre o tipo de material que podemos adquirir no âmbito daquele projecto, 55 Conversamos, elas [educadoras de infância], estiveram de acordo. 55

Fazer cumprir orientações	E1	
	E2	

(1.2.6)	E3	normalmente contactávamos através de ofícios, circulares internas que fazíamos passar pelos jardins de infância. 4
	E4	

Divulgação de informação (1.2.7)	E1	
	E2	Porque por vezes os educadores respondem-me, quando eu lhes pergunto porque é que não vão à piscina: “aí a mãe não quer que ele vá”. Mas porquê, porquê. Por vezes também se aprofundam pouco as questões. Muitas vezes o facto de um pai ou de uma mãe dizer que ele não vai está por trás a questão económica e os educadores, por vezes, limitam-se à questão de eles não quererem. A tentativa tem sido sempre sensibilizá-los para que averiguem porque é que as crianças não frequentam e que digam aos pais que o pagamento não é impedimento. Doença pode ser, agora pagamento nunca será impedimento. 10
	E3	Normalmente, contactávamos através de ofícios, circulares internas que fazíamos passar pelos jardins de infância. 4
	E4	

2.Participação

2.1. Educadoras

Elaboração de documentos (2.1.1)	E1	Nós aqui consideramos que há esta envolvimento. As pessoas [docentes] são convidadas a participar na elaboração, são chamadas a dar contributos, se não o fazem é porque não querem, mas “não as livra” de o cumprir [PMIE]. 13
	E2	Os educadores não elaboram um Plano de Actividades. Porque sempre se entendeu que eram instituições soberanas sobre aquele espaço e sobre aquele horário [componente sócio-educativa]. Na medida em que os educadores não foram chamados para reuniões, nunca foram tidos nem achados nas actividades e quando tentavam intervir, de alguma forma, normalmente em alguns casos não eram muito bem aceites. 23 Os educadores não elaboram um Plano de Actividades porque estas instituições, qualquer delas também têm educadoras de infância. 23
	E3	
	E4	

Colaboração em actividades pedagógicas (2.1.3)	E1	De modo algum. Se fosse uma imposição [a natação], se fosse qualquer coisa, em que houvesse uma parte que não estivesse de acordo, com certeza que aí assumia. Ok. Mas não é o caso. 50
	E2	De qualquer das formas eles [auatrquia] ultimamente já têm um calendário estabelecido desde o início do ano, o que não acontecia até aqui e portanto já se torna mais fácil. 3
	E3	houve professores que não concordavam com essas visitas [ida a Lisboa] e não participaram nelas porque a viagem era extensa, porque os meninos se levantam muito cedo, chegavam muito tarde e portanto não participaram. 7 Começou a haver um CP que era coisa que não existia 59 A nível pedagógico eu penso que nós podíamos recolher muitos benefícios disso [do CP], quer mesmo o facto de podermos conversar com as colegas e ter momentos de encontros nas reuniões e discutir os nossos pontos de vista. 59
	E4	a parte pedagógica é dos professores e educadores, portanto daí serem comum [a componente sócio-educativa]. 4

Colaboração na componente sócio-educativa (2.1.5)	E1	
	E2	Como tal, sempre houve um certo hiato entre os jardins de infância e estas associações [de pais ou outras]. 23
	E3	
	E4	

Assiduidade a reuniões (2.1.6)	E1	
	E2	
	E3	Porque se reuniam em conselho de docentes, podiam perfeitamente discutir estas coisas [assuntos pedagógicos]. Começou a haver um C.P. que era coisa que não existia 59
	E4	

Aceitar	E1	Sim, por norma as escolas têm aderido quase a cem por cento. 14
---------	----	-----------------------------------------------------------------

propostas de colaboração (2.1.7)	E2	
	E3	Mas as educadoras aceitaram essa proposta da Câmara. 73
	E4	

Dar opinião (a opinião ser aceite) (2.1.8)	E1	
	E2	
	E3	O PMIE está sempre aberto a qualquer alteração ou a qualquer proposta que os educadores façam. Nunca se fechou a isso. Se aquelas actividades que estavam propostas no PMIE não sofreram alterações ou não sofreram propostas diferentes daquelas que a câmara apresentava ele foi aprovado assim, com a oferta que eles davam. 20
	E4	De resto a nível de outro projecto pontual ela [câmara] costuma ouvir. 10

2.2. Pais

Elaboração de documentos (2.2.1)	E1	Nós aqui consideramos que há esta envolvimento. 13
	E2	
	E3	Eu acho que eram pais com propostas muito interessantes e fizeram algumas propostas que os professores aceitaram inclusivamente e que acharam de todo o interesse serem feitas, bem como a proposta de pais que estavam na Assembleia. Portanto aquilo que tenho a dizer dos pais, é que sempre foram chamados a assumir algumas responsabilidades e a ter algumas atitudes positivas o fizeram. 24
	E4	

Presença nos órgãos de gestão e direcção (2.2.2)	E1	
	E2	Mesmo pertencendo aos órgãos de direcção da escola e às associações de pais... Pronto, os pais são muito bem aceites, desde que estejam a favor do sistema. Se estiverem contra aí a questão já é mais complicada. Já se torna num chato, num antipático. Passa a ter outra conotação. 16
	E3	A participação dos pais nos órgãos de gestão do agrupamento a experiência que eu tive como presidente do agrupamento horizontal foi muito positiva. 24 Tanto dos pais que estavam a representar ou a fazer-se representar no C.P. como os que estavam na Assembleia. Eu acho que eram pais com propostas muito interessantes 24 A maior preocupação, é que os filhos deles estejam bem, não é? 25 Mas, eles nunca se mostraram muito críticos em relação à escola. 25 mas eram se calhar mais crítico às vezes em relação ao próprio sistema, não ao professor A ou ao professor B, ou à escola A ou à escola B. 25 Mas sugeriam sempre, e diziam claro, puxando a brasa à sardinha deles, e à escola deles e ao filho deles não é, no fundo é um bocado assim. Mas de um modo geral, eu acho que eles participavam bem. 25
	E4	Agora quando entrámos para o vertical era difícil tinham que ter representantes no pedagógico continuámos a funcionar com as nove, porque são nove associações de pais. E a questão foi colocada e fizemos uma reunião e elegeu-se um que vai ser o representante e quando o executivo precisa de reunir com eles [pais], ou qualquer dado, contacta esse elemento e ele fará chegar a informação aos outros. Isto para ser mais funcional, mas continuamos a manter as nove associações e com mais a desta escola [sede], são dez associações de pais. 4

Colaboração em actividades pedagógicas (2.2.3)	E1	
	E2	Acho muito importante e acho que ao nível do jardim de infância se verifica uma maior participação [dos pais]. 15 Relativamente aos jardins eu penso que havia de facto uma grande comunicação com os pais e embora se diga muitas vezes que os educadores manipulam os pais, a verdade é que havia tal comunicação que o educador conseguia leva-los a atingir determinados fins. 16 Houve uma tentativa de acabar com isso [donativos dos pais]. De qualquer forma, também conseguimos entender que os estabelecimentos não sobrevivem sem isso. E foi pedido que

Colaboração em actividades	E2	os jardins, estabelecimentos, entregassem a verba no Agrupamento do qual seria passado que foram dadas. 47
----------------------------	----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

pedagógicas (2.2.3)	E3	As associações de pais a única que existe em relação aos jardins de infância é do jardim da N e com essa associação de pais eu não tenho tido muitos contactos, tem sido mais contactos naquelas situações em que eles organizam festinhas e que me convidavam como presidente para lá estar e nalgumas estive. 1 concorreram a um projecto da câmara de protecção às dunas e a câmara também apoiou, também aprovou esse projecto, com financiamento para o projecto. Elas compraram uma câmara de vídeo com esse dinheiro e fizeram uma espécie de umas madeiras que foram pintadas pelos meninos e pelos pais e que depois elas próprias foram pôr junto das dunas, na praia na W, 6 os pais no jardim de infância, participam muito. E participam tanto mais, quanto a educadora os conseguir cativar, para o lado dela. Lado no sentido em que eles participem e apoiem as actividades que são apresentadas. Eu penso que os pais do jardim de infância são pais muito participativos. 23 Mas penso que os pais sempre estiveram do lado da escola e do lado dos professores. Não faziam muita crítica ao trabalho que se fazia diariamente na sala. 25
	E4	Queixam-se a nível de outro tipo de material, que tem um desgaste sempre não é? E queixam-se, mas como a câmara diz não poder atribuir mais deixa isso um bocado a cargo das associações de pais. Os jardins estão um bocado a sobreviver daí, do apoio que as associações vão dando. 43 [gestão de pessoal auxiliar] isso é um bocado gerido entre escola/jardim e associação de pais. 60

Contratação de pessoal auxiliar (2.2.4)	E1	
	E2	A contratação de pessoal é sempre feita por eles [AP]. Neste caso, eles têm uma educadora, nossa colega, á frente da associação, que é da localidade, 20
	E3	
	E4	Eu penso que é importante, porque, já não falando a nível de ATL, há uma sobrecarga que sai do professor, quer a nível administrativo e contratação de pessoal, 30 Além disso a própria associação de pais tem verbas que recebe da câmara contrata outras também. Normalmente as que vêm do centro de emprego são como animadores e elas contratam o pessoal para limpeza e auxiliar de almoço. 37 Contratadas pelas associações de pais. 59

Colaboração na componente sócio-educativa (2.2.5)	E1	Inclusive até porque temos a gestão de componente de apoio à família que diz mais respeito ao pré-escolar e ao 1º ciclo, <u>apesar da lei</u> só olhar para o pré-escolar, é gerida em parceria com as Associações de Pais, por isso o relacionamento é próximo. 2 As associações de Pais, quer as que realmente trabalham connosco na gestão da componente de apoio à família e que já prestam um serviço extraordinário às crianças, ou seja, estão a prestar um bom serviço à comunidade. 17
	E1	Felizmente têm-se, mesmo aqueles que trabalham na componente de apoio à família [AP], não esquecem a outra vertente. A vertente de fazer outras coisas para além da vertente da componente de apoio à família. 17
	E2	Embora com a questão da abertura das componentes de apoio à família, as educadoras se queixam que hoje em dia vêem muito pouco os pais, que já não há o mesmo tipo de relação. 15 Tenho dois tipos de protocolos: um com uma associação de pais, que não é uma associação de pais da escola, é uma associação de pais amigos das crianças da Lugar X. Portanto, qualquer pessoa pode ser sócia e qualquer pessoa pode participar. Desta forma não é propriamente o conceito de associação de pais que eu tenho. E o outro protocolo está feito com uma instituição de solidariedade, que é na Lugar Y. Portanto, qualquer delas não é propriamente associação de pais de escola. 19
	E3	Eu acho que eram pais com propostas muito interessantes e fizeram algumas propostas que os professores aceitaram inclusivamente e que acharam de todo o interesse serem feitas, bem como a proposta de pais que estavam na Assembleia. Portanto aquilo que tenho a dizer dos pais, é que sempre foram chamados a assumir algumas responsabilidades e a ter algumas atitudes positivas o fizeram. 24 Agora na componente de apoio à família e com as associações de pais penso que a Câmara aí vai tendo uma ligação que considero razoável. 67

	E4	As associações de pais são comuns aos jardins e escola. Porque nós temos, com excepção de duas escolas, todas têm ATL. 4 As associações de pais é que geram a parte administrativa do ATL 4 Eu penso que é importante [a participação dos pais], porque, já não falando a nível de ATL, há uma sobrecarga que sai do professor, quer a nível administrativo e contratação de pessoal, 30
--	----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Assiduidade a reuniões (2.2.6)	E1	Ainda há poucos dias tivemos uma reunião com todas as Associações de Pais quer as do Pré-Escolar e 1.º ciclo, quer as do 2º e 3.º ciclos e secundário, para realmente estarmos em constante contacto. 2 mesmo aqueles que trabalham na componente de apoio à família [AP], não esquecem a outra vertente, a vertente de fazer outras coisas para além da vertente da componente de apoio à família. 17
	E2	
	E3	
	E4	

Aceitar propostas de colaboração (2.2.7)	E1	Com as Associações de Pais quero dizer que é com muito orgulho que o concelho de Mar tem um associativismo ao nível das Associações de Pais bastante bom. 2 mesmo aqueles que trabalham na componente de apoio à família [AP], não esquecem a outra vertente, a vertente de fazer outras coisas para além da vertente da componente de apoio à família. 17
	E2	Mesmo pertencendo aos órgãos de direcção da escola e às associações de pais ... Pronto, os pais são muito bem aceites, desde que estejam a favor do sistema. Se estiverem contra aí a questão já é mais complicada. Já se torna num chato, num antipático. Passa a ter outra conotação. 16 Relativamente aos jardins eu penso que havia de facto uma grande comunicação com os pais e embora se diga muitas vezes que os educadores manipulam os pais, a verdade é que havia tal comunicação que o educador conseguia leva-los a atingir determinados fins. 16
	E3	Eu acho que eram pais com propostas muito interessantes e fizeram algumas propostas que os professores aceitaram e que acharam de todo o interesse serem feitas, bem como a proposta de pais que estavam na Assembleia. Portanto aquilo que tenho a dizer dos pais, é que sempre que foram chamados a assumir algumas responsabilidades, e a ter algumas atitudes positivas, o fizeram. 24
	E4	mas acho que é importante [a participação dos pais], porque através das associação de pais é mais fácil chegar ao resto dos encarregados de educação, muitas vezes não compreendem a forma de estar do professor ou aquilo que se faz. 30

Dar opinião (a opinião ser aceite) (2.2.8)	E1	
	E2	Senti uma grande diferença em relação aos outros ciclos. Nas EB 23, verifico que os pais só são chamados para fazer ofertas à escola, pouco mais, a opinião deles não é de facto, normalmente valorizada. Até é um pouco mal aceite também quando eles tentam interferir um pouco nas dinâmicas. 15 Em acta, isso está escrito em acta, que as educadoras fizeram em reunião de pais e há pais que só preferiam uma vez por semana [a natação], e portanto estão a praticar só uma vez por semana. 21
	E3	Eu acho que eram pais com propostas muito interessantes e fizeram algumas propostas que os professores aceitaram e que acharam de todo o interesse serem feitas, bem como a proposta de pais que estavam na Assembleia. Portanto aquilo que tenho a dizer dos pais, é que sempre foram chamados a assumir algumas responsabilidades, e a ter algumas atitudes positivas, o fizeram. 24
	E4	

2.3. Autarquia

Elaboração de documentos (2.3.1)	E1	<p>o Pelouro da Educação é da responsabilidade do Sr. Presidente. E a nossa estrutura orgânica, e até pela dimensão do concelho e da própria Câmara, não tem uma divisão de educação. Ou seja, este documento que nós aqui temos em termos de elaboração, de trabalho propriamente dito, é meu [adjunto do presidente da câmara] e do Sr. Presidente da Câmara. 4</p> <p>Para ter uma ideia, nós antes de começarmos a elaborar o PMIE de 2003/2004, entregámos a todos os elementos que compõem o Conselho Municipal de Educação um exemplar do ano passado, para que pudessem apresentar propostas. Em função dos contributos que poderiam surgir daí, e em função também das avaliações e de alguns contributos que fomos recebendo ao longo de todo o ano. Porque nós apelamos todos os anos a todo o corpo docente, aos nossos parceiros que auxiliem com ideias, com críticas construtivas, enfim. E em função de todo este encadeado é que nasce o PMIE. 5</p> <p>Que é um documento inacabado, não é um documento de estante. Está sempre sujeito a coisas novas e prova disso é que apresentamos este Plano hoje e já está desactualizado, 5</p> <p>No entanto aquilo que temos [avaliação] canalizamos, como é obvio, para as correcções para os melhoramentos que fazemos todos os anos. 6</p> <p>Mas aquilo que nos orienta, quando começamos a fazer isto [PMIE], o documento: temos as nossas crianças, o que é que realmente elas precisam? O que é que é necessário para elas? E as coisas surgem assim. 56</p> <p>A descentralização é, e vê-se muitas vezes no PMIE, nesse sentido. Nós achamos realmente que este é um bom documento. Tem as suas falhas, como é óbvio, mas é um bom documento, porque consegue congrega todas estas participações e conseguimos criá-lo à luz da nossa realidade. 58</p>
	E2	No fundo é um Plano da Câmara. 8
	E3	Para a elaboração desde plano fui ouvida eu, que sou a representante dos educadores no CME, que como sabes já está constituído, 16
	E4	

Presença nos órgãos de gestão e direcção (2.3.2)	E1	<p>eu penso que ao nível do 2.º e 3.º ciclos e secundário, as pessoas diziam assim: “o que está aqui a fazer mais um elemento, o que veio aqui fazer?” Completamente a marginalizar o papel da participação da autarquia, embora também haja casos e casos. Se bem que eu penso que trouxe bastantes mais valias o facto de estar a autarquia representada. Há sempre questões, parcerias que se propõem, problemas que se conseguem desbloquear e que dizem respeito à escola A ou à escola B e o facto de estar lá um elemento da autarquia, que também é um elemento da comunidade, facilita toda uma série de resolução de alguns problemas. Ao nível do pré-escolar e do 1.º ciclo, ou seja, ao nível dos Agrupamentos Horizontais, eu penso que aí, as vantagens eram muito maiores. Fruto das autarquias terem competências directas nestes dois níveis de ensino, era mais fácil 31</p>
	E2	
	E3	
	E4	

Colaboração em actividades pedagógicas (2.3.3)	E1	<p>Enfim vão surgindo, de vez em quando há projectos que nos são apresentados por entidades externas e se acho algo de relevante, apresentamos às nossas escolas e aos nossos jardins de infância para ver se é relevante e avançarmos. 5</p> <p>Infelizmente não conseguimos ter esse feed-back na quantidade e na qualidade que gostaríamos [avaliação do PMIE]. 6</p>
	E2	
	E3	<p>A câmara não obriga as pessoas a participar ou não obrigava até determinada altura as pessoas a participar. Pedia a colaboração das pessoas 7</p> <p>e eu tentei com o R na câmara e encontrámos uma forma de proposta dele e um pouco pressionado por nós até na Assembleia de Escola arranjar uma solução e a solução foi encontrada. 7</p> <p>Equipou as escolas todas com um computador, todas e numa recente reunião e aquando da apresentação do PMIE, Plano de Actividades já para este ano lectivo de 2003/2004, o Sr. Presidente teve o cuidado de dizer, e já tinha sido afluída assim superficialmente pelo R na última reunião da Assembleia, que a câmara estava a pensar muito seriamente e que ia candidatar-se a um projecto para equipar todos os jardins de infância, com um computador. 36</p>
	E4	

Colaboração na componente sócio-educativa (2.3.5)	E1	Também é visível esse privilégio que dão às Associações de pais, através do orçamento que lhes é atribuído. Com certeza uma grande fatia. 3
	E2	Quem faz a gestão da componente socio-educativa é a autarquia, porque tem protocolos com instituições. 18 Tenho dois tipos de protocolos: um com uma associação de pais, que não é uma associação de pais de escola, é uma associação de pais amigos das crianças da Lugar X. Portanto, qualquer pessoa pode ser sócia e qualquer pessoa pode participar. Desta forma não é propriamente o conceito de associação de pais que eu tenho. E o outro protocolo está feito com uma instituição de solidariedade, que é na Lugar Y. Portanto, qualquer delas não é propriamente associação de pais de escola. 19
	E3	Agora na componente de apoio à família e com as associações de pais penso que a Câmara aí vai tendo uma ligação que considero razoável.67
	E4	As associações de pais é que geram a parte administrativa do AT.L.. 4

Assiduidade a reuniões (2.3.6)	E1	Já os tínhamos [representantes] no conselho local de educação, que já funcionava há uns anos a esta parte na câmara e agora todos estão representados. 9 Reúne [CME] ordinariamente quatro vezes no ano, uma vez por período lectivo e depois no final. Poderá reunir extraordinariamente sempre que o Sr. Presidente o entender ou quando tivermos uma percentagem dos elementos a solicitar uma reunião. 10
	E2	Estava presente nas [reuniões o representante da autarquia] avaliações, nas últimas reuniões do ano, nas mais cruciais. Normalmente tentava resolver questões colocadas nas reuniões. Em todas as reuniões que se efectuaram da assembleia de escola, penso que faltou duas vezes, o que não é significativo. 38
	E3	
	E4	

Aceitar propostas de colaboração (2.3.7)	E1	Eu acho que há mais valias, eu sou apologista das parcerias, da colaboração. Aqui ninguém tem que ganhar nada a ninguém, isto não é um concurso, não é nenhuma prova. 25
	E2	
	E3	uma forma dos meninos que iam ficar em casa, não ficar e continuar a ter a actividade pedagógica,. Estas foram soluções. A câmara está sempre aberta a este tipo de proposta. 7
	E4	

Dar opinião (a opinião ser aceite) (2.3.8)	E1	Porque nós apelamos todos os anos a todo o corpo docente, aos nossos parceiros que auxiliem com ideias, com críticas construtivas, enfim. 5
	E2	
	E3	
	E4	

Auscultar (2.3.9)	E1	Porque nós apelamos todos os anos a todo o corpo docente, aos nossos parceiros que auxiliem com ideias, com críticas construtivas, enfim. 5 Nós gostaríamos que houvesse uma avaliação mais a fundo por parte dos principais intervenientes. Infelizmente não conseguimos ter esse feed-back na quantidade e na qualidade que gostaríamos. 6 Mas esta tensão, estas mudanças leva a que realmente, ainda não tenhamos o feed-back, que gostaríamos. 6
	E2	
	E3	O PMIE, está sempre aberto a qualquer alteração ou a qualquer proposta que os educadores façam. Nunca se fechou a isso. Se aquelas actividades que estavam propostas no PMIE não sofreram alterações ou não sofreram propostas diferentes daquelas que a câmara apresentava ele foi aprovado assim, com a oferta que eles davam. 20
	E4	Entretanto ele [presidente da câmara] começou a consultar-nos. Mesmo a nível de propostas da câmara consulta-nos se nós dermos uma ideia ou propusermos qualquer coisa até tentar realmente, atender. 65

2.4.Agrupamentos

Elaboração de documentos (2.4.1)	E1	Nós aqui consideramos que há esta envolvimento. As pessoas são convidadas a participar na elaboração, são chamadas a dar contributos, se não o fazem é porque não querem, mas “não os livra” de o cumprir. 13
	E2	
	E3	
	E4	Se o Plano de Actividades for comum nós todos iremos valorizar o ensino. 51

Colaboração na componente sócio-educativa (2.4.5)	E1	
	E2	
	E3	Tem componente de apoio à família. Começou este ano por proposta minha e logo aceite pela câmara. Sem duvida dá resposta aos meninos da Z. Tem muitos, 64 meninos. Muitos deles almoçam e precisam de prolongamento de horário. E esse jardim ainda ficou com uma lista de espera de 15 meninos, que eu não fui capaz de dar resposta. Eu tinha pedido ao Sr. Presidente para abrir outra sala de pré, mas ele não quis porque tinha investido numa no Lugar X, mas não foi bem sucedido pois tinha sido chumbado pela DREC e não se queria atirar para outra sala, sem ter a certeza que ela seria aprovada pela DREC. 67
	E4	Tem que haver um projecto, não é? Desse projecto o centro de emprego dá o número de pessoas que à partida nós pedimos, pedidos por exemplo: duas, se eles entendem que devem colocar as duas colocam, não é? 37

Assiduidade a reuniões (2.4.6)	E1	Eu, eu estou em todas [assembleias de escola]. Agora são cinco, mas já foram oito. 29
	E2	
	E3	No lugar Z, onde existe também a associação de pais, como tem elementos da escola do 1º ciclo e do jardim de infância também fiz parte de algumas reuniões da própria associação e eu estive presente, em que se falava de problemas não só de meninos da pré, como de meninos do 1º ciclo. Essas reuniões já eram mais formais do que com a outra Associação de Pais do outro jardim de infância de N.
	E4	

Dar opinião (a opinião ser aceite) (2.4.8)	E1	eu penso que ao nível do 2.º e 3.º ciclos e secundário, as pessoas diziam assim: “o que está aqui a fazer mais um elemento, o que veio aqui fazer?” Completamente a marginalizar o papel da participação da autarquia, embora também haja casos e casos. 31 e o facto de estar lá um elemento da autarquia, que também é um elemento da comunidade, facilita toda uma série de resolução de alguns problemas. 31 Ao nível do pré-escolar e do 1.º ciclo, ou seja, ao nível dos Agrupamentos Horizontais, eu penso que aí, as vantagens eram muito maiores... era mais fácil até para falar nos projectos 31
	E2	
	E3	e o Conselho Docentes inclusive, fez uma proposta de alteração ao percurso [a Lisboa] que se fazia, com os meninos para não ser tão extenso e não ser tão cansativo e a câmara esteve aberta a isso e até agradeceu a sugestão e no ano seguinte alterou o percurso. 8 Quando levámos ao CME o Sr. Presidente já tinha conhecimento das alterações e membros que faziam parte do CME também já o sabiam tinha sido enviado anteriormente para ser lido e aprovado no CME. 16
	E4	Por exemplo no ano passado houve uma falha, já dialogámos sobre isso e eles vão proceder de forma diferente. 54 <i>Ouve aí uma falha. Já alertámos a câmara e ela diz que este ano iria proceder de forma diferente. Aguardamos. 54</i> É dado mais a uma porque é uma professora que vai lá mais vezes e que até pede, mais vezes, enquanto que outra porque não gosta de ser “chata” vai lá menos vezes e já não “leva”. Portanto eu cheguei a ouvir respostas deste género, quando nós sabemos que uma escola precisa tanto quanto a outra. 78

3. Competências

3.1. Recursos humanos

Colocação de pessoal auxiliar nos jardins de infância (3.1.1)	E1	Devo-lhe dizer que ao nível do concelho de Mar e voltando mais para o Pré-Escolar, nós temos auxiliares dos Jardins de infância funcionárias do Ministério da Educação e funcionárias camarárias. E muito sinceramente as nossas são muito melhores, muito melhores. 20
	E2	Por vezes com alguns sobressaltos, porque como eu te disse a posição da Câmara é sempre de dividir águas. O que é deles é deles, o que é nosso, é nosso. E por vezes relativamente aos auxiliares tem havido alguns problemas. 48 Pôs-se a questão de que a câmara em si resolveu fazer mobilidade dos auxiliares de dois em dois anos, ou de três em três anos. Ou seja de dois em dois anos ou de três em três anos ele muda os auxiliares por sua auto-criação. 49
	E3	Eu acho que a Câmara continua a gerir bem esses recursos. Inclusivamente, e até indo contra a lei, o Sr. Presidente tem em todas as salas da pré uma auxiliar da acção educativa, em que há um jardim que tem três salas e provavelmente só lá deveria ter duas, ele tem três. Portanto, a esse nível vai até contra a legislação como tu sabes. 70
	E4	Tem pessoal para fazer o acompanhamento [no serviço de almoços] 35 Em relação às [auxiliares] da câmara, se uma delas falhar a câmara é que trata de a substituir. 60 a câmara diz que as auxiliares dos jardins, todas as que forem sendo substituídas, saí uma do Ministério, entra uma de autarquia. 61 Ele [presidente da câmara] queria anualmente roda-las. Portanto hoje estavam num jardim, amanhã estão noutra, mas isto independentemente de ser o Agrupamento A, B, C. É ao nível de concelho. Hoje podem estar no nosso Agrupamento, amanhã podem estar noutra. 61

Apoio à componente sócio-educativa (3.1.2)	E1	temos parcerias formais postas no papel, em que realmente está escrito quais as obrigações da câmara e da associação de pais e relacionamo-nos muito bem. inclusive até porque temos a gestão de componente de apoio à família que diz mais respeito ao pré-escolar e ao 1º ciclo, apesar da lei só olhar para o pré-escolar, é gerida em parceira com as associações de pais, por isso o relacionamento é próximo. Até porque eles utilizam espaços que são da câmara, os edifícios dos ATL que eles gerem são edifícios municipais. 2
	E2	Quem faz a gestão da componente socio-educativa é a autarquia, porque tem protocolos com instituições 18
	E3	Nós sabemos que a Câmara recebe subsídios da DREC, para o acompanhamento de apoio à família e parece-nos que as associações de pais, não têm bem conhecimento desses meandros. 67 Como estivemos a ver no PMIE, vimos que este jardim de infância até recebeu uma verba mais ou menos jeitosinha, apesar de haver outro que recebeu muito mais. Mas não consta do Plano de Actividades, a associação de pais do jardim e da escola da Z. Deve ter sido esquecimento do Sr. Presidente. 67
	E4	Sim, em todos os estabelecimentos há ATL e há prolongamento de horário. 31 Temos um jardim que não tem e duas escolas. Escolas reduzido número de alunos. 33 A Câmara fez um contrato com uma empresa que confecciona os almoços no refeitório da câmara e depois vem um funcionário entregar aos edifícios dos ATL em marmitas. 34 A câmara construiu os espaços. 38 construiu edifícios próprios. 39 É um edifício mesmo encostado. 40 Eu lembro-me de uma escola que fez um projecto a nível de ATL. Elas [educadoras] verificaram que não havia higiene, elas [crianças] não estavam habituados a lavar as mãos antes de ir para a mesa. Aproveitaram o projecto para comprar mais material para o ATL que não existia, mesmo a nível de pratos, talheres que não existia em quantidade suficiente e melhores. 44 Penso que no fundo, nós temos esse problema do ATL, problema entre aspas, penso que aí é uma das parceiras com que funcionamos e que podemos dizer que está a funcionar bem, uma vez que está constantemente a ser analisada em conjuntos. 51

3.2. Recursos Materiais

Melhoramento e construção de edifícios (3.2.1)	E1	Até porque eles utilizam espaços que são da câmara, os edifícios dos ATLS que eles [Associações de Pais] gerem são edifícios municipais. 2 Por isso realmente investimos forte nas nossas crianças e nada mais natural que investir nas condições, logo à partida, e foi o que fizemos no primeiro mandato. Era realmente desumano as condições em que as nossas crianças estudavam. 18 Estou a falar nas questões mais elementares, nas questões das próprias caixilharias de madeira que deixavam entrar frio e chuva. Apostámos logo no início por aí. A grande intervenção que fizemos foi em dar conforto às nossas crianças e tentámos que paralelamente começasse a haver outra oferta, não só ao nível de instalações, 18 Também já sabemos que as nossas escolas ainda são do Plano Centenário, como sabe. Eu estou a fugir um pouco para o primeiro ciclo, mesmo em relação ao Pré-Escolar era preciso dar resposta. 18
	E2	Quem faz a gestão da componente socio-educativa é a autarquia, porque tem protocolos com instituições. 18 Normalmente tentava resolver questões colocadas nas reuniões. 38
	E3	[enquanto as outras crianças estavam na natação] a câmara pôs à disposição uma sala a câmara está aberta a resolver qualquer problema de arranjos de obras rápidas, esse tipo de coisas. Demora algum tempo, é preciso alguma insistência, mas tenta sempre dar resposta a essas necessidades que as pessoas apresentam. 34 Não quer dizer com isso que ele descure o melhoramento de outras escolas. Não tão bem como fez na escola M, não tão rapidamente como fez na escola M, mas vai tentando dar resposta. 35 É verdade que é uma escola com muitos problemas [a escola sede]. É uma escola que praticamente não teve intervenção nenhuma. Coisas complicadas ali, que a câmara tentava de vez em quando ir ali, mais pela insistência da própria vice-presidente do CE e que assumia essas funções, do que disposição da própria câmara para melhorar. Nas outras escolas também faz assim, um bocado de tapa buracos. 35 porque se uma escola tem condições físicas boas, provavelmente os professores estarão mais motivados, não direi que é só por isso, mas já é meio caminho andando. 45 Se comparar-mos com a escola Z que é uma escola tristíssima, que tem um hall de entrada que é um horror, que aquilo é um corredor escuríssimo, que ninguém resolve aquela situação e que não se torna apresentável nem motivante quer para os professores que lá estão nem para os alunos. 45 Foram postos aquecimentos centrais na escola Z, tudo bem. Mas aquilo tem as portas, as janelas que é só rachas, deixa entrar o frio por todo o lado e acaba por não funcionar. Depois a determinada altura, não funcionava mesmo. Pingava por tudo o que é sítio. 45
	E4	Uma das grandes apostas desta autarquia é a qualidade dos edifícios e tem melhorado bastante. 41 A autarquia tem um papel, portanto mais na conservação dos edifícios. 56
Equipamento e mobiliário (3.2.2)	E1	Estou a falar nas questões mais elementares, nas questões das carteiras, das cadeiras, dos quadros, 18
	E2	
	E3	[enquanto as outras crianças estavam na natação] a câmara pôs à disposição uma sala comprometendo-se a equipá-la 7 Equipou as escolas todas com um computador, todas e numa recente reunião e aquando da apresentação do PMIE, Plano de Actividades já para este ano lectivo de 2003/2004, o Sr. Presidente teve o cuidado de dizer, e já tinha sido aflorada assim superficialmente pelo R na última reunião da Assembleia, que a câmara estava a pensar muito seriamente e que se ia candidatar a um projecto para equipar todos os jardins de infância, com um computador. 36
	E4	Equipamentos mais ou menos. 41
Material didáctico (3.2.3)	E1	
	E2	A verba para material pedagógico, à partida vai ser dada este ano. Que eu não sei, ele [presidente da câmara], penso que não vai dar verba, vai dar material. Entenderam assim. 45

Material didáctico (3.2.3)	E3	<p>A nível de material pedagógico que lhe compete também dar para os jardins de infância aí a câmara não tem tido um papel muito importante. Portanto não tem apoiado os jardins de infância nessa componente pedagógica e de material pedagógico. 6</p> <p>Voltamos ao material pedagógico, fecho aqui o parêntesis. Foi elaborado no CP listas de material pedagógico, para então a câmara investir, comprar, adquirir, através dessa terceira tranche que eles não deram. Até agora, que eu tenha conhecimento ainda não chegou às escolas, nem aos jardins esse material. 40</p> <p>Em relação aos materiais pedagógicos que deve investir, aí continuo a dizer que nem ao 1.º ciclo dá resposta. 70</p> <p>Porque depois é muito fácil investir nestas coisas do que investir nas necessidades que os jardins de infância têm que são materiais que são pedagógicos, que são problemas físicos e aí não investem, não é? 81</p>
	E4	Queixam-se a nível de outro tipo de material, que tem um desgaste sempre não 43

3.3. Recursos financeiros

Apoio a projectos (3.3.1)	E1	<p>também ao nível de projectos. As crianças precisam de ter coisas extras para fazer, para poderem participar como o desporto escolar, etc. 18</p> <p>Nós temos um programa que é o Programa de Apoio Projectos Educativos (PAPE). São projectos apresentados pelos estabelecimentos de ensino, quer sejam jardins de infância, escolas do 1.º, 2.º e 3.º ciclos e secundário. Em que realmente candidatam projectos e depois há uma selecção e a câmara com certeza, apoia aqueles que forem seleccionados. 43</p>
	E2	<p>A câmara de Mar tem um Plano que apresenta de há dois anos para cá, Projecto PAPE, que é um projecto de apoio a projectos educativos, em que as escolas e jardins, qualquer escola, 1º, 2º e 3º ciclos ou secundária podem concorrer. O Projecto em si, à partida é da iniciativa dos estabelecimentos, ou de um conjunto de estabelecimentos e concorre e é aceite ou não. Se for aceite é financiado, se não for não é. 44</p>
	E3	<p>E depois com a solução arranjada pela câmara, que se comprometeu a arranjar a tal sala para que não ficassem em casa [as crianças que vão à natação]. 9</p> <p>A câmara vem buscar os meninos, dá o transporte, leva-os e trá-los. 10</p> <p>funcionários que lá estivessem para ajudar a vestir e a despir os meninos [na natação]. 10</p> <p>A situação de que se alguma escola apresentar um projecto e se a Câmara quiser apoiar, não sei. Na medida em que ela apresenta o PMIE, já com uma oferta educativa, inclusivamente com o projecto PAPE, em que as pessoas podem apresentar tudo o que quiserem, o tema do projecto pode ser muito diversificado e aí vem verba para as escolas. 66</p>
	E4	<p>Uma das propostas do ano passado da câmara chama-se os projectos PAPE (programa de apoio a projectos educativos). São projectos aos quais tanto os jardins como as escolas se podem candidatar e a câmara atribui uma verba. Tem que fazer um orçamento e mediante determinados critérios dá uma verba. 44</p> <p>Mesmo para as escolas e para os jardins aproveitavam essa verba para que fosse aplicada naquele projecto, para benefício do próprio jardim de infância ou ATL. 44</p> <p>Quem quis concorreu. Eles [autarquia] aceitaram uma diversidade enorme de projectos e isso foi bom, foi uma forma de eles [estabelecimentos de educação e ensino] adquirirem algum material que estava em falta. 45</p> <p><i>[O apoio financeiro que a autarquia dá a projectos da iniciativa dos jardins de infância e apresentados por eles é] a nível do tal PAPE. 52</i></p> <p>É um projecto inteiramente de um jardim ou de uma escola, é elaborado e pensado pelos professores. Depois, ele [Presidente da Câmara] como o ano passado era a primeira vez, não cortou nenhum. Este ano vão começar a ser mais exigentes, até porque há mais procura, pelo menos tem que ter o mínimo. 53</p>
Subsídios (3.3.2)	E1	<p>Também é visível esse privilégio que dão às associações de pais, através do orçamento que lhes é atribuído. 3</p> <p>Com certeza uma grande fatia [atribuídas às associações de pais]. 3</p> <p>E depois nós não nos podemos esquecer do seguinte: a natação é cara porque os monitores são caros, porque manter uma estrutura a funcionar da parte da manhã, duas estruturas, para</p>

Subsídios (3.3.2)	E1	albergar as crianças todas do concelho, é caro. Manter uma rede de transportes é caro, quer dizer... Nós não podemos oferecer tudo, gostaríamos, mas não podemos, como é óbvio. 47
	E2	em qualquer outra instituição os miúdos pagam o dobro ou mais[para frequentar a natação], e ainda por cima eles têm transporte. 10 O que o Agrupamento sempre tentou assegurar com a câmara, foi que de facto, todos aqueles que o impedimento de ir à piscina fosse a questão monetária, que fosse a própria câmara a suportar as despesas. Eles [câmara] têm-nos dito sempre que sim. Os jardins de infância têm miúdos que não pagam, que estão isentos, de qualquer das formas eu penso que aqui também tem um pouco a ver com uma maior consciência dos educadores. 10 Depois tem a verba de expediente e limpeza, que até aqui, os professores e educadores utilizavam-na mais ou menos como entendiam, para as suas necessidades. Mas a partir do ano passado, a Câmara exige que seja gasta unicamente naquelas rubricas. Mesmo que a escola tenha dinheiro e queira utilizar aquele dinheiro para outro tipo de rubrica, a Câmara não permite. 45
	E3	Os jardins de infância estão sob alçada da Câmara, no que diz respeito à limpeza, dinheiro para expediente e limpeza e telefone. 6 algumas escolas e jardins apresentaram saldos, poderemos chamar elevados, e o elevado aqui é muito subjectivo. A câmara resolveu deixar de dar três tranches e passar a dar duas, sendo que a terceira que não dava em dinheiro, seria para equipar as escolas e jardins com material didáctico, material pedagógico. 40 o Sr. Presidente afirmou e fez questão de afirmar bem, que assim que qualquer jardim ou escola mostrasse que estava em dificuldade por não ter dinheiro para a coisa mais simples que pudesse ser, tínhamos um mecanismo que nos permitia de imediato reunir com a câmara e ela disponibilizar verba para a escola ou jardim de infância, para as escolas não passarem dificuldades: expediente, limpeza e para comunicações, essencialmente. 40
	E4	acabou por se chegar à conclusão que a nível do telefone se estava a dar mais do que necessário e então retirou-se a verba que estava em excesso para aumentar a de expediente e limpeza que era onde se gastava mais. 42

Funcionamento (3.3.3)	E1	
	E2	
	E3	Pôs também à disposição de algumas educadoras, que fosse preciso, funcionários que lá estivessem para ajudar a vestir e a despir os meninos [na antaço]. 10 Vão duas vezes por semana [à natação]. 11 Portanto o dinheiro chega à Câmara e ela gere a verba que depois atribui às associações de pais. Não atribui nem mais nem menos para a componente de apoio à família. 67
	E4	O mapa é enviado aos jardins já definido pela câmara [para um passeio mensal], mas se um jardim não pode nesse dia, não lhe convém, entra em contacto com a câmara e altera. 10 O 1º ciclo também tem um projecto de educação física deslocam-se a um pavilhão. Também o transporte é alugado pela câmara. Aí a câmara decide o dia e a hora do transporte. Portanto é a câmara que decide e depois transmite às escolas. 10 De resto a nível de outro projecto pontual ela [câmara] costuma ouvir. 10 A Câmara fez um contrato com uma empresa que confecciona os almoços no refeitório da câmara e depois vem um funcionário entregar aos edifícios dos ATL em marmitas. 34 Por exemplo para o almoço está só aquelas horas, não está o tempo completo. Há ATLs que têm mais do que uma monitora, precisamente para quando se enfrentam interrupções lectivas, há muitas crianças que ficam, não vão para casa, ficam no ATL. Então elas [monitoras] dividem-se e ficam, uma desde a manhã até à hora de almoço e a outra da parte da tarde, para garantir que o ATL esteja sempre aberto. 37 O subsídio que vem do Ministério ele [presidente], para as crianças que frequentam a componente de apoio sócio-educativo, entrega às associações de pais. 60

Oferta pedagógica (3.3.4)	E1	A grande intervenção que fizemos foi em dar conforto às nossas crianças e tentámos que paralelamente começasse a haver outra oferta, não só ao nível de instalações, também ao nível de projectos. As crianças precisam de ter coisas extras para fazer, para poderem participar, como o desporto escolar, etc. 18
------------------------------	----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Oferta pedagógica (3.3.4)	E2	<p>O que eles nos entregam normalmente em Outubro é o Plano de Actividades para as escolas. Precisamente para obviar esta questão dos calendários de actividades. 6</p> <p>De qualquer forma os estabelecimentos, muitos deles, vêem-se na evidência de serem um bocado obrigados a aderir, não só por causa disso, mas porque depois também há a questão da oferta e como quem são os prejudicados são os meninos, relativamente aos outros, porque se tu não aderes a determinados projectos, em que aos miúdos é dado qualquer coisa, como a prenda do Natal, a questão: os meninos ficaram prejudicados. 55</p>
	E3	<p>Quando a câmara, como sabes tem um plano de actividades, propôs e esteve sempre aberto às discussões e aos melhoramentos que as educadoras queiram introduzir e os professores do 1º ciclo. Nesse Plano de actividades, penso que a Câmara faz uma oferta educativa que me parece que é bem diferente de outras câmaras. 6</p> <p>Portanto ela [câmara] oferece aos meninos do 1º ciclo entre outras coisas a educação física uma vez por semana e aos meninos do pré-escolar a natação duas vezes por semana. Oferece também a possibilidade das escolas do 1º ciclo e educadores de infância e outros graus que agora não nos interessa, mas oferece um projecto. Eles dão o nome de PAPE (projecto de apoio educativo pedagógico) que os educadores e escolas do 1º ciclo podem concorrer e serem contempladas com uma verba que permita depois investir em material para esse projecto que apresentou, 6</p> <p>a câmara tem ainda projectos de contadores de histórias em que faz circular, mais pelas escolas do 1º ciclo do que propriamente pelos jardins de infância: um baú de histórias onde estão livros que os meninos podem ler e podem consultar. Normalmente está durante uma semana em cada escola e dá possibilidade dos meninos e dos professores utilizarem os livros que estão nesse baú. 6</p> <p>tem projectos de ambiente 6. Tem um projecto que é o “Coastwatch Europe” em que também é para os alunos do 1º ciclo, em que os professores acompanham os alunos e também investem com os alunos. 6</p> <p>um passeio a Lisboa com os meninos do 3º ano 7</p> <p>E portanto a câmara lamenta, e eu também, que não se aproveite esta oferta educativa que se faz, nomeadamente a natação. 21</p> <p>Eu penso que tem coisas muito positivas. Já te disse que em relação à oferta educativa provavelmente faz mais do que qualquer outra câmara. Não quer dizer com isso que não</p>
	E3	<p>pudesse fazer mais. Nós professores e educadores queremos sempre mais. 34</p> <p>Mas de um modo geral, a câmara de Mar, em relação do pré-escolar e ao 1º ciclo, a nível da oferta educativa, acho que é bom. Depois com as associações de pais, penso que também tem alguns casos ou na maioria dos casos propostas interessantes, parece-me a mim, que tem às vezes algumas atitudes de prepotência também tem. Mas de um modo geral a câmara tem uma intervenção positiva face às escolas e aos jardins de infância. 58</p> <p>Temos o PMIE que faz aquela oferta toda, e penso que, não sei se está muito aberto a projectos individuais de cada escola, 66</p> <p>É uma proposta de ofertas educativas. 71</p>
	E4	<p>nós a nível de jardim temos uma vez por mês visitas de estudo, entre Porto e Coimbra ele [jardim] pode ir onde quiser. 10</p> <p>Acho que o grande trunfo que temos é ter a carrinha uma vez por mês e a natação. 41</p> <p>Normalmente, pelo menos no carnaval e no natal eles [autarquia] fazem sempre actividades e preocupam-se nessas duas épocas ter sempre qualquer actividade para propor, sobretudo aos jardins. Nem sempre é proposto no natal [aos jardins] propõe mais às escolas. Dia mundial da criança normalmente é só para os jardins. 41</p>

4 Organização escolar - Agrupamento

4.1. Modelo burocrático

Hierarquia de autoridade e de funções Clara distinção de competências (4.1.1) (4.1.2)	E1	<p>Que é preciso e é importante sem dúvida, ter uma escola como uma empresa, e agora que se fala tanto na ideia da escola empresa. Ok. Acho bem. A nossa casa também tem de estar bem organizadinha para funcionar. 32</p> <p>Eu penso que tem de haver um organismo. Penso que não faz sentido termos tantos como temos, ainda por cima com esta situação que às vezes temos um problema e pensamos: mas então vamos ao CAE, não vamos à DREC, não isto agora é com o Ministério da Educação. Temos que saber. Deve haver poucos, mas bons e sabermos exactamente o que é que cada um faz. 57</p> <p>mas é preciso que alguém superiormente lhes dê as orientações. 57</p>
	E2	<p>Tentámos contactar a DREC para ver se ela própria fazia uma certa pressão sobre a câmara, para que a actividade fosse gratuita, mas isso foi sempre inviabilizado. Nunca se conseguiu: as questões que eram apontadas da manutenção das piscinas, de certa forma nós também achávamos que os miúdos de facto, não pagam muito, é simbólico e eu contra isso também não posso dizer nada. 10</p> <p>Penso que madeia entre uma hierarquia de autoridade e de funções com distribuição de competências e também em determinadas ocasiões, tenta-se, mas eu acho que não se consegue chegar ao trabalho de equipa. Neste momento é assim. Não sentia tanto com o AH. 35</p> <p>Na prática verifico que ele não está a funcionar como eu imaginava. De qualquer das formas, relativamente a mim educadora, eu sinto-me muito isolada num órgão de gestão destes. 41</p>
	E3	<p>Olha não sei, havia distribuição de competências, quanto à autoridade é assim. Eu não sei exercer muito bem a autoridade, reconheço que não fui capaz de o fazer, exceptuando uma ou outra vez, 51</p>
	E4	<p>Numa reunião com as escolas, elas [educadoras] colocaram essa preocupação, que foi colocada na câmara e foi um dos assuntos. Por exemplo: a nível de dificuldades monetárias e não só, de equipamentos das escolas, também nessas reuniões são abordadas e tenta entrar-se em acordos. 24</p> <p>A nível de pessoal, portanto aí a câmara diz-nos para conversarmos sempre com associações de pais ou seja, por vezes acontece uma auxiliar falta, e nós pedindo à associação de pais há um elemento que trabalha no ATL que assegura. 60</p> <p>Estamos a trabalhar os quatro, estamos, mas está um bocado compartimentado precisamente por isso, porque nós não percebemos nada do outro lado e eles estão a sentir o mesmo. 64</p> <p>Embora a hierarquia exista, mas existe mais um bocado no papel, no fundo nós temos funções distribuídas, 62</p> <p>Agora por exemplo, sobre as nossas funções, falamos directamente com o Presidente. Se é preciso a opinião dos outros elementos eles são chamados, se não isso é ali decidido 62</p> <p><i>Está um bocado dividido por assuntos, embora sempre que necessário conversa-se, leva-se ao grupo. 63</i></p> <p>Ficou decidido na altura a nível de funções: tudo que é pré-escolar e 1º ciclo está connosco [representante do 1º ciclo e do pré-escolar]. 64</p> <p>eles os dois estão por dentro de tudo do 2º e 3º ciclos. Por exemplo: há certas funções em que nos vão pondo, uma ou outra em relação ao 2º ciclo, por exemplo: cartões interactivos, coisas pontuais, mas é falado em conjunto. Para quê? Precisamente para todos começarmos a entrar um bocado, para termos a noção geral, que neste momento é o que nos falta. 64</p> <p>Se a nível regional forem dadas mais competências ao executivo, da forma como ele é constituído é complicadíssimo. Ou passamos a ter mais elementos para conseguirmos distribuir mais o serviço e especificamo-lo, ou de forma como ele está organizado é extremamente difícil. Por exemplo agora com o concurso que houve, uma pessoa não faz mais nada senão aquilo, não é? Por exemplo eu vejo uma estrutura de um CAE, embora seja difícil para eles, mas tem um gabinete que é só para concursos, tem três ou quatro pessoas, as pessoas que são necessárias e tratam apenas daquilo, não é? E como é que nós executivo que temos só quatro elementos temos que abarcar tudo? 79</p>

Normatização da acção (4.1.3)	E1	E acho que os agrupamentos, ou seja a unidade a nível local, deve ter mais competências, mas é preciso que alguém superiormente lhes dê as orientações. 57 Penso que não podemos pensar na existência de unidade agrupamento, ou unidade escola, unidade local, sem haver uma entidade que realmente dite algumas regras base. 57
	E2	No fundo é um Plano da Câmara. 8 Porque senão qualquer dia estamos como a autarquia. 56 Acho que por um lado estamos a cair no poder dos órgãos de gestão muito apertado e muito... em que tudo está previsto, e que tudo está prescrito, em que tudo está regulamentado, ao mínimo pormenor, não ficam margens nenhuma para acção do educador. Porque tudo tem que ir a aprovação naquelas alturas, porque depois fica fora de prazo, quer dizer, e eu acho que neste momento estamos a cair em exageros. 39
	E3	Em acta, isso está escrito em acta, que as educadoras fizeram em reunião de pais e há pais que só preferiam uma vez por semana, e portanto estão a praticar só uma vez por semana. 21
	E4	

Uniformidade de rotinas e procedimentos (4.1.4)	E1	Sim, por norma as escolas têm aderido quase a cem por cento. Ou seja nós com aquela história de andar com um pau atrás, não tem sido.... não há obrigatoriedade...enfim a obrigatoriedade é o que é...Agora as pessoas têm o plano, sabem quais as actividades e por norma aderem a cem por cento, tirando como disse, e estou a analisar o passado, um caso que tentamos limar para bem das crianças. 14 Olhem meus amigos, têm aqui isto, agora têm de cumprir. 15
	E2	exige às pessoas um trabalho administrativo e burocrático, tão grande, que embora eu considere que seja necessário registar, seja necessário uma série de coisas, mas neste momento começamos a cair num exagero, para responder à máquina administrativa que temos e até ao conceito de que os portugueses adoram papeis. 39 Está-se a colar muito a educação de infância ao 1.º ciclo e ao 2.º ciclo. Estes agrupamentos verticais tendem muito a uniformizar os ciclos e as coisas, não deveria ser assim, porque cada um tem as suas especificidade. 46
	E3	
	E4	coisas que já todos os anos se fazem.. 6 É dado mais a uma porque é uma professora que vai lá mais vezes e que até pede, mais vezes, enquanto que outra porque não gosta de ser “chata” vai lá menos vezes e já não “leva”. Portanto eu cheguei a ouvir respostas deste género, quando nós sabemos que uma escola precisa tanto quanto a outra. 78 Agora se for olhar ao número de alunos que cada uma tem ou ao número de professores que cada uma tem, aí tudo bem, é natural que ao dividir se dê mais um bocado aquelas que tem mais professores ou alunos. Mas muitas vezes a divisão não era feita dessa forma. Pode-se cair também nesse erro. 78

Continuidade da organização (4.1.5)	E1	Temos consciência que temos que fazer estas reformas sucessivas, temos é que aprender a fazê-las para o mais largo tempo possível e não provavelmente fazer o que fazemos no nosso país. Muda-se os governos e não conseguimos ter aqui um pacto para o futuro. Isso é que eu acho que é errado e atrasa cada vez mais. Tem que haver aqui um consenso, um projecto para vinte anos para este mo delo. 21
	E2	as pessoas permanecem nos órgãos de gestão demasiados anos e esquecem um pouco o que é o trabalho directo. 39 A câmara de Mar tem um Plano que apresenta de há dois anos para cá, Projecto PAPE, que é um projecto de apoio a projectos educativos, 44
	E3	
	E4	No fundo continua na mesma lógica. 5 São projectos que já vem de alguns anos. 10

4.2. Modelo democrático

Trabalho de equipa (4.2.1)	E1	Tem de ser gerido por equipa. Ok. Terá de haver um assunto ou outro que poderá ser canalizado para alguém que é o representante daquele nível de ensino, mas as questões têm de passar pelas quatro pessoas. 37 Porque o que acontece muitas vezes, e isso pode correr bem durante uns tempos, mas isso dá sempre mau resultado, é termos quatro elementos, mas continuam dois a tratar só das coisas do 2.º e 3.º ciclo e um para o pré-escolar e outro para o 1.º ciclo, e isto assim não funciona. Isto aguenta durante algum tempo, mas chega a determinado momento está esgotado este modelo. 37
	E2	
	E3	E normalmente as decisões difíceis ou mesmo as fáceis eram sempre tomadas em grupo. 50
	E4	Mas tenta-se partilhar quando surge algum problema até no dia-a-dia, agora surgiu isto ou aquilo... como é que costumava fazer, e do outro lado a mesma coisa. Tenta-se realmente sempre trabalhar em equipa. 64

Co-responsabilização de todos os elementos na elaboração, organização e execução dos projectos (4.2.2)	E1	Terá de haver um assunto ou outro que poderá ser canalizado para alguém que é o representante daquele nível de ensino, mas as questões têm de passar pelas quatro pessoas. 37
	E2	
	E3	
	E4	O Presidente do Conselho Executivo levou ao conselho municipal, foi discutido por todos e avaliado por todos e entenderam que a nossa decisão tinha sido ótima e para mantermos que teríamos o apoio de todos. Isto mostra que realmente... ficámos satisfeitos, mostra que está a funcionar correctamente. No fundo há uma conjugação entre todos os elementos. 47

4.3. Modelo político

Funcionamento na base dos interesses, das ligações, do conflito, do poder e das negociações (4.3.1)	E1	Mas não nos podemos esquecer do seguinte. Os dois modelos: o centralizado e o descentralizado. Tudo na vida é feito cíclico. Não há nada que seja para manter indefinidamente. E eu acredito, quer ao nível da educação, seja a outros níveis, vê-se nas nossas vidas, vê-se em todo o lado, acho que se vê na natureza, temos de saber viver com estes ciclos. 21
	E2	
	E3	Entrávamos em discussões, profundas, mas acho que foi bom. Portanto, tentávamos sempre tomar as decisões em conjunto, de assumir as coisas boas e as coisas más, com muita discussão. 50
	E4	

4.4. Modelo cultural

Decisões por consenso e compromisso (4.4.1)	E1	
	E2	
	E3	Mas servia-me muito das colegas, às vezes, para tomar determinado tipo de decisões. 51
	E4	qualquer coisa nova que vem, qualquer decisão é tomada em conjunto pelos 4 elementos senão, é numa reunião. Se é uma coisa que pode ser decidida sem uma reunião, logo ali estamos os quatro no mesmo gabinete e logo ali se fala sobre o assunto e a decisão é tomada. 62

Processos de representação formal (4.4.2)	E1	
	E2	Tem uma representante do Pré-Escolar. 33
	E3	Para a elaboração desde plano fui ouvida eu, que sou a representante dos educadores no conselho M.E 16. Trás um vínculo de obrigatoriedade no cumprimento daquilo que lá está, não é? Porque foi aprovado por todos os elementos do CME. 21 A verdade é que os agrupamentos horizontais, foram extintos, os colegas do 1º ciclo não têm nenhum representante. Têm a tal colega que representa o 1º e o 2º ciclo. Que de todo, nas duas reuniões que já houveram, tem poucos conhecimentos da realidade do 1º ciclo.43 Eu discordo disso, acho que as colegas do 1º ciclo, deveriam ter um professor do 1º ciclo a representá-los, os do 2º ciclo um, e o 3º ciclo outro. Foi dito também pelo Sr. Presidente que essa dificuldade iria ser ultrapassada porque convidaria sempre a estar presentes nas reuniões.

Processos de representação formal (4.4.2)	E3	Os agrupamentos horizontais, foram extintos, os colegas do 1º ciclo não têm nenhum representante. Têm a tal colega que representa o 1º e o 2º ciclo. 43
	E4	Agora essa transmissão vai ter que ser feita apenas através de um representante deles todos. Nós temos três elementos no pedagógico: dois do 1º ciclo e um do Pré-Escolar. 68

4. Organização - Autarquia

4.1. Modelo burocrático

Hierarquia de autoridade e de funções Clara distinção de competências (4.1.1) (4.1.2)	E1	o Pelouro da Educação é da responsabilidade do Sr. Presidente. A nível de Câmara, são só estas duas pessoas que estão envolvidas [na educação]. 4 Achamos que é um órgão que deve ser como uma hierarquia, no Agrupamento, isto é, se há o executivo e depois há a assembleia de escola, também consideramos que o Conselho Municipal de Educação é a Assembleia das Assembleias. 13 Olhem meus amigos, têm aqui isto, agora têm de cumprir. 15 Agora tudo depende, volto a frisar isto, é um risco. Tudo depende como se faz uso dessas competências, porque há esse risco, de realmente haver aqui uma submissão por parte das escolas ao poder, que se for a autarquia a tê-lo poderá realmente exercê-lo e fazer aqui algo que não seja vantajoso para o processo. Pois com certeza, que não. Todos esses movimentos, de conflitos, vai trazer problemas, entaves a todo o processo educativo. 26 Mas conflitos aqui no sentido de haver alguém com mais poder e o outro não, por isso tens que acatar, tens que fazer isto e mais nada, está a perceber? Neste jogo de submissão: eu é que mando, tens que fazer assim. Mais a este nível. 27 haver situações de conflito e é difícil, para quem for só professor ou for só educador, às vezes conseguir fazer um distanciamento, porque o facto de se estar muito próximo pode trazer problemas. Ao haver aqui um certo distanciamento permite que certas situações sejam geridas de uma forma mais fácil, mais célere, sem aquelas questões, que como sabe acontecem na questão interna, dos conflitos pessoais, etc. Penso que poderá trazer mais valia. 33 Mas nós cá estaremos para debater a situação. 52 E quer dizer, não podemos deixar, aqui nesta questão nós talvez sejamos um pouco absolutistas, não podemos deixar que seja o docente A ou B, por questão pessoal, sem fundamento, que penalize as crianças. 56
	E2	Se ela [câmara] não fosse tão autocrata e tão rígida 25 e exige às pessoas um trabalho administrativo e burocrático, tão grande, que embora eu considere que seja necessário registar, seja necessário uma série de coisas, mas neste momento começamos a cair num exagero, para responder à máquina administrativa que temos e até ao conceito de que os portugueses adoram papéis. 39 Mas a autarquia se poder fazer em contacto directo com as escolas faz. Passa por cima do Agrupamento. 36 Ou seja de dois em dois anos ou de três em três anos ele muda os auxiliares por sua auto-criação. Independentemente da vontade dos pais. Independentemente da vontade dos educadores que lá estão no estabelecimento. Independentemente de tudo. Esta 1ª vez houve inclusivamente abaixo assinados dos pais para a câmara. Nada resolveu. Ele foi peremptório de que a atitude era esta e que era assim que fazia. Portanto como vês: contra a vontade dos educadores, do Agrupamento, dos pais. Portanto a atitude é sempre esta. 49 a partir do momento em que não há gabinetes nas autarquias com técnicos de educação. O caso do R, até é licenciado em ciências de educação, mas existe um técnico que está sujeito ao poder de um presidente. Existe uma hierarquia muito forte sobre aquela pessoa e ele já é técnico que é convidado. Portanto logo aí, continuamos no mesmo círculo vicioso. Com certeza é isso que se pretende. 59
	E3	Ao principio não fazia isso, passar pelo agrupamento, 7 Eu penso que o braço direito do presidente é o R 13 Não é um órgão é uma pessoa. 13 os primeiros planos foram de mera responsabilidade da câmara. E apresentou-o assim aos professores. 16 Na última reunião que o agrupamento teve, somente o nosso Agrupamento de escolas B com o presidente da câmara, foi pedido pelo Sr. Presidente da câmara que nós sensibilizássemos os educadores e os pais para cumprirem o que lá está na medida em que

	E3	<p>foi um documento aprovado por todos os elementos do CME porque a câmara acha e eu também acho, que faz uma oferta educativa que não é muito vulgar. 21</p> <p>Foi dito também pelo Sr. Presidente que essa dificuldade iria ser ultrapassada porque convidaria sempre a estar presentes nas reuniões do CME, todos os presidentes dos Foi dito também pelo Sr. Presidente que essa dificuldade iria ser ultrapassada porque</p> <p>convidaria sempre a estar presentes nas reuniões do CME, todos os presidentes dos agrupamentos horizontais. 43</p> <p>Portanto o dinheiro chega à Câmara e ela gere a verba que depois atribui às associações de pais. 67</p>
	E4	<p>a câmara contacta os educadores, elas vão à câmara e a reunião é feita assim, depois os dados (das crianças que vão aderir, das que não aderem, onde vão ficar), são enviadas para o Agrupamento e nós enviamos tudo junto para a câmara. 7</p> <p>Mas, no fim lá está, a nível de elaboração foi feito por eles sem consulta. 21</p> <p>Depois desta nova legislação ficou só... embora tivesse assento um elemento do pré-escolar e um do 1º ciclo que ele deixava estar presente todos os conselhos executivos, portanto o Presidente de cada conselho executivo 46</p> <p>A nível dos tais projectos, a primeira proposta e mensagem que foi passada para as professoras e para as educadoras não passou pelo executivo. Nós alertámos para a necessidade de que como havia dinheiro tinha que passar por nós, executivo. Se o dinheiro tem de passar por nós, nós não o podemos receber sem saber para o que é. E a partir desse momento, nós tivemos conhecimento de que vai ser dado outra vez hipótese aos professores e educadores para concorrer aos projectos. 51</p> <p>O que ele [presidente] diz e que acha está correcto era anualmente roda-las [auxiliares]. Portanto hoje estavam no jardim, amanhã estão noutro, mas isto independentemente de ser o Agrupamento A, B, C. É ao nível de concelho. Hoje podem estar no nosso Agrupamento, amanhã podem estar noutro. 61</p>

<p>Normatização da acção (4.1.3)</p>	E1	<p>É óbvio que nós não somos ditadores, não andamos com um pau atrás das pessoas. Mas há uma obrigatoriedade. Isto é como se fosse um projecto educativo comum. E numa escola as pessoas têm que cumprir o projecto educativo. 13</p> <p>Porque realmente ao longo do ano são muitas as solicitações. Há questões, que nós achamos, e volto a dizer: os agrupamentos e os órgãos de gestão também o acham, porque aprovaram este documento por unanimidade, em que há acções, há projectos em que deve estar toda a gente. 56</p> <p>Por isso é que eu digo, tal como está de momento, não faz sentido. Até porque estamos numa situação em que isto não é carne, nem é peixe, às vezes nem sabemos onde é que temos de tratar o quê ou com quem, não é? Tem que realmente se dar espaço à unidade, seja agrupamento, seja escola, mas tem também que se dizer: meus amigos, as regras básicas são estas e em função disto, trilhem o vosso caminho, sigam, sabem que há isto e têm que cumprir, senão, começamos a ter aqui uma dispersão tal que isto daqui a mais não é nada, 57</p>
	E2	
	E3	
	E4	<p>Só que quando veio a verba tinham que apresentar factura. Só que as facturas já estavam fora de prazo, 54</p>

<p>Uniformidade de rotinas e procedimentos (4.1.4)</p> <p>Uniformidade de rotinas e procedimentos (4.1.4)</p>	E1	<p>coisas que já todos os anos se fazem... 6</p> <p>No início do ano lectivo, altura em que cada estabelecimento de ensino está a preparar o seu plano de actividades, entregamo-lhes isto (PMIE). Já sabem, já estão à espera que apareça este plano, plano que tem uma calendarização no final. E assim conseguem planificar a sua vida. 56</p> <p>Por isso é que eu digo, tal como está de momento, não faz sentido. Até porque estamos numa situação em que isto não é carne, nem é peixe, às vezes nem sabemos onde é que temos de tratar o quê ou com quem, não é? Tem que realmente se dar espaço à unidade, seja agrupamento, seja escola, mas tem também que se dizer: meus amigos, as regras básicas são estas e em função disto, trilhem o vosso caminho, sigam, sabem que há isto e têm que cumprir, senão, começamos a ter aqui uma dispersão tal que isto daqui a mais não é nada, 57</p>
	E2	

	E3	Através de correio, [a câmara] mandam ofícios e comunicam que se vai fazer aquela actividade, quantos meninos vão, quantos professores estão e fazem a mesma coisa com os jardins de infância. 32
	E4	há um projecto que a Câmara propõe já há alguns anos aos Jardins de infância que é a natação. 6 Só que quando veio a verba tinham que apresentar factura. Só que as facturas já estavam fora de prazo, 54

Continuidade da organização (4.1.5)	E1	Gostamos realmente de nos continuar a relacionar e este continuar tem a nova fase dos Agrupamentos. Antes de 98, era assim que funcionávamos, quando tínhamos a Delegação Escolar e a partir daí continuamos a ter esta mesma metodologia. 1 Também vivemos um momento muito contornado com esta história dos Agrupamentos. Ao nível do concelho de Mar, estávamos numa fase de irmos para uma estabilidade com os horizontais e houve aqui uma mudança como sabe, ainda não conseguimos ter aqui uma situação de: Ok! Vamos parar, vamos começar a trabalhar com calma e com tranquilidade. 6 Tem que haver aqui um consenso, um projecto para vinte anos para este modelo. É evidente, que há estas vantagens, é óbvio que vão aparecer vários inconvenientes, várias desvantagens, por isso é que os modelos se mudam. Mas durante estes anos vamos caminhar para este modelo, por exemplo no nosso caso visando a descentralização, mas sempre com o espírito aberto que ao fim desses vinte anos tenhamos de nos sentar e dizer: meus amigos está na hora de voltar a dar a volta e voltarmos a desenhar novamente um modelo para outros vinte anos. Ou quem diz vinte, diz quarenta, mas se calhar... é normal, o exercício do vai e vem é normal, tem que ser. Nas nossas vidas também é assim e nós na educação das nossas crianças é assim. Há momentos em que andamos com os meninos pela mão, podem cair, tropeçar, etc. Depois damos-lhes espaço para eles caminharem, mas depois qualquer coisa corre mal, lá vamos nós chamá-los novamente para ao pé de nós, para debaixo da nossa saia para tratar deles. 21 Há um modelo para vinte trinta anos, o que se entender que seja o mais real e não estarmos sempre aqui a mexer e agora vamos alterar, senão não vamos a lado nenhum. 21 nós câmara sempre fomos contra esta alteração toda, desde que começou em 98. Fomos contra a implementação dos Agrupamentos Horizontais no concelho de Mar, para nós na altura foi uma situação complicada e enfim, tivemos mesmo que assinar, 32
	E2	
	E3	
	E4	

4.2. Modelo democrático

Trabalho de equipa (4.2.1)	E1	Quatro pessoas no executivo, entendiam-se lindamente. Ok, nada de ilusões. Foi difícil as pessoas integrarem-se porque são muitos anos a viver separados, digamos assim. Custa, pois com certeza que custa. Mas com boa vontade, com espírito de sacrifício, com um projecto comum, com certeza entenderam-se e têm estado a fazer um trabalho excelente. [relato de um experiência] 36 Agora não conseguem ver-se é a viver separados, independentes. Os professores do 1.º ciclo, já vão ao executivo, já vão à escola sede que é a EB 2/3. Os do pré-escolar é a mesma coisa. Antes não, era aquela coisa, então eu vou ali, aquilo não me diz nada, aquelas pessoas não me dizem nada e até me olham assim de outra maneira. Não. 36
	E2	
	E3	
	E4	Para mim, penso que para haver conjugação tem de haver intervenção de pessoas que estejam no terreno. 20

Co-responsabilização de todos os elementos na elaboração, organização e execução dos projectos (4.2.2)	E1	Mas com boa vontade, com espírito de sacrifício, com um projecto comum, com certeza entenderam-se e têm estado a fazer um trabalho excelente. [relato de um experiência] 36
	E2	
	E3	

	E4	
--	----	--

4.3. Modelo político

Funcionamento na base dos interesses, das coligações, do conflito, do poder e das negociações (4.3.1)	E1	
	E2	Isso deu uma grande celeuma, essa questão da natação. 10
	E3	
	E4	

4.4. Modelo cultural

Decisões por consenso e compromisso (4.4.1)	E1	Porque este é o documento que tenta ser o mais, enfim, que enquadra o maior número de consensos, e a prova disso foi a sua aprovação por unanimidade. 13
	E2	
	E3	
	E4	

Processos de representação formal (4.4.2)	E1	
	E2	
	E3	Porque toda a gente tem lá elementos representados no CME. 62
	E4	Para ter todos os presidentes dos órgãos de gestão que tinham assento no concelho municipal. 46

5. Gestão escolar

5.1. Decreto-Lei n.º 115-A/98

Desempenho da autarquia no agrupamento (5.1.1)	E1	Também vivemos um momento muito contorcido com esta história dos Agrupamentos. Ao nível do concelho de Mar, estávamos numa fase de irmos para uma estabilidade com os horizontais e houve aqui uma mudança como sabe, ainda não conseguimos ter aqui uma situação de: Ok! Vamos parar, vamos começar a trabalhar com calma e com tranquilidade. 6 Esta é outra questão complicada para eu responder. Enfim, é daquelas questões que deve ser colocada à outra parte, se bem que eu tenho, como é óbvio, algum feed-back. Até porque tivemos no concelho um estudo feito sobre o regime de autonomia, que foi conduzido pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, e que vieram cá fazer um estudo de caso, para saber como estava a decorrer a implementação do Modelo de Gestão do 115-A/98. 30 os órgãos de gestão da escola são necessários. 33
	E2	De qualquer das formas, não haja dúvida que se tem pautado, de há muito tempo, não é só com esta câmara, de dar um certo apoio às escolas. Eu nisso tenho que ser honesta, porque de qualquer forma, não é unicamente esta câmara, tem sido assim já desde que eu estou no concelho de Mar. 9
	E3	
	E4	E se no entanto uma escola lhe telefonar ou pessoalmente falar, regra geral, entra em acordo. 11 Eu penso que houve tentativas, de pelo menos, de convidar. 20 Ele foi-nos auscultando: ou ao Agrupamento, ou em reunião em presença dos documentos. 21 E esse acerto foi feito depois de consultar os executivos. Houve essa preocupação 42 ao princípio, nós sentimos um bocado que as coisas eram decididas internamente na câmara e que muitas vezes nós não éramos consultados, pronto. As coisas saíram: é isto. De momento, e aliás acho que neste aspecto, o Concelho Municipal de Educação vai ter grande peso, não é? Entretanto ele [presidente da câmara] começou a consultar-nos. Mesmo a nível de propostas da câmara consulta-nos se nós dermos uma ideia ou propusermos qualquer coisa, até tentar realmente, atender. Penso que as coisas lentamente se vão modificando, não é? 65

Participação em órgãos de direcção da escola (5.1.2)	E1	Mas [as AP] têm sido ouvido e têm ajudado e dinamizado os conselhos executivos e têm ajudado as próprias coordenadoras e tem-se visto o trabalho feito em parceria escola/associação de pais. 17 Direcção? Pronto. Assembleia de Escola. 28 Eu, eu estou em todas. Agora são cinco, mas já foram oito. 29
	E2	Na medida em que nós agora estamos a preparar a aprovação do novo regulamento, ainda não houve assembleia. Mas era habitual no Agrupamento Horizontal vir o R. Ele faz tudo. 37
	E3	Tanto dos pais que estavam a representar ou a fazer-se representar no CP, como os que estavam na Assembleia, eu acho que eram pais com propostas muito interessantes 24 Começou a haver um CP que era coisa que não existia 59 E a assembleia da escola. 59
	E4	

Como é vista a presença da autarquia no órgão de direcção (5.1.3)	E1	fazendo aqui uma avaliação ao passado, ou seja com o modelo antigo, o modelo dos Agrupamentos Horizontais ainda, eu penso que ao nível do 2.º e 3.º ciclos e secundário, as pessoas diziam assim: “o que está aqui a fazer mais um elemento, o que veio aqui fazer?” Completamente a marginalizar o papel da participação da autarquia, embora também haja casos e casos. Se bem que eu penso que trouxe bastantes mais valias o facto de estar a autarquia representada. Há sempre questões, parcerias que se propõem, problemas que se conseguem desbloquear e que dizem respeito à escola A ou à escola B e o facto de estar lá um elemento da autarquia, que também é um elemento da comunidade, facilita toda uma série de resolução de alguns problemas. Ao nível do pré-escolar e do 1.º ciclo, ou seja, ao nível dos Agrupamentos Horizontais, eu penso que aí, as vantagens eram muito maiores. Fruto das autarquias terem competências directas nestes dois níveis de ensino, era mais fácil até para falar nos projectos A, fazer as tais ditas avaliações que à bocadinho falávamos sobre os vários projectos, era feita em sede da Assembleia de Escola e quer dizer, era o fórum por excelência para comunicar problemas comuns à câmara. E esses sim, eram muito proveitosos. 31
	E2	Formal, este ano [as reuniões]. Pelo menos eram debatidas certas coisas. Estava [o representante da autarquia] presente nas avaliações, nas últimas reuniões do ano, nas mais cruciais. Normalmente tentava resolver questões colocadas nas reuniões. Em todas as reuniões em que se efectuaram da assembleia de escola, penso que faltou duas vezes, o que não é significativo. 38
	E3	
	E4	

Composição dos órgãos de gestão (5.1.4)	E1	Agora se me perguntar se eu sou a favor de um órgão de gestão com quatro elementos ou de um gestor, aí eu prefiro o gestor. Gestor mas ligado ao ensino. Não sou apologista do gestor na lógica empresarial. Vem para aqui um gestor para poupar aqui, poupar ali. Não. Gestor no sentido de ser uma pessoa que consegue ter algum distanciamento e é uma coisa que temos que ver, porque os agrupamentos hoje são entidades bastante grandes. 33 fomos ver o exemplo da Escola P, em E. Quatro pessoas no executivo, entendiam-se lindamente. Ok, nada de ilusões. Foi difícil as pessoas integrarem-se porque são muitos anos a viver separados, digamos assim. Custa, pois com certeza que custa. Mas com boa vontade, com espírito de sacrifício, com um projecto comum, com certeza entenderam-se e têm estado a fazer um trabalho excelente. 36 Pois, porque tem de ser tratado em conjunto [as questões referentes ao agrupamento]... Tem de ser gerido por equipa. 37
	E2	Temos [um representante de autarquia na assembleia de escola]. Mas na medida em que nós agora estamos a preparar a aprovação do novo regulamento, ainda não houve assembleia. 37 não estou a ver qualquer outra composição, dada a nossa percentagem em termos de elementos. 41
	E3	na tua Assembleia de escola anterior quantos pais é que tinhas representados? Três, dois do 1º ciclo e um do jardim de infância. 26 No pedagógico eram dois [pais] um representante do 1º ciclo e um representante do pré-escolar. 27 Em relação à anterior, enquanto Presidente do Agrupamento Horizontal a constituição

	E3	pareceu-me bem, porque estavam dois representantes do 1º ciclo e uma educadora [conselho executivo]. 61
	E4	<p>Até aqui nós estávamos de acordo com a composição [conselho pedagógico], porque praticamente todas as escolas estavam ali representadas. Tínhamos um elemento representante, pelo menos a nível de conselho docentes. Neste momento esse número foi extremamente reduzido. 68</p> <p>Agora essa transmissão vai ter que ser feita apenas através de um representante de todos eles. Actualmente, nós temos três elementos no pedagógico: dois do 1º ciclo e um do Pré-Escolar. 68</p> <p>Quando viram [os docentes da educação pré-escolar e 1.º ciclo] que vamos para lá três no meio daquele grupo enorme é desanimador. 69</p> <p>Mas uma coisa já conseguiram modificar ou estão a tentar modificar. Aí a esse nível as coisas estão a mudar. Agora vai ter que se pensar, porque é muito pouco três elementos nossos [1º ciclo e um do Pré-Escolar no conselho pedagógico]. 69</p> <p>O nosso [conselho pedagógico] tinha 15 [elementos], não sei se este tem 15 também. É uma média. Nós no nosso tínhamos duas auxiliares e dois pais. E agora aparece um pai e uma auxiliar. 70</p> <p>A nível do executivo, está um por ciclo, não é? Mas muitas vezes temos necessidade de termos professores disponíveis que vão ali e dão uma ajudinha. E acho que são importante também as assessorias. Quatro somos poucos, havendo assessores, penso que os quatro somos suficientes. Mas sem assessores é complicado. 71</p>

Necessidade dos órgãos de gestão (5.1.5)	E1	<p>os órgãos de gestão da escola são necessários 33</p> <p>Não sei se me enganarei ou não. Mesmo que se parta para uma situação de gestor, há muita coisa a fazer ainda. Mesmo um bom modelo não funciona. Por isso é que eu não sei até que ponto é que a entrada desta figura do gestor poderá ser boa ou má. Poderá ser boa no sentido funcional, quer dizer, poderá ser a pessoa indicada ou melhor preparada para desempenhar aquela função, agora se virmos realmente que não há condições, quer do corpo docente, quer da cultura, digamos assim, é óbvio que aí é um desastre e é preferível o modelo que está actualmente. 33</p> <p>E acho que os agrupamentos, ou seja a unidade a nível local, deve ter mais competências, mas é preciso que alguém superiormente lhes dê as orientações. 57</p>
	E2	
	E3	eu penso que com o Agrupamento Horizontal procurámos sempre responder às dificuldades dos professores e dos alunos e de alguns problemas graves que tivemos em algumas escolas tentamos sempre fazer o nosso melhor. Se foi o melhor ou o óptimo não sei. 61
	E4	

Domínios em que são mais necessários os órgãos de gestão (5.1.6)	E1	<p>É uma grande empresa já, com muitos trabalhadores, quer docentes, quer pessoal não docente, muitos clientes, que são matéria prima, neste caso que são os alunos, também muitos edifícios, com muitas questões para gerir. 33</p> <p>Pedagógica, administrativa, organizacional... Na lógica da descentralização e da autonomia eles são importantes nessas áreas todas. Realmente é importante para gerir os próprios recursos quer humanos, quer financeiros. 39</p> <p>Não há aqui uma área mais importante do que outra. Todas são, porque para termos uma gestão global e integrada do Agrupamento tem que se abordar várias áreas. 39</p>
	E2	São mais necessários na questão da orientação, questão de às vezes reunir com as pessoas para avaliar mais as suas maiores necessidades, quais as suas maiores dificuldades, porque é que os educadores ou os professores sentem esta revolta no momento? Eu acho que é preciso avaliar a situação em que estamos, os pontos da situação, reformular, mas através de um diálogo. É evidente que há coisas que é preciso impor. Não estou de acordo que seja tudo a favor ou de acordo com o que os professores acham. Porque por vezes os professores não têm a percepção de determinadas questões. 40
	E3	<p>Os órgãos de gestão, eu considero que os órgãos de gestão são os apaga fogos para tudo. E tentam apagar os fogos todos. 60</p> <p>E se calhar gastamos mais tempo neste apaga fogos do que se calhar noutras questões. Esse tempo é importante? Eu acho que sim, que é importante. É aquele tempo em que apagamos o fogo junto do colega do lado, daquele que está com dificuldade, pronto se calhar esse tempo também é importante. Provavelmente o trabalho do CE teria que ir para além disso.</p>

	E3	60 Mas naquilo que nós conseguíssemos a nível pedagógico ou de ajudas rápidas de soluções, dos conflitos ou de outros, nós tentávamos fazer o nosso melhor. 69
	E4	Eu penso que a nível pedagógico que é mais importante. 67

Em que áreas gastam mais tempo os órgãos de gestão (5.1.7)	E1	
	E2	Às vezes gastam tempo em preciosismos. São mais necessários na questão da orientação, questão de às vezes reunir com as pessoas para avaliar mais as suas maiores necessidades, quais as suas maiores dificuldades, 40 Os órgãos de gestão, eu considero que os órgãos de gestão são os apaga fogos para tudo. E tentam apagar os fogos todos. 60 De facto os Executivos gastam mais tempo no apagar dos fogos. 60
	E3	
	E4	Mas muitas vezes, nós temos que nos debruçar, perdemos muito tempo na parte administrativa e muitas vezes por falta de pessoal. Rouba-nos um bocado a disponibilidade até para darmos mais apoio. 67

Vantagens deste modelo (5.1.8)	E1	Ao nível, como me estava a perguntar, se via melhoramentos ou mais valias com este modelo, é assim: há vantagens sem dúvida. O facto de as pessoas, ou neste caso os docentes falarem entre si, terem um projecto educativo comum, haver uma interacção maior entre ciclos, entre níveis, ou entre anos, traz vantagens. 32 Quando à partida, se consegue logo à partida no órgão de gestão, logo à partida começa a “vazar” para todo o Agrupamento. Agora é difícil ter-se exemplos desses. Temos infelizmente mais maus exemplos do que bons exemplos. Porque a co-existência é muito difícil. 36
	E2	Eu acho que o 115 era um documento com uma filosofia aceitável 39
	E3	possibilitou que o contacto entre as pessoas se tornasse directo. Portanto as pessoas podiam discutir os problemas que tinham com os alunos, com as suas escolas, com os pais de uma forma muito mais cooperativa. Porque se reuniam em conselho de docentes, podiam perfeitamente discutir estas coisas. Começou a haver um CP que era coisa que não existia. Nos outros graus de ensino já funcionava há algum tempo. As pessoas também percebem a determinada altura que podia ser um órgão importante. E a assembleia da escola. Portanto, o que eu acho é que o tempo que nos deram foi tão pouco, 59 A nível pedagógico eu penso que nós podíamos recolher muitos benefícios disso, quer mesmo o facto de podermos conversar com as colegas e ter momentos de encontros nas reuniões e discutir os nossos pontos de vista. 59
	E4	Porque nota-se mais a nível de 1º ciclo elas [professoras] estavam habituadas a que era a sua escola e só a sua escola. Elas geriam [professoras] e não se preocupavam com o que estava ao lado. Agora foram obrigadas quase que a partilhar com os outros, os problemas, as coisas boas e más que há dentro da escola. De momento as coisas estão francamente melhor já lá vão três anos, lentamente as pessoas começam a ter a noção do grupo, do todo. 66

Desvantagens deste modelo (5.1.9)	E1	Há pessoas que pensam que é mais um órgão, mais uma reunião, mais uma seca (perdoe-me o termo), se calhar até os representantes, mais uma, pois já têm tantas. Mas isto é uma desgraça deste modelo, a quantidade de reuniões. 12 Mas também trouxe muitos inconvenientes. Para ter uma ideia, desde que foi implementado o 115-A/98, nós sentimos nos dois primeiros anos, uma quebra brutal na disponibilidade, na criatividade dos docentes para apresentar algo. Nós sentimos uma quebra abismal na quantidade de projectos que eram propostos à Câmara para apoio, etc. Ficámos numa situação realmente de pasmaceira. Neste regime há reuniões para tudo e para mais alguma coisa. Não há semana nenhuma em que não haja uma reunião não sei de quê. Tudo isto é óbvio, que trás desvantagens para determinadas questões, mas também causa, rouba tempo, que estava mais disponível para outras coisas, para aquilo que eu penso que é mais importante, que é também preparar actividades, preparar projectos, propor coisas novas às crianças. 32 E depois há outra questão: por norma quem lidera o processo são as pessoas do 2.º e 3.º ciclos, que são dois representantes. E a realidade do 1.º ciclo e do pré-escolar é muito diferente do 2.º e 3.º ciclo. Um é monodocência, o outro é por disciplinas. Um depende muito da câmara, tem um envolvimento muito forte com a comunidade. Outro está
-----------------------------------	----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Desvantagens deste modelo (5.1.9)	E1	<p>completamente desgarrado, até preferem que os pais nem lá entrem, que a comunidade não entre dentro de portas. Portanto são dois mundos completamente distintos e é muito difícil conseguir-se um equilíbrio, uma boa coesão entre todos. 36</p> <p>Por isso à bocado o meu desabafo sobre o dinamismo que existia antes deste modelo. Realmente nota-se a olhos vistos que se perdeu, e mais ainda ao nível do pré-escolar. As educadoras eram muito dinâmicas, qualquer coisa, eu quero fazer isto... e vamos lá embora, toca a mexer. 45</p> <p>Há aqui um aspecto que penso que é importante e que tem contribuído para isso. Antigamente era muito fácil gerir aquelas verbazitas , era um apoio pontual e era o pai que dava qualquer coisa. Pedia-se ao Zé da Esquina, à loja da esquina que também dava qualquer coisita e era mais fácil aquela gestão caseira. Conseguia-se compor o ramalhete, como se costuma dizer. Agora tudo isto é muito complicado. Para o PAPE, obriga a que o dinheiro do projecto, é da escola, mas o dinheiro vai para o Agrupamento. Desde o dia em que entra no Agrupamento até estar activo, demora quase dois meses, porque o dinheiro tem de ir passear a Lisboa, para ver se rende mais alguma coisa, quer dizer, depois a professora quer comprar uma cartolina, quer comprar uma coisa qualquer, para aquele projecto, vai obrigar a fazer não sei quantos papéis e a fazer não sei quantas requisições. Está a perceber? Às tantas é uma série de questões, lá está na tal lógica da empresa. 45</p> <p>atendendo ao funcionamento do que vinha de trás, levou a que realmente houvesse uma diminuição substancial de projectos, nomeadamente no pré-escolar e no 1.º ciclo. Se calhar o 2.º e 3.º ciclos como já foram mais habituados, uma vez que já eram uma escola grande e que já tinham que cumprir com outro tipo de procedimentos, não se sentiu tanto a diferença por isso. Mas ao nível do Pré-Escolar e 1.º ciclo, sim. 45</p>
	E2	<p>Há questões que deveriam estar entregues ao estabelecimento de ensino, como a supervisão do agrupamento. 28</p> <p>Eu acho que o 115 era um documento com uma filosofia aceitável, embora reforçasse um bocadinho o papel dos agrupamentos como... do órgão de gestão do poder, digamos, não tinha também como base um autoritarismo. Neste momento eu acho que vamos cair naquilo que caiu o 172, das escolas que fizeram a experiência. Porque as pessoas permanecem nos órgãos de gestão demasiados anos e esquecem um pouco o que é o trabalho directo e exige às pessoas um trabalho administrativo e burocrático, tão grande, que embora eu considere que seja necessário registar, seja necessário uma série de coisas, mas neste momento começamos a cair num exagero, para responder à máquina administrativa que temos e até ao nosso conceito de que os portugueses adoram papeis. Estamos a começar a cair no exagero e eu ouço muitos professores a queixarem-se: primeiro estão fartos, segundo estão desencantados, terceiro passam a vida em reuniões, tempo para planificações é curto.</p> <p>Tempo para estar com os miúdos é sempre a correr, porque têm uma reunião às tantas a seguir às aulas. Quer dizer, deixou de haver aquela disponibilidade para se estar com os alunos. Eu acho isso lamentável. Acho que por um lado estamos a cair no poder dos órgãos de gestão muito apertado e muito... em que tudo está previsto, e que tudo está prescrito, em que tudo está regulamentado, ao mínimo pormenor, não ficam margens nenhuma para acção do educador. Porque tudo tem que ir a aprovação naquelas alturas, porque depois fica fora de prazo, quer dizer, e eu acho que neste momento estamos a cair em exageros. Cada vez mais. Quando se vê que as pessoas se mantêm nos órgãos de gestão dez anos e mais tempo, acho que as coisas vão piorar. 39</p> <p>neste momento os Agrupamentos ganham poder que não deveriam ter, praticam arbitrariedades que não são muitos legais, sempre com o pretexto de que é para melhor e eu acho que de qualquer forma, nós deveremos ter uma base legal e ela existe para isso. Porque senão qualquer dia estamos como a autarquia. 56</p>
	E3	apesar dos nossos professores e das nossas educadoras se queixarem constantemente, 59
	E4	<p>Acho que dá muito trabalho. As coisas têm progredido lentamente não é? 66</p> <p>Isso acaba por obrigar a muitas mais reuniões, porque vai ter de haver alguém que transmita o todo. Portanto antes do pedagógico vai ter que haver mais uma reunião. Quando até aqui a nível do pedagógico, estavam representados todos os conselhos docentes. Temos cinco conselhos docentes. Estavam todos os conselhos docentes representados no Pedagógico, era mais fácil transmitir e era mais fácil fazer chegar ao pedagógico as dificuldades e as necessidades do total das escolas. 68</p>

Dificuldades (5.1.10)	E1	<p>Por isso é que eu digo que o 115, poucas foram as pessoas que o entenderam. E muito menos, aquelas que o puseram em prática como devia de ser. Quantas escolas no país estão a fazer uso da sua autonomia propriamente dita? O que é que a palavra autonomia quer dizer? Ser autónomo, não depender de ninguém, estar completamente ali: olha este é o meu caminho, vou segui-lo sozinho. Quem é que faz isso? Quais as escolas que a têm? 22</p> <p>mas tínhamos apostado em continuar a viver com a Delegação escolar. Achamos que o concelho é muito pequeno, para na altura, termos três agrupamentos horizontais. E uma Delegação Escolar, com outros meios, é óbvio, outras competências tinha sido capaz de dar resposta, atendendo ao número de estabelecimentos de ensino e ao número da população escolar que tínhamos. Também fomos contra, agora, esta alteração, a forma como foi feita esta alteração para os Agrupamentos Verticais, que agora não há verticais, é só agrupamentos de escolas. 32</p> <p>Tem de ser gerido por equipa. Ok. Terá de haver um assunto ou outro que poderá ser canalizado para alguém que é o representante daquele nível de ensino, mas as questões têm de passar pelas quatro pessoas. E isso é difícil como sabe e realmente o tempo não dá para tudo e as pessoas têm que estar numa sintonia e motivadas para esse objectivo. 37</p>
	E2	
	E3	
	E4	<p>Acho que uma grande dificuldade que sentíamos era essa e de momento as pessoas já estão um bocado mais abertas: quando planificamos é para todos. Não é só para mim ou para o jardim que está ao lado. Custou um bocado mas agora acho que estamos a caminhar, no sentido dessa partilha. 66</p> <p>Por exemplo agora com o concurso que houve, uma pessoa não faz mais nada senão aquilo, não é? E por exemplo eu vejo uma estrutura de um CAE, embora seja difícil para eles, mas tem um gabinete que é só para concursos, tem três ou quatro pessoas, as pessoas que são necessárias e tratam apenas daquilo, não é? E como é que nós executivo que temos só quatro elementos temos que abarcar tudo? 79</p>

6. Centralização

6.1. Vantagens

Aplicação mais fácil do poder de controlo (6.1.1)	E1	<p>damos com certeza conhecimento ao Agrupamento, pois faz todo o sentido que o órgão de gestão tenha conhecimento daqueles assuntos mais profundos 1</p> <p>já aconteceu pontualmente, que o professor A ou B, recusa-se a ir por questões pessoais. Ora agora levantar-se cedo ou quem é a pessoa da câmara que me diz o que vou fazer... Estas são as questões que a partir de agora, nós não vamos deixar passar em branco. 14</p> <p>É uma situação de absolutismo, pois com certeza, termos também aqui a tutela dos professores, é capaz de ser, mas é só para tentar demonstrar que as competências certas nos locais certos é meio caminho andado para termos sucesso no processo educativo que bem precisamos. Não há modelos ideais. 20</p>
	E2	<p>Foi peremptório de que a atitude era esta e que era assim que fazia. Portanto como vês: contra a vontade dos educadores, do Agrupamento, dos pais. Portanto a atitude é sempre esta. 49</p> <p>E aí as pessoas até são um pouco compradas, também. Por exemplo: houve um ano que nós não podemos ir mesmo à festa de Natal, já estava este executivo da câmara, e pedimos de qualquer forma, já que estavam compradas as prendas que fossem entregues ao jardim para dar aos meninos e eles entregaram mas exigiram que fosse o presidente da câmara lá entregar. 55</p>
	E3	<p>nós fizemos algumas consultas à DREC e não só nós, outros colegas que pertencem ao A . A DREC apontou-nos um caminho para que nós ignorássemos um pouco a questão do pagamento, porque era de facto uma mais valia para os miúdos. 10</p> <p>Pronto, há determinadas comemorações e eventos que eles [câmara], como eu te disse, retaliam um pouco se as escolas não aderem. Há outros, que é a questão dos projectos, que as escolas já são um pouco livres de aderir ou não. 14</p> <p>Eu acho que vai passar a existir outro órgão de gestão. Neste caso que é a autarquia. 29</p> <p>Ou seja de dois em dois anos ou de três em três anos ele muda os auxiliares por sua auto-criação. Independentemente da vontade dos pais. Independentemente da vontade dos educadores que lá estão no estabelecimento. Independentemente de tudo. Esta primeira vez houve inclusivamente a baixos assinados dos pais para a câmara. Nada resolveu. Ele foi</p>

Aplicação mais fácil do poder de controlo (6.1.1)	E3	<p>DREC apontou-nos um caminho para que nós ignorássemos um pouco a questão do pagamento, porque era de facto uma mais valia para os miúdos. 10</p> <p>Pronto, há determinadas comemorações e eventos que eles [câmara], como eu te disse, retaliam um pouco se as escolas não aderem. Há outros, que é a questão dos projectos, que as escolas já são um pouco livres de aderir ou não. 14</p> <p>Eu acho que vai passar a existir outro órgão de gestão. Neste caso que é a autarquia. 29</p> <p>Ou seja de dois em dois anos ou de três em três anos ele muda os auxiliares por sua auto-criação. Independentemente da vontade dos pais. Independentemente da vontade dos educadores que lá estão no estabelecimento. Independentemente de tudo. Esta primeira vez houve inclusivamente a baixos assinados dos pais para a câmara. Nada resolveu. Ele foi Concelho de <i>Mar</i> fizeram a consulta à DREC, para saber se era possível ou legal as crianças pagarem uma oferta educativa que a câmara fazia dentro da actividade lectiva. A DREC nunca foi muito peremptória a dizer que não, deixou sempre assim no ar uma dúvida. 9</p> <p>A verdade é que os agrupamentos horizontais foram extintos, os colegas do 1º ciclo não têm nenhum representante [no CME]. 43</p> <p>esta forma de avaliar as escolas e do poder se transferir para o conselho municipal é, como nós sabemos, o poder pode ser bem ou mal exercido, pode ser perigoso ou não. 47</p> <p>Poderá ser um órgão importante para solucionar e encontrar soluções, para esses problemas. Agora tudo o que vai para além do que te estava a dizer, exercer poder pelo poder, tenho algum receio. 48</p> <p>como por exemplo a substituição de professores, porque é que há-de, passar pelo CAE, DREC, Gabinete, gestão financeira e sentido inverso. Porque é que não existe uma bolsa de professores e rapidamente recorrer a ela e fazer a sua substituição e os alunos não serem prejudicados. 83</p>
	E4	<p>Para ter todos os presidentes dos órgãos de gestão que tinham assento no conselho municipal. Depois desta nova legislação, ele [presidente da câmara] tinha dito, antes de ir para férias, que iria manter, embora tivesse assento um elemento do pré-escolar e um do 1º ciclo, que deixava estar presente todos os conselhos executivos, portanto o Presidente de cada conselho executivo 46</p> <p>Entretanto passámos para verticais, portanto o Presidente de cada conselho executivo tem assento no Conselho Municipal. 46</p>

Visão global dos administradores (6.1.2)	E1	
	E2	eles têm uma educadora, nossa colega, à frente da associação, que é da localidade, a irmã do Presidente da Câmara que também é educadora no Agrupamento. 20
	E3	
	E4	

Instrumento de controlo financeiro (6.1.3)	E1	
	E2	<p>a Câmara exige que seja gasta unicamente naquelas rubricas [a verba de expediente e limpeza]. Mesmo que a escola tenha dinheiro e queira utilizar aquele dinheiro para outro tipo de rubrica, a Câmara não permite. 45</p> <p>E aí as pessoas até são um pouco compradas, também. Por exemplo: houve um ano que nós não pudemos ir à festa de Natal, já estava este executivo da câmara, e pedimos de qualquer forma, já que estavam compradas as prendas que fossem entregues ao jardim para dar aos meninos e eles entregaram mas exigiram que fosse o presidente da câmara a ir lá entregar. 55</p>
	E3	<p>algumas escolas e jardins apresentarem saldos, poderemos chamar elevados, e o elevado aqui é muito subjectivo, resolveu deixar de dar três tranches e passar a dar duas, sendo que a terceira que não dava em dinheiro, seria para equipar as escolas e jardins com material didáctico, material pedagógico. 40</p> <p>como por exemplo a substituição de professores, porque é que há-de, passar pelo CAE, DREC, Gabinete, gestão financeira e sentido inverso. Porque é que não existe uma bolsa de professores e rapidamente recorrer a ela e fazer a sua substituição e os alunos não serem prejudicados. 83</p>
	E4	

Tomada de decisão individual	E1	o Pelouro da Educação é da responsabilidade do Sr. Presidente. 4
	E2	À partida, considero que logo o início do CME, começou mal. Porque as pessoas deveriam ter sido eleitas e foram designadas. 32

(6.1.4)	E3	os primeiros planos foram de mera responsabilidade da câmara. E apresentou-o assim aos professores. 16 Portanto, veicula logo aí a informação pelos órgãos do C.E. independentemente disso participa sempre ao C.E. que se vai fazer esta ou aquela actividade e também aos jardins de infância e às escolas. Individualmente, percebes? 31
	E4	Para ter todos os presidentes dos órgãos de gestão que tinham assento no concelho municipal, (...) ele [presidente da câmara] tinha dito, antes de ir para férias, que iria manter, embora tivesse assento um elemento do pré-escolar e um do 1º ciclo, que ele deixava estar presente todos os conselhos executivos, portanto o Presidente de cada conselho executivo 46 ao princípio, nós sentimos um bocado que as coisas eram decididas internamente na câmara e que muitas vezes nós não éramos consultados, pronto. 65

6.2. Consequências

Passividade (6.2.1)	E1	E talvez devido a isso, devido a muitos docentes não estarem completamente convencidos ou integrados nesta nova filosofia do 115-A/98, porque ainda há muitas resistências como sabe e continuarão a existir mas menos, porque as pessoas também têm tendência a acomodar-se, enfim. 6 Ficámos numa situação realmente de pasmaceira. 32 Realmente nota-se a olhos vistos que se perdeu, e mais ainda ao nível do pré-escolar. As educadoras eram muito dinâmicas, qualquer coisa, eu quero fazer isto... e vamos lá embora, toca a mexer. Há aqui um aspecto que penso que é importante e que tem contribuído para isso. Antigamente era muito fácil gerir aquelas verbazitas, era um apoio pontual e era o pai que dava qualquer coisa. 45 Já sabem, já estão à espera que apareça este plano, plano que tem uma calendarização no final. E assim conseguem planificar a sua vida. 56
	E2	Na medida em que nunca os educadores foram chamados para reuniões, nunca foram tidos nem achados nas actividades e quando tentavam intervir, de alguma forma, normalmente em alguns casos não eram muito bem aceites 23
	E3	Nas competências [do CME], isto é a minha discordância em relação a isso. Como temos de cumprir a lei a lei está aí. 43 as educadoras tacitamente nem levantam muitos problemas. 77
	E4	Elas [educadoras] não se queixam, à partida é suficiente. 43 Mas também é o que elas [educadoras] dizem “se eles [autarquia] dizem que não podem dar mais”. Eles já dão, por porque depois há aquela tendência a compararmo-nos com outras câmaras.

Sentimento de incompetência (6.2.2)	E1	Muitas vezes eu sinto os docentes, sinto-os completamente desgarrados de tudo. E não é o CAE, com as competências que tem actualmente, ou a DREC, que já está lá longe, sem já falar em Lisboa, que vão tratar dessas questões. Há um prejuízo muito grande em não conseguir gerir estas situações. 20
	E2	
	E3	havia coisas que chegavam às escolas sem o agrupamento ter tido conhecimento e havia aqui algum desentendimento a nível da comunicação. 7 A nível financeiro, [o agrupamento] não podia responder de maneira nenhuma, porque não tínhamos dinheiro. O Agrupamento nunca teve verbas, a autonomia não chegou aí, gerir verbas, nunca nos deram essa confiança. Ou não confiaram em nós, para nos dar dinheiro e para sermos nós a gerir. 69
	E4	

Evita a mobilização das comunidades locais (6.2.3)	E1	Agora as pessoas têm o plano, sabem quais as actividades e por norma aderem a cem por cento, tirando como disse, e estou a analisar o passado, um caso que tentamos limar para bem das crianças. 14 Foi difícil as pessoas integrarem-se porque são muitos anos a viver separados, digamos assim. Custa, pois com certeza que custa. 36
	E2	Eu acho que vai passar a existir outro órgão de gestão. Neste caso que é a autarquia. 29
	E3	
	E4	Foi a câmara [que elaborou o PMIE].

7. Descentralização

7.1. Razões

Ordem financeira (7.1.1)	E1	
	E2	
	E3	Se as escolas tivessem, se lhes fosse dado autonomia financeira, eu penso que não era necessária a intervenção da autarquia. 87
	E4	

Ordem educativa (7.1.2)	E1	um caso que tentamos limar para bem das crianças. 14 Nós apostamos fortemente na área da educação, melhor, nós consideramos que para termos uma comunidade forte, uma comunidade que produza, em que realmente as pessoas se sintam bem, temos de começar na base. 18 Tem que ser. Se não existisse isto [PMIE], o que é que as nossas crianças faziam? 54 Se não fossem as câmaras a organizar projectos, a ter esta, enfim, isto [PMIE], o que é que conseguiam montar? 54 É óbvio que para trabalhar para as crianças, temos de trabalhar com os adultos, com os professores, com os docentes, com os órgãos de gestão. Mas a nossa principal preocupação é sempre as crianças. E aí peguem por onde quiserem podem dizer: “isto está mal visto, têm que fazer assim”. Mas nós vivemos assim, o objectivo são as crianças. 56
	E2	De qualquer das formas, não haja dúvida que se tem pautado, de há muito tempo e não é só com esta câmara, de dar um certo apoio às escolas. Eu nisso tenho que ser honesta, porque de qualquer forma, não é unicamente esta câmara, tem sido assim, já desde que eu estou no concelho de <i>Mar</i> . 9
	E3	Por isso é que eu te estou a dizer que não tem sentido a DREC e o CAE porque são órgãos demais para gerir unidades tão pequenas, nomeadamente em relação aos jardins de infância. 84
	E4	

Protagonismo municipal (7.1.3)	E1	Com as Associações de Pais quero dizer que é com muito orgulho que o concelho de <i>Mar</i> tem um associativismo ao nível das Associações de Pais bastante bom. 2 Normalmente, as pessoas, e é a minha leitura pessoal, não falam daquilo que está bem. 7 Acho que o nosso principal problema como país, é tentarmos sempre resolver os problemas a nível de cima, esquecemo-nos sempre que temos de começar de baixo. É o que acontece na casa. Uma casa para ser uma casa sólida tem de começar no alicerce, depois é que se cresce as paredes e a última coisa a fazer é o telhado. Consideramos que tem de ser assim: com as pessoas que são o nosso maior património. Por isso realmente investimos forte nas nossas crianças e nada mais natural que investir, logo à partida, e foi o que fizemos no primeiro mandato, nas condições. Era realmente desumano as condições em que as nossas crianças estudavam. Visitei a escola onde andei a fazer a minha primária, era assim que se chamava antigamente, e estava exactamente igual. Fiz eu (essa visita), fez o presidente e fizeram algumas pessoas já com idade e a escola estava exactamente igual ao como estava quando a gente lá andava. Não pode ser. Os tempos são outros e é óbvio que fruto da própria concepção dos edifícios nós podemos melhorar em outras valências que hoje são necessárias, como salas para laboratório, etc. 18 Como estou a dizer, não só alimentar o corpo, mas alimentar também a alma. Porque temos feito com bastante empenho, mas é com muito gosto que fazemos esse investimento. 18 Agora achamos que a natação é uma actividade cara e nós não queremos ter a natação como em alguns concelhos têm, em que os meninos vão uma vez por mês e isso para nós é mais valer estar quietinhos. Porque nós temos que olhar, e voltamos novamente à questão do local, da realidade geográfica em que vivemos. 47 E há muitas crianças que se não vão a Lisboa porque a Câmara as leva, não irão tão cedo. Só irão quando tiverem alguma idadezinha e é se forem. 56
	E2	na nossa câmara de <i>Mar</i> há muitos interesses políticos e como tal, por vezes entre esses

Protagonismo municipal (7.1.3)	E2	interesses políticos, são mais fortes, têm mais força que os interesses educativos. 9 E depois está sempre presente a questão política que se sobrepõe à questão educativa. 30 Portanto vê qual é o tipo de atitude. Já não é esse de dar por dar. Dar com uma intencionalidade por trás e dar quase comprando alguma coisa. Portanto um papel de propaganda à câmara, dentro do saquinho da prenda. 55 Mas as autarquias são órgãos políticos no fundo. 58
	E3	concorreram a um projecto da câmara de protecção às dunas e a câmara também apoiou, também aprovou esse projecto, com financiamento para o projecto. Elas [educadoras] compraram uma câmara de vídeo com esse dinheiro e fizeram uma espécie de umas madeiras que foram pintadas pelos meninos e pelos pais e que depois elas próprias foram pôr junto das dunas, na praia na W, estiveram presentes alguns elementos da câmara. 6 mas também te disse à pouco que os cidadãos eleitores da Câmara são os pais dos meninos também. E ele joga um bocado com isso. Fazem a oferta sabendo que vão beneficiar os pais, porque os pais não têm tempo de levar os meninos ao fim do dia à natação e portanto joga um bocado com isso. 77 Os presidentes da câmara são representantes de partidos e os partidos são todos, sempre, diferentes e têm ideias políticas diferentes. A verdade, é que os presidentes da câmara devem fazer passar as suas ideias políticas para os cidadãos e terem intervenções no sentido que levem a mudar de opinião para mostrar e dizer que eles é que são os bons e que tiveram uma atitude política correcta com aquela situação. 79 Nas escolas do 1.º ciclo é a mesma coisa, mas movimentam-se nestes adornos que eles compõem rapidamente para daqui a quatro anos quando tiverem eleições, o cidadão perceber que afinal até trabalharam muito e elegem-nos outra vez. 81 Mas pode responder através da manipulação. Pode responder através de “adornos”, que é pôr uma escola muito bonita, ou pôr quatro ou cinco escolas muito bonitas, pintadinhas e caiadinhas por fora, por forma a dar a ideia aos cidadãos que a escola lá dentro é um espectáculo. Só estar o aspecto exterior e físico à vista e portanto, para os cidadãos se calhar é importante. 81 Ao nível da educação pode oferecer estas coisas todas que nós falámos e que à bocado eu até disse que eram importantes, mas mais com o sentido de veicular uma ideia política, que se calhar é mau e conduz a que se diga que a política que eles estão a ter com os cidadãos é a melhor e se calhar não é. 81
	E4	E até que ponto as questões políticas não vão influenciar a avaliação de um docente? Porque uma pessoa apercebe-se disso, mesmo a nível das reuniões, a nível de projectos que são propostos aos professores. Muitas vezes o professor adere porque, por um lado não quer entrar em conflito com a câmara e por outro, se disser à câmara “não vou participar”, a câmara pode ter aquilo como uma questão política, quando muitas vezes não o é. No fundo aí já se começou a tirar a liberdade ao professor, mas o ponto que a mim me choca mais é a autarquia vir avaliar um professor. 74

Crise dos sistemas centralizados (7.1.4)	E1	Hoje é bom caminharmos para um movimento descentralizador, mas não quer dizer que se esteja a inverter esse sentido, porque é isto que é saudável. 21
	E2	
	E3	
	E4	

Reconhecimento local (7.1.5)	E1	É importante para <i>Mar</i> . A descentralização é isso. É trabalharmos localmente atendendo às nossas realidades. 58
	E2	De qualquer das formas, não haja dúvida que se tem pautado, de à muito tempo, e não é só com esta câmara, de dar um certo apoio às escolas. Eu nisso tenho que ser honesta, porque de qualquer forma, não é unicamente esta câmara, tem sido assim, já desde que eu estou no concelho de <i>Mar</i> . 9 eu acho que é uma intervenção altamente interessada e que responde no mínimo às necessidades. 25
	E3	Portanto, parece-me que este CME poderá vir a ter uma intervenção positiva, nalgumas áreas. Mas não sei se não será um órgão que se poderá tornar perigoso, nomeadamente em relação aquilo que eu disse atrás. 44 Mas de um modo geral a câmara tem uma intervenção positiva face às escolas e aos jardins

	E3	de infância. 58 na medida em que apresenta o PMIE e faz uma oferta como ninguém faz, não é? 66 Portanto, a esse nível penso que a Câmara trabalha bem. 70 Mas continuo a dizer que é uma Câmara que faz algumas ofertas em relação ao 1.º ciclo e aos jardins de infância, com algumas falhas, que se calhar outras câmaras não têm,. 70
	E4	Nós achamos que eles preocupam-se em ajudar, 44 Há câmaras que não se preocupam a nível de edifícios, há uma coisa que avaria e não se preocupam. Aqui vai-se preocupando. Ainda às vezes quando há uma avaria uma pessoa está que tempos à espera. Mas temos bons edifícios, preocuparam-se com o aquecimento. 44

7.2. Medidas

Instalações (7.2.1)	E1	Até porque eles [associações de pais] utilizam espaços que são da câmara, os edifícios dos ATLS que eles gerem são edifícios municipais.
	E2	Eles põem os balneários todos à disposição dos educadores e é muito mais rápido [na natação]. 13 a autarquia tem protocolos com instituições 18
	E3	E depois com a solução arranjada pela câmara, que se comprometeu a arranjar a tal sala para que não ficassem em casa [os que não frequentam a natação]. 9
	E4	A câmara construiu os espaços [para ATL] 38 Para poder ter esses serviços todos [para ATL]. 39 Exacto, construiu edifícios próprios [para ATL]. 39

Gestão do pessoal (7.2.2)	E1	Por exemplo um órgão de gestão aqui numa lógica de Agrupamento, se a escola sede, normalmente é uma EB 2/3, se tem um funcionário a mais e se vê que uma escola do 1.ºciclo está com dificuldades e não tem uma auxiliar e que isso possa trazer prejuízo para as crianças, portanto ser um órgão capaz de gerir esta situação, resolver e não estar à espera que o CAE coloque lá uma assalariada por quatro horas ou coisa que o valha. 39
	E2	a câmara em si resolveu fazer mobilidade dos auxiliares de dois em dois anos, ou de três em três anos. Ou seja de dois em dois anos ou de três em três anos ele muda os auxiliares por sua auto-criação. Independentemente da vontade dos pais. Independentemente da vontade dos educadores que lá estão no estabelecimento. Independentemente de tudo. 49 Porque eles [câmara] continuam a dizer que também vão avaliar os professores. 52
	E3	Pôs também à disposição de algumas educadoras, que fosse preciso, funcionários que lá estivessem para ajudar a vestir e a despir os meninos. 10
	E4	As que temos, [auxiliares da acção educativa] a maior parte são pelo Ministério da Educação, essas continuam enquanto não forem para a câmara, não é? Porque ele [presidente da câmara] entende que um bom funcionário é bom funcionário em qualquer situação ou a trabalhar seja com quem for, elas [auxiliares] têm que se habituar. 61 mas o ponto que a mim me choca mais é a autarquia vir avaliar um professor. Pronto. Eu acho que eles não têm dados, não têm conhecimentos necessários para avaliar. 74

Implementação de projectos educativos de âmbito local (7.2.3)	E1	Agora achamos que a natação é uma actividade cara e nós não queremos ter a natação como em alguns concelhos têm, em que os meninos vão uma vez por mês e isso para nós é mais valer estar quietinhos. Porque nós temos que olhar, e voltamos novamente à questão do local, da realidade geográfica em que vivemos. 47 A descentralização é, e vê-se muitas vezes no PMIE, nesse sentido. Nós achamos realmente que este é um bom documento. Tem as suas falhas, como é óbvio, mas é um bom documento, porque consegue congrega todas estas participações e conseguimos criá-lo à luz da nossa realidade. Eventualmente isto apresentado no Alentejo ia para o lixo, não fazia sentido. Se isto fosse apresentado (uma coisa deste género) lá pelos senhores de Lisboa, chegava cá, não fazia sentido. Este é o nosso, é o de Mar, é para Mar. U pode ter algumas coisas parecidas, mas é em função das necessidades que os parceiros vêm para U. Em V a mesma coisa, ou seja, isto não é importante para U, não é importante para V, é importante para Mar. 58 A educação comparada é uma questão complicada e tem de ser vista com cuidado, porque, e nós temos uma fraca experiência, temos maus exemplos, nós vamos sempre buscar modelos sem os questionar e depois temos aberrações 60
------------------------------------------------------------------	----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	E2	também partilhámos da opinião de que era uma actividade interessante e consideramo-la mesmo uma actividade [natação] de enriquecimento curricular. Na medida em que os educadores e os monitores participam nas actividades, ou pelos menos a maioria dos educadores. Custava-nos tirar aos miúdos essa mais valia. 10
	E3	Quando a câmara, como sabes tem um plano de actividades, propôs e esteve sempre aberta às discussões e aos melhoramentos que as educadoras queiram introduzir assim como os professores do 1º ciclo. Nesse Plano de actividades, penso que a Câmara faz uma oferta educativa que me parece que é bem diferente de outras câmaras. 6
	E4	Ele foi-nos auscultando, ou ao Agrupamento, ou em reunião em presença dos documentos. Mas, no fim lá está, a nível de elaboração foi feito por eles sem consulta [o PMIE]. 21

Componentes locais do currículo (7.2.4)	E1	a questão do currículo, temos a possibilidade do currículo ser adaptado ao local. Porque razão é que numa zona como a nossa de pesca, ligada à pesca, porque razão é que não se dá uma maior ênfase a essa questão? Das cerâmicas, porque razão é que também ao nível da indústria, não se dá uma maior ênfase, ao nível dos programas, dos currículos? Está a perceber? Quer dizer, a descentralização é isto, é o facto de eventualmente os vários parceiros também poderem actuar. Lá está a descentralização, ali ligada ao Conselho Municipal de Educação, ou seja, localmente se poder pensar educação: o que é que é melhor para o nosso meio, o que é que é melhor para as nossas escolas. 58
	E2	Agora que de facto, eu penso que podemos dizer, talvez, que se tenta compatibilizar os dois interesses [da autarquia e das escolas /jardins]. 9 Tentámos contactar a DREC a ver se ela própria fazia uma certa pressão sobre a câmara, para que a actividade foi gratuita, mas isso foi sempre inviabilizado. Nunca se conseguiu: as questões que eram apontadas da manutenção das piscinas, de certa forma nós também achávamos que os miúdos de facto, não pagam muito, é simbólico e eu contra isso também não posso dizer que em qualquer outra instituição os miúdos pagam o dobro ou mais e ainda por cima eles têm transporte. 10
	E3	
	E4	

Acção sócio-educativa (7.2.5)	E1	Inclusive com quase todas temos um acordo de cooperação, ou seja temos parcerias formais postas no papel, em que realmente está escrito quais as obrigações da câmara e da Associação de Pais e relacionamo-nos muito bem. Inclusive até porque temos a gestão de componente de apoio à família que diz mais respeito ao pré-escolar e ao 1º ciclo, apesar da lei só olhar para o pré-escolar, é gerida em parceria com as Associações de Pais, por isso o relacionamento é próximo. 2
	E2	Tenho dois tipos de protocolos: um com uma associação de pais, que não é uma associação de pais da escola, é uma associação de pais amigos das crianças da Lugar X. Portanto, qualquer pessoa pode ser sócia e qualquer pessoa pode participar. Desta forma não é propriamente o conceito de associação de pais que eu tenho. E o outro protocolo está feito com uma instituição de solidariedade, que é na Lugar Y. Portanto, qualquer delas não é propriamente associação de pais de escola. 19
	E3	Nós sabemos que a Câmara recebe subsídios da DREC, para o acompanhamento de apoio à família ... Portanto o dinheiro chega à Câmara e ela gere a verba que depois atribui às associações de pais. Não atribui nem mais nem menos para a componente de apoio à família. 67
	E4	Eu lembro-me de uma escola que fez um projecto a nível de ATL. Elas [educadoras] verificaram que não havia higiene, elas [crianças] não estavam habituados a lavar as mãos antes de ir para a mesa. Aproveitaram o projecto para comprar mais material para o ATL que não existia, mesmo a nível de pratos, talheres que não existia em quantidade suficiente e melhores. 44 Penso que no fundo, nós temos esse problema do ATL, problema entre aspas, penso que aí é uma das parceiras com que funcionamos e que podemos dizer que está a funcionar bem, uma vez que está constantemente a ser analisada em conjunto. 51

7.3. Vantagens

Técnicas (a proximidade, a previsibilidade, a maior flexibilidade) (7.3.1)	E1	<p>Porque é mais fácil localmente as pessoas que se conhecem e que estamos numa proximidade física muito maior, resolver os problemas, do que conseguirmos obter esse resultado com a pessoa que está em Coimbra ou em Lisboa. 20</p> <p>mas é só para tentar demonstrar que as competências certas nos locais certos é meio caminho andado para termos sucesso no processo educativo que bem precisamos. 20</p> <p>É aquilo que já referiu o facto de termos aqui a proximidade para dar uma resposta mais rápida e mais cabal, possibilita também que se institua uma certa autonomia. Penso que, enfim, ao nível do pré-escolar e do 1º ciclo é onde se assiste mais a essa transferência de competências para as autarquias. 23</p> <p>Eu penso que sim, porque as câmaras, as autarquias estão mais próximas, se tiverem mais competência podem dar uma resposta mais rápida e automaticamente uma resposta melhor às necessidades. Eu penso que sim. 24</p> <p>É importante para a gestão do próprio pessoal docente, quer na aceitação, quer até na colocação. É a velha lógica de que falámos à bocado. O facto de se conseguir gerir localmente as situações trás benefícios em larga escala. 39</p> <p>E isso vai ao encontro de tudo o que já falámos anteriormente: ser mais fácil o relacionamento, ser mais fácil a resolução dos problemas e a possibilidade de conseguirmos atender à realidade local, 58</p>
	E2	
	E3	<p>É uma câmara que oferece uma diversidade muito grande a nível educativo. 6</p> <p>o Sr. Presidente afirmou, e fez questão de afirmar bem, que assim que qualquer jardim ou escola, mostrasse que estava em dificuldade por não ter dinheiro para a coisa mais simples que pudesse ser, tínhamos um mecanismo que nos permitia de imediato reunir com a câmara e ela disponibilizar verba para a escola ou jardim de infância, para as escolas não passarem dificuldades: expediente, limpeza e para comunicações, essencialmente. 40</p> <p>O que é que os órgãos centrais fazem? O que faz a DREC? Neste momento a DREC serve aos professores para quê? Para consultar? Para ser um órgão de consulta? Por exemplo, às vezes problemas que a escola não consegue resolver, nomeadamente a leitura de um artigo ou outro que um professor... e que não está bem explícito e portanto recorre à DREC para isso. Portanto o apoio que a DREC dá é pedagógico? Não é. É para dar autonomia às escolas? Não é.</p> <p>Responde mais facilmente às necessidades da escola? Não responde. Portanto não vejo qual o sentido de termos uma DREC ou de termos um CAE. O CAE, então, cada vez ainda dá menos resposta, não é? Portanto se nós tivéssemos nas escolas, ou nos Agrupamentos, que nós se calhar até concordamos com eles, uma autonomia que nos permitisse resolver problemas rápidos, que as escolas têm, como por exemplo a substituição de professores, porque é que há-de, passar pelo CAE, DREC, Gabinete, gestão financeira e sentido inverso. porque é que não existe uma bolsa de professores e rapidamente recorrer a ela e fazer a sua substituição e os alunos não serem prejudicados. 83</p>
	E4	

Políticas (gestão dos interesses locais) (7.3.2)	E1	<p>Porque nós arranjámos aqui uma estratégia, atendendo a uma alínea do art.º 5.º, que refere a composição dos conselhos municipais de educação, criámos um espaço para que todos os presidentes dos conselhos executivos estejam representados. 9</p> <p>Nós somos a favor da descentralização. Tudo o que seja chamar ao local a responsabilidade é bom. 20</p> <p>Agora nós somos realmente defensores de que as competências ao nível da educação, felizmente penso que se caminha um pouco para aí, de cada vez mais chamar para o local a responsabilidade nestas áreas, acho que é importante e aí trará grandes benefícios. 20</p> <p>Se uma escola e um jardim de infância têm esta facilidade, de ter um parceiro próximo, com competências para intervir, acho que há logo ali um ganho que se traduz também numa certa autonomia. 24</p> <p>Nós vivemos numa zona em que temos água em tudo quanto é canto. Temos mar, temos ria, e nós não queremos continuar a ter os dissabores que tivemos em tempos, pelo número de mortalidade infantil por afogamento. Não queremos e por isso optámos por este modelo [PMIE]. 47</p>
--------------------------------------------------	----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Políticas (gestão dos interesses locais) (7.3.2)	E1	a possibilidade de chamar para o local a gestão das coisas. 58
	E2	Porque nós vimos outras câmaras em que os jardins de infância estão muito abandonados. Nós não nos podemos queixar dessa situação. 25
	E3	É uma câmara que oferece uma diversidade muito grande a nível educativo. 6 Se for uma actuação democrática e que vise só soluções a problemas que são sociais, que são pedagógicos, que são de trabalho, tudo bem. [o CME] Poderá ser um órgão importante para encontrar soluções e solucionar esses problemas. 48
	E4	

7.4. Desvantagens

Carências financeiras (7.4.1)	E1	Gostaríamos era que [as competências] fossem também acompanhadas da respectiva tranche financeira, o que muitas vezes não acontece. 20 Antigamente era muito fácil gerir aquelas verbazitas , era um apoio pontual e era o pai que dava qualquer coisa. Pedia-se ao Zé da Esquina, à loja da esquina que também dava qualquer coisita e era mais fácil aquela gestão caseira. Conseguia-se compor o ramalhete, como se costuma dizer. Agora tudo isto é muito complicado. Para o PAPE, obriga a que o dinheiro do projecto, é da escola, mas o dinheiro vai para o Agrupamento. Desde o dia em que entra no Agrupamento até estar activo, demora quase dois meses, porque o dinheiro tem de ir passear a Lisboa, para ver se rende mais alguma coisa, quer dizer, depois a professora quer comprar uma cartolina, quer comprar uma coisa qualquer, para aquele projecto, vai obrigar a fazer não sei quantos papéis e a fazer não sei quantas requisições. Está a perceber? 45
	E2	Mas sabes que ao nível das câmaras, as autarquias não têm pessoal ligado à educação. Enquanto que o poder central tinha o Ministério. As autarquias de uma forma geral não tem. 30 porque nós não temos verbas, nem possibilidades como Agrupamento, nem temos técnicos, nunca podemos pegar nessa situação[construção e conservação de edifícios escolares]. 43 Portanto, a partir do momento que não manuseiam verbas, não podem nunca se autónomos, 43
	E3	A nível financeiro, não podia responder de maneira nenhuma, porque não tínhamos dinheiro. O Agrupamento nunca teve verbas, a autonomia não chegou aí, gerir verbas, nunca nos deram essa confiança. Ou não confiaram em nós, para nos dar dinheiro e para sermos nós a gerir. 69
	E4	Queixam-se [as educadoras] a nível de outro tipo de material, que tem um desgaste sempre não é? E queixam-se, mas como a câmara diz não poder atribuir mais deixa isso um bocado a cargo das associações de pais. Os jardins estão um bocado a sobreviver daí, do apoio que as associações [de pais] vão dando. 43 mas como tu sabes a nível de material os jardins tem uma necessidade enorme, e às vezes não sentem esse apoio. 44 Penso que a regra geral deram a quantia que as colegas pretendiam [para o desenvolvimento dos projectos no âmbito do PAPE]. Só que esse montante veio quase em final do ano. Conclusão: as colegas tiveram que empatar verba e muitas vezes meteram do seu bolso e só no fim do ano é que vieram a haver. 54 Nós vamos tentando, quando vemos que a câmara não pode apoiar, somos nós que vamos pedir apoio à câmara. Nós tentamos também, a nossa verba não é suficiente até para apoiar muitas vezes a esse nível, não é? Mas sempre que é possível, muitas vezes através de fotocópias que eles [professores] precisem, vêm tirar ao agrupamento. Claro que também tem que ser controlado um bocado, a quantidade de fotocópias, porque o nosso orçamento também não dá, não é? No fundo é mais sobre isso. 55

Reprodução burocrática (7.4.2)	E1	É óbvio que nós não somos ditadores, não andamos com um pau atrás das pessoas. Mas há uma obrigatoriedade. Isto é como se fosse um projecto educativo comum. E numa escola as pessoas têm que cumprir o projecto educativo. 13 Que é preciso e é importante sem dúvida, ter uma escola como uma empresa, e agora que se fala tanto na ideia da escola empresa. Ok. Acho bem. A nossa casa também tem de estar bem organizadinha para funcionar. Mas temos de ter algum cuidado para saber se é só isso que importa a uma escola ou se é também a outra vertente, por vezes fruto desta vontade de
--------------------------------	----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Reprodução burocrática (7.4.2)	E1	ter tudo ali religiosamente organizado, fica para trás. 32 Antigamente era muito fácil gerir aquelas verbazitas, era um apoio pontual e era o pai que dava qualquer coisa. Pedia-se ao Zé da Esquina, à loja da esquina que também dava qualquer coisita e era mais fácil aquela gestão caseira. Conseguia-se compor o ramalhete, como se costuma dizer. Agora tudo isto é muito complicado. Para o PAPE, obriga a que o dinheiro do projecto, é da escola, mas o dinheiro vai para o Agrupamento. Desde o dia em que entra no Agrupamento até estar activo, demora quase dois meses, porque o dinheiro tem de ir passear a Lisboa, para ver se rende mais alguma coisa, quer dizer, depois a professora quer comprar uma cartolina, quer comprar uma coisa qualquer, para aquele projecto, vai obrigar a fazer não sei quantos papéis e a fazer não sei quantas requisições. Está a perceber? 45
	E2	Acho que não atribui. Vai repartir poderes mais uma vez. 31 Acho que por um lado estamos a cair no poder dos órgãos de gestão muito apertado e muito... em que tudo está previsto, e que tudo está prescrito, em que tudo está regulamentado, ao mínimo pormenor, não ficam margens nenhuma para a acção do educador. Porque tudo tem que ir a aprovação naquelas alturas, porque depois fica fora de prazo, quer dizer, e eu acho que neste momento estamos a cair em exageros. 39 Por vezes há uma tentativa de dar resposta às preocupações. Mas nem sempre é conseguida, porque por vezes não são entendidas as preocupações dos jardins de infância. Não são muito bem entendidas. Está-se a colar muito a educação de infância ao 1.º ciclo e ao 2.º ciclo. 46 E dever-se-ia atender a que o poder não fosse absoluto nos Agrupamentos. 57
	E3	Porque se nos lembrarmos, as escolas e os jardins de infância tinham verbas que os pais davam e cada uma geria como bem entendia e com a constituição do agrupamento já não pode ser assim. Portanto, logo aí houve alguns “confrontos” entre os professores, entre aspas, não foi confronto de andar à batatada confronto de que não foi muito bem aceite, o facto de o dinheiro ter de entrar no Agrupamento e só estar disponível passado uns tempos e não podia andar na algibeiras delas [educadoras e professores]. Por aí não podemos ver que fosse melhorar a autonomia das escolas. 46 Neste momento a DREC serve aos professores para quê? Para consultar? Para ser um órgão de consulta? Por exemplo, às vezes problemas que a escola não consegue resolver, nomeadamente a leitura de um artigo ou outro que um professor pede ... e que não está bem explícito e portanto recorre à DREC para isso.... Precisavamos sim, de um órgão regulador para a colocação de professores, para concursos. Porque eu não concordo que isso seja a nível da câmara, de modo nenhum. Eu acho que essa é uma função que nunca deveria passar para a câmara, de modo nenhum. Esperemos que nunca passe. Bastava-nos mais um órgão regulador no sentido de legislação, de fazer cumprir alguma lei, do que propriamente para defender as necessidades das escolas. 83
	E4	Isso acaba por obrigar a muitas mais reuniões, porque vai ter de haver alguém que transmita o todo. Portanto antes do pedagógico vai ter que haver mais uma reunião. Quando até aqui a nível do pedagógico, estavam representados todos os conselhos docentes. Temos cinco conselhos docentes. Estavam todos os conselhos docentes representados no Pedagógico, era mais fácil transmitir e era mais fácil fazer chegar ao pedagógico as dificuldades e as necessidades do total das escolas. 68

8. Autonomia

8.1. Decretada

Ter conhecimento dos documentos (8.1.1)	E1	E volto a dizer que no conselho municipal de educação estão representados todos os executivos, para além de termos a representação do pré-escolar, do ensino básico e secundário, enfim, como manda a lei. 13 Achamos que se há um documento [PMIE] que é aprovado por unanimidade no Conselho Municipal de Educação, ele deve ser respeitado e deve ser posto em prática. 13 Por isso nós também temos esse cuidado. No início do ano lectivo, altura em que cada estabelecimento de ensino está a preparar o seu plano de actividades, entregamo-lhes isto (PMIE). Já sabem, já estão à espera que apareça este plano, plano que tem uma calendarização no final. 56 Penso que não podemos pensar na existência de unidade agrupamento, ou unidade escola, unidade local, sem haver uma entidade que realmente dite algumas regras base. 57
-----------------------------------------	----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ter conhecimento dos documentos (8.1.1)	E2	<p>Neste momento está-se a tentar obviar esta situação, na medida em que a legislação impõe aos educadores essa questão [participação na componente sócio-educativa]. 23</p> <p>Portanto, logo aqui já há um subverter da lei e da filosofia que está dentro da lei, que eu não concordo. 32</p> <p>Eu acho que o 115 era um documento com uma filosofia aceitável, embora reforçasse um bocadinho o papel dos agrupamentos como órgão de gestão do poder, digamos, não tinha como base um autoritarismo. 39</p> <p>Acho que por um lado estamos a cair no poder dos órgãos de gestão muito apertado e muito... em que tudo está previsto, e que tudo está prescrito, em que tudo está regulamentado, ao mínimo pormenor, não ficam margens nenhuma para acção do educador. Porque tudo tem que ir a aprovação naquelas alturas, porque depois fica fora de prazo, quer dizer, e eu acho que neste momento estamos a cair em exageros. 39</p> <p>Descentralização é no fundo dar poderes, mas dar poderes a todos os níveis, quer económico, quer administrativo, quer... a todos os níveis, aos Agrupamentos com base num suporte legal 57</p> <p>Portanto a descentralização tem também, margens e limites, através deste suporte legal e deste controlo. 57</p>
	E3	<p>Como temos de cumprir a lei a lei está aí. 43</p> <p>entendo autonomia aqui como mais factor de isolamento de algumas escolas e jardins de infância e a necessidade de elas se reunirem para discutir problemas diversos. Entendo autonomia mais assim. Do que posta em sentido de gestão burocrático das coisas. Isso foi mais pesado para as escolas, essa gestão burocrática. Porque como sabes as escolas não estavam habituadas. 46</p> <p>Bastava-nos mais um órgão regulador no sentido de legislação, de fazer cumprir alguma lei, 83</p>
	E4	O Plano Municipal de Intervenção Educativa costuma ser enviado para as escolas. 12

Desconhecimento dos documentos (8.1.2)	E1	
	E2	<p>o PMIE do CME. O CME começou a reunir recentemente e portanto há ali uma série de assuntos que ainda não estão tratados e que vão para lá ser tratados. No fundo o que eles mandaram é um Planos de Actividades para o ano lectivo. 7</p> <p>Eu não faço ideia, presumo que terá sido o R [que elaborou o PMIE], que é quem está com o pelouro, não sei se possa dizer pelouro, porque sempre ouvi dizer que o Presidente assumia o pelouro da educação. Portanto, é pelo menos assessor dele nesse pelouro. Eu presumo que terá sido ele. Mas nunca nos foi dito. No fundo é um Plano da Câmara. 8</p>
	E3	
	E4	<p>não é uma comissão, agora não estou a ver. 14</p> <p>Não sei. Sei que a câmara tem lá uma professora colocada, agora não sei se faz parte do grupo. 17</p> <p>Não sei assim a média, já não me recordo. 54</p>

8.2. Real (construída)

Novas atribuições da autarquia (8.2.1)	E1	<p>pois já temos novas coisas pensadas para propor às escolas. 5</p> <p>É assim: eu sou muito optimista por natureza. Eu acho que todos os fóruns onde se possa falar sobre educação, dos vários prisms, sobre os vários aspectos, que é positivo. 12</p> <p>E muito sinceramente, nós até questionamos às vezes se a tutela, não tutela pedagógica, mas a tutela dos professores e educadores não poderem ser descentralizados. Eu acho que havia muito mais valia com esse procedimento. 20</p> <p>pode acontecer ... eu volto a dizer: mais competências, pode haver esse risco. Há certamente, agora tudo depende como se faz uso dessas novas competências. Eu penso que o facto de haver maiores competências para as autarquias é facilitador de um certo número de coisas. Agora tudo depende, volto a frisar isto, é um risco. Tudo depende como se faz uso dessas competências, porque há esse risco, de realmente haver aqui uma submissão por parte das escolas ao poder, que se for a autarquia a tê-lo poderá realmente exercê-lo e fazer aqui algo que não seja vantajoso para o processo, pois com certeza, que não. 26</p> <p>Pelo menos nós já reunimos com os três agrupamentos, com os três órgãos de gestão. 36</p> <p>Por isso nós também temos esse cuidado. No início do ano lectivo, altura em que cada</p>
----------------------------------------	----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Novas atribuições da autarquia (8.2.1)	E1	estabelecimento de ensino está a preparar o seu plano de actividades, entregamo-lhes isto (PMIE). Já sabem, já estão à espera que apareça este plano, plano que tem uma calendarização no final. 56
	E2	Tentámos contactar a DREC a ver se ela própria fazia uma certa pressão sobre a câmara, para que a actividade foi gratuita, mas isso foi sempre inviabilizado. Nunca se conseguiu: as questões que eram apontadas da manutenção das piscinas, de certa forma nós também achávamos que os miúdos de facto, não pagam muito, é simbólico e eu contra isso também não posso dizer nada, pois em qualquer outra instituição os miúdos pagam o dobro ou mais e ainda transporte. 10
	E3	É uma câmara que oferece uma diversidade muito grande a nível educativo. 6 eu acho que o plano de actividades responde em certa medida. Não digo em todas as necessidades que os jardins têm, agora responde a algumas das necessidades. Acho que responde. 22 No anterior, o Sr. Presidente tinha nomeado uma comissão para fazer [a carta educativa]...tinha nomeado não, tinha pedido parecer e ia socorrer-se do parecer de técnicos (eu nunca cheguei a perceber que técnicos) acho que os membros também não. 44
	E4	políticas não vão influenciar a avaliação de um docente.74 Acho que é assim: uma pessoa a nível de executivo acaba por muitas vezes pensar afinal o que é que estamos aqui a fazer, no fundo, não é? Quer dizer, nós não temos poderes, que deviam estar em nós, estão a ser dados a uma autarquia não é? 74 Porque acho que se conseguir um trabalho de equipa digamos, em que se consiga conjugar. E penso que por exemplo, olhando para nós aqui, [no conselho executivo] que se está a chegar a esse consenso. Não é a autarquia tomar atitude de: “eu é que tenho este poder, eu faço, eu quero que isto vá avante e faço desta forma”, sem ouvir o outro lado. Eu penso que até agora tem havido diálogo. Mas se por acaso houver uma ruptura entra o executivo e a câmara, acho que é um bocado complicado. Portanto por um lado é bom [a descentralização].77 Não. Acho que cada vez se tira mais poder ao professor. Enquanto que a autarquia começa a ter mais poder. Mesmo em relação ao executivo, eles acabam por superá-los. 80

Modo como estão a ser implementa (8.2.2)	E1	já aconteceu pontualmente, que o professor A ou B, recusa-se a ir por questões pessoais. Ora agora levantar-se cedo ou quem é a pessoa da câmara que me diz o que vou fazer... Estas são as questões que a partir de agora, nós não vamos deixar passar em branco. 14 Mas no entanto, embora tenhamos sido muito cépticos e tenhamos sido muito contra estas alterações, mas quando as coisas estão implementadas tentamos fazer o melhor para que elas funcionem. E acho que os Agrupamentos ou os órgãos de gestão que estão agora criados, contarão sempre com a Câmara, naquilo que nos for possível, para podermos trabalhar em parceria. 32 Só temos um, infelizmente, um jardim do agrupamento A, que por problemas de saúde das educadoras, este ano optaram por não aderirem [à natação]. Enfim, os pais queriam continuar, mas enfim, atendendo à situação das educadoras, enfim, deixaram este ano e ficou de fora por isso. 51 Os Agrupamentos acham que é útil para as crianças. É bom para o desenvolvimento deles, é bom por uma questão de segurança. É bom pela questão da disciplina, porque as crianças aprendem muito a ter que se vestir e despir, ter que cumprir as regras do monitor, etc, etc. Não vejo essa intromissão. Via intromissão se fosse algo que não provinha de um acordo, está a perceber? 51 Inclusive há até o cuidado na gestão dos horários, de que eles sejam feitos de forma a que haja a menor perda de tempo em relação à própria ida à piscina. Se bem que para os miúdos funciona como um passeio, funciona como uma actividade. Deste ponto de vista ainda, nunca nenhum órgão de gestão a questionou. 52 E nós temos uma fraca experiência, temos maus exemplos, nós vamos sempre buscar modelos sem os questionar e depois temos aberrações como os modelos das escolas básicas, que são construídas em pleno Alentejo, com as grelhas para os skis às portas das escolas, em que a malta até pensa que aquilo é algo da moda, sei lá. Nós não podemos olhar aos outros modelos, temos de olhar, saber ver as vantagens, os inconvenientes, ponderar, se olhando localmente, se nós Portugalzinho, aqui faz sentido um modelo de Inglaterra, um modelo de França, da América. Temos que realmente, ok, saber o que é que se faz, lá fora, o que é que
------------------------------------------	----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Modo como estão a ser implementa (8.2.2)</p>	E1	<p>correu bem e o que é que correu mal e depois em função da nossa realidade, escolhemos aquilo que melhor será para o país. 60</p>
	E2	<p>A ideia seria essa, cada escola aderiria às actividades [do PMIE, que mais estivessem de acordo com o seu plano de actividades] 14</p> <p>Pronto, há determinadas comemorações e eventos que eles [autarquia], como eu te disse, retaliam um pouco se as escolas não aderem. Há outros, que é a questão dos projectos, que as escolas já são um pouco livres de aderir ou não. 14</p> <p>E retirando completamente aos estabelecimentos toda a sua autonomia e o seu papel. O papel que têm. 28</p> <p>Ainda não dá para fazer uma avaliação. Primeiro também não estou presente nesse conselho. Acho que houve até ao momento, duas reuniões, no fundo, as pessoas ainda se estão a conhecer, estão a fazer um levantamento de questões a tratar. De maneira que eu não tenho assim, uma opinião muito definida acerca disso. 32</p> <p>De qualquer forma os estabelecimentos, muitos deles, vêem-se na evidência de serem um bocado obrigados a aderir, não só por causa disso, mas porque depois também à a questão da oferta e como quem são os prejudicados são os meninos, relativamente aos outros, porque se tu não adereres a determinados projectos, 55</p>
	E3	<p>a primeira vez que os planos da actividade foram propostos, foram propostos pela câmara e foram de certa maneira impostos, se é que se possa dizer assim. 7</p> <p>A DREC nunca foi muito peremptória a dizer que não, deixou sempre assim no ar uma dúvida e nós na altura, não deixávamos, conversámos com as nossas educadoras no sentido dos meninos não irem [à natação]. 9</p> <p>.. entretanto houve alterações políticas e começou na DREC, também, e então houve uma mudança de opinião e de perspectiva política a essa perspectiva dos meninos pagarem ou não. E nós reunimos três educadoras com o I da DREC e ele diz que compreendia a situação mas que nos perguntava a nós educadoras que estávamos ali se a natação era ou não uma actividade pedagógica e se era ou não importante para os meninos e se os pais queriam ou não que os meninos fossem e nós dissemos que sim, 9</p> <p>A partir do momento em que o plano anual de actividades é aprovado por todos os membros que lá estão e pelos seus representantes, trás um vínculo maior de obrigatoriedade que até aí não existia, não é? Trás um vínculo de obrigatoriedade no cumprimento daquilo que lá está, não é? Porque foi aprovado por todos os elementos do CME. 21</p> <p>E aqui foi todo um processo muito rápido de extinção [do Conselho Local de Educação] e não deu para sabermos bem, mas era técnicos que iam elaborar essa carta educativa. Se me perguntares se eram professores eu não te posso responder. Sei que era uma equipa que ele ia tentar formar. Não sei até se chegou a formar para a elaboração da carta educativa. Nestes dois últimos CME a carta educativa ainda não foi falada. 44</p> <p>Se as novas competências da câmara traz...eu acho que não traz autonomia. Porque eu acho autonomia tinhas nós, em certa medida, quando éramos agrupamento horizontal e entendo autonomia aqui como mais factor de isolamento de algumas escolas e jardins de infância e a necessidade de elas se reunirem para discutir problemas diversos. 46</p> <p>Porque se nos lembrarmos, as escolas e os jardins de infância tinham verbas que os pais davam e cada uma geria como bem entendia e com a constituição do agrupamento já não pode ser assim. Portanto, logo aí houve alguns “confrontos” entre os professores, entre aspas, não foi confronto de andar à batatada confronto de que não foi muito bem aceite, o facto de o dinheiro ter de entrar no Agrupamento e só estar disponível passado uns tempos e não podia andar na algibeiras delas e tal. Por aí não podemos ver que fosse melhorar a autonomia das escolas, nalgumas coisas. 46</p> <p>É por não haver experiências disso e estávamos a iniciar um processo [agrupamentos] que era novo para toda a gente. 59</p> <p>O CME, ainda só fez duas reuniões. Uma para apresentação dos membros e para aprovação do regimento interno e alterações ao regimento interno e no segundo CME já se tomaram algumas decisões, mas meramente na resolução de problemas sociais e não para além disso. 62</p> <p>Portanto o dinheiro chega à Câmara e ela gere a verba que depois atribui às associações de pais. Não atribui nem mais nem menos para a componente de apoio à família. 67</p> <p>A nível financeiro, não podia responder [o agrupamento] de maneira nenhuma, porque não tínhamos dinheiro. O Agrupamento nunca teve verbas, a autonomia não chegou aí, gerir</p>

<p>Modo como estão a ser implementa (8.2.2)</p>	E3	<p>verbas, nunca nos deram essa confiança. Ou não confiaram em nós, para nos dar dinheiro e para sermos nós a gerir. 69</p> <p>Acho que os Agrupamentos deveriam ter total autonomia. Porque penso que nós somos pessoas responsáveis, competentes e que somos capazes de exercer essa autonomia que pensávamos nós que viríamos a ter. Não só a nível pedagógico, como a nível institucional, como a nível burocrático, como a nível de gestão de dinheiro. Eu penso que nós tínhamos essa capacidade. Eu penso que sim. 78</p>
	E4	<p>O que ele [presidente da câmara] diz e que acha está correcto. Ele queria anualmente rodadas [auxiliares]. Portanto hoje estavam no jardim, amanhã estão noutra, mas isto independentemente de ser o Agrupamento A, B, C. É um nível de concelho. Hoje podem estar no nosso Agrupamento, amanhã podem estar noutra. 61</p> <p>Aliás assuntos que se levaram a pedagógico já deveriam estar decididos antes de lá chegar, no que diz respeito aos departamentos. Que devem ser discutidos a nível de departamento. Que devem ser discutidos a nível de departamento e então apenas ser ali informado, mas não. Ia-se para o pedagógico discutir. Enquanto que do nosso lado não os colegas já iam transmitir as decisões tomadas em todas as outras reuniões. 69</p> <p>Acho que é assim: uma pessoa a nível de executivo acaba por muitas vezes pensar afinal o que é que estamos aqui a fazer, no fundo, não é? Quer dizer, nós não temos poderes, que deviam estar em nós, estão a ser dados a uma autarquia não é? 74</p>

<p>Vantagens (8.2.4)</p>	E1	<p>Nós temos muito bons educadores e professores, mas também temos maus educadores e maus professores. Agora achamos que um “mau” professor ou um “mau” educador, quando está no mau caminho, é muito mais fácil quando temos o parceiro ao lado para ajudar a encontrar o caminho certo, do que realmente não termos aqui ninguém que auxilie. 20</p>
	E2	
	E3	<p>e entendo autonomia aqui como mais factor de isolamento de algumas escolas e jardins de infância e a necessidade de elas se reunirem para discutir problemas diversos. 46</p>
	E4	<p>Agora foram obrigadas quase que a partilhar com os outros, os problemas, as coisas boas e más que há dentro da escola. De momento as coisas estão francamente melhor já lá vão três anos, lentamente as pessoas começam a ter a noção do grupo, do todo. Acho que uma grande dificuldade que sentíamos era essa e de momento as pessoas já estão um bocado mais abertas: quando planificamos é para todos. 66</p>

8.3. Contrapontos da autonomia

<p>Prestação de contas (8.3.1)</p>	E1	<p>É importante que é o controlo, que é o rigor, mas que atendendo a que é uma escola, atendendo ao funcionamento do que vinha de trás, 45</p>
	E2	<p>Mas acho que se as coisas fossem mais faladas, dialogadas e não tão impostas é evidente que as coisas que poderiam correr melhor e as pessoas não sentiam esta revolta que sentem neste momento. Não noto só no meu Agrupamento, noto nos professores que encontro na rua, de vários Agrupamentos, várias áreas, vários ciclo. 40</p> <p>e continuo a achar que deveria haver uma inspecção, e as inspecções em Portugal são quase inexistentes, embora nós ao nível da educação temos qualquer coisa, mas passam de inspecção para inspecção e assim como as escolas são inspeccionadas, os Agrupamentos, a sua autoridade, também deveriam ser inspeccionadas. 57</p>
	E3	<p>Porque como sabes as escolas não estavam habituadas. Porque se nos lembrarmos, as escolas e os jardins de infância tinham verbas que os pais davam e cada uma geria como bem entendia e com a constituição do agrupamento já não pode ser assim. Portanto, logo aí houve alguns “confrontos” entre os professores, entre aspas, 46</p>
	E4	<p>Se entendermos que a quantidade para o experiente, não é essa verba limpeza e telefone acabou por se chegar à conclusão que a nível do telefone se estava a dar mais do que necessário e então retirou-se a verba que estava em excesso para aumentar a de expediente e limpeza que era onde se gastava mais. E esse acerto foi feito depois de consultar os executivos. 42</p>

Participação (8.3.2)	E1	Quatro pessoas no executivo, entendiam-se lindamente. Ok, nada de ilusões. Foi difícil as pessoas integrarem-se porque são muitos anos a viver separados, digamos assim. Custa, pois com certeza que custa. Mas com boa vontade, com espírito de sacrifício, com um projecto comum, com certeza entenderam-se e têm estado a fazer um trabalho excelente. Agora não conseguem ver-se a viver separados, independentes. Os professores do 1.º ciclo, já vão ao executivo, já vão à escola sede que é a EB 2/3. Os do pré-escolar é a mesma coisa. Antes não, era aquela coisa, então eu vou ali, aquilo não me diz nada, aquelas pessoas não me dizem nada e até me olham assim de outra maneira. Não. Conseguiram aos poucos fazer essa mudança. 36
	E2	Mas acho que se as coisas fossem mais faladas, dialogadas e não tão impostas é evidente que as coisas poderiam correr melhor e as pessoas não sentiam esta revolta que sentem neste momento. Não noto só no meu Agrupamento, noto nos professores que encontro na rua, de vários Agrupamentos, várias áreas, vários ciclo. 40 Eu vejo mais a autonomia como forma das pessoas discutirem os problemas pedagógicos e terem possibilidade de se reunir mais vezes e falar dos seus problemas. Se a câmara vem ser um acréscimo a essa autonomia, não. Eu acho que não. 46
	E3	Porque se reuniam em conselho de docentes, podiam perfeitamente discutir estas coisas. Começou a haver um CP que era coisa que não existia 59 Acho que os Agrupamentos deveriam ter total autonomia. Porque penso que nós somos pessoas responsáveis, competentes e que somos capazes de exercer essa autonomia que pensávamos nós que viríamos a ter. Não só a nível pedagógico, como a nível institucional, como a nível burocrático, como a nível de gestão de dinheiro. Eu penso que nós tínhamos essa capacidade. Eu penso que sim. Se nós tivéssemos a autonomia ao nível que eu te falei, não vejo que sentido tem de haver as direcções regionais. CAEs não vejo qual é o sentido. Deveríamos tratar directamente com o Ministério da Educação. 78 Descentralização era isso mesmo. Era passar a autonomia para as escolas e as escolas exercerem democraticamente a sua autonomia. E ter a possibilidade de exercer. Eu acho que descentralizar é isso. 86
	E4	

Regulação do Estado (8.3.3)	E1	
	E2	e continuo a achar que deveria haver uma inspecção, e as inspecções em Portugal são quase inexistentes. Embora nós ao nível da educação temos qualquer coisa, mas passam de inspecção para inspecção e assim como as escolas são inspeccionadas, os Agrupamentos, a sua autoridade, também deveriam ser inspeccionados. 57 Portanto a descentralização tem também, margens e limites, através deste suporte legal e deste controlo. 57
	E3	Se nós tivéssemos a autonomia ao nível que eu te falei, não vejo que sentido tem as direcções regionais. CAEs não vejo qual é o sentido. Deveríamos tratar directamente com o Ministério da Educação. 78 Tratar directamente com a Câmara? Se me colocas as coisas assim, eu preferia o Ministério da Educação. Porque a Câmara pode-se tornar perigosa, porque a Câmara vê com ideias políticas. 79 Portanto eu preferia que fosse uma relação com o Ministério da Educação do que propriamente uma relação com a câmara, porque, por isso mesmo, por questões políticas mesmo. 79 Precisávamos sim, de um órgão regulador para a colocação de professores, para concursos. Porque eu não concordo que isso seja a nível da Câmara, de modo nenhum. Eu acho que essa é uma função que nunca deveria passar para a câmara, de modo nenhum. Esperemos que nunca passe. 83
	E4	

Diferentes graus de desenvolvimento das escolas (8.3.4)	E1	Quisemos que estivessem os quatro elementos do executivo, para falar de tudo, desde o pré-escolar, 1.º, 2.º, e 3.º ciclo. Tudo. Colocar a questão na globalidade, para ajudá-los e para que eles também nos possam ajudar, porque também é uma realidade nova para nós, como é óbvio. 36 E depois com certeza há espaço de manobra para criar a tal dita autonomia. A unidade tem de ter espaço para poder crescer, para poder realmente seguir o seu rumo, dentro sempre – e
------------------------------------------------------------	----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Diferentes graus de desenvolvimento das escolas (8.3.4)	E1	áí tem que ser superiormente – de determinadas (regras) balizas. 57 mas com certeza, dar espaço para que criem a sua autonomia, criem o seu espaço, criem o seu projecto para podermos depois, então ter aquela velha ou nova questão que se fala: escolas a trabalhar para serem boas escolas, para terem bons clientes, para terem bons professores, para serem muito procuradas e não vivermos as situações que vivemos actualmente. 57
	E2	Mas acho que se as coisas fossem mais faladas, dialogadas e não tão impostas é evidente que as coisas que poderiam correr melhor e as pessoas não sentiam esta revolta que sentem neste momento. Não noto só no meu Agrupamento, noto nos professores que encontro na rua, de vários Agrupamentos, várias áreas, vários ciclo. 40
	E3	Eu vejo mais a autonomia como forma das pessoas discutirem os problemas pedagógicos e terem possibilidade de se reunir mais vezes e falar dos seus problemas. Se a câmara vem ser um acréscimo a essa autonomia penso que não. Eu acho que não. 46
	E4	

8.4. Condicionantes à autonomia

Locais (8.4.2)	E1	
	E2	Há determinadas actividades em que a Câmara não entende que os estabelecimentos não adiram. Por exemplo a questão do Natal, a questão do festival da educação física que é feito no fim do ano. 14 Pronto, há determinadas comemorações e eventos que eles, como eu te disse, retaliam um pouco se as escolas não aderem. Há outros, que é a questão dos projectos, que as escolas já são um pouco livres de aderir ou não. 14 E neste momento, no fundo, retirou-se às escolas, esvaziaram-se as escolas de tudo o que era competência. 28
	E3	havia coisas que chegavam às escolas sem o agrupamento ter tido conhecimento e havia aqui algum desentendimento a nível da comunicação. Mas depois disso a câmara ultrapassou essa situação e passava tudo pelo agrupamento. 7 Pedi [o presidente da câmara] a todos os professores para estar presentes, ou convidou os professores e os membros do conselho executivo a estar presentes aquando da apresentação do plano de actividades. 31 Não sei se teria de passar pela câmara. Eu penso que não. As escolas tinham capacidade para exercer completamente essa autonomia. 86
	E4	Às vezes uma pessoa pergunta “afinal o que é que estou aqui a fazer?” Conta mais a opinião da autarquia do que a do executivo ou do professor. 80

Dos actores (8.4.3)	E1	E talvez devido a isso, devido a muitos docentes não estarem completamente convencidos ou integrados nesta nova filosofia do 115-A/98, porque ainda há muitas resistências como sabe e continuarão a existir mas menos, porque as pessoas também têm tendência a acomodar-se, enfim. 6 Acho que há um processo, a nossa cultura, a forma de estarmos, a forma de vivermos, a escola, a organização, tem de mudar ainda muito. Acho que as pessoas que estão no ensino têm que mudar um bocadinho para que essas novidades possam ser bem aceites, senão vamos continuar a ter situações de conflito. 33
	E2	Por vezes temos que ceder um bocadinho nas nossas novas formas de pensar. 11 E neste momento, no fundo, retirou-se às escolas, esvaziaram-se as escolas de tudo o que era competência. Eu é assim que me sinto, mesmo estando no órgão de gestão do agrupamento. 28
	E3	
	E4	

8.5. Riscos da autonomia

Miséria (8.5.1)	E1	
	E2	Nem se podem inventar actividades sem a participação da câmara... A câmara, neste aspecto, tem de ter sempre uma parceria com as escolas. Se não for assim de facto, estamos empobrecidos, as escolas não têm verbas, os Agrupamentos não têm verbas, no fundo impuseram-nos esta situação. 43
	E3	Mas financeiramente, que provavelmente era aquilo que elas [escolas] mais precisavam, nós não tínhamos autonomia, absolutamente nenhuma. 69

	E4	Queixam-se a nível de outro tipo de material, que tem um desgaste sempre não é? E queixam-se, mas como a câmara diz não poder atribuir mais, deixa isso um bocado a cargo das associações de pais. Os jardins estão um bocado a sobreviver daí, do apoio que as associações vão dando. 43 Penso que a regra geral deram a quantia que as colegas pretendiam [com os projectos que apresentaram no âmbito do PAPE]. Só que esse montante veio quase em final do ano. Conclusão as colegas tiveram que empatar verba e muitas vezes meteram do seu bolso e só no fim do ano é que vieram a haver. 54
Localismo (8.5.2)	E1	pode acontecer ... eu volto a dizer: mais competências, pode haver esse risco. Há certamente. Agora tudo depende como se faz uso dessas novas competências. Eu penso que o facto de haver maiores competências para as autarquias é facilitador de um certo número de coisas. Agora tudo depende, volto a frisar isto, é um risco. Tudo depende como se faz uso dessas competências, porque há esse risco, de realmente haver aqui uma submissão por parte das escolas ao poder, que se for a autarquia a tê-lo poderá realmente exercê-lo e fazer aqui algo que não seja vantajoso para o processo. Pois com certeza, que não. 26
	E2	eles têm uma educadora, nossa colega, á frente da associação, que é da localidade, a irmã do Presidente da Câmara que também é educadora no Agrupamento. 20 Eu acho que vai passar a existir outro órgão de gestão. Neste caso que é a autarquia. 29
	E3	É verdade que a escola da M sofreu obras melhor do que qualquer outra escola. Se calhar no fundo isso tem algum sentido, porque o filho do Sr. Presidente frequenta a escola. 35 É mais esta atitude que eu vejo em relação aos perigos. É o perigo que pode constituir a nossa autonomia ter de passar pelas câmaras e não directamente do Ministério da Educação. 81 Nos concursos de colocação de professores e educadoras, seria perigosíssimo, se passassem pela autarquia. 82
	E4	
Incompetência (8.5.3)	E1	E lá volto à questão da nossa cultura. O nosso povo, a nossa cultura portuguesa, não temos muito aquela capacidade, para avançarmos sozinhos. Nós necessitamos, quase obrigatoriamente que alguém nos diga: meus amigos, as balizas são estas, vocês têm de andar por aqui, entre este e este, mas tem que haver alguma referência. 57
	E2	
	E3	
	E4	
Corporativa (8.5.4)	E1	
	E2	
	E3	não concordo que os professores do 1º ciclo não tenham representantes [no CME]. Ou seja os professores do ensino básico do 1º e 2º ciclo tem um único representante no CME. 42
	E4	
Desigualdade (8.5.5)	E1	
	E2	
	E3	Acordo pessoal, não estou de modo nenhum. Essas competências que foram atribuídas, poderão causar-se perigosas, poderão tornar-se perigosas. Poderemos cair naquela tentação fácil que é as escolas que melhor recursos têm, de melhor capacidade de alguns professores, tenham mais, sejam mais beneficiadas em detrimento de outras. Podemos cair nesse risco. 42
	E4	aliás já houve e nós chamámos a atenção para isso. Por vezes o que é dado às escolas, não é dado por igual. É dado mais a uma porque é uma professora que vai lá mais vezes e que até pede, mais vezes, enquanto que outra porque não gosta de ser “chata” vai lá menos vezes e não recebe. Portanto eu cheguei a ouvir respostas deste género, quando nós sabemos que uma escola precisa tanto quanto a outra. 78

9. Mudança

Esperança na mudança (9.1)	E1	<p>Também não é possível evoluirmos com mudanças constantes e sucessivas. Não. Há um modelo para vinte, trinta anos, o que se entender que seja o mais real e não estarmos sempre aqui a mexer e agora vamos alterar, senão não vamos a lado nenhum. 21</p> <p>Não sei se me enganarei ou não. Mesmo que se parta para uma situação de gestor, há muita coisa a fazer ainda. Mesmo um bom modelo não funciona. Por isso é que eu não sei até que ponto é que a entrada desta figura do gestor poderá ser boa ou má. Poderá ser boa no sentido funcional, quer dizer, poderá ser a pessoa indicada ou melhor preparada para desempenhar aquela função, agora se virmos realmente que não há condições, quer do corpo docente, quer da cultura, digamos assim, é óbvio que aí é um desastre e é preferível o modelo que está actualmente. 33</p>
	E2	
	E3	<p>Portanto, parece-me que este CME poderá vir a ter uma intervenção positiva, nalgumas áreas. Mas não sei se não será um órgão que se poderá tornar perigoso, nomeadamente em relação aquilo que eu disse atrás. 44</p> <p>Não me parece bem que seja isso e quero acreditar que não seja isso. Eu quero acreditar que não seja isso [interferência de competências]. 71</p> <p>Eu acho que essa é uma função que nunca deveria passar para a câmara, de modo nenhum. Esperemos que nunca passe. 83</p> <p>a autarquia está mais próxima. Pode ser um governo local. Por isso, pode ser perigoso. Pode ser bom. Mas também pode ser muito perigoso. 88</p>
	E4	
Mudança progressiva (9.2)	E1	<p>Mas esta tensão, estas mudanças leva a que realmente, ainda não tenhamos o feed-back, que gostaríamos. 6</p> <p>Temos consciência que temos que fazer estas reformas sucessivas, temos é que aprender a fazê-las para o mais largo tempo possível e não provavelmente fazer o que fazemos no nosso país. Muda-se os governos e não conseguimos ter aqui um pacto para o futuro. Isso é que eu acho que é errado e atrasa cada vez mais. 21</p> <p>E aqui, eu penso que este exercício que é natural, deve ser visto e aproveitado, por estes modelos porque não há um modelo absoluto, não há um modelo ideal e a própria sociedade muda constantemente. Quem diria há uns anos atrás que hoje em dia a sociedade é o que está. Vamos olhar e quem diria que hoje estaríamos a viver a crise de valores que hoje estamos a viver. Nem sonhar isso. Ia para a prisa. Está a perceber? Onde é que eu quero chegar? Temos é que, por um lado termos uma certa abertura para não ficar-mos chocados com estas mudanças de mentalidade, mas tentar-mos planificar cada um desses modelos, com consensos mais abrangentes possíveis e para um período de tempo mais lato possível. 21</p> <p>Agora, essa mudança consegue operar-se ao nível de todo o Agrupamento. Quando à partida se consegue, logo à partida no órgão de gestão, logo à partida começa a “vazar” para todo o Agrupamento. Agora é difícil ter-se exemplos desses. Temos infelizmente mais maus exemplos do que bons exemplos. Porque a co-existência é muito difícil. 36</p>
	E2	<p>De qualquer forma as pessoas têm que participar. 3</p> <p>Por vezes temos que ceder um bocadinho nas nossas novas formas de pensar. 11</p> <p>Vai-se tentar para o ano fazer três reuniões entre a autarquia, a instituição com protocolo e os jardins de infância, para se definirem linhas gerais, que possibilitem chegar a consensos em termos gerais. 23</p>
	E3	
	E4	Penso que as coisas lentamente se vão modificando, não é? 65
Resistência à mudança (9.3)	E1	<p>E talvez devido a isso, devido a muitos docentes não estarem completamente convencidos ou integrados nesta nova filosofia do 115-A/98, porque ainda há muitas resistências como sabe e continuarão a existir mas menos, porque as pessoas também têm tendência a acomodar-se, enfim. 6</p> <p>nós câmara sempre fomos contra esta alteração toda, desde que começou em 98. Fomos contra a implementação dos Agrupamentos Horizontais no concelho de <i>Mar</i>, para nós na altura foi uma situação complicada e enfim, tivemos mesmo que assinar, 32</p> <p>Quando na Câmara somos confrontados com a mudança de Agrupamentos Horizontais para</p>

	E1 Agrupamentos Verticais, nós éramos cépticos, mas também não gostamos de morrer estúpidos, como se costuma dizer. E fomos ver o exemplo da Escola P, em E. 36
	E2 Agrupamentos Verticais, nós éramos cépticos, mas também não gostamos de morrer estúpidos, como se costuma dizer. E fomos ver o exemplo da Escola P, em E. 36
	E3 E ofereceu-se ali alguma resistência ao princípio por parte dos educadores e dos professores porque se oferece sempre resistência à mudança, não é? Portanto tal como nos outros ciclos, houve ali alguma resistência. Mas coitadas também nem conseguimos ultrapassar aquilo, porque também já estamos noutra completamente diferente. 59
	E4