MARIA FILOMENA OLIVEIRA E SILVA CORREIA

POSSIBILIDADES E LIMITES DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS. ESTUDO DE CASO: O TERRITÓRIO EDUCATIVO DE GONDOMAR

Orientadora: Ariana Maria de Almeida Cosme

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Instituto de Ciências da Educação

Lisboa

2013

MARIA FILOMENA OLIVEIRA E SILVA CORREIA

POSSIBILIDADES E LIMITES DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS. ESTUDO DE CASO: O TERRITÓRIO EDUCATIVO DE GONDOMAR

Tese apresentada para a obtenção do Grau de Doutor em Ciências da Educação no Curso de Doutoramento em Educação, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Orientadora: Professora Doutora Ariana Cosme

Universidade Lusófona de Humanidades e tecnologias

Instituto de Ciências da Educação

Lisboa

2013

Dedico este trabalho ao meu marido Fernando e aos meus filhos Rui e Laura pelo seu amor, apoio, e compreensão incondicional.

AGRADECIMENTOS

A realização desta investigação só foi possível porque contou com o estímulo e a colaboração de várias pessoas e entidades. Por isso, não poderia deixar de manifestar o meu profundo apreço e gratidão a todos quantos, sob as mais diversas formas, contribuíram para que fosse possível a sua concretização.

À Professora Doutora Ariana Cosme, pela confiança, simpatia, carinho, disponibilidade e paciência que sempre manifestou na orientação deste trabalho. A cumplicidade, o acreditar, a capacidade de entender que os tempos do ser profissional, por vezes se sobrepõem ao tempo de ser investigador. Um grande bem-haja pela capacidade crítica e profissional com que acompanhou o burilar desta tese e que me fez crescer como pessoa e investigadora.

À Professora Doutora Alcina Manuela, pelo carinho e profundo profissionalismo com que sempre me tratou, a confiança demonstrada e o constante incentivo para a concretização do meu trabalho.

À direção do meu Agrupamento de Escolas, na pessoa da Drª Suzana Sistelo e restantes elementos da direção pelo apoio e constante incentivo.

Ao Vereador do Pelouro da Educação e Cultura e ao Presidente da Assembleia Municipal do Concelho de Gondomar pelo seu importante contributo para esta investigação.

A todos os participantes neste estudo, Presidentes dos Conselhos Gerais, Diretores de Agrupamentos de Escola do Concelho de Gondomar pela disponibilidade e empenho demonstrado para que este estudo fosse possível.

Por fim e com um carinho muito especial, às amigas que sempre me apoiaram e ajudaram das mais diversas formas ao longo deste trabalho.

A todos um grande bem-haja.

RESUMO

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

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

ABSTRACT

Our study aim, supported by our thesis' title: "Possibilities and limits of the school's autonomy. A case study: The Educational territory of Gondomar", falls within the field of studies in education, particularly the understanding of educational policies, so it requires the knowledge of both the social, political and theoretical phenomena that occur, and the paradigms that shape them, present in our theoretical construction. An option for the study object based on the need to understand the school beyond a purely institutional dimension. Considering our problem, that is, knowing that the schools aggregate the educational administration and relate themselves with the educational field of the Municipality, we intend, in the present investigation's framework, to determine how they relate between themselves. Nowadays the relationship State – Local Administration – Municipality – School is vested of new meanings. Likewise, the appeal to the execution of our empirical study from a **Study Case - The Educational territory of Gondomar** arises from the argument that the micro phenomena, although micro in a territorial perspective, is not micro in an analytical perspective. Therefore, we defined an analysis perspective that arises from the local context, as a nuclear principle of investigation and an option based on the conviction that the territorialisation of the educational policies is a funding principle of a built autonomy.

Keywords: State, School Educational Community, Democracy, Autonomy, Educational territory.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Atividades de desenvolvimento curricular
AE	Assembleia de Escola
AEC	Atividades extracurriculares
AI	Avaliação Interna
ANMP	Associação nacional dos municípios portugueses
CE	Conselho Executivo
CG	Conselho Geral
CNE	Conselho Nacional de Educação
CP	Conselho Pedagógico
LEA	Local Education Authorities
PAA	Plano Anual de Atividades
PEA	Projeto Educativo de Agrupamento
PEM	Projeto Educativo Municipal
PID	Plano de Intervenção do diretor
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
WTO	World trade organization

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 16

I PARTE 23

ENQUADRAMENTO TEÓRICO DE ESTUDO 23

Capítulo 1 - Globalização e finalidades da educação para o século XXI 24

Introdução 25

1.1 - A crise do Estado – Providência e a crise da escola 25

1.2 - Que educação para o século XXI 32

1.3 - Condições de sucesso da escola na sociedade atual 36

1.4 - Propostas e desafios para a escola do século XXI 39

Capítulo 2 - Estado, sociedade, comunidade e comunidade educativa 42

Introdução 43

2.1 - A construção da ideia de Estado 44

2.2 - A Modernidade e o conceito de soberania: o espaço da comunidade 48

2.3 - Globalização e Estado 51

2.4 - O Neoliberalismo e a noção de Estado: O Estado fraco 57

2.5 - Estado e Sociedade no contexto da globalização 61

2.6 - Sociedade e comunidade na contemporaneidade 64

2.7 - Conceito de comunidade e de escola comunidade-educativa 72

Capítulo 3 - Perplexidades e paradigmas em torno do conceito de democracia 82

Introdução 83

3.1 - Sentidos da democracia numa perspetiva diacrónica 84

3.2 - Na procura de significados para a democracia 88

3.2.1 - Conceções de democracia 92

3.3 - Crise e possibilidades de transformação em democracia 94

3.4 - Formas hegemónicas e contra-hegemónicas de democracia 100

3.5 - A democracia e a participação 105

3.6 - Participação nas instituições educativas 112

Capítulo 4 - Da autonomia à autonomia nas instituições educativas 119

Introdução 120

4.1 - Políticas educativas e a autonomia das escolas 121

4.1.1 - Agenda neoliberal e o New Public Management 123

4.2 - A construção do conceito: Do Classicismo ao Estado Moderno 127

4.3 - A autonomia e o Estado na Modernidade 131

4.4 - A autonomia e a descentralização 137

4.5 - A descentralização e a desconcentração 142

4.6 - A autonomia nas instituições educativas 144

4.6.1 - A autonomia da Escola e a autonomia docente e curricular 149

4.6.2 - Dimensões da autonomia: o Projeto Educativo 152

4.6.3 - O Projeto Educativo e a construção da autonomia 155

4.6.4 - A autonomia como instrumento de ação nas instituições educativas 156

II PARTE 160

OS CICLOS DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL 160

Capítulo 5 – A educação num contexto democrático 161

Introdução 162

5. 1- O Estado Novo 163

5.2 - O fim do Estado Novo e a democratização da sociedade Portuguesa 165

5.3 - A década de 80 e a Lei de Bases do Sistema Educativo 170

5.3.1 - Descentralização e desconcentração na LBSE 171

5.4 - Os Municípios e a territorialização das políticas educativas 173
5.4.1- Entre a municipalização e a autonomia das escolas 176
5.5 - Percursos e políticas educativas: autonomia e descentralização 178
5.5.1- A construção normativa e o conceito de Autonomia das Escolas 179
5.5.2 O Pacto Educativo para o Futuro e a autonomia das escolas 180
5.6 - Enquadramento normativo da Participação no Sistema Educativo Português 183
5.7 – A Instrumentalidade da autonomia no Decreto-Lei 75/2008 185
5.7.1 - A autonomia decretada e o DL n.º 75/2008 188
5.7.2 - Dimensão política da autonomia: a escola comunidade-educativa 191
5.7.3 - Autonomia e projeto educativo identitário da comunidade 194
5.7.4 - A autonomia de escola e o território educativo 197

III PARTE 200

POSSIBILIDADES E LIMITES DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS. ESTUDO DE CASO 200
CAPÍTULO 6 - Construção da matriz metodológica de investigação 201
Introdução 202
6.1- A Epistemologia numa abordagem pós-moderna 202
6.2 - A definição da problemática: Entre o caos e a seta no alvo 206
6.2.1 - Da definição dos objetivos à apresentação das proposições 214
6.3 - Análise conceptual e operacionalização de conceitos 216
6.3.1 - Operacionalização de conceitos 222
6.4 - Definição da opção metodológica: A investigação qualitativa 225
6.5 - Investigação qualitativa e o Estudo de Caso 228
6.6 - Técnicas e instrumentos de recolha de dados 231
6.6.1 - A entrevista 232
6.6.2 - A realização e aplicação de entrevistas 233
6.6.3 - Inquérito por questionário 234
6.6.4 - Análise documental: os documentos institucionais públicos 235
6.7- O acesso ao campo de estudo 236
6.7.1 - O Concelho de Gondomar 238
6.7.2 - O território educativo do concelho de Gondomar: a rede escolar 240
6.7.3 - Os Agrupamentos de escola do concelho de Gondomar 241
CAPÍTULO 7 - Apresentação, análise e interpretação de resultados 246
Introdução 247
7.1 - Procedimentos e tratamento de dados 247
7.1.1 - A validade e fiabilidade: A triangulação 250
7.2 - Caraterização do Estudo de Caso 251
7.2.1 - Caraterização dos casos da População em estudo 254
7.3 - Participação da comunidade e instrumentos da autonomia 256
7.3.1 - Democracia representativa 257
7.3.2 - Democracia participativa 263
7.4 - A participação da comunidade e a dimensão democrática do Projeto Educativo 276
7.4.1- A ação indutiva do Projeto Educativo 277
7.4.2 - A ação coletiva da comunidade e o Projeto Educativo 281
7.4.3 - A comunidade no Agrupamento de Escolas: o Território Educativo 296
7.5 - Autonomia da Escola e os atores da comunidade Educativa 300
7.5.1 – Autonomia relativa 301
7.5.2 Autonomia construída - Domínio institucional e ação dos atores 308
7.6 A territorialização das políticas educativas do Concelho de Gondomar 311
7.6.1 A ação Normativa (Formal – Legal) 312
7.6.2 A ação dos atores no território educativo da comunidade 323
CONCLUSÕES 328
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 341
LEGISLAÇÃO CONSULTADA 364
BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA NÃO CITADA 367

APÊNDICES:

APÊNDICE I - Correspondência enviada e recebia (Entidades, Presidentes de Conselho Geral, Diretores de Agrupamentos de Escola de Gondomar.....vi

APÊNDICE II - Transcrição das entrevistas aos diretores de Agrupamentos de Escolas ix

APÊNDICE III - Entrevista entidades públicas do concelho: Presidente da Assembleia Municipal, e Vereador do Pelouro da Educação e Cultura.....cxiv

APÊNDICE IV - Guião de entrevista semiestruturada da entrevista ao vereador do Pelouro da educação e cultura e presidente da Assembleia Municipal.....cxl

APÊNDICE V - Inquérito por questionário - Representantes do Conselho Geral.....cxlv

APÊNDICE VI - Tabelas de análise estatística – Inquéritos aos membros do Conselho Geral dos Agrupamentos de Escola do Concelho de Gondomar.....clii

APÊNDICE VII - Apresentação de resultados de análise categorial: Entrevistas diretores.....clxxxii
APÊNDICE VIII - Análise de Conteúdo - Respostas abertas (Inquérito por questionário).....cxciv

APÊNDICE IX - Apresentação de resultados de análise categorial: Entrevistas diretores.....cxcvii

APÊNDICE X - Análise dos Projetos Educativos do Concelho de Gondomar.....ccii

APÊNDICE XI - Matriz de análise conceptual.....xcvii

INDÍCE DE QUADROS

QUADRO 1: DISTINÇÃO ENTRE SOCIEDADES TRADICIONAIS E INDUSTRIAIS 50
QUADRO 2: DISJUNÇÕES PRESENTES NA CONCEÇÃO DE ESTADO 54
QUADRO 3: MODELOS DE DEMOCRACIA DE ACORDO COM HELD 91
QUADRO 4 - DEMOCRACIA INDIRETA 104
QUADRO 5: O SISTEMA DE DIREITOS DE ACORDO COM HABERMAS 110
QUADRO 6: FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO 115
QUADRO 7: NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS 116
QUADRO 8: CRITÉRIOS E TIPOLOGIAS DA PARTICIPAÇÃO 117
QUADRO 9: NEOLIBERALISMO *VS.* JUSTIÇA SOCIAL 122
QUADRO 10: MODELO DE ANÁLISE DE VARIÁVEIS DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS NA EUROPA 124
QUADRO 11: DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER NUMA PERSPETIVA ORGANIZACIONAL 132
QUADRO 12: ATOS JURÍDICO-POLÍTICOS DECORRENTES DAS FUNÇÕES DO ESTADO 136
QUADRO 13: MODELOS DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO 141
QUADRO 14: DIMENSÕES DA AUTONOMIA - PERSPETIVA JURÍDICA 147
QUADRO 15: FINANCIAMENTO E GESTÃO FINANCEIRA 149
QUADRO 16: PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA ASSEMBLEIA DE ESCOLA 185
QUADRO 17: COMPOSIÇÃO DO CG NO DL 75/2008 189
QUADRO 18: OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE PE 219
QUADRO 19: INSTRUMENTOS DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS 220
QUADRO 20: VARIÁVEIS DA AUTONOMIA 221
QUADRO 21: MODELO DE ANÁLISE 221
QUADRO 22: TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE A UTILIZAR NA NOSSA INVESTIGAÇÃO 232
QUADRO 23: FONTES DOCUMENTAIS 236
QUADRO 24: PROCEDIMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO/RECOLHA DE INQUÉRITOS POR QUESTIONÁRIO 238
QUADRO 25: AGRUPAMENTOS DE ESCOLA DE ESCOLA NO CONCELHO DE GONDOMAR 243
QUADRO 26: AGRUPAMENTOS DE ESCOLA (GONDOMAR, 2007) 244
QUADRO27: AGRUPAMENTOS DE ESCOLA (ANO LETIVO 2011/12) 245
QUADRO 28: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 257
QUADRO 29: DIFERENTES GRUPOS REPRESENTATIVOS NO CG 261
QUADRO 30: PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO CG 265
QUADRO 31: PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE DOCUMENTOS INTERNOS 268
QUADRO 32: PRESTAÇÃO DE CONTAS 269
QUADRO 33: INSTRUMENTOS DE AUTONOMIA E A PRESTAÇÃO DE CONTAS 273
QUADRO 34: PROJETO EDUCATIVO E COMUNIDADE EDUCATIVA (MATRIZ DE ANÁLISE) 277
QUADRO 35: COMUNIDADE EDUCATIVA E PROJETO EDUCATIVO 286

QUADRO 36 INTERDEPENDÊNCIAS COM A COMUNIDADE 296
QUADRO 37: DIMENSÕES DA AUTONOMIA DA ESCOLA 301
QUADRO 38: AUTONOMIA CURRICULAR 306
QUADRO 39: AUTONOMIA FINANCEIRA 307
QUADRO 40: INSTRUMENTOS PARA UMA AUTONOMIA DA ESCOLA (DIRETORES) 309
QUADRO 41: MODELO DE ANÁLISE – TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS 312

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: ANÁLISE DOCUMENTAL DOS PROJETOS EDUCATIVOS 253
GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DE INQUÉRITOS VALIDADOS CG (N =173, N=139) 254
GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES POR NIVEL DE ENSINO 256
GRÁFICO 4: CONSELHO GERAL E A REPRESENTATIVIDADE DA COMUNIDADE 258
GRÁFICO 5: APRECIAÇÃO DE DOCUMENTOS INTERNOS 258
GRÁFICO 6: GRUPOS MENOS REPRESENTATIVOS 260
GRÁFICO 7: APRECIAÇÃO DE DOCUMENTOS INTERNOS 267
GRÁFICO 8: ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE ESCOLA E O PROJETO EDUCATIVO 271
GRÁFICO 9: IDENTIFICO-ME COM O PE DO MEU AGRUPAMENTO DE ESCOLAS 279
GRÁFICO 10: PLANIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES EXTRACURRICULARES 288
GRÁFICO 11: A COMUNIDADE PARTICIPA NA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS DA ESCOLA 289
GRÁFICO 12: A ESCOLA DESENVOLVE FORMAS DE COOPERAÇÃO COM A COMUNIDADE 291
GRÁFICO 13: A ESCOLA DESENVOLVE FORMAS DE COOPERAÇÃO 292
GRÁFICO 14: PARTILHA RECURSOS COM A COMUNIDADE 295
GRÁFICO 15: ESCOLA COMUNIDADE-EDUCATIVA 299
GRÁFICO 16: CATEGORIAS DA AUTONOMIA IDENTIFICADAS PELOS ATORES 306
GRÁFICO 17: SUBCATEGORIAS - GESTÃO FINANCEIRA 308
GRÁFICO 18: CONDIÇÕES PARA UMA AUTONOMIA DE ESCOLA. 310
GRÁFICO 19: POSSIBILIDADES NA AUTONOMIA DA ESCOLA 311

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1: REFERÊNCIAS OBTIDAS ENTREVISTAS 253
TABELA 2: REPRESENTATIVIDADE DOS DIFERENTES GRUPOS NO CG (A23, N = 81) 259
TABELA 3: PARTICIPAÇÃO NOS PROJETOS EDUCATIVOS 285
TABELA 4: DESCONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA OS DIRETORES 319
TABELA 5: LIMITAÇÃO DA AÇÃO DO DIRETOR 322
TABELA 6: REPRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO NO CONSELHO GERAL 325
TABELA 7: CONCEPÇÃO DE PEM NAS ENTREVISTAS AOS DIRETORES 326

Índice de Ilustrações

ILUSTRAÇÃO 1: FASES DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO CIENTÍFICO 231
ILUSTRAÇÃO 2: VARIAÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR FREGUESIA, 2001-2011 239
ILUSTRAÇÃO 3: FASES NA CONSTITUIÇÃO DOS AGRUPAMENTOS DE ESCOLA EM GONDOMAR..... 241
ILUSTRAÇÃO 4: PARTES ESTRUTURAIS DO WEBQDA..... 249

INTRODUÇÃO

O nosso objeto de estudo, suportado no título da nossa tese: **"Possibilidades e limites da autonomia das escolas. Um estudo de caso: o Território Educativo de Gondomar"** insere-se no domínio dos estudos em educação, nomeadamente, da compreensão das políticas educativas pelo que se impõe, desde logo, o conhecimento do contexto social, político e teórico em que os fenómenos ocorrem e os paradigmas que os enformam.

Na atualidade, conhecer as instituições educativas no quadro das ações de política educativa impõe a assunção de uma nova geografia social dos campos de decisão do Estado, mais ou menos determinadas por geopolíticas transnacionais num contexto onde se cruzam os aspetos identificatórios de um Estado Educador e centralista. Constata-se ainda uma deslocação na relação entre a esfera do Estado e a esfera da Sociedade Civil, num claro redirecionamento para o contexto Local dos processos de ação. No nosso estudo entendemos que no quadro de uma Autonomia da Escola e da sua compreensão na atualidade, impõe-se o seu conhecimento a partir da efetivação no território Local – o Município. Um conhecimento construído a partir do contexto Local, no quadro de uma territorialização das políticas educativas, por referência a um princípio essencial de uma autonomia construída, ou seja, uma autonomia assente na regulação sociocomunitária, solidária e capaz de articular diferentes níveis de decisão, enquanto ação policêntrica da própria comunidade.

Na literatura o apelo ao Local, nos estudos em torno da Escola, é associado aos conceitos de democracia, participação, autonomia e escola comunidade-educativa e que se reconstroem a partir dos grandes debates teóricos desenvolvidos, especialmente, a partir da década de 70, num período coincidente com a retração do Estado e de uma crescente transnacionalização da economia logo, do incremento dos processos e formas da globalização. Um período que nos atrevemos considerar coincidente, pelo menos neste domínio, com uma atualidade marcada pela crescente crise estrutural e por um discurso político assente na necessidade de uma reconcetualização das funções do Estado Social, nomeadamente, no domínio da educação. Um contexto marcado por processos de governação iniciados,

sobretudo, a partir do século XIX e que vincularam os cidadãos a um conjunto de procedimentos administrativos fundados na necessidade de afirmação de um Estado Centralizado e Educador.

Por outro lado, e se é certo que o uso e utilização recorrente do conceito de autonomia e em particular do conceito de participação se constituíram como crítica à burocracia e ao centralismo *estatizante* do Estado, às instituições e em particular à Escola, do mesmo modo, na atualidade assumem formas e lógicas contraditórias no quadro das grandes reformas estruturais dos Estados designadamente, através da descentralização de competências para as autoridades locais.

Em Portugal é sobretudo a partir do estabelecimento da primeira Lei de Bases do Sistema Educativo, pós período do Estado Novo, que o debate em torno da relação entre ***Estado, Administração Educativa e Escolas*** adquire uma nova centralidade. Uma agenda em que num contexto transnacional se assiste à mudança na relação entre *Estado - Sociedade* e em que se verifica o reconhecimento da centralidade da comunidade nos processos de tomada de decisão da escola como centro da gestão. Uma abordagem que incorpora a questões da descentralização e autonomia das escolas num movimento simultâneo: Autonomia da sociedade civil face ao Estado e Autonomia das Regiões perante o poder central, o Estado.

Na atualidade, a relação ***Estado - Administração Local – Município - Escola*** é investida de novos significados. De igual modo, o apelo à realização do nosso estudo empírico a partir de um **Estudo de Caso – O Território Educativo do Concelho de Gondomar,** parte do argumento de que os microfenómenos, embora micro numa perspetiva territorial, não o são numa perspetiva analítica. Por conseguinte, definimos uma perspetiva de análise que parte do contexto Local, enquanto princípio nuclear de investigação, enquanto opção teórica fundada na convicção de que a territorialização das políticas educativas constitui um princípio fundante de uma Autonomia construída.

Neste sentido, suportamos a nossa fundamentação metodológica na ideia de que o conhecimento epistemológico local permite a sua transposição para outros espaços de conhecimento (Sousa Santos, 2001a, p. 48). Examinando os pressupostos formulados, e recolhendo o contributo de Ferreira (2005), definimos o nosso problema de investigação a partir da interseção de três eixos distintos, porém complementares:

•O território educativo da comunidade – Agrupamentos de Escola;

•O território educativo do município – territorialização das políticas educativas;

•O plano Nacional – o Estado e a sua relação com as unidades que o compõem.

A interseção destes três eixos funda-se na ideia de que a Escola não pode ser entendida fora do contexto social, legal e histórico, ou seja, a sua compreensão não pode ser efetuada a partir da análise de elementos isolados, sem considerar as inter-relações verticais estabelecidas entre Estado-Administração Central e Local e as relações horizontais com o meio, por conseguinte, uma abordagem sistémica dos espaços e modos de produção em que ocorrem os fenómenos.

A definição da nossa problemática alicerçada nos procedimentos referidos conduziu-nos à questão angular que define a nossa pergunta de partida:

> **Num modelo, onde as possibilidades da autonomia das escolas se cruzam com a ação da administração educativa e da administração local, quais os espaços de ação possíveis para uma autonomia da escola assente na participação da comunidade educativa no território educativo do concelho de Gondomar?**

A construção da nossa problemática de investigação procurou ser um trabalho consistente, onde cruzamos diferentes abordagens e perspetivas de análise. Consideramos o nosso percurso enquanto investigadores, e os resultados obtidos no âmbito da tese de mestrado realizada entre 2004-2006, envolvendo n=248 docentes do 1º ciclo, do Concelho de Gondomar (N=423), assente na seguinte problemática: – "Na perceção dos docentes do 1º ciclo de escolaridade, qual a contribuição do DL 115A/98 (RAAG) e o processo de verticalização, imposto pelo Despacho n.º13313, de 2003[1] para a construção de uma autonomia da escola como fundamento de uma escola comunidade educativa" (Correia, 2006, p. 226), do qual retiramos três conclusões nucleares:

- Periferização Assembleia de Escola face ao Conselho Pedagógico;
- Incapacidade da autarquia no cumprimento das competências que lhe estavam atribuídas;
- Instrumentalização do PE encerrado numa mera dimensão indutiva, na perspetiva dos docentes do citado nível de ensino.

Uma construção de investigação que impôs uma profunda revisão da literatura sobre o tema, análise da produção legislativa em Portugal, especialmente, no quadro da autonomia de escola (DL nº75/2008) e da transferência de competências para as autarquias expressas no DL n.º 144/2008. De forma a suportar o nosso estudo recolhemos, ainda, as recomendações do Conselho Nacional de Educação produzidas na sequência da audição parlamentar da proposta do Decreto-Lei 75/2008 (CNE, 2008, p.8103).

[1] Extinção dos Agrupamentos Horizontais agregando-os a escolas do 2º e 3º ciclo.

Um burilar da problemática aprofundada, ainda, a partir da análise dos documentos produzidos no âmbito da autonomia das escolas, documentos internos dos Agrupamentos de Escola tais como os Projetos Educativos do próprio Concelho em estudo como a Carta Educativa ou da proposta de Projeto Educativo Municipal.

Uma questão de partida que por sua vez, nos permitiu a sua decomposição em diferentes subquestões a investigar:

- Como se carateriza a participação dos atores na operacionalização dos instrumentos da autonomia e da prestação de contas, a partir da participação da comunidade no Conselho Geral?
- No quadro de uma autonomia decretada como se operacionaliza e articula o Projeto Educativo com os instrumentos da autonomia das escolas, subordinados a lógicas de ação distintas como o Plano de Intervenção do Diretor e o Projeto Educativo Municipal, de molde à (re)construção do território educativo no sentido da constituição de uma escola comunidade-educativa?
- Como é entendida a autonomia pelos diferentes atores, sendo que numa autonomia relativa quais os domínios em que estes entendem existir *«margens de autonomia»* capazes de permitir a sua ação no território educativo, nomeadamente através da participação dos atores na operacionalização dos instrumentos da autonomia?
- Qual a configuração que assume a relação ***Escola - Município*** na atualidade considerando os pressupostos de uma autonomia relativa, nomeadamente da descentralização de competências em matéria educativa para os Municípios, na perspetiva dos diferentes atores do território educativo?

A trajetória deste trabalho reflete o nosso contínuo questionamento sobre o contexto e interações em que a Escola, enquanto integrada num território espaço – comunidade se interrelaciona com os diferentes atores do território educativo. Um processo de questionamento construído em torno da pergunta de partida inicial no sentido desocultação dos sentidos da(s) autonomia(s), definido a partir do olhar dos atores e protagonistas da educação no Concelho de Gondomar, bem como dos objetivos gerais e específicos definidos no capítulo VI, capazes de nos conduzir às proposições abaixo enunciadas:

- Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa.

- Face às propostas da administração educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem PE próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa.

- O DL 75/2008 permite o aprofundamento da autonomia das escolas assente na participação da comunidade educativa.

- No quadro da transferência de competências para os Municípios em matéria educativa, conforme o estabelecido pelo DL 144/2008, a consecução de políticas educativas, no território educativo Local é determinada pela ação dos membros da comunidade educativa nos seus diferentes contextos de ação.

A sustentação e fundamentação desta investigação, na procura da desocultação do nosso objeto de estudo: ***O território Educativo do Concelho de Gondomar*** (Agrupamentos de Escola), enquadrado no território Educativo Municipal, enquanto territórios determinados pelas políticas educativas definidas centralmente - Estado, recolheu o contributo teórico de diferentes investigadores dos quais destacamos J. Formosinho, João Barroso, Ana Benavente, Ilídio Ferreira, Morgado; Fernandes, Teodoro, J. Azevedo, entre outros reputados investigadores cujo alcance e visão têm marcado o panorama da investigação em políticas educativas da escola, e em Portugal, de forma particular.

Neste trabalho, onde o objeto de estudo é constituído pelo(s) o(s) território(s) educativo(s) do Concelho de Gondomar (Agrupamentos de Escola) pretendemos através de uma abordagem qualitativa, reconhecedora da dimensão simbólica das práticas sociais, reconhecer a multiplicidade de sujeitos que o compõe. A opção pelo Estudo de Caso possibilitou-nos a análise descritiva, intensiva e holística, enquanto método que nos permite interpretar os fenómenos, os contextos e os atores em que os fenómenos ocorrem, aproximando-o do registo etnográfico. A nossa investigação enquadra-se numa perspectiva interpretativa, que assenta em pressupostos epistemológicos hermenêuticos e fenomenológicos e efetua o estudo da Escola considerando os significados, interpretações e símbolos, que permitem a compreensão desta como construção social. Consequentemente a metodologia usada impôs a organização da tese a partir de três parte que se interrelacionam entre si.

A Primeira Parte, denominada de *Enquadramento Teórico de Estudo,* foi construída em torno das questões de investigação que suportam a nossa tese: Possibilidades e limites da

autonomia das escolas. Estudo de caso: o território educativo de Gondomar. Um quadro teórico construído a partir da revisão da literatura definida em função dos grandes paradigmas que enformam a nossa problemática: ***Educação, Estado, Democracia, Autonomia e Políticas Educativas***. Pretendemos efetivar uma abordagem teórica transdisciplinar de forma a não ficarmos reféns de um único modelo ou paradigma de conhecimento, uma construção de teórica organiza em quatro capítulos:

No capítulo I – *Globalização e finalidades da Educação para o século XX*I é desenvolvido em torno da Educação e das suas finalidades, onde consideramos o contexto atual de globalização e consequente transnacionalização da própria educação. Na impossibilidade de referir todos os contributos teóricos recolhidos, salientamos Barroso, Carneiro, Torres, Torraine, Hardgreaves, Wallerstein, Habermas, Sousa Santos, Caride, Delors, Pérez-Gomez. Martin-Moreno).

O capítulo II - *Estado, Sociedade, Comunidade e Comunidade-Educativa* foi elaborado de forma a compreendermos a Escola numa perspetiva holística a partir das diferentes teorias nomeadamente, no quadro de uma teoria do Estado e das relações estabelecidas com os cidadãos, enquanto, construção da Modernidade. Uma abordagem teórica fundada no contributo de diferentes autores dos quais destacamos Burdeau, Habermas, Castells, Wallerstein, Sousa Santos, Guiddens, Held, Bauman, Popkkewitz, Formosinho, Sarmento, Caride, entre outros, de forma ao aprofundamento dos conceitos, já mencionados.

No capítulo III – *Perplexidades e paradigmas em torno do conceito de democracia*, retomamos o conceito a partir da revisão teórica fundamentada em diferentes domínios como a filosofia, política e pedagogia. Na nossa abordagem consideramos a sobretudo a teoria da democracia desenvolvida em torno de dois grandes eixos concetuais: a democracia participativa e a democracia representativa, bem como da concetualização de participação daí decorrente. Uma elaboração que recolhe os contributos, em especial de Amaral, Fukuyama, Guiddens, Habermas, Held, L. Lima, Morrow e Torres, Pateman, Rosanvallon, Sousa Santos.

O capítulo IV – *Da autonomia à autonomia das instituições educativas*, ao longo deste capítulo são apresentados os diferentes posicionamentos no âmbito da definição do conceito de autonomia, recolhendo o contributo de Amaral, Burdeau, Held, Filho, Wallerstein, Mintzberg, Freitas do Amaral, Miranda. No domínio da autonomia da escola e dada a abrangência dos autores por nós estudados, referimos particularmente os contributos recolhidos a partir da ampla bibliografia de J. Formosinho, J. Barroso, L. Lima, Hargreaves e Shirley, Hargreaves e Fink, Robertson, Smyth entre outros.

Na segunda parte do presente trabalho por nós denominado de "*Os ciclos das políticas educativas em Portugal*", que se refere ao capítulo V constitui-se como espaço de alguma transgressão metodológica intencional. Entendemos que a leitura e a compreensão das políticas educativas em Portugal impõem a sua contextualização e compreensão especialmente a partir da revolução de 1974. Uma perspetiva capaz de nos permitir compreender as principais transformações processuais e evolutivas no campo educativo. Constitui-se igualmente como espaço de transgressão, pois a análise da produção legislativa recolhe o amplo contributo dos investigadores que em Portugal tem analisado os diferentes quadros legais e que por sua vez nos permitem suportar a nossa leitura dos mesmos.

Por último, a terceira parte é construída em torno do título que sustenta o presente estudo: ***"Possibilidades e limites da autonomia das escolas. Estudo de Caso"***, e que se constitui como o principal objetivo do investigador e que organizamos da forma que passamos a apresentar:

No capítulo VI – *Construção da matriz metodológica de investigação*, onde como já anteriormente referido procedemos à definição da problemática, objetivos e proposições a validar, bem como o quadro metodológico a seguir.

O capítulo VII – *Apresentação, análise e interpretação de resultados*, pretende apresentar e analisar os dados por nós recolhidos a partir de um tratamento quantitativo (Inquéritos por questionários) com recurso a *software* específico – SPSS, bem como de um tratamento qualitativo (entrevistas e documentos internos) efetuado através de um programa denominado de WebQDA.

Por fim, a última parte – *Conclusões*, onde finalizamos o presente trabalho, a partir do retomar à pergunta de partida, objetivos e questões de investigação, nomeadamente às proposições que constituem o âmbito do presente trabalho, de acordo com as conclusões tidas por nós mais evidentes. Conforme as proposições por nós formuladas, o Local enquanto espaço de materialização das políticas educativas, definidas pelo Estado, constitui um dos eixos nucleares da presente investigação, ou seja o que designamos de desconstrução de uma tríplice relação: ***Escola – Município- Estado***, Conforme as conclusões por nós obtidas, o território educativo, já não limitado ao espaço físico da Escola, mantém fronteiras permeáveis com os diferentes territórios, sendo que as ações dos diferentes atores educativos concorre para o objetivo da nossa tese – **Possibilidades e Limites da Autonomia das Escolas** – fundada na participação dos atores nos seus diferentes contextos de ação, no sentido de uma verdadeira escola comunidade-educativa.

I PARTE

ENQUADRAMENTO TEÓRICO DE ESTUDO

Capítulo 1 - Globalização e finalidades da educação para o século XXI

Introdução

Vivemos um tempo de mudança, onde a economia estática, previsível e uniforme se transformou em modelos multiformes onde "o futuro deixou de ser uma projeção mais ou menos linear ou balística do passado" (Carneiro, 1996, p. 39) e o avanço económico e tecnológico traduziu-se numa substituição de valores, comportamentos e atitudes, evidenciando o predomínio da economia na abordagem das questões sociais. A presentação deste capítulo fundamenta-se na necessidade de compreender a relação entre a implementação de políticas educativas nacionais e o seu entrecruzar com o plano internacional. Neste âmbito, refira-se ainda a intensificação das interações transnacionais, que à escala global permitem a disseminação de pessoas, serviços (comunicações), meios de produção, emigração, deslocação de pessoas, alterando a lógica prevalente na modernidade das interações transfronteiriças, num movimento normalmente designado de "globalização". Uma rutura com uma conceção tradicional de soberania do território do Estado-Nação, identificada por vários teóricos como "globalização" (Featherstone, 1990; Guiddens, 1990; Albrow e King, 1990); "formação global" (Chase-Dunn, 1991); "cultura global" (Appadurai, 1990, Robertson, 1992; "sistema global" (Friedmann, 1994); culturas da globalização (Jameson & Miyoschi, 1998); cidades globais (Sassen, 1991, 1994; Fortuna, 1997). Um conceito que reflete a expansão do Local para o Global a partir de relações económicas e sociais possibilitando uma maior interdependência entre diferentes povos, países e regiões de todo o mundo. Dado o caráter que assume na pós-modernidade, bem como pelo facto da globalização impregnar as políticas educativas de forma transversal à escala planetária iremos proceder à sua análise ao longo deste capítulo, considerando as relações que estabelece com o desenvolvimento e o sentido da educação, nomeadamente quanto ao papel que a escola poderá ser chamada a desempenhar no sentido de uma alteridade mais solidária, equitativa e comunicativa, capaz de permitir o sentido de estabelecimento de pontes entre as diferentes comunidades.

1.1 - A crise do Estado – Providência e a crise da escola

Paralelamente, à expansão e retração do Estado Social diríamos que os sistemas educativos acompanharam o seu curso, ao longo da modernidade. Os sistemas educativos e as escolas espelharam os modelos de produção do mercado, especialmente visível com a expansão da industrialização, sendo os primeiros entendidos como instrumentos de precisão e as escolas como fábricas, verificando-se a transposição do modelo «taylorista» do trabalho

para as organizações escolares, numa lógica da rentabilidade e eficácia (Martín-Moreno, 1989a), e, no domínio pedagógico de acordo com o princípio da homogeneização do ensino (Barroso, 1998b), apresentava-se como tendências comuns: a nacionalização, burocratização e uniformidade (Gairín, 1996a). Isto é, organizava-se numa ótica de homogeneização "das próprias normas, do tempo e do espaço dos professores e alunos, quanto às formas de transmissão de saberes" (Barroso, 1998b). Nos países centrais, desenvolvidos e potencialmente mais industrializados, os sistemas públicos de educação da modernidade, especialmente do pós-guerra, tenderam a considerar os diplomados como recursos do próprio processo de desenvolvimento (Carneiro, 2001), tornando a educação "subsidiada, mandatada, organizada e credenciada pelo Estado" (Carnoy & Levin, 1985, cit. por Morrow & Torres, 1997, p.395), sendo que ao Estado não competia apenas o financiamento e a normativização, mas a definição das exigências requeridas para obtenção dos graus académicos, a formação de professores e requisitos para a sua contratação, aprovação de manuais, bem como a definição dos currículos. Em suma, um Estado Social moderno que tanto vigia como controla os seus cidadãos, sendo a educação de massas uma das grandes apostas e conquistas, definindo uma forma específica de organização da escola (Martin-Moreno, 1989a).

Impõe-se assim como questão: a problemática da massificação do ensino constitui-se como consequência ou causa da crise da escola? – Que crise é esta de que se fala? – No discurso corrente cada ator fala de crises distintas. Na revisão da literatura, a crise da escola emerge associada a perspetivas distintas, ora como anacronismo no apego ao passado (progressistas); como resultado da massificação do ensino (conservadores); ou como reprodutora de classes, para a esquerda ortodoxa. O termo ***"crise da escola***" generaliza-se a partir dos anos 60, exprimindo a(s) ideia (s) de insatisfação de uma escola difusa e contraditória como se fosse uma única escola. Considerando o seu carácter polissémico, perspetiva-se como somatório de diferentes olhares que convergem para a escola pública, percebendo-a cada um, sob formas distintas. Por outro lado, a crise da escola reflete a crise da sociedade atual, assim como do tempo a que se reporta (Canário; Alves & Rolo, 2001; Barroso, 2008).

A governação, desde meados do século XIX e durante o século XX, tornou o Estado responsável pelo bem-estar dos seus cidadãos o que implicava que estes vinculassem a sua identidade aos procedimentos administrativos veiculados pelo conjunto da sociedade ou seja que os indivíduos "pudessem pensar, conduzir-se e avaliar-se a si próprias como pessoas produtivas" (Popkewitz, 2000, p. 12). Numa análise das relações entre as sociedades

ocidentais e a escola, Torraine (2005) considera que se poderia definir pela acumulação de recursos nas mãos de uma elite dirigente. Enquanto sociedades conquistadoras, encontravam-se voltadas para o exterior, conseguindo pôr uma maioria a trabalhar em função dos interesses próprios fixados por dirigentes e empresas, e, onde os programas escolares traduziam a imagem que essas sociedades tinham de si próprias, sendo competência da escola "Transmitir conhecimentos, formar os espíritos, impor disciplina e fazer desaparecer as diferenças entre os indivíduos atrás da uniformidade da regra, isto é, pela submissão de todos, às formas de pensamento e de vida que garantem o sucesso da produção" (Idem, 2005, p.61).

Um sentido de escola que configura uma gramática própria e cujo sistema de organização tem permanecido inalterável, "Poucas têm sido as mudanças na maneira como as escolas dividem o tempo e o espaço, classificam os alunos e os distribuem pelas classes, agrupam os conhecimentos em disciplinas e concedem graus e créditos como evidências das aprendizagens" (Barroso, 1998b, p.18). Uma gramática, que tal como nos salienta Teodoro (2003, p. 93; 2008, p. 20) embora tenha sido configurada na Europa do século XIX, rapidamente se expandiu e afirmou em "todos os espaços do sistema mundial moderno", permitindo a construção da identidade do cidadão do Estado-Nação.

Em síntese, uma conceção taylorista da escola, centrada em premissas como: a) uniformidade curricular; b) pedagogia coletiva; sistema de classes; c) existência de insuficientes recursos didático-pedagógicos; d) uniformidade na construção dos edifícios escolares; e) uniformidade dos horários; f) avaliação descontínua; g) disciplina formal assente na autoridade do mestre e na figura do diretor; h) gestão unipessoal; i) insuficientes relações com a comunidade. Um modelo capaz de se perpetuar pela simplicidade, estabilidade e rentabilidade (Barroso, 1989b; Martin-Moreno, 1989a), por conseguinte uma escola que apresenta uma completa similitude com o modo de organização fabril caraterizada pela taylorização dos processos de ensino aprendizagem:

> "Tal como na origem da fábrica manufatureira a organização escolar transporta consigo, seminalmente um projeto de poder e de controlo que só muito superficialmente poderia justificar as suas opções estruturais e morfológicas em termos de uma mudança radical da tecnologia organizacional, isto é, do processo pedagógico de transmissão" (Lima, 2005, p. 21).

Face ao imbricamento com que a escola se depara na atualidade, designadamente, na sua aparente incapacidade e numa análise crítica da educação moderna, Meyer (2000) considera que este é um vasto campo "recheado de críticas à escola", por falhar não nos seus objetivos enquanto tal, mas na concretização das finalidades e estratégias. Quanto a uma

conceção de educação capaz de produzir aprendizagem ou sucesso académico é considerada ineficaz, na medida em que os alunos são condicionados por forças de desigualdade e inércia como: i) poder repressivo e riqueza e economia do Estado; ii) pais, professores, administradores e líderes educacionais fracassados; iii) ideologias mal conduzidas. Por outro lado, enquanto promotora da igualdade, não só falha na aplicação desses princípios como ela própria acentua essas clivagens. Nesta perspetiva, o binómio sociedade e escola relacionam-se entre si, pelo que a crise da escola será também o reflexo da própria sociedade, pois como enuncia " Para o melhor e para o pior (a desigualdade), entende-se que a educação está em estreita interdependência com o funcionamento político e económico das sociedades. Sociedades aperfeiçoadas produzirão melhores sistemas educativos e melhores sistemas educativos aperfeiçoarão a sociedade" (Meyer, 2000, p.17). A chamada "crise da escola", referenciada especialmente a partir de 1960, esteve sempre latente ao longo de todo o século XX, e na base de conceções pedagógicas diferenciadas, apresentadas por pedagogos como Claparéde, Decroly; Kerschenstneir, Cousinet, Freinet e Dewey como forma de responder aos défices que a educação demonstrava.

O alargamento a maiores camadas da população de uma escola meritocrática, que procurava responder às características sociais da época através de processos de uniformização dos processos de ensino aprendizagem, acabaria por se reconverter em fator de crise ao transformar-se numa escola seletiva e excludente, incapaz de contrariar as desigualdades (Duro-Belat, p. 2002; Nóvoa & Schriewer, 2000).[2] Por conseguinte, a deslocação de uma escola de certezas[3] para uma escola de promessas, para no final se configurar como uma escola de incertezas (Canário; Alves & Rolo, 2001). À escola foi-lhe atribuído o fracasso por ter falhado na concretização dos seus objetivos, ora por acentuar o carácter passivo da aprendizagem, numa construção acrítica do pensamento, formatado pela existência de um currículo oculto, capaz de garantir as exigências de desenvolvimento da educação e as

[2] Duro-Belat (2002) procede à distinção entre desigualdade social e a desigualdade na educação e formação dado o carácter específico de cada um dos conceitos. As desigualdades na educação não podem ser colocadas no mesmo nível como o acesso à saúde. As desigualdades na educação são uma corrente de reprodução dessa desigualdade. A análise da génese da reprodução da desigualdade na escola está associada à reprodução das desigualdades sociais.
Cf. Benavente, A; Campiche, J; Seabra, T. Sebastião, J (1994). Renunciar à escola. O abandono escolar no ensino básico. Lisboa: Fim de século edições.

[3] A escola de certezas remete para a primeira metade do século XX, onde a promessa de universalização e de igualdade entre os diferentes grupos sociais garantia que através de um ensino fortemente estruturado se obtinham cidadãos formatados de acordo com a ordem social estabelecida. Na sequência da expansão do mercado e no período que se seguiu à II Guerra, a escola de certezas transfigura-se numa escola de promessas, pois a par com a expansão da educação, associada à ideia de desenvolvimento, prometia possibilidades de desenvolvimento, acesso e mudança social no sentido da igualdade.

exigências económicas da disciplina hierárquica, impondo-se um movimento de desescolarização da escola como propunha (Illich, 1973). Na teoria crítica da escola é ainda referida a teoria de reprodução cultural (Bourdieu, 1986; 1988; Bourdieu & Passeron, 1977), por considerar que a escola em conjunto com outras instituições sociais, através do currículo oculto, influência a aprendizagem, os valores, atitudes e hábitos. Ainda como condicionante da aprendizagem, Bernstein (1975) considera a existência de um código restrito nas crianças provenientes de famílias menos favorecidas, contrariamente, a famílias de classe média onde as crianças apresentavam um código mais elaborado, logo conduzindo a processos de exclusão social. É neste aparente paradoxo que uma escola impregnada pelas ideias de participação e democracia do ideal iluminista se reconverte em espaço de desigualdade, logo de desencanto, o que a configura segundo Grácio (1986), numa escola de incertezas. Às incertezas da contemporaneidade opõe-se a escola de certezas e de socialização primária, do primeiro momento da expansão das escolas de massas. Uma escola de incertezas que incorpora as próprias fragilidades da sociedade: insegurança no emprego (Kergoat, 1998); crise urbana (van Zanten, 1991; Delard & van Zanten, 1993; mutações da escola (Canário; Alves & Rolo, 2001), e na incapacidade das grandes reformas atingirem os resultados pretendidos num sistema generalizado de massificação do ensino (Reguzzoni, 1994; Barroso, 1999a).

Face à emergência do chamado Estado neoliberal bem como das novas conceções de Estado e Mercado, designadamente "no modo como os sujeitos são valorizados, como a cidadania se constrói, como o trabalho se redefine, como os efeitos da mudança social são assumidos" (Estevão, 2011), poderíamos dizer para concluir que, a implementação de medidas neoconservadoras deslocou o centro de gravidade das políticas educativas do Estado para o Mercado conduzindo a questionamentos como a igualdade de oportunidades educativas, equidade, e papel do Estado na definição das políticas públicas proporcionando aos diferentes contextos o que estes necessitam, isto é o princípio da igualdade não remetendo para uma falsa generalização da universalização, mas proporcionando a cada contexto, o que este necessita (Gairín, 1996a).

Quais os paradigmas com que a escola se confronta na atualidade? – Qual o sentido da (s) crise (s) em que a escola mergulha na atualidade, num tempo, segundo Wallerstein (2007) de bifurcação. Parece-nos que na contemporaneidade novos sentidos são atribuídos à escola que assimila a própria incerteza que perpassa a sociedade, num tempo de mudança (Hardgreaves, 1998), atribuindo-lhe um sentido de crise com manifesta dificuldade de

superação na sociedade atual (Gairín, 1996a), porque ela própria vive um tempo de mutação. Como é comummente salientado na literatura, a escola não desapareceu, perdeu influência ou constituíram-se formas alternativas válidas da mesma, mas não podem deixar de ser questionados os parâmetros em que a educação institucionalizada se reparte (adequação dos currículos, organização escolar, avaliação, formação de professores), sendo que a falência das reformas educativas reflete também a dificuldade na relação com desafios pedagógicos, socioculturais e económicos, permanecendo os esquemas de trabalho individualizados, a uniformidade nos processos de ensino aprendizagem e o isolamento da escola desaproveitando as possibilidades do local (Martin-Moreno, (1989b), isto é, um modelo cristalizado, sendo que a sua transição para um outro tempo revela também as dificuldades de transição da própria sociedade.

A globalização e a reconcetualização do Estado e a dimensão económica, política, social e cultural em que a escola se insere, estabelecem diferentes interconexões condicionando as novas (s) crise (s) que se avizinham. De acordo com Torres (2005), a análise da globalização passa pela necessidade de uma redefinição dos modelos de solidariedade social, designadamente, da afirmação de uma justiça social, só possível através de uma educação libertadora no sentido da proposta de Paulo Freire (1981) ou ao "serviço de uma ética racionalizada" de acordo com a proposta de Ivan Illich (1973). A abordagem ao conceito de globalização deve considerar o conceito de resistência às formas de globalização neoliberal, numa perspetiva crítica. Uma forma de resistência que faz com que as escolas "se tenham convertido na última linha de defesa da solidariedade social organizada face ao pandemónio descontrolado do neoliberalismo" (Torres, 2005, p. 96). As relações entre educação e política adquirem novo significado, sendo que à política educativa compete-lhe num quadro de uma nova narrativa, um papel de denúncia e rejeição de uma globalização destruidora no sentido de uma sociedade democrática, de participação social, politicamente, representativa e deliberativa. Impõe-se neste sentido uma educação para a democracia "porque abrange uma esfera pública para os debates e contém um conjunto de regras que as pessoas seguem mesmo que não beneficiem delas" (Idem, p. 100).

Num tempo (s) de mudança, tal como sugere Hardgreaves (1998), importa pois refletir qual o lugar da escola, neste (s) novo (s) tempo (s) bem como os desafios que lhe são lançados. Parece consensual a ideia de que, embora a escolarização seja uma das mais antigas invenções do Homem, a forma contemporânea e as condições em que ocorre são atuais. A escola que ao longo da modernidade se desenvolveu em torno dos ideais iluministas, na ideia

de progresso social através do desenvolvimento da ciência e tecnologia e da sua aplicação racional à vida do Homem. Um projeto social e histórico de modernidade, no sentido da emancipação social e de liberação do Homem do "particularismo, do paternalismo e superstição dos tempos pré-modernos (Habermas, 1987). Uma modernidade entendida como projeto incompleto[4] (Idem, p.355). Numa análise da relação entre modernidade e escola, nomeadamente da ação dos professores, Hardgreaves (1998) considera quatro domínios: económico, político, organizacional e os efeitos das burocracias. Uma análise que nos pode permitir antever os desafios que poderão reconfigurar a escola e que elencamos a partir da revisão da literatura:

1. Reivindicação no controlo dos processos de ensino por parte dos professores marcada pela necessidade de uma maior eficiência e produtividade, obtida pela distanciamento entre a mão e o conhecimento, impondo mecanismos centralizados de forma a assegurar o maior controlo do processo (Hardgreaves, 1998);
2. Numa dimensão organizacional, um dos aspetos do chamado mal-estar da modernidade correspondeu a formas de organização burocrática, designadas de rígidas e pouco flexíveis (Jessop, 1999); racionalidade técnica (Habermas); estruturas burocráticas e formas de liderança hierárquica (Hardgreaves, 1998), sendo que na atualidade sofrem-se fortes pressões no sentido da mudança e no estabelecimento de lideranças transformacionais capazes do estabelecimento de relações horizontais;
3. Com o colapso da economia, o Estado outrora importante financiador da educação, passa a encarar a escola como algo cujo peso é oneroso, um luxo. De um Estado intervencionista transformou-se em Estado intruso, e sem legitimidade. A crise de legitimidade iniciada na década de 70, e a tentativa de «emagrecer» o Estado, conduziu a fortes mudanças nos sistemas educativos, o que dita cada vez mais a dicotomia entre a educação pública e a educação privada (Kallen, 1996), passando por formas híbridas como a municipalização, ou formas de gestão unipessoais o que se configura como um novo cenário educativo;
4. O "esbordoamento" em torno do Estado-Nação e os fenómenos associados, ora à transnacionalização ora à localização das políticas educativas, perspetivam cenários distintos que poderão ir do estabelecimento de um currículo à escala mundial ou

[4]Neste sentido verificar-se-ia a supressão de formas de resistência explicadas pela colonização do mundo de vida pelo poder burocrático e pela mercantilização que enfraquecem a capacidade de formação de ideologia, aspetos que Habermas reflete primordialmente.

local, despoletando novos debates em torno de uma pretensa nova ordem e dos termos a ela associados: sociedade civil global, governação global, equidade global, cidadania pós-nacional (Sousa Santos, 2004);

5. Destrinça entre a esfera pública e privada. Questionamento acerca da impossibilidade de questões como a religião continuarem ou não a permanecer fora da esfera da escola constituindo-se como formas elas próprias geradoras de exclusão (Torraine, 2005), ou o estabelecimento de novas formas de cidadania no sentido proposto por Sousa Santos (2004) compatibilizando os direitos coletivos e os direitos individuais no sentido a reinvenção de novas formas cidadania cosmopolita e de um localismo no sentido de um multiculturalismo emancipatório.

A mudança na conceção de escola é demasiado profunda para depender de acasos ou conjunturas políticas. Contudo é certo que a socialização e a homogeneização do ensino, ainda que permaneça como registo da crise de legitimidade do modelo e de governação, irá ser ultrapassado por novos debates como acabamos de aludir e, poderão também configurar-se como o centro de nova (s) crise (s). A escola, que tinha por função socializar trabalhadores e cidadãos sem consideração pelas diferenças, encontra-se em perda e novos desafios se avizinham decorrentes da própria transformação da sociedade:

> "Estamos a viver num período de esgotamento de uma política social, centrada na sociedade nas suas funções e na sua integração. Já estamos todos metidos na passagem que conduz de uma sociedade fundada sobre ela mesmo à produção de si pelos indivíduos, com a ajuda de instituições transformadoras. Tal é o sentido deste fim do social" (Torraine, 2005, p. 83).

Uma crise do Estado que traduz as perplexidades do presente, nomeadamente a regressão do papel da formação, educação, controlo moral, repressão (em parte devido aos progressos da ciência), a expansão do individualismo consumista e hedonista torna o Estado cada vez menos entendido como espaço de identificação coletiva.

1.2 - Que educação para o século XXI

A educação e o desenvolvimento humano surgem relacionados na literatura, constituindo-se como binómio, em que cada uma das partes se reforça mutuamente, até porque a função de cada uma consiste na procura de melhores condições de vida e uma maior humanização. Na revisão bibliográfica, a relação entre educação e desenvolvimento surge sob dois prismas distintos: i) como consequência ou efeito benefício do desenvolvimento; ii) como facto decisivo para o desenvolvimento.

Considerando a educação como factor de promoção do desenvolvimento humano, esta poderá constituir-se como forma de resposta à ameaça de desorganização e rutura dos laços sociais, aos conflitos dentro dos sistemas educativos, divididos entre o princípio da homogeneidade, igualdade de oportunidades e o respeito, pelo princípio da heterogeneidade (Delors, 1996). Uma conceção da educação, tendo como finalidade estabelecer os laços sociais capazes de permitir o desenvolvimento do Homem, onde a solidariedade e o comunitarismo possam surgir como "princípio orgânico e organizador de vida, como alternativa à exclusão e à desvitalização suicidária do tecido social" (Carneiro, 1996b, p. 194). É neste «aprender a viver juntos», que as instâncias de socialização primária como a família e a escola são chamadas a assumir o seu protagonismo, na plantação dos alicerces da sociedade do futuro, na medida em que o ato de educar como tarefa social, implica a formação da personalidade do indivíduo no sentido da «alteridade solidária», a descoberta (do outro) através da própria atitude moral "uma educação pessoal e social fiel a sua intencionalidade comunitária" (Idem). A educação impõe-nos um sentido prospetivo, pois como refere Zamora (1998) "o futuro é o nosso único património ainda intacto", nesta perspetiva, a escola define-se como instituição social que prepara as novas gerações, para se integrarem na vida coletiva, de acordo com os acontecimentos que marcam cada momento histórico (Sarramona, 2002). Um aprender a viver juntos que não pode dissociar-se da relação entre justiça e direitos humanos:

> "A escola terá de ser reconsiderada como uma organização democrática, que, normativamente, deverá afirmar-se como uma organização dialógica ou, em sentido mais habermasiano (mas não só), como uma organização deliberativa e comunicativa, assente num diálogo visando acordos que só serão justos se respeitarem certos princípios" (Estêvão, 2006, p.45).

A educação para os direitos humanos deve ser considerada como uma função da escola, sendo estes o "fundamento ético de um novo paradigma educacional de uma educação libertadora e transformadora" (Estevão, 2011, p.28).[5]Neste sentido, diríamos que as funções da escola não são imediatas, mas consistem numa ação do presente, projetada para o futuro, logo a «previsionalidade» da educação, supõe a congruência com um projeto de acordo as tendências sociais previsíveis. O sentido projetivo da educação fundamenta-se, segundo o enunciado por Suchodolski (1976), na necessidade de desenvolver competências, nas novas gerações para o progresso da civilização, através da educação/formação, assim a educação

[5] Para o autor, pedagogicamente a educação para os direitos humanos dá ao aluno o controlo sobre a própria aprendizagem, sendo simultaneamente pensada enquanto "solidariedade social". Nesta perspetiva, o currículo oculto enquanto proposta capaz de refletir os valores e atitudes resultantes das diferentes práticas de interação e participação na organização escolar, expressa a própria cultura escolar.

consiste na atividade social que se projeta no futuro mais remoto: a geração que hoje é educada nas nossas escolas viverá e agirá no século XXI" (Idem, p. 10).

Parece-nos ainda que a ideia de planificação e de futuro estão presentes na dialética da rutura e do progresso constante na vida dos Homens (Carvalho, (s/d). Logo, impõe-se como condição para uma prospetiva credível, a união entre rigor intelectual e a cultura de antecipação (Carneiro, 2000), sendo que no domínio da educação esta consistiria na:

> "Melhor maneira de iluminar o presente bem como as suas antinomias [...] passa por detetar as tendências da evolução passada até ao presente, por analisar os comportamentos institucionais e as suas interações, por observar o que de novo surge (as sementes do futuro) e o que de obsoleto se esbate" (Caraça, 2000, p. 83).

Este sentido, já presente no relatório Faure (1974), centrado no "aprender a ser" é reiterado no relatório Delors et. al., (1996), onde se adicionam novos sentidos e significados para a educação do século XXI, sintetizados nas fórmulas do "***aprender a ser, aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos***". Este conjunto de princípios tal como enuncia Carneiro, traduzem "uma rede de direitos e responsabilidades implícitos em todo o esforço educativo, visando a preparação para uma vida de liberdade e de interdependências" (2001, p. 49). Uma intencionalidade prospetiva da educação tem como finalidade estabelecer princípios capazes de relacionar aspetos aparentemente antagónicos, tais como: mão e inteligência; aprendizagens cognitivas e não cognitivas; indivíduo e sociedade; o velho e o novo; aprendizagens formais e não formais. Uma formulação de princípios que reflete um neo-humanismo num novo comunitarismo, crença na democracia, na participação, no estabelecimento de relações horizontais, no assumir de diferentes papéis pelo Estado e pelas comunidades, no caminho de uma efetiva descentralização e do estabelecimento de verdadeiras comunidades.

Os desafios para o século XXI expressam a necessidade de libertação do sujeito do mero «***saber fazer***» (Delors et. al., 1996), voltando-se para a sua realização enquanto pessoa que, na sua totalidade aprende a ser, no sentido da construção do homem na sua total plenitude (Carvalho, s/d), o que lhe permite um melhor conhecimento do mundo e o exercício de uma cidadania responsável e justa. O princípio ***«aprender a ser»*** fundamenta-se no princípio da liberdade de pensamento, na defesa da criatividade individual enquanto forma de superação dos diferentes desafios, nomeadamente como facto de desenvolvimento social e económico. Um processo de conhecimento do «eu» para o conhecimento do outro, enquanto, processo de construção ao longo da vida. Quanto ao princípio do ***«aprender a conhecer***», insere-se na área do conhecimento científico e tecnológico, apelando ao exercício de

competências que permitam efetuar novas aprendizagens ao longo da vida (Delors, 1996), capazes de permitir um saber compreensivo, integrador e reflexivo, face às aprendizagens mecânicas e rotineiras (Sarramona, 2002). O princípio do «***aprender a fazer»*** representa a dialética *o fazer* e o *conhecimento,* especialmente, na formação profissional, isto é, concretizando os conhecimentos. Pretende-se a substituição de um modelo de formação, orientado para a tarefa, na medida em que, ao paradigma da ***«empregabilidade»*** se sucedeu o ***«paradigma da adaptabilidade».*** Este desafio implica uma nova abordagem da escola, dos seus conteúdos, natureza e organização. A definição de estratégias educativas de longo prazo deve permitir à educação, segundo Carneiro (1996a), o protagonismo necessário para a "construção do nosso futuro coletivo, criando o estado de espírito propício à mobilização comunitária, à generosidade de propósitos e ao *élan* que insuflam alma aos desígnios humanos e conferem grandeza aos projetos nacionais" (Idem, 1996a, p. 51). O ***«aprender a fazer***» de acordo com o enunciado no citado relatório, procura constituir-se como "a chave para aquilo que mais se tem buscado, ou seja, a solução de problemas de aptidões exigidas para enfrentar a incerteza e a natureza mutante do trabalho" (Carneiro, 2001, p. 48).

O ***«aprender a viver juntos»*** centraliza a ideia nuclear da coesão como facto determinante para a vivência em comunidade, e, sem o qual não é possível o desenvolvimento, designadamente, a construção da identidade, através de uma cidadania participada. Estamos perante uma mudança de paradigma de cultura dominante, pelo paradigma de Nação ou de Nações, onde todas as expressões culturais são reconhecidas como tal, e em que a identidade do grupo pressupõe a *multirreferencialidade*. A escola, entendida durante muito tempo como espaço privilegiado de reprodução da cultura dominante, obriga a uma inflexão de um papel caraterizado pelo "autocentrismo cultural" para uma escola com consciência democrática, assente em didáticas interculturais, no domínio institucional, pedagógico e cultural (Carneiro, 2001). A estes quatro pilares de aprendizagem, que constituirão os pilares de conhecimento ao longo da vida das pessoas, conforme apresentado pela comissão da Unesco e consubstanciado no relatório "Educação um tesouro a descobrir." Hardgreaves e Fink (2007, pp. 54-56) apresentam-nos um quinto pilar: "aprender a viver sustentavelmente"[6]. Com base na proposta apresentada pelos autores este conjunto de cinco

[6] Este quinto pilar relacionado com a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento humano surge, frequentemente, nos documentos produzidos no âmbito do programa das nações unidas. Refira-se entre outros o Relatório do desenvolvimento humano (1999, p. 5), onde se identificam como princípios da globalização: a Ética; Equidade, Inclusão; Segurança Humana;Sustentabilidade e Desenvolvimento. A este propósito refira-se ainda o relatório do Programa das Nações Unidas (Kemal, D. Steiner A., 2007, prólogo relatório do

pilares "representam as finalidades de uma aprendizagem profunda e ampla nas escolas e sugerem critérios com base nos quais essas instituições podem prestar contas" (Idem, p. 58).

1.3 - Condições de sucesso da escola na sociedade atual

Corroborando a análise efetuada ao longo deste capítulo parece-nos evidente que, à escola do século XXI são-lhe atribuídas novas funções, novas mensagens, novas exigências, relacionadas com o ensino de novas áreas e matérias, que são o produto dos problemas, que a própria sociedade nem sempre pode ou consegue resolver, e que nem sempre vêm acompanhadas de meios necessários. O êxito ou fracasso da nova escola depende do grau de expectativas que a sociedade nela projete. A compreensão da cultura académica bem como das finalidades da escola, na pós-modernidade, implica a compreensão de três dimensões distintas, porém complementares, segundo Pérez Gómez (1998, p. 257) a função socializadora; a função instrutiva e a função educativa. À função socializadora da escola é lhe acrescentada a ressocialização, porque é consensual a ideia da mutabilidade do ser humano, enquanto sujeito que se constrói/reconstrói, no sentido de uma (des) humanização, transformando as nossas formas de pensar e de fazer:

> "Os saberes construídos nos processos educativos (...) podem contribuir de maneira significativa para a ressocialização de adolescentes, (...). A ressocialização, enquanto processo de recognição e reinvenção permanente, garante a educação ao longo de toda a vida, isto é, a luta pela construção da humanidade e do ser humano" (Souza, 2004, p. 139).

A finalidade da ressocialização consistiria numa expansão dos indivíduos bem como dos seus grupos mais socializados no sentido de viver a multiculturalidade através da interculturalidade. Uma conceção do Homem, enquanto projeto em construção e dependente das nossas opções axiológicas, constitui o problema central do homem – a sua hominização (Idem). Na relação escola-sociedade, considera-se como condição de sucesso a intensificação da sua função educativa, enquanto fator de mudança da sociedade, capaz de responder às suas expectativas de forma crítica. Assiste-se a uma forte pressão social, que reclama a sua renovação e qualidade de ensino, ao mesmo tempo, que se lhe exige preocupações pela formação ética dos alunos. Situando-nos na função educativa da escola, as exigências a que a escola deve responder nem sempre são coincidentes. Refere-se a necessidade de capacitar os indivíduos para efetuar autoaprendizagens, a partir de uma avaliação pessoal realizada de forma contínua, e ao longo da vida, contextualizando-as na comunidade, enquanto estratégia

desenvolvimento humano 2007-2008), onde é patente a preocupação com a problemática das alterações climáticas enquanto grande desafio no campo das políticas públicas, logo do desenvolvimento humano.

capaz de conduzir a contexto de aprendizagem mais amplo: a família e, em geral, todos os membros da comunidade (Martin-Moreno, 1996a). Também para Canário (1992), os contextos culturais afiguram-se como resposta à «inadequação» enquanto característica da própria crise da educação, o que se traduz no insucesso ou abandono escolar, bem como outras manifestações de rejeição da instituição escolar. Pegar a escola para gerir a heterogeneidade dos alunos é o grande desafio da educação democrática (Charlot, 1994; cit. por Barroso, 1999a) e neste sentido, poderíamos dizer que a educação deve constituir-se como espaço cultural face à própria fragmentação do mundo atual, constituindo-se como espaço de possibilidades "capaz de contribuir para democratização fundamental da sociedade, da própria cultura (...) na medida em que constitui um locus privilegiado para o confronto entre as diferentes culturas ou traços culturais e a elaboração de sínteses mais amplas, consistentes e provocadoras de novas perspetivas existenciais" (Souza, 2004, p. 209).

Diríamos pois, que as desigualdades na educação estão em estreita interdependência com o funcionamento político e económico das sociedades, pelo que é necessário refletir sobre o papel e implicações no desenvolvimento (Delors et. al, 1996; Gairín, 1996a; López, Sánchez, Murillo et. al., 2003), definindo quais as competências a promover na formação dos cidadãos, bem como a forma institucional dos processos de formação. A oferta de possibilidades de realização pessoal não pode descurar os altos níveis exigidos de competitividade, e simultaneamente, os meios necessários para se integrar na sociedade. Nesta perspetiva consideraram-se como finalidades da educação logo, da escola (enquanto corporização do conceito de educação), um forte contributo para a transformação dos desequilíbrios entre países ricos e pobres, bem como da fratura social entre excluídos e desfavorecidos da sociedade numa solidariedade desejada (Delors et. al. 1996).

Na definição das funções e finalidades da escola, como condição para o seu sucesso na sociedade atual, advogam-se ainda preocupações ecológicas e éticas (Sarramona, 2002). A educação ecológica pode ser desenvolvida em duas dimensões: uma informativa que requer a consolidação de atitudes e hábitos; ética ao apelar para valores como o respeito e preservação. Por outro lado, a exigência de uma solidariedade mundial, impõe-nos uma abertura ao exterior, à compreensão dos outros, isto é da diversidade e inclusão; à descoberta da diferença; dos fundamentos da cultura; reforço da solidariedade do grupo, de construção de um mundo mais solidário assente na procura de valores comuns, enquanto, fundamento da "solidariedade intelectual e moral da humanidade"(Dellors, 1996, p. 43). A educação em valores constitui condição essencial para a democracia, pois constitui parte da vivência

quotidiana, devendo ser contextualizada e vivida pelos alunos. Aos sistemas educativos cabe preparar os indivíduos para o exercício de uma cidadania crítica e reflexiva, em que a escola assume um modelo de prática democrática. Esta abordagem assume, claramente, que a educação para a cidadania e democracia não se restringe às contingências da educação formal pelo que é necessário implicar as famílias e os outros membros da comunidade (Idem).

O combate à exclusão social, transformando o pluralismo cultural e linguístico num fator de coesão social, constitui também um dos desafios da educação. Contudo, há que ter em conta que o pluralismo pode encerrar em si próprio o perigo da exclusão, nomeadamente a constituição de guetos étnicos, culturais, linguísticos, e aos sistemas educativos a promoção de práticas seletivas centradas em resultados escolares. É pois necessário, a integração dos excluídos do sistema educativo e o combate ao insucesso escolar como fator de exclusão social. Combater a exclusão social, na abordagem de López, Sánchez, Murillo et al. (2003) reflete o princípio do respeito pela diversidade e especificidade dos indivíduos, conduzindo ao abandono de um ensino estandardizado. Pretende-se cada vez mais uma educação através de valores não apenas restringida à escola, pois a cidadania constitui um objetivo para todas as instâncias sociais, o que implica forçosamente a construção e vivência de um novo projeto social "Sem uma articulação entre escola e sociedade, para além de a ação educativa formal ser sempre insuficiente, o mais grave é que subsistirá a contradição entre educar e valores desejáveis e educar para valores vigentes na vida" (Bolívar, 2000, p. 165). Pretende-se num movimento reformador da educação, a extensão das fronteiras tradicionais da escola e a envolvência de novos atores no processo educativo, bem como novas formas de transmissão de saberes, promoção de trabalho de grupo, novas formas de organização do trabalho entre os docentes, participação e abertura da escola a outros membros da comunidade, flexibilização das estruturas de ensino, promoção de um ensino individualizado, integração comunitária e autonomia de escola combinada com modelos de prestação de contas (Sarmento & Formosinho, 1994; Sarmento, 1993). A escola do futuro, entre outros desafios, reflete a necessidade de uma escola aberta, respondente à ideia de comunidade educativa e com projeção da vida coletiva possibilitadora da formação cívica dos cidadãos em responsabilidade, solidariedade e respeito pelos outros, logo "La herramienta más importante de la que dispone la sociedad para asegurar una sólida base común de valores y conocimientos" (López, Sánchez, Murillo et. al., 2003, p. 39).

O esboroamento da ideia de Estado-Nação, no contexto da globalização conduziu a uma deslocação do conceito de cidadania, possibilitando a emergência de uma "conceção de

pessoa individual como uma instância universal do humano e não tanto como um cidadão do Estado-Nação" (Meyer, 2000, p. 30). Assim e concordando com Teodoro (2008, p.35), ao retornar ao conceito de Estado enquanto espaço de "experimentação institucional", e admitindo a sua transposição para a escola (na assunção de que esta possui as mesmas características de «lugar estrutural»), esta pode constituir-se como espaço "capaz de dotar as futuras (e atuais) gerações com novos modos de pensar um mundo mais justo" pelo que se impõe "adotar uma agenda educativa preocupada com a construção de uma sociedade democrática e de cidades educadoras enformadas pela participação e pela democracia" (Idem); acreditamos no contributo de uma educação em valores, de uma educação para os direitos humanos, no sentido de um novo humanismo, de uma democracia entendida a partir dos direitos humanos construída a partir de um espaço público de ação, de molde a "intentar, a recuperação ético-política da educação, contra o autoritarismo e a tecnocracia, a eficácia sem deliberação, a instrumentalidade gerencialista" (Estevão, 2011, p. 29).

1.4 - Propostas e desafios para a escola do século XXI

A elaboração de uma certa narrativa de escola, imaginada e construída ao longo do processo de afirmação do Estado nação, enquanto entidade simbólica, sustentada na ideia de cidadão e da sua homogeneização através da língua e da cultura, permitindo a formação de uma identidade coletiva, encontra-se esgotado. Deste modo, torna-se urgente um novo "modelo de escola que corresponda a uma outra organização social que, num contexto de simultânea globalização e localização, possivelmente está a emergir (Teodoro, 2003, p. 93). Se a escola tem que mudar para responder à mudança, os restantes agentes sociais devem redefinir as suas funções e relações com esta, estabelecendo laços entre os diferentes subsistemas sociais, e dotando a escola de recursos humanos e estruturas, que garantam a inter-relação entre ambas; estabelecimento de colaborações recíprocas; planificação, desenvolvimento e avaliação da ação educativa, tendo em conta o espaço social, em que se insere e os recursos existentes na própria comunidade, de forma a conhecer os seus problemas, contribuindo com soluções, abandonando uma conceção de espaço fechado e excludente, para se converter num interlocutor válido nas relações estabelecidas entre os diferentes sectores da sociedade (López, Sanchez, Murillo et. al., 2003).

Numa análise da crise da escola e das relações da educação com a modernidade e o capitalismo, quanto aos seus problemas, gramática da escola e educação enquanto repositório da tradição e identidade nacional, Dale (2008) considera que, a chave para a compreensão dos

sistemas educativos passa pela identificação dos problemas centrais do capitalismo, sendo que é no âmago das políticas que é possível resolver algumas das suas contradições como o desenvolvimento económico, manutenção da coesão social e legitimação das desigualdades. Um desafio para a escola do século XXI consistirá no estabelecimento de uma educação mais integral e integradora, capaz de práticas pedagógicas estabelecidas para lá dos contextos locais e comunitários. Isto é, a afirmação de uma pedagogia capaz de convergir no sentido da comunidade local, sendo simultaneamente global e pluralista, respeitando os princípios cívicos e de coesão social. Pretende-se a substituição de uma Escola do tipo instrumental, afastada da comunidade, por uma escola crítica, assente na colaboração comunitária e inserida num sistema democrático de vivência social, não limitada ao interior das salas ou dos muros da escola (Caride, 2000). Uma Escola, capaz de estabelecer relações, formas de comunicação, decisão e de organização, facilitadoras da concretização de valores democráticos no sentido da partilha, cooperação, colaboração. Torna-se imperativo, o reinventar do ideal democrático, de molde a concretizar a ideia de liberdade, paz, pluralismo e de justiça social e tolerância.

Em suma, uma educação geradora de uma ação ativa e crítica, concretizando ideais de justiça social e democracia (Carneiro, 1996b). Neste sentido, o pluralismo cultural e o desenvolvimento de valores de cidadania implica o abandono de um pretenso neutralismo ou de imposição ideológica, da cultura dominante da escola (Delors, 1996). No que se refere ao conhecimento, os avanços tecnológicos e científicos pouco se repercutiam sobre os professores ou o ensino, excluindo as inevitáveis mudanças curriculares. Estamos perante uma progressiva substituição da sociedade industrial por uma sociedade de informação, onde os benefícios se centram na forma como se organiza, codifica o conhecimento, por oposição ao modelo anterior. A educação, ao proporcionar o acesso aos meios de informação e de produção, pode acentuar as situações de exclusão ou contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico, no sentido do combate contra a miséria e exclusão (López, Sanchez, Murillo et al., 2003).

Deste modo, e retomando aos quatro pilares da educação: aprender a ser, aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos (Delors et. al, 1996); ao pilar da sustentabilidade da proposta de Hargreaves e Fink (2007), e considerando ainda, as conceções prevalecentes da terceira via ainda vigentes, na educação, Hargreaves e Shirley (2009) apresentam-nos o que designam de uma quarta via que é, simultaneamente, "um modo de inspiração, inovação, responsabilidade e sustentabilidade" (Idem, pp.71-107), pretendendo a substituição de formas burocráticas e de mercado pela democracia e profissionalidade

docente. Uma nova fórmula orientada para a mudança observando como pressupostos de base: **i) Pilares** (Visão inspiradora e inclusiva, Forte envolvimento público, Obtenção de investimento, Responsabilidade corporativa da educação, Estudantes como parceiros da mudança, Liberdade de ensinar e aprender); **ii) Princípios profissionais** (Professores bem qualificados, Criação de associações profissionais positivas e poderosas, Comunidades vivas de aprendizagem); **iii) Catalizadores de Mudança** (Liderança sustentada, Redes integradas, Responsabilidade face à prestação de contas, Diferenciação e diversidade). Uma conceção holística e interdisciplinar, capaz de permitir o desenvolvimento no sentido da sustentabilidade, assim como a mudança de valores, de comportamentos e de estilos de vida (Idem, 2009, pp.71-107). Isto exige que reorientemos os sistemas, as políticas e as práticas educativas, de modo a capacitarmos todos, novos e velhos para agirem de forma culturalmente apropriada e localmente relevante, tendo em vista corrigir os problemas que ameaçam o nosso futuro comum (UNESCO, 2004).

Capítulo 2 - Estado, sociedade, comunidade e comunidade educativa

Introdução

Neste capítulo procedemos à análise da emergência da Modernidade e surgimento do Estado construído em torno da ideia de Nação. Uma análise que relaciona o projeto da Modernidade "enquanto produto histórico de conquista e afirmação do monopólio da violência física legítima" (Janela Afonso, 2003), e que pôde contar com a Escola como objeto de afirmação dessa vontade. A apresentação das teorias do Estado bem como das diferentes dimensões que lhe estão associados pretende suportar a análise das políticas educativas numa perspetiva integradora, no sentido da sociologia da educação critica e política (Morrow & Torres, 1997, p. 313). Consequentemente, a centralidade do binómio Estado-Nação permanece atual na análise das políticas educativas, sendo necessário remeter para uma teoria do Estado, de forma a compreendê-las numa perspetiva sociológica (Afonso, 2003).

A Escola de hoje vive os desafios e complexidades de uma sociedade marcada por fenómenos diferenciados como a tomada de consciência das diferenças ou da tensão entre o Local e o Global e a coexistência de variáveis que refletem o Estado da sociedade e do mundo como a fadiga social; a neomiséria; prevalência do individualismo; deslocação do conflito da luta de classes para fenómenos étnicos, religiosos e culturais; substituição da «*polis*» como ponto de cultura e conhecimento face ao consumismo exacerbado e potenciador de exclusão (Carneiro, 1996b). Os valores integradores da coesão social como democracia e Nação deixaram de se constituir como único modelo de referência, pelo que assistimos a uma maior reivindicação da autonomia individual. As políticas sociais são colocadas em causa, abalando um dos pilares tidos como centrais pelos Estados e que constituiu o fundamento da própria solidariedade. Assim, iremos apresentar o conceito de Estado, sociedade e comunidade e comunidade educativa de forma a compreendermos a Escola numa perspetiva holística, no quadro das políticas educativas, pois "qualquer estudo em educação enquanto política pública deve abordar as questões organizacionais no qual o poder (enquanto expressão de dominação) é exercido" (Morrow & Torres 1997, p. 313). A escola, ao longo do século XIX, foi transformada num elemento estruturante da "homogeneização linguística e cultural, de invenção da cidadania nacional, em suma, da afirmação do Estado-Nação" (Teodoro, 2003, p. 29), pelo que a compreensão do conceito de Estado torna-se necessário no conhecimento das atuais políticas educativas, enformadas por novos debates e mudanças de paradigma.

2.1 - A construção da ideia de Estado

A abordagem ao conceito de Estado, na atualidade, implica a reconstrução de categorias capazes de possibilitar a compreensão das relações de poder, sendo que tal não signifique um corte entre Nação (identidade) e Estado (instrumentalidade), pois como sustenta Castells (2007, p. 425) as novas relações de poder além da esfera do Estado-Nação, destituído de poder, devem ser entendidas como a capacidade de controlar as redes instrumentais globais com base em identidades específicas, ou então, sob a perspetiva das redes globais, de subjugar identidades para a realização de objetivos instrumentais transnacionais.

A ideia de Estado confunde-se frequentemente na história com a ideia de Nação: para os romanos *Nacio* referia-se ao nascimento e origem, *Nacíon*, o mesmo que gente ou povo, por oposição à *civitas.* O conceito de Estado e nação surgem frequentemente associados no senso comum, considerando-os conceitos unificados. Contudo e partindo dos postulados defendidos por Burdeau (1981), a construção da ideia de nação antecede o Estado, sendo que este se forjou lentamente, em sentimentos e instituições, unificados pelo sentimento nacional. Parafraseando Habermas (2000), é nos primórdios da Modernidade que o conceito de nação ganha uma nova dimensão, a soberania "Los testamentos representan a la «nación» frente al «rey»" (2000, p. 622), sendo que desde meados do século XVIII, nação enquanto comunidade fundada na consanguinidade (descendência) e a povoação de um Estado encontram-se entrelaçadas, convertendo-se com a revolução francesa na soberania do Estado: "El contexto de pertenencia étnica queda sustituido por una comunidad democrática de voluntad por una comunidad basada en una voluntad democrática común" (Idem).

Ainda na procura de uma definição de nação, suportada segundo a teoria do sistema-mundo e da economia-mundo, considera-se que uma das formas utilizadas para reforçar a autoridade do Estado, tornando-o mais forte, consiste na transformação da sua população numa nação, possibilitando a emergência dos mitos. Os "mitos" e a ideia de "nação", neste sentido, são uma construção social sedimentada pela história ao longo do tempo: "Nations are to be sure myths in the sense that they are all social creations, and the states have a central role in their construction" (Wallerstein, 2004, p.54).

Na procura de uma clarificação concetual, do conceito de nação, diríamos que parte de uma construção cultural simbólica em torno de "comunidades culturais construídas nas mentalidades e memória coletiva das pessoas por meio de uma história e de projetos políticos partilhados" (Castells 2007, p. 62). A sua materialização no Estado-Nação, cuja ascensão e

consolidação remonta ao capitalismo do século XVIII e XIX[7], constituiu-se progressivamente como instância política, capaz de conduzir à deslocação das lógicas e poderes não capitalistas (comunidades tribais, agrárias e artesanais), em poder burocrático-administrativo.

A materialização do Estado numa sociedade política[8]e a institucionalização do poder concretizado no Estado-Nação, num processo que Filho (2004) nos apresenta como sendo marcado pelo individualismo, na relação entre o indivíduo e o contrato celebrado com o Estado com o qual se relaciona pois "O Direito contemporâneo, além de individualista, é dicotómico: às pessoas indivíduos titulares de direitos corresponde uma coisa-bem jurídico protegido. A legitimidade desta relação se dá por meio de um contrato – acordo entre duas pessoas" (Filho, 2004, p. 57).

Em primeiro lugar, o Estado surge como uma ideia pensada para servir de suporte ao poder político, o que supõe indivíduos para pensá-la, isto é, uma conceção enquanto construção humana (Burdeau,1970; Amaral, 1998). Porém, importa apreender os significados que lhe são atribuídos de modo a interpretar o passado e a conferir-lhe significação no presente "O que pedimos à historia é menos um romance das origens que a explicação do presente" (Burdeau, 1981, p. 36). O Estado emerge da institucionalização do poder, não do acaso ou da natureza, mas de um conjunto de circunstâncias (históricas), que num dado momento concorreram para a sua concretização. Deste modo, enquanto realidade construída, a ideia de Estado resulta de um esforço de vontade a que o autor chama de artifício (Idem).[9] A noção de Estado configura-se em torno da ideia de poder, sendo a institucionalização desse poder, não uma obra do destino mas de circunstâncias várias, incluindo históricas. A dissociação entre a autoridade e o indivíduo que a exerce conduz à deslocação do poder incorporado no chefe, para um novo titular – o Estado, cabendo aos governantes o seu exercício, e ao Estado, a titularidade desse poder, conduzindo à diferenciação do político.

Ao considerarmos a noção de Estado como construção humana, (organizada politicamente), este consiste numa criação da comunidade, na medida em que não existe uma sociedade política sem sociabilidade[10], isto é, da construção de uma "consciência social" que

[7] Cf. Embora com ênfases diferenciadas entre outros refira-se Anderson (1974); Tilly (1975); Elias (1982).
[8] Burdeau (1981, p. 26) define sociedade política, numa perspetiva sociológica, no sentido de uma existência comum, capaz de assegurar as condições de uma consciência individual.
[9]Nesta concepção artifício não é referido no sentido defendido pela filosofia do século XVIII e de Rousseau (Estado cria condições necessárias para a realização da personalidade humana) mas no sentido do que é não natural, construído pela inteligência humana, que enquanto criação da comunidade procura materializar na ideia de Estado, o seu sentir.
[10] De acordo com o autor sociabilidade refere-se ao "agrupamento instintivo nascido da necessidade, se sobrepõe uma associação fundada pela consciência da sua razão de ser e pela representação do seu objetivo" (Burdeau, 1981, p. 26).

posteriormente se desenvolve em torno de um "projeto comum" (Idem), logo, o Estado é: A forma pela qual o grupo se unifica submetendo-se ao direito (Burdeau, 1981, p. 63).

Diríamos assim que, o Estado soberano é sistematizado "como pessoa artificial criada para um fim específico: assegurar que os homens não possam cair no estado de natureza, de guerra de todos contra todos, garantir a ordem e, assim, possibilitar a vivência comunitária" (Amaral, 1998, p. 69). A sociedade política permite o estabelecimento de "consensos" unificadores do grupo, possibilitando a antevisão de uma aceitação do Estado, tendo subjacente uma ideia de projeto, considerando que o político é uma condição natural do homem, e não da natureza, então o Estado resulta de uma construção do espírito (Correia, 1988). O Estado soberano sistematizado segundo a teorização de Hobbes (1588-1679) como pessoa artificial, opõe-se à ideia de sociedade política (Amaral, 1998, p. 69). A aceitação de uma perspetiva em que o Estado é confundido com o político em geral, e como modo de ordenamento do social, a emergência do Estado não é entendida considerando as características do Estado Moderno, designadamente: a centralização do poder; expansão do governo administrativo; legitimação do poder através do voto (Fernandes, 2006a).

Não obstante as diferentes considerações efetuadas em torno da ideia de Estado, podemos considerar como ponto de viragem, a Revolução Francesa (1789), o que nos conduziu a duas importantes mudanças na geopolítica da economia mundo: a uma conceção da política, como "fenómeno normal" e simultaneamente como "facto desejável" (Wallerstein, 2007, p. 51). Enquanto expressão política da teoria do progresso do Ideal Iluminista, conduziu à reorientação do conceito de soberania do monarca ou da legislatura para o povo "When the genie of the people as sovereignty escaped from the bottle, it would never be put back inside. It became the common wisdom of the entire world-system" (Idem).

Em síntese, diríamos que a noção contemporânea do Estado Moderno evoluiu especialmente, a partir do século XIX, num período onde radicam os fundamentos jurídicos e políticos da modernidade, num tempo marcado pela afirmação do capitalismo e da burguesia como classe hegemónica. Para a compreensão da modernidade e das relações do Estado com o povo, Sousa Santos (2002a, pp.129-151) propõe-nos uma abordagem que considera três grandes momentos: Num primeiro momento, situado entre o século XIX até meados de 1870, a soberania do povo converte-se em soberania do Estado, onde dentro de um sistema interestatal, a vontade coletiva sobrepõe-se aos interesses individuais. O direito demarca-se dos princípios éticos transformando-se num instrumento institucional e de regulação de mercado. O capitalismo liberal fundado nos princípios do Estado e do mercado abandona,

progressivamente, os princípios de comunidade soberana de Rousseau, reduzindo-se à dicotomia Estado-sociedade civil e sociedade civil – indivíduo. Assistindo-se, frequentemente, a uma relação dual entre o princípio do Estado e o princípio de mercado.

O segundo momento iniciado nos finais do século XIX teve o seu apogeu entre a primeira guerra mundial e meados dos anos 60 do século XX. A distinção entre Estado e sociedade civil sofre um processo de transformação global, onde é possível identificar dois momentos: a) necessidade de uma gestão económica pública, que possibilitasse um atenuar das fronteiras entre Estado e sociedade civil, logo o Estado perceciona a intervenção como forma de reprodução da organização burocrática; b) desenvolvimento do capitalismo, e reconhecimento da necessidade de intervenção do Estado na questão social, conduzindo a mudanças radicais, resultantes de um novo "pacto social[11]", o Estado-Providência[12].

Finalmente, um terceiro período, iniciado na década de 70 que coincide com a deterioração das formas de regulação fordista e a crise do Estado-Providência. Período de transição a que o autor chama de capitalismo desorganizado[13], em que de um modelo de "acumulação capitalista" se caminha para um novo "paradigma societal" (Idem, 142). As promessas de uma distribuição mais equitativa de recursos e de democracia, concretizadas globalmente nos países centrais, deterioraram-se levando ao aumento das desigualdades sociais, visíveis também nos países ricos. Para concluirmos, diríamos que o modelo de Estado-Providência se esgotou, conduzindo a transformações que ocorrem sob a hegemonia do princípio de mercado, que invade o princípio de Estado, bem como o próprio princípio de comunidade. As práticas do neoliberalismo (teorias), bem como a Ação de agências internacionais conduziram à perda de protagonismo do Estado-Nação, especialmente no domínio das políticas sociais[14], sendo que à escala mundial, o sistema interestatal revela as suas fragilidades em práticas assimétricas de desenvolvimento. Não obstante, a fragilização

[11] Pacto Social celebrado entre o capital e o trabalho sobre a égide do Estado.

[12] O envolvimento do Estado na gestão dos processos económicos e sociais (na teoria do liberalismo) exigiu a perda de autonomia do Estado, que se tornou menos formalista e abstrato. Simultaneamente, o equilíbrio e o compromisso entre os interesses mais conflituosos revela-se, enquanto a questão social do direito distributivo constitui tema de debate: " Enquanto o Estado Liberal se legitimou através da racionalidade jurídico -formal do seu funcionamento, o Estado-Providência procurou a sua legitimação no tipo de desenvolvimento económico e na forma de sociabilidade que julgava fomentar" (Sousa Santos, 2002, p. 141).

[13] O autor situa o novo período numa aparente contradição entre capitalismo organizado e capitalismo desorganizado. O primeiro, aparentemente, subjugou movimentos que por definição se lhe constituem como opostos (movimentos socialistas, operários, relações sociais não mercantilizada. O segundo, afigura-se como desorganizado porque a realidade construída revela as características de um tempo de transição: opacidade e previsionalidade.

[14] No domínio das políticas sociais, Sousa Santos recorda-nos que numa perspetiva conservadora, a retração do Estado traduz-se na privatização das políticas sociais e a perspetiva progressista que advoga a impossibilidade do Estado em assumir o bem-estar social que a sociedade necessita.

das relações horizontais, sustentáculo da comunidade paradoxalmente, as práticas (neo) liberais, reemergiram, não como forma derivada e centrada no Estado (caraterístico do Estado Providência), mas como forma mais autónoma, ainda que caracterizadas por fortes ambiguidades. Na análise do terceiro período, conforme a apresentação do autor, as influências da globalização política condicionaram a ação do próprio Estado-Nação construído ao longo da modernidade, cujo auge após a II Guerra Mundial se alicerça na ideia de Estado Social.

2.2 - A Modernidade e o conceito de soberania: o espaço da comunidade

A emergência do conceito de Estado Moderno encontra-se intimamente relacionada com o conceito de soberania, de território e consequentemente do conceito de fronteira. Estamos perante uma construção da ideia de Estado resultante de um processo em que "O grupo vê no território um património coletivo e não propriedade dos chefes. A este "património é-lhe dado um titular que dure e que não tenha a liberdade de o retalhar ao sabor da sua fantasia" (Burdeau, 1981, p.37), enquanto condição garantida pelo Estado.

Aceitando a tese de que o Estado procede da institucionalização do poder, bem como da asserção de que não existe Estado sem território (sem população e sem autoridade que comande), logo parece de tal forma evidente para o senso comum, que vê nestes dados os elementos do Estado. Contudo esta ideia é um erro, pois podem coexistir, sem o Poder deixar de ser individualizado. O património territorial só é válido quando as fronteiras físicas materializam a "unidade espiritual" dos indivíduos que o compõem, isto é, do grupo que aí habita. Do mesmo modo, a Nação consiste na maneira de ser de uma população, materializada num ser espiritual a que se chama Nação. Nesta perspetiva, o património territorial só é válido quando às fronteiras físicas corresponder a unidade "espiritual" do agrupamento humano que lhe corresponde e a simultaneidade com que o grupo consolida a perceção dos limites das fronteiras do Estado enquanto "património coletivo" e não propriedade dos chefes. A este "património é-lhe dado um titular que dure e que não tenha a liberdade de o retalhar ao sabor da sua fantasia. Esta condição só o Estado a pode preencher" (Idem).

O território pode ser definido enquanto espaço social onde se desenrola o poder político também ele integrado e fechado: "É a pátria dos cidadãos e o território do Estado" (Amaral, 1998, p.42). Este carácter integrador permite a simultaneidade de ações, designadamente a integração e identificação das comunidades a um território específico no sentido da construção de uma comunidade mais abrangente – a nação. Assim, entendemos que

o Estado se reporta "a um povo, fixado num território que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida coletiva e imponham a necessária execução" (Caetano, 1986, cit. por Amaral, 1989, p. 41).

A definição de Estado na Modernidade é especialmente territorial, sendo que a noção de soberania assenta na modernidade numa lógica territorial, "inscreve-se num dado espaço e não vai além dos seus limites" (Fernandes, 2006a, p. 143). Numa conceção de "lugar de território" como construção social, significa em primeiro lugar que, não estamos perante um conceito neutro. Se para os gregos, território era o espaço delimitado pela *polis*, na Idade Média assume-se como o território cristianizado, para ambos, o território corresponde à sua apropriação pela comunidade, logo território político. Nas sociedades modernas, o território refere-se a um território físico delimitado por fronteiras claramente definidas (Stöer & Magalhães, 2005). Uma abordagem estabelecida na sequência da assinatura do tratado de Vestefália, que identifica a transição histórica de um cenário internacional para uma conceção normativa da soberania territorial, numa perspetiva laica, enquanto fundamento de um verdadeiro sistema multipolar, num movimento designado de "desteologização" da política, radicado na Razão de Estado (Filho 2007, p. 194).[15]

O nascimento dos Estado-Nação, segundo vários autores, é o resultado da ascensão e consolidação do capitalismo do século XVIII e XIX[16], tornando-se a instância política que permitiu a destruição das lógicas e poderes não capitalistas (comunidades). A sua conjugação permitiu que se construísse como depositário da soberania política de um país, assente na ideia de cidade-estado-cívico-política, alimentado por sentimentos de pertença e identidade nacional e cultural, permitindo a sua consolidação (M. Silva, 2006). Na procura da definição de Estado e Estado-Nação, este é definido enquanto aparelho político de governo confinado à governação de um território, "cuja autoridade radica num sistema legal, bem como na possibilidade de usar a força militar na implementação de políticas e neste sentido todas as sociedades modernas são Estado-Nação" (Guiddens, 2007, p. 424), contrastando com as características das sociedades não industriais no que se refere ao princípio da soberania, cidadania e o nacionalismo, conforme poderemos verificar no quadro nº1.

[15] A desteologização, de acordo com a definição Filho (2007) refere-se a um movimento onde as considerações morais e religiosas do Estado conduzem à separação entre heresia e soberania, assente na Razão do Estado. A Razão de Estado opõe uma conceção da Lei Moral Medieval e indica a independência e supremacia dos interesses do Estado, face às questões religiosas. A este propósito ver Östreich (1984). Problemas estruturais do absolutismo Europeu. In. *Poder e Instituições da Europa do Antigo Regime*. Ed A. M. Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

[16] Cf. Embora com ênfases diferenciadas entre outros refira-se Anderson (1974); Tilly (1975); Elias (1982).

Quadro 1: Distinção entre sociedades tradicionais e industriais

	Sociedades tradicionais	***Sociedades modernas***
Soberania	Território com fronteiras difusas Controlo central do governo fraco.	Fronteiras bem definidas Forte controlo do governo central – poder supremo.
Cidadania	Distanciamento da figura do rei ou imperador. Inexistência de direitos políticos	O cidadão com direitos e deveres e membro de uma dada nação.
Nacionalismos	Identificação com alguns símbolos distintivos de pertença a uma comunidade	Desenvolvimento dos nacionalismos

Adaptado de Guiddens (2007, pp. 424- 425)

Numa análise da modernidade e nascimento do Estado, Bauman (1998) considera que as sociedades industriais sobressaem das anteriores e da própria ordem social, pelo que o seu desenvolvimento e expansão extravasaram os domínios da Europa. De acordo com a proposta do autor, a questão da liberdade de escolha e da sua relação com o Estado, a Nação sem Estado remete-se a um mero grupo de referência. Por sua vez, a reconversão da Nação em Estado, e através da possibilidade que lhe é conferida de legislar em relação às lealdades e determinar antecipadamente os resultados da livre escolha, constituiu-se como uma forma de acabar com o controlo detido pelas comunidades (tradições, costumes, dialetos, fidelidades locais) sobre os "pretensos patriotas da nação una e indivisível" (Bauman, 1998, p. 236), através do desmantelamento dos poderes intermédios, bem como, das formas de autonomia das unidades mais pequenas, que requeressem ser mais do que meros executores do poder conferido pelo Estado.

Nesta nova organização social e política, o tempo e o espaço assumem um lugar importante na formação do Estado Moderno. Se o tempo/espaço das sociedades pré-modernas correspondia ao aqui e agora, isto é, uma organização em termos de tempo sagrado e tempo profano, onde a vida da comunidade era organizada em função dos termos anteriores. Deste modo, o território reflete-se como espaço simbólico para a comunidade que o recodifica como espaço próprio – "a nossa terra" (Stöer & Magalhães, 2005). Com a emergência da modernidade, o território torna-se delimitado por fronteiras, o tempo desloca-se progressivamente da esfera do espaço. Com a invenção do relógio mecânico e pela ação do capitalismo, o dinheiro circula, o que possibilita que pela ação do capital se unam territórios descontextualizados (Sousa Santos, 2002a).

No paradigma sociocultural, o espaço global é o «espaço nações», todos os territórios são territórios de alguém. Na modernidade, o território é por natureza homogéneo, e, todos os lugares do território nacional são assim homogeneizados pela ação do aparelho do Estado. Este movimento de homogeneização do território converteu-se num duplo

movimento: apropriação simbólica do território pelo Estado, e, simultaneamente, o local convertido em nacional transforma-se em espaço de cidadania. A centralização do poder, como resultado da industrialização e a melhoria das vias de comunicação que, ao aproximar as comunidades ao centro de poder reduz as suas margens de liberdade logo, torna possível a emergência de uma "comunidade nacional mais bem integrada", isto é de um Estado-Nação entendido como "comunidades políticas divididas e delimitadas entre si por meio de fronteiras claras, em vez das vagas áreas de fronteira (…) os governos têm amplos poderes sobre muitos aspetos da vida dos cidadãos" (Guiddens, 2007, p. 36).

Em síntese e parafraseando Held, a política Ocidental moderna foi, frequentemente, impregnada pela ideia de uma ordem política com privilégios legais capaz de governar um determinado território (2009, pp.58-9). Não obstante, esta noção ser central no mundo antigo, especialmente Roma, só se tornou objeto de preocupação em meados do século XVI, não estando presente na Idade Média. A ideia de uma ordem política impessoal e soberana; uma legalidade circunscrita a estruturas de poder separando governantes e governados e com jurisdição suprema sobre um território, só foi possível com a libertação dos direitos políticos, obrigações e deveres tradicionalmente arreigados ao sistema feudal de direitos de propriedade. Por outro lado, a ideia de que os seres humanos são "indivíduos" ou a "pessoa" com direito a ser cidadão do seu Estado, não pôde ser generalizada sem o enfraquecimento das instituições religiosas.[17]

2.3 - Globalização e Estado

A contemporaneidade carateriza-se por um tempo marcado pelo desaparecimento da velha ordem mundial, da hegemonia política: pela desregulamentação universal face à primazia do princípio de mercado, nomeadamente das liberdades económicas e financeiras obtidas à custa de outras liberdades; o risco de desintegração das redes sociais; as mensagens de indeterminação e maleabilidade do mundo transmitidas pelos meios de comunicação cultural (Baumann, 1998: pp.32-6). A estas transformações, o Estado, não se manteve imune, abandonando progressivamente a ideia de soberania territorial, estabelecendo uma rede de interdependências mais abrangentes e fortes, adquirindo novos significados. Uma forma, a que correspondem novas estruturas de organização política, constituídas em torno de novos

[17] No que se refere aos pensadores que marcaram a moderna concepção Estado e a reconceptualização do Homem e da sua centralidade refira-se os teóricos dentro da tradição republicana: Marsilius (1275-1342), Maquiavel[17] (1469-1527); Rousseau (1712-1778). Na tradição liberal, de acordo com a literatura consultada refira-se Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704).

espaços, lealdades, de instituições locais, regionais, nacionais, supranacionais e transnacionais; da mobilidade das fidelidades, anteriormente rígidas e impermeáveis, de novas identidades bem como formas justapostas de jurisdição (Camilleri & Falk, 1992)[18] logo, conduzindo-nos a uma mudança do paradigma vestefaliano, com uma dinâmica própria "rumo a uma direção política desterritorializada de caráter global. (...) atravessada por importantes contradições apresenta-se, portanto, diante de uma bifurcação estratégica fundamental" (Pureza, 2004, p.400).

Estaríamos assim, perante a substituição de um sistema de interestados da modernidade, por um Sistema Mundo integrado e indivisível, na medida em que os fenómenos ocorrem à escala global, para além da capacidade de jurisdição de qualquer Estado nacional, onde podemos identificar duas correntes: corrente transformacionista e modernista. Numa perspetiva transformacionista[19], os Estados são entendidos como entidades parcialmente autónomas (Cox; Gil; Law) ou como epifenómenos (Skockpol; Zolberg; Tilly), enquanto na segunda, estes mantêm a sua plena soberania na arquitetura global dos Estados, ainda que implique o estabelecimento de reajustes. Se a primeira modernização se caraterizava pelas sociedades dos Estado-Nação, a segunda modernização confronta-se com uma sociedade de risco (Ulrich Beck), entrando em colapso as anteriores certezas. No entanto, contrariando uma visão pessimista, Guiddens (2006, p.34) considera que este tempo também se reveste de inúmeras possibilidades, na medida em que se constituiu como um tempo de mudança, sendo que "A atitude em relação ao futuro é o que distingue o capitalismo moderno de todas as formas anteriores de organização económica (Idem). Não obstante, a ideia de risco ter estado sempre presente ao longo da modernidade, na hodiernidade, apresenta-se sob duas forma distintas que designa de risco exterior e risco provocado, tendo este último implicações na economia, política e sociedade global. Esta preocupação é patente e visível na vida quotidiana e nos relatórios internacionais, tal como o relatório do PNUD (2007) sobre a luta contra as alterações climáticas, onde as consequências da globalização têm diferentes implicações ao nível dos Estados (Kemal & Steiner, 2007, pp. V, cit. por PNUD).

Numa análise da evolução do conceito de Estado ao longo do século XX, especialmente após o fim da Guerra Fria, verificou-se um consenso mais alargado na comunidade internacional quanto aos princípios da legitimidade política e dos direitos

[18] Camillieri, J. & Falk, J., (1992). *The end of soverreignty: the politics of a Shrinking and fragmenting world*. Aldershot: Edward Elgard Publishing Comp., Ltd.

[19] A perspetiva transformacionista define o Estado Moderno inserido numa extensa rede de interdependências globais sendo cada vez menos capaz de cumprir as suas funções básicas sem recorrer a cooperação internacional (Fernandes, 2006).

humanos (Fukuyama, 2006). Segundo a teorização do autor, num processo a que chama de construção dos Estados entende, que a soberania e a legitimidade deixaram de ser concedidas automaticamente. As intervenções humanitárias da década de 90 conduziram ao que designa de "extensão de um poder imperial internacional efetivo sobre as partes do mundo dominadas por Estados falhados" (Idem, p. 106). Constata-se deste modo uma deslocação nos debates relativos ao conceito de soberania do Estado: como prerrogativa do Estado-Nação ou quando essa qualidade deve ser condicionada pelas leis e normas internacionais.

Numa síntese da relação entre Estado e globalização, Silva (2006) considera três movimentos fundamentais: i) criação de mercados globais integrados em torno da produção, circulação de capital e comércio; ii) reemergência de multinacionais sediadas normalmente nos Estados Unidos da América, União Europeia, Japão; iii) atraso na constituição de instituições (supra) governamentais de regulação política. Não obstante, o desenvolvimento das organizações supra ou interestatais e o incremento das relações internacionais (especialmente no Pós II Guerra Mundial) que conduziram a uma maior contenção dos conflitos armados generalizados, verificou-se o aumento dos conflitos regionais (Guiddens, 2006). Neste contexto, a soberania e identidade dos Estado-Nação constituíram o cimento e objetivo das relações internacionais, patente na assinatura de diferentes tratados (Silva, 2006, pp.130-3). O fim da Guerra Fria, bem como a queda do muro de Berlim constituíram-se como marcos de profundas alterações na soberania dos Estados, tais como: i) reabsorção da soberania num quadro supraestatal (como exemplo a União Europeia), originando novas formas de regulação, e simultaneamente de desregulação económica; ii) perda de centralidade enquanto espaço de sedimentação de identidades comuns dando lugar a identidades fragmentadas (no sentido proposto por Fortuna (1991, p. 268 e ss); iii) crise do modelo da democracia representativa; iv) diminuição da soberania nacional ainda que não necessariamente na dimensão da esfera política.

Numa análise a partir da teoria política da relação Estado/soberania e globalização, a análise da autoridade soberana dos Estados democráticos, segundo Held (1999) pode ser efetuada através de diferentes disjunções entre o domínio da autoridade política que cada Estado reclama para si, bem como das atuais estruturas e práticas do Estado, do sistema económico (mercado) no plano regional e local (Held, 2009, pp. 295-303). Uma perspetiva que parte da diferenciação de conceitos, sendo que entende a soberania como o direito de governar num dado território, enquanto a autonomia do Estado, entendido como o poder do Estado Nação para articular e desenvolver objetivos políticos de forma independente,

reforçando mais uma vez, a ideia de que "a autonomia do Estado refere-se à capacidade do Estado - nação para agir de forma livre dos constrangimentos internacionais e transnacionais e atingir os objetivos estabelecidos" (Idem, p. 295). A questão central, segundo o autor, consiste em determinar até que ponto a soberania do Estado permanece intacta enquanto a sua autonomia é alterada ou se enfrenta uma perda de soberania. Considerando a diferenciação de conceitos entre soberania e autonomia, apresenta-nos quatro disjunções fundamentais para a compreensão deste fenómeno[20], numa teorização estabelecida de acordo com o contexto Europeu mas passível de ser generalizadas a outras regiões.

Quadro 2: Disjunções presentes na conceção de Estado

1ª Disjunção: Economia Mundo	•Disjunção entre a autoridade formal do estado e os actuais sistemas de produção; •Distribuição e troca que podem limitar o poder e liberdade de acção das autoridades politicas nacionais
2ª Disjunção: Regulação Interna e regulação Supranacional	•Interseção internacional de regimes e organizações transnacionais com os problemas políticos colectivos de um Estado; •Interpenetração da politica interna e externa; •Vontade de novas formas internacionais de governança e regulação na resolução de problemas políticos comuns
3ª Disjunção: Lei Internacional	•Desenvolvimento de uma lei internacional conducente a novos sistemas de regulação. •Transcende as reivindicações dos estados-nação e que, enquanto não for efetuada por instituições com poderes coercivos não tem consequências de longo alcance. (ONU, Tribunal de Haia)
4ª Disjunção: Cultura e Ambiente	•Maior disjunção entre o Estado como centro autónomo de cultura e sustentáculo de uma identidade nacional e garante do ambiente, o que se relaciona com mudanças interligadas com a esfera dos média e das forças ambientais

Fonte: Construído a partir de Held (2009, pp. 296-330)

Deste modo e como poderemos constatar no **quadro nº2,** a primeira disjunção relativa à autoridade formal do Estado e o mercado, este pode constituir-se como impedimento da ação do próprio Estado, e condicionador da liberdade de ação das autoridades políticas nacionais (Keohane & Nie, 1989; Frieden, 1991; Held et. al, 1999), no qual podemos considerar como premissas:

1. Globalização da produção e das transações financeiras dominadas pelo crescimento das multinacionais;

[20]Nos níveis mais elevados existe uma disjunção entre a ideia de Estado democrático como princípio capaz de determinar o seu próprio futuro e a economia mundo, organizações internacionais; instituições regionais e locais, leis internacionais e alianças militares que operam para moldar e constranger as opções individuais do Estado-Nação.

2. Crescimento económico exponencial, transações especulativas com implicações, na difusão da tecnologia e mercados económicos. Corporações com capacidade de influenciar as políticas macroeconómicas, através de variações de capital; deslocalização de empresas, redução de custos e procura de melhores benefícios;
3. Erosão das fronteiras como resultado da evolução tecnológica necessária para a manutenção da independência nacional e económica e do modelo Keynesiano;
4. A perda de controlo dos programas económicos nacionais não é uniforme em todos os setores económicos ou da sociedade: existência de mercados e países que procuram isolar-se das redes económicas transnacionais, regionalização de setores da economia-mundo em torno de certos polos (EU, Estados Unidos e regiões de Ásia-pacífico) possibilitando um quadro de alguma regulação nas tendências dos mercados;
5. As tensões entre política e economia são distintas pelo que não se pode afirmar que as economias nacionais são suprimidas, mas a globalização da produção, finanças e recursos está inquestionavelmente a mudar a capacidade dos estados controlar a sua economia, tal como é visível na crise atual.

A primeira disjunção relaciona-se diretamente com a segunda, na medida em que a internacionalização dos mercados imbrica diretamente nas políticas coletivas de cada Estado e à interpenetração da política interna e externa impondo formas internacionais de governança, regulação na resolução de problemas políticos comuns bem como o desenvolvimento de uma lei internacional, tendente a novos sistemas legais de regulação. A 4ª disjunção remete para a dificuldade de promover uma identidade cultural e ambiental limitada à esfera do Estado-Nação, o que se relaciona com mudanças interligadas com a esfera dos média e das forças ambientais. Também Sousa Santos, (2001b) na sua abordagem da soberania do Estado, no contexto da globalização, refere a mudança no sistema interestatal moderno em três domínios nucleares: i) diminuição da autonomia dos Estados periféricos por ação dos Estados hegemónicos ou instituições com eles conectados; ii) estabelecimento de formas de soberania conjuntas ou partilhadas; iii) perda da centralidade do Estado-Nação, nas iniciativas económicas, sociais e políticas. Uma centralidade do Estado-Nação que segundo Fukuyama (2006) não desaparece, pois como sustenta, a emergência de novas fórmulas não significa que estas passem a deter o monopólio do poder e da legitimidade, pelo que a sua capacidade de sobreposição ao papel do poder do Estado, permanece diminuta, pois como refere face à heterogeneidade de organizações não-governamentais, onde a coexistência de poder e

legitimidade não são concomitantes, apenas resta "regressar ao Estado-Nação soberano e tentar compreender uma vez mais como torná-lo forte e eficaz" (Idem, p. 128).

O elemento diferenciador dos Estado-Nação do século XIX e XX, é a deslocação progressiva de uma ideia de Estado Monolítico que se relaciona com os outros Estados num sistema de Interestados, fundado na ideia da impenetrabilidade vestefaliana, de uma soberania que se expande a um território delimitado por fronteiras físicas para uma conceção de um sistema global de estados em rede, "que negoceia, gere e decide os assuntos globais, nacionais e locais e expressa as relações de poder entre as suas diferentes componentes, dentro dos blocos de poder que sublinham cada nível do estado" (Castells, 2007, p. 432).

Deste modo, o Estado-Nação transforma-se em ator central no quadro de uma soberania compartilhada, numa perspetiva sistémica, tanto no plano supranacional como nos "micro processos subnacionais" (ibidem, p. 433). Numa análise da relação entre Estado e globalização, enquanto Estado em rede, a sua estabilidade depende da assunção da perda da soberania, para cada um dos nós da rede, o que segundo a teorização do autor poderá conduzir a uma crise de governação à escala através do estabelecimento de formas de dominação tendentes ao unilateralismo; bem como a um retorno a formas de Estado-Nação apostado na defesa da sua soberania e interesses próprios. Uma ideia de Estado em rede impõe a aceitação das regras globais de fluxo de capitais favorecedoras do desenvolvimento e redistribuição; estabelecimento de uma ordem mundial multilateral; capacidade de resistir a formas comunitárias assente em expressões nacionalistas instituídas como defesa contra os fluxos globais, na medida em que diminui a sua eficácia no quadro de um sistema global partilhado. Neste sentido parece-nos evidente a relação entre Estado e globalização, pois os instrumentos de ação tradicionais do Estado-Nação estão comprometidos pela ação da economia global, dos meios de comunicação e de todas as formas decorrentes desta (Castells, 2007). Deste modo, e como constrangimento da ação da globalização sobre o Estado, verifica-se a interdependência dos diferentes mercados financeiros e monetários que atuam simultaneamente no tempo; a harmonização das políticas monetárias no plano supranacional capaz de se traduzirem em alterações nas relações de poder do Estado-Nação, isto é da perda de poder e controlo sobre componentes fundamentais da política económica, diminuindo a margem de autonomia dos orçamentos de cada Estado, com reflexos ao nível da definição das políticas educativas nacionais; transnacionalização da produção associada à diminuição da capacidade dos governos em gerar receita a partir da base produtiva do território, bem como à crise da fiscalidade associada aos paraísos fiscais (Idem, pp. 359-368).

2.4 - O Neoliberalismo e a noção de Estado: O Estado fraco

O debate político tem sido moldado, pela controvérsia em torno da dimensão e importância do Estado, e se no início do século XX a ordem mundial era presidida pela Grã-Bretanha, a atividade do governo não se expandiu para lá do domínio militar. Nos restantes países verificava-se uma ação mais restrita o que pode explicar-se por fatores como: i) limitada capacidade de tributação; ii) inexistência de apoio social; iii) inexistência ou pouca regulamentação. No final da II Guerra Mundial assistiu-se à transformação de um sistema mundial liberal de Estado causado pelo crescimento exponencial do Estado-social e consequentemente, do peso e funções do Estado, o que se repercutiu no aumento do PIB[i] dos Estados, destinado às medidas do Estado de bem-estar.[21] A crise do Estado-Social iniciada na década de 70, na década de 80 sofre um novo embate na sequência "las reconversiones y las reestructuraciones del tejido productivo estuvieron a la orden del día" (Álvarez-Uría, 2007, p. 124) dos despedimentos em massa, das deslocalizações de empresas, em suma de uma forte mudança nas conceções do trabalho. Entre 1980 e 1990 assistiu-se ao surgimento neoliberalismo, especialmente como forma de contenção do crescimento do setor público, animado pelo impulso da queda do regime comunista (Fukuyama, 2006). Uma reconcetualização da ideia de Estado, na sequência da própria crise do Estado de Bem-Estar e na incapacidade dos governos responderem às solicitações do mesmo, isto é "Los gobiernos, en una agenda marcada por los gobiernos del President Regan y de la dama de *hierro,* se pusieron devotamente al servivio del gran capital" (Álvarez-Uría, 2007, p. 125). A Nova Direita, neo liberalismo ou neoconservadores consideram que a vida económica é (ou deve ser) uma questão da liberdade individual e da iniciativa privada (Hayerk, 1960, 1976, 1982; Nozick, 1974). Um Estado que se caracteriza pelo «laissez – faire», mercado livre, em suma a ideia de um Estado mínimo. A política da Nova Direita advoga a extensão do mercado a mais áreas da sociedade defendendo a ideia de um estado mínimo e a redução do poder de certos grupos (como sindicatos) pressionando as suas reivindicações e objetivos; defesa de um governo forte para reforçar a lei e a ordem. Os grandes concretizadores desta conceção (Regan, USA; Thatcher, UK), numa abordagem liberal, entendiam que a liberdade individual havia diminuído devido à proliferação de agências burocráticas do Estado; argumentando que a concretização do «bem comum» depende sobretudo da ação individual dos sujeitos, de acordo com o princípio da interferência mínima do estado. O compromisso com a ideia de que

[21] No início do século XX, os países consumiam cerca de 10% do produto interno bruto (PIB). Na maioria dos países da Europa Ocidental e Estados Unidos da América em 1980 consumiam quase 50% (Suécia Social Democracia – 70%).

o mercado constitui a chave para a regulação económica e social, e de um estado forte. Em síntese, o neoliberalismo constitui uma estratégia para aumentar aspetos relacionados com o poder do Estado restringindo o alcance «da ação do estado». (Held, 2009, p. 201).

A partir da teoria do Sistema-Mundo, designadamente, dos pressupostos na origem do maio de 1968, Wallerstein (2007), sustenta que o surgimento do neoliberalismo é resultado de um longo ciclo de contração (Kondratieff B-phase) que possibilitou a coligação de forças de centro e direita. Deste modo, pretendia-se a redução dos custos de produção em três domínios fundamentais: a redução de salários; reexternalização do custo dos *inputs*; redução dos impostos destinados ao Estado de bem-estar. Um movimento caracterizado pelo abandono do centro (liberal), nomeadamente do conceito de desenvolvimento e sua substituição pelo conceito de globalização num quadro definido como "neoliberalismo", enquanto teoria, e o consenso de Washington, como política a aplicar.

Não obstante, a literatura apontar para processos de globalização anteriores (XIII, XVI; XIX e finais do século XX) é na forma atual, que se constata um fenómeno novo, que pela sua extensão no campo estatal, tem conduzido a mudanças drásticas ao nível da intervenção do Estado, sendo apontada como causa do enfraquecimento dos poderes que tradicionalmente lhe estavam reservados. Para a compreensão do Estado na contemporaneidade podemos considerar a existência de três ideias consensuais, de acordo com Sousa Santos (2001b;1999): Estado fraco, democracia liberal, primado do direito e do sistema judicial. Como causa do enfraquecimento do poder do Estado-Nação, refira-se em primeiro lugar as pressões sobre este, para modelos de desenvolvimentos orientados para o mercado, articulados com fenómenos mais vastos e complexos, na medida em que, as operações de modelos de desenvolvimento neoliberal implicam "uma destruição institucional e normativa de tal modo maciça que afeta, muito para além do papel do Estado na economia, a legitimidade global do Estado para organizar a sociedade" (Sousa Santos, 2001b, p. 44). Por sua vez, como segunda causa, são referidas as assimetrias entre o centro e a periferia do sistema mundial, sendo que as pressões são sobretudo efetuadas pelas agências internacionais. O consenso do Estado fraco suporta-se na ideia de que o Estado se opõe à sociedade civil. Por sua vez, a economia neoliberal necessita de uma sociedade civil forte, e para que exista necessita de um Estado fraco. O Estado fraco[22] defendido, inicialmente, pela teoria política

22 Na conceção original do liberalismo o Estado era percecionado como espelho da sociedade civil, para tal era necessário um Estado forte como condição para uma sociedade civil forte. A ideia de Estado fraco repõe uma conceção original do liberalismo (Sousa Santos, 2001b, p.48). A este propósito ver ainda, Sousa Santos (1999). "*Reinventar a Democracia: Entre o Pré-contratualismo e o Pós-contratualismo*".

liberal, postula que só através da redução do Estado (Estado mínimo) é possível diminuir o seu caráter opressivo e balizador, de modo a fortalecer a sociedade civil. Este conceito neoliberal é o que tem revelado mais fragilidades, sobretudo quando analisados os seus instrumentos de ação: desregulação, privatizações e redução dos serviços públicos. Assim, desregular implica um aumento da regulação por parte do Estado, de forma a estabelecer as "normas que presidirão ao novo modelo de regulação social" (Idem), o que só é possível num Estado forte. Nesta aparente contradição, impõe-se a criação de um Estado forte para renascer como Estado fraco. Quanto ao consenso da democracia (Estado-Social) radicado nos princípios da teoria política liberal, (padrão do Estado fraco), fundado no princípio do bem-comum e da democracia representativa tem sido imposto de forma hegemónica em contextos e realidades distintas como condições das próprias agências internacionais, metamorfoseando-se, como refere o autor, em caricaturas do modelo de democracia liberal (Idem).

Finalmente, o terceiro consenso, entendido enquanto primado do direito e do sistema judicial é o que melhor veicula a globalização política à globalização económica, na medida em que num modelo assente na primazia do mercado e da iniciativa privada "o princípio da ordem, da previsibilidade e da confiança, não pode vir da autoridade do Estado, mas sim do direito e do sistema judicial" (Sousa Santos, 2002a, p. 499). O Estado constitucional do século XIX caracterizou-se pela organização formal, unidade interna e soberania absoluta integrada num sistema de Estados, tendo como traço distintivo a existência de um sistema jurídico centralizado e unificado que lhe permitia comunicar com a sociedade civil. Neste sentido, a sociedade civil opõe-se-lhe, porque, ao contrário do Estado remete-se para a esfera da vida económica das relações sociais particulares, espontâneas e orientadas por motivações pessoais. É na polarização entre indivíduo e sociedade que se esboroa o princípio da comunidade no sentido de Rousseau (Sousa Santos, 1996, p. 121).

O conceito de Estado parece deslocar-se da capacidade explicativa das teorias tradicionais, centradas em modelos centrados numa conceção de Estado-Nação ou seja, teorias fundados no postulado da autonomia relativa do poder do Estado, radicada numa lógica territorializada, na centralização, bem como na teatralização do poder para um modelo fortemente marcado pela ideia de mercado. Na análise deste período, Rosanvallon (2006) considera que no final do século XX, se assistiu à celebração do mercado económico celebrado e, simultaneamente, vituperado. O seu triunfo a partir de 1980, após dois séculos de suspeitas e denúncias, passava a ser reconhecido como mecanismo insuperável de regulação

de um complexo sistema adotado pelo consenso de Washington. O verdadeiro sentido do projeto socialista tornou-se completo com o crepúsculo do comunismo, ao retirar dos princípios da economia a propriedade coletiva dos meios de produção, deste modo a ideia de mercado surge "como o agente de uma vasta ambição política para organizar a sociedade através da descentralização e anonimato, apresentando-se a si próprio como implícito competidor do projeto democrático artificialmente constituído da esfera política" (Sousa Santos, 1996, p. 148), o que se tem repercutido ao nível das políticas educativas, frequentemente alicerçadas na retórica da autonomia e descentralização. Estamos perante um novo paradigma, que nos coloca face a nova (s) conceções da noção de Estado, pois parece consensual que o esvaziamento dos seus poderes tradicionais, não lhe confere sentido na atualidade (Afonso, 2003; Sousa Santos, 1998).

Numa análise das tendências dos Estados modernos e da mudança de um paradigma do Estado de Bem-estar para um modelo neoliberal, nomeadamente das transformações sofridas como resultado de uma globalização política, Jessop (1999) identifica três aspetos fundamentais que parecem reconfigurar o poder do Estado, nomeadamente: i) a desnacionalização[23] do Estado que se traduz na sua retração em determinadas áreas; ii) desestatização dos regimes políticos e deslocação do conceito de governo (regulação) para governação (parcerias ou outras formas de associação), onde "Os Estados procuram transformar identidades, interesses, capacidades, direitos e responsabilidades de forma a tornarem-se mais flexíveis e agentes de confiança das novas estratégias do Estado" (Idem, p. 353); Internacionalização do Estado Nacional num movimento complexo de articulação global, nacional, regional, local, ou seja a expansão do Estado Nacional, adequando o nível interno às exigências extraterritoriais ou mesmo transnacionais. Se durante a modernidade, o primado da escala de governação económica e social estavam em sintonia com a economia, Estado e sociedade (Nacional) a sua coerência estrutural enfraqueceu, fazendo com que no domínio da economia a transnacionalização da regulação estatal obtivesse um papel decisivo.

Ao longo da modernidade, o poder do Estado foi consolidado, numa lógica centralizadora legitimada pela voz do povo. Porém, na atualidade, o poder disciplinar, não se configura face a um centro, sendo do domínio de toda a sociedade, exercendo-se em sentido ascendente, criando veículos próprios para o seu exercício. Esta forma de poder é a mais

[23] A análise do autor considera especialmente a América do Norte e a Europa. Esta des-nacionalização traduz-se no esvaziamento das funções tradicionais do Estado. No que se refere à desestatização dos regimes traduz-se na mudança do conceito de *government* para *governance*, isto é de um modo de governação sobretudo de coordenação da ação entre diferentes parceiros e agências.

difundida na sociedade atual, sendo na transnacionalização da economia que os modos de regulação estatal adquirem uma maior amplitude (Sousa Santos, 2002a, p. 50). Parece-nos pois evidente, que o ataque à soberania advém sobretudo da incapacidade do Estado em compreender os novos centros de poder: " o poder das redes globais e o desafio das identidades singulares" (Castells, 2007, p. 358), verificando-se o regresso ao Estado, bem como a novas formas de organização e legitimação do poder.

Em síntese diríamos que o Estado, enquanto instância de poder, soberania e governabilidade, vive numa crise de legitimidade, governabilidade e de modelo (Barroso, 1999a; Alvarez, 1999). Nesta perspetiva, a crise de legitimidade do Estado é associada (Freedman (*1978*, cit. por Weiler, 2000), à sua estrutura supercentralizada; isolamento da base do poder político; monolitismo; incapacidade estrutural para responder às mudanças da própria sociedade; caráter impessoal, coercivo e desumano da administração burocrática. De acordo com esta perspetiva impõe-se uma deslocação na visão tradicional do Estado, ou na visão de Fukuyama, importa aumentar o Estadismo[24], pois durante mais de uma geração a tendência dominante da política mundial avançou no sentido do enfraquecimento da soberania do estado, imposta por razões normativas e económicas (2006, p. 126). Uma tendência na redução das funções do Estado, agora, transferidas para o mercado e sociedade civil.

2.5 - Estado e Sociedade no contexto da globalização

Parece-nos pois necessário no âmbito do presente trabalho, a clarificação da noção de Estado e a sua relação com a sociedade, nomeadamente no domínio da formulação das políticas educativas, segundo Morrow e Torres (1997, p. 395) a linha de separação entre paradigmas de relações entre Estado e sociedades é fundamental, entre as teorias pluralistas liberais e as teorias de classe. Na perspetiva do pluralismo liberal, o Estado é o resultado de uma criação coletiva a partir de cada um dos seus membros, enquanto nas teorias de classe, o Estado é percecionado como estando em íntima relação com a "constituição e reprodução do capitalismo, enquanto sistema, protegendo-o de diversas ameaças e orientando o seu desenvolvimento" (Idem, 396).

[24] A definição de Estadismo, na conceção de Fukuyama pode ser explicada através de um esquema, centrado em dois eixos: Força das instituições públicas - eixo y e âmbito das funções do Estado - eixo x, sendo que a deslocação dos estados a longo dos dois eixos em quatro quadrantes permitem caracterizar os Estados segundo modelos distintos: Quadrante I – ponto ideal – combina o âmbito limitado das funções do estado com uma forte eficácia institucional – instituições fortes e um estado mínimo (EUA); Quadrante II- Europa combina uma forte eficácia institucional com um forte âmbito das funções do estado – instituições fortes com um estado alargado Quadrante III- instituições fracas e um estado limitado; Quadrante IV – Estado ineficaz – combina uma fraca eficácia das instituições públicas com uma ambiciosa série de atividades (funções) que não pode realizar – países em vias de desenvolvimentos instituições ineficazes com um estado alargado.

Na literatura, "a relação entre Estado e sociedade e portanto a teoria do Estado, é considerada no contexto da nação e tem o Estado-Nação como quadro de referência" (Castells, 2007, pp. 424-5), pelo que se impõe uma breve revisitação do tema. O conceito de sociedade, etimologicamente deriva do latim «sociĕtas», entendida como reunião de pessoas em maior ou menor número de famílias, povos ou nações. Parece-nos pois que a sociedade é por si só um fenómeno complexo e alvo de profundas reflexões no domínio das ciências sociais. O conceito de sociedade, tal como é notado por Guiddens, constitui um dos mais importantes da sociologia, podendo ser definido como "sistema estruturado de relações sociais que liga as pessoas de acordo com uma cultura partilhada" (2007, p. 702). Neste sentido, não existe uma sociedade, mas tantas, quantas as formas de cultura existentes e das formas como se estrutura, logo não se pode falar de sociedade mas de sociedades.

A formação dos Estados modernos (das monarquias absolutas, das cidades-estado e mais tarde o Estado-Nação) foi a grande criação da modernidade. Dada a estreita relação entre Estado e sociedade, impunha-se a homogeneização interna da vida social, num concreto espaço geográfico. Karl Marx, Emile Durkheim e Max Weber tenderam a assumir uma noção territorial de sociedade. Esta posição é contestada na atualidade, nomeadamente por Niklas Luhman[25], que parte da teoria dos sistema autopoiéticos e comunicacionais na análise da sociedade. As sociedades na modernidade aparecem homogeneizadas e delimitadas territorialmente. A ideia de modernidade opõe-se ao conceito de uma sociedade que fosse o seu próprio fundamento, a sua própria legitimidade. A ideia de sociedade durante a modernidade construiu-se em torno do liberalismo, sendo que o desenvolvimento da indústria colocou no centro da vida social a economia e as formas de organização que lhe estão associadas (Amaral, 1998), permitindo a construção de uma representação propriamente social da sociedade (Torraine, 2005). A noção política constrói-se na relação direta do Estado e da sociedade logo de uma soberania territorial. Numa análise do paradigma liberal e da concetualização da sociedade ela surge como artificial, podendo ser entendida como imposição do político, enquanto "Conjunto de regras e de normas que estigmatizam a transição do estado original, ou de natureza, para o estado civil e politico, explica-se e

[25] Luhmann interpreta a sociedade partindo da distinção entre sistema/ meio. A teoria geral dos sistemas apresenta-se hoje como teoria de sistemas autopoiéticos, autorreferenciais e operacionalmente fechados. A este propósito ver MATHIS, Armin. "O conceito de sociedade na teoria dos sistemas de N. Luhmann. In: ANPOCS, 1998, Caxambu, 1998; Luhman N. (1997). Observaciones de la modernidad. Racionalid y contingência en la sociedad moderna. Barcelona: Editorial Paidós (1ª Edição, 1992); Bob Jessop "Globalização, regionalização, mercado e o estado: entrevista com Bob Jessop Currículo sem Fronteiras" (2,2, 5-21, Jul/Dez 2002).

legitima-se pelas oportunidades e condições que fornece aos membros da comunidade" (Amaral, 1998, p. 128-129).

Por outro lado, a globalização conduziu à explosão do que antes era definido por sociedade, enquanto interdependência no mesmo território de todos os setores da vida coletiva, podendo traduzir-se num possível declínio do Estado, logo de uma maior desregulação da economia. As principais implicações culturais e sociais da globalização consistiriam na formação de uma sociedade global de massas, onde produtos sociais e culturais idênticos circulam à escala global, independentemente das tradições socioculturais de cada povo. Num movimento contrário assistimos à emergência de formas de vida, sociais ou culturais tradicionais, de molde a preservar uma cultura regional ou nacional ameaçada.

Numa análise da organização espacial das cidades e das sociedades, no contexto da globalização, Castells (2009) sustenta que devem ser pensadas reciprocamente. As transformações sofridas nas cidades, nas duas últimas décadas, estão diretamente relacionadas com a revolução tecnológica. Nesta perspetiva, as cidades e as formas espaciais não representam apenas uma dimensão da sociedade, mas a própria sociedade: "Não podemos pensar o espaço sem a sociedade e reciprocamente" (Idem, p. 2). A análise das transformações das cidades deve ser efetuada numa perspetiva global, porque numa sociedade organizada em redes de todos os tipos, não podemos ficar-nos pelas fronteiras. Com efeito, as redes organizam-se por natureza em torno de interações e as mudanças, não se ficam pelas fronteiras do Estado – nação ou pelas fronteiras institucionais. Elas constituem a infraestrutura das sociedades numa interdependência global marcada pela inclusão e exclusão (Idem).

No questionamento da organização social da vida coletiva (sociedade), Torraine (2005) opõe-se a uma construção ditada por um poder (ideologia do Estado ou moral católica), na medida em que "Elas definiram-se então como ativas e quiseram que estas situações se sobrepusessem às situações transmitidas, sem fixar limites à sua capacidade de autocriação e de autotransformação" (Idem, p. 59).

O autor propõe-nos o termo de historicidade, não enquanto medida de tempo de um facto, mas para designar a capacidade da sociedade se reproduzir a si mesmo (por oposição a uma ideia de evolução natural) tendo como objetivo essencial a construção, a consolidação, e a defesa de sociedades. Por sua vez, Sousa Santos (2002a) utiliza a metáfora do espelho para a definição do conceito de sociedade, sendo que:

> "As sociedades são as imagens que têm se si vista nos espelhos que constroem para reproduzir as identificações dominantes num dado momento histórico. São os espelhos que ao criar sistemas e práticas de semelhança,

> correspondência e identidade, asseguram as rotinas que sustentam a vida em sociedade. Uma sociedade sem espelhos é uma sociedade aterrorizada pelo seu próprio terror" (Idem, p.46).

A sociedade, segundo o autor, é formada por conjuntos de normas, ideologias bem como de instituições que se articulam sob a forma de correspondência e hierarquias a outros domínios sociais, sistematizando identificações de forma contínua até se constituírem as identidades. O autor apresenta seis espaços estruturais ou seis modos de produção da prática social das sociedades capitalistas, enquanto espaço doméstico, espaço da produção, espaço da comunidade, espaço do mercado, espaço da cidadania e espaço mundial (Sousa Santos, 2002a, pp.253-258).

2.6 - Sociedade e comunidade na contemporaneidade

A progressiva dissolução de laços comunitários e consequente atomização dos grupos humanos parece originar sociedades cada vez mais individualizadas, suscitando o interesse renovado pela ideia de comunidade. Hoje fala-se em recuperar o espírito de «comunidade», enquanto entendimento partilhado por todos os seus membros, investindo-a de significados mais adaptados ao nosso tempo e às novas exigências. Importa pois proceder à distinção entre comunidade e sociedade. Etimologicamente, e de acordo com a *Grande Enciclopédia Universal* (Vol. VI, 2004) conceito de comunidade é de origem latina *«communitāte»* e exprime a ideia de qualidade do que é comum, comunhão, conjunto de indivíduos que partilham recursos comuns, lugar onde vive um grupo de pessoas, conjunto de indivíduos ligados a um certo Estado por vínculo jurídico de nacionalidade. Para uma melhor compreensão iremos fixar-nos no espaço da comunidade, não esquecendo que "cada espaço estrutural autónomo e animado por uma lógica endógena articula-se com as outras relações sociais dos outros espaços estruturais. A lógica de desenvolvimento de cada espaço estrutural não é mais do que uma forma sustentada de hibridação" (Mendes, 2004).

O crescente interesse pelo ideal comunitário, incluindo no domínio educativo, radica numa dupla fonte teórica: a teoria política e a sociologia (López, Sanchez, Murillo et al., 2003). Na teoria política designa uma perspetiva filosófica e política, que se define a si mesma em oposição ao liberalismo. O discurso sociológico, filosófico e educativo dos últimos anos, remete-nos para a filosofia grega aristotélica, a escolástica de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. Mais próximas no tempo, as ideias comunitárias surgem nos trabalhos de Rousseau, Hegel, Marx e Dewey entre outros, e nas últimas décadas Jürgen Habermas, Michael Foucault, Charles Taylor, Michael Sandel e Alasdair MacIntyre, Michael Walzer. Tal

como sustenta Amit (2002), foram vários os teorizadores que no final do século XIX (Tönnies, Weber, Durkheim) e ao longo do século XX[26], como os estudos da Escola de Chicago (Hannerz, 1980, Park, 1925, Wirth, 1938); Óscar Lewis (1965); Young e Willmott (1957/1962); Anthony P. Cohen (1982, 1985), Benedict Anderson (1983/1991), Gupta e Ferguson (1992), usaram o conceito de comunidade para interrogarem a dialética entre a transformação social e a coesão social. Não obstante as diferentes posições teóricas, parecem partilhar preocupações tais como a evolução do capitalismo, formação dos estados, industrialização e na atualidade, a globalização. Alguns teóricos revelaram preocupações com a solidariedade e a modernidade a par com alterações na abordagem do Estado-Nação, padrões de mobilidade, comunicações, tecnologia, conexões transnacionais, conduzindo a novos questionamentos.

Contudo, e considerando o distanciamento entre diferentes teorias constata-se que o denominador comum parece radicar na oposição aos postulados fundamentais do liberalismo clássico, na medida em que a ideia de comunitarismo, constitui uma afirmação da natureza social e «pró-social» do Homem. O Homem é percecionado como ser relacional e, em algumas definições a sua própria identidade resulta do estabelecimento de vínculos positivos com os outros no desenvolvimento de condutas desinteressadas e condutas cooperativas. Nesta perspetiva, o contexto comunitário é entendido como ideal para o desenvolvimento das pessoas, enquanto indivíduos, ou membros do grupo.

Na teoria política, a comunidade é normalmente definida como ideal político, através do qual se articula, e como devem organizar-se as relações sociais: na perspetiva de Rousseau e no sentido comunitarista de sociedade; numa perspetiva liberal e na autonomia do sujeito, onde é matizada a questão da responsabilidade com o respeito pelo outro. Em Sociologia, o conceito de comunidade é conceptualizado como oposto de sociedade, o que é especialmente visível nos sociólogos da segunda metade do século XIX e primeira do século XX, estando a sociologia encurralada "Entre ver la comunidad como un rastro residual de un orden social anterior que perdura en las sociedades moderna, y verla más estructuralmente como un elemento de los órdenes sociales contemporáneos" (Fratzer, 1999; cit. por López, Sanchez, Murillo et al., 2003, p. 355).

Na revisão bibliográfica efetuada do conceito de comunidade, surge frequentemente como ponto de partida comum, a distinção estabelecida por Ferdinand Tönnies, sociólogo do

[26] Cf. Anderson, Benedict (1983/1991). "Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism". London & New York: Verso.

século XIX, que descreve dois tipos ideais de relações nas sociedades modernas[27]: a ***«Gemeinchaft»*** ou «comunidade» e ***«Gesellschaft»*** ou sociedade. Na sociedade (*Gesellschaft)* as relações são estabelecidas a partir de acordos contratuais, são mais superficiais, de caráter efémero e instrumental. Por sua vez, a *«Gemeinchaft»* pode ser entendida como um conjunto social orgânico, em que a associação dos indivíduos é baseada na vontade natural (ao modo da sociabilidade natural de Aristóteles). Por sua vez, a sociedade *«Gesellschaft»* representaria uma associação de caráter mecânico, artificial, contratual, onde as relações são estabelecidas tendo por base os interesses e o proveito individual. Por oposição, o parentesco, o convívio, o entendimento, a fidelidade, o carinho o amor, constituem-se como forças unificadoras da comunidade, que se desenvolve e cresce naturalmente como a família, a aldeia, a nação (Bolívar, 1994).

Outra distinção conceptual entre comunidade e sociedade radica, na perspetiva de Weber (1991; cit por Sarmento & Ferreira, 1994a, p. 98) nas «relações comunitárias», entendidas não como forma de oposição às relações sociais, mas como uma das formas estabelecidas de relação social, isto é: "repousa no sentimento subjetivo dos participantes de pertencer (afetiva ou tradicionalmente) ao mesmo grupo". Nesta perspetiva, a característica fundamental da comunidade é a existência do "nós", isto é, o comportamento inspira-se em sentimentos subjetivo-afetivo ou tradicionais.

Numa análise crítica do conceito de comunidade, poderíamos considerar que este não radica na possibilidade da existência de relações sociais do tipo definido por Tonnies (relação natural) ou Weber (sentimento subjetivo de pertença), mas de comunidades construídas simbolicamente pelas pessoas "tornando isso um recurso e um repositório de sentido e referente da sua identidade" (Cohen, 1985, p. 118), não tanto um espaço localizado mas enquanto espaço extensível a formas de consciência cultural coletiva. Nesta perspetiva, a elaboração simbólica e conceptual da comunidade /localidade tornou-se mais importante para

[27] Segundo Popkewitz (2009, pp. 96-8) verifica-se uma urbanização das imagens pastorais da comunidade nos movimentos progressistas. A comunidade e a família constituíam um espaço intermédio para estabelecer um lugar capaz de relacionar as obrigações coletivas e as relações familiares. Neste contexto, salienta as teorias sociais alemãs sobre a queda e a ressurreição da cidade como centro de cultura e pertença a um lugar. O mundo pastoral da comunidade «gemeinschaff» era o lugar de encontro com Deus e onde os vizinhos num período anterior à modernidade se encontravam mais próximos da natureza. Contrastava-se as condições morais e espirituais da comunidade com a modernidade expressa na noção de sociedade «Gesellschaft», como postulado por Tönnies (1887-1957) ". A ideia de Gesellschaft incluía as leis, convenções e normas da opinião pública que careciam da base moral ou ética do dito passado pastoral vislumbrado pelo cristianismo. Em diferentes discussões contemporâneas sobre a alienação da sociedade moderna acreditava-se que a ordem moral da comunidade pastoral se havia perdido nos sistemas abstratos e impessoais de comunicação e relações sociais produzidos pela urbanização e industrialização. A carência de alma da sociedade estava representada pelo capitalismo desenfreado e sem escrúpulos.

estabelecer os seus limites estruturais, como forma de proteção contra a sua integridade face às políticas estatais e forças da globalização (Cohen,1985; Appadurai, 1996). Neste sentido, a comunidade afirma-se progressivamente e preferencialmente como imaginada simbolicamente, mais do que estruturalmente. Um processo em que a participação assume um papel central, sendo que nesta perspetiva, a comunidade "emerge da interação entre a solidariedade imaginada e a sua realização através das relações sociais, ambas investidas poderosamente pela afinidade e contingência, logo baseadas na consciência e escolha" (Amit, 2002, p.18). Uma perspetiva de comunidade que se reconcetualiza no contexto da pós-modernidade, isto é, uma comunidade fundada nas relações sociais caracterizadas por novas formas de relação, estabelecidas face a face e construídas simbolicamente. Relações caracterizadas pela não linearidade, complexidade e interdependência diferenciadora, através de uma dialética de descontextualização e recontextualização das identidades e práticas (Cohen, 1985; Sarmento e Ferreira, 1994a), capaz de se reconverter, diríamos nós, para lá dos contextos locais.

Numa conceção de "comunidade" como metáfora ao serviço da mudança e entendendo que a pertença a uma comunidade implica a partilha de significados relacionais comuns no sentido de um "eu" em "nós", de acordo com um sentido projetivo orientado da mudança da vontade individual para uma vontade coletiva, é definida por Sergiovanni como "Coleções de indivíduos que estão ligadas por uma vontade natural e que estão unidos a um conjunto de ideias e ideais partilhados. Esta ligação é suficientemente forte para os transformar de uma coleção de eus em uns nós coletivo" (1994, cit. por Costa, 1996, p.67).

Numa procura de sentidos comuns entre os postulados do liberalismo e dos ideais do comunitarismo, Bauman (1998) parte da noção de diferença e argumenta que esta não é entendida de igual modo pelos defensores de cada teoria. Para o liberalismo, a diferença é externa ao indivíduo, sintetizando em si própria toda a multiplicidade de escolhas; para os defensores do comunitarismo, a diferença é internalizada no sentido de resistir a todas as outras formas possíveis. Nesta perspetiva, a liberdade de escolha é um atributo graduado[28], e nas sociedades pós-modernas essa possibilidade é de todos, mas os seus limites realistas diferem, bem como os recursos necessários para fazê-lo. Neste sentido, o que é igualmente distribuído é a possibilidade individual de escolherem, mas não os meios para o fazer. Importa compreender, aceitar e admitir que a liberdade individual não pode ser feita exclusivamente pelo esforço individual. Para que todos possam desfrutar da possibilidade de liberdade

[28] Segundo Bauman (1998) a nossa sociedade está convertida numa variável estratificada e multidimensional.

individual é necessário o empenho conjunto dos indivíduos livres e mediante a sua realização comum: a comunidade política. Uma comunidade política de indivíduos livres, assente na ideia de bem comum, não construída à custa do sacrifício da liberdade individual de cada um em prol do coletivo, mas de que "a liberdade de todo o indivíduo, e o livre desfrute dessa liberdade, requer a liberdade de todos; e que a liberdade de cada um precisa de estar assegurada e garantida pelos esforços conjuntos de todos" (Idem, p. 255). Postula neste sentido que uma comunidade política viável é conduzida pelo princípio da liberdade, diferença e solidariedade, sendo a "solidariedade a condição necessária e a contribuição coletiva essencial para o bem-estar da liberdade e da diferença" (Idem, p. 256).

Por sua vez, Sousa Santos (2002a, p.71) considera duas dimensões nucleares para a compreensão na pós-modernidade do conceito de comunidade: o princípio da participação, bem como o princípio da solidariedade, ainda que colonizadas pela modernidade. A colonização da participação na modernidade é efetuada pela teoria política liberal, ainda que, no domínio do social tenha permanecido como competência indiferenciada e de caráter não especializado, da comunidade. A colonização da solidariedade, por sua vez, ocorre por intermédio das políticas sociais do Estado-Providência, mantendo-se o seu sentido comunitário, com caráter não especializado e simultaneamente como forma prioritária de solidariedade. Neste sentido, considera que, "A comunidade contrariamente ao princípio do Estado assenta na obrigação política horizontal entre indivíduos ou grupos sociais e na solidariedade que dela decorre, uma solidariedade participativa e concreta, isto é, socialmente contextualizada" (Sousa Santos, 1996, p. 211), sendo que a sua emergência na pós-modernidade, privilegia, modos de organização política distintos da modernidade, preferindo estruturas centralizadas, não hierárquicas e fluidas, por oposição à racionalidade burocrática (Ibidem, 1996). Na concetualização de comunidade, a proposta de Rousseau na literatura surge como tendo mais potencialidades (Sousa Santos, 1996, 2002a; Sarmento e Ferreira, 1994a), na medida em que tal como teoriza Sousa Santos (1996, p. 226):

> "A ideia da obrigação política horizontal, entre cidadãos, e a ideia de participação e da solidariedade concretas na formulação da vontade geral são as únicas suscetíveis de fundar uma nova cultura política e, em última instância, uma nova qualidade de vida pessoal e coletiva assentes na autonomia e no autogoverno, na descentralização e na democracia participativa, no cooperativismo e na produção socialmente útil" (Sousa Santos, 1996, p. 226).

A ideia da participação e da solidariedade concretas, expressa na formulação da vontade geral são as únicas suscetíveis de fundar uma nova cultura política, ou seja uma nova qualidade de vida pessoal e coletiva assentes na autonomia, no autogoverno, na

descentralização e na democracia participativa, no cooperativismo e na produção socialmente útil. É nas relações comunitárias que radica a esperança de novas formas de relacionamento, adquirindo uma nova significação, pois "a comunidade tem vindo a conquistar uma autonomia crescente em relação ao espaço-tempo de cidadania" (Sousa Santos, 2002a, p. 93).

As promessas de modernização, desenvolvimento e uma redistribuição equitativa da riqueza, parecem ter-se esfumado verificando-se em vários países, incluindo a "França couraçada pela sua consciência republicana, a sociedade fragmentar-se em comunidades" (Torraine, 2005, p. 21). Contudo, nos finais do século XIX, o abandono da comunidade para a sociedade, bem como das identidades coletivas à lei do Estado, que a tudo impõe normas, constituía um sinal de progresso. O autor questiona-se quanto à possibilidade de um retorno às comunidades fechadas sobre si mesmas, sob a alçada de um poder autoritário e excludente de outras comunidades. Como argumenta, a modernidade define-se por dar fundamentos não sociais aos factos sociais, e, impor a submissão da sociedade, a princípios e valores que em si próprios não são sociais (Idem, p. 88), logo constrói-se por oposição à sociedade. Partindo de dois componentes essenciais da modernidade, a crença na razão e na ação reacional, bem como o reconhecimento dos direitos do indivíduo para explicar a sua relação com o comunitarismo, o autor sustenta neste sentido que a verdadeira modernidade se lhe opõe. Assistimos ao que se designa de "destruição da sociedade ou seja da *visão social da vida social*, do conjunto de categorias em que vivemos há mais de um século" (Idem, p. 93). A noção criadora de sociedade foi-o enquanto recorreu à modernidade no combate à comunidade, enquanto radicada em princípios universalistas como a razão e os direitos individuais, da mesma forma a modernidade, na atualidade, ultrapassa a sociedade, causado pela maior oposição do individuo à sociedade e deste à modernidade, na medida em que o "individuo moderno é cada vez mais definido em relação a si mesmo e a modernidade é o apelo constante, para lá das normas e dos deveres sociais, a um universalismo dos direitos que pode, é certo, degradar-se num hedonismo" (Idem, p. 94).

A centralidade da solidariedade no processo de construção do conhecimento converte a comunidade em campo privilegiado do conhecimento emancipatório. A desterritorialização das relações sociais como consequência da modernidade não pode limitar a comunidade a uma territorialidade própria e a um tempo definido, definindo-se como neo-comunidade (s) estabelecidas no domínio do simbólico, o local numa espécie de global e o imediato capaz de percecionar o futuro (Sousa Santos,2002a). Nesta perspetiva, o território da comunidade é um espaço simbólico onde se desenvolvem territorialidades e temporalidades específicas que nos

permitem perceber o nosso próximo, numa teia intersubjetiva de reciprocidades. Neste sentido e aproximando-se do ideal societal da proposta de Rousseau, Sousa Santos (2002a, pp. 122-3) sustenta que o Contrato Social exprime o desejo de uma regulação social no sentido da emancipação conforme o ideário da Modernidade no sentido do equilíbrio entre liberdade e igualdade; a autonomia e a solidariedade e o "consentimento em nome de uma vida coletiva e da vida individual", podendo ser definida como "à comunidade integral que corresponde à soberania do Estado" (...) assente na "inalienabilidade da soberania do povo (...), na obrigação política horizontal e solidária, de cidadãos para com cidadãos" (Sousa Santos, 2002a, p. 123).

Em suma, postula-se a defesa de comunidade (s) assente em valores inalienáveis como a igualdade e exercício de uma cidadania participativa, por oposição a uma cidadania por delegação, o bem individual e coletivo, alicerçado na autonomia, descentralização, democracia participativa e cooperativismo (Carneiro, 2001). É na dialética entre comunitarismo e contratualismo que ocorre a constante reinvenção da comunidade através de um conhecimento emancipatório e de resistência face ao colonialismo, potenciando a construção da solidariedade pelo exercício de novas práticas sociais, conducentes a novas e mais ricas formas de cidadania individual e coletiva (Sousa Santos (2002a, pp. 90- 91). Neste sentido, e de acordo com a análise de Mendes (2004, p.160), baseado no estudo de movimentos sociais e justiça (s) realizados numa localidade da Beira Interior, o espaço comunidade[29]radica nas relações sociais de produção e reprodução dos territórios simbólicos e físicos e das identidades e identificações comunitárias. Apesar de produção e reprodução das identidades estarem presentes e incorporadas nos seis espaços estruturais[30], a sua cristalização acontece no espaço comunidade.

Ainda numa procura de sentido para o conceito de comunidade, Castells (2007, p.84), na análise empírica elaborada a partir do estudo de movimentos sociais urbanos, entende que o surgimento de novas comunas pode possibilitar que "novos sujeitos - isto são agentes coletivos de transformação social – possam surgir construindo novas identidades em torno da identidade de projeto[31]" acrescentando que num contexto de crise do Estado-Nação esta fórmula poderá ser a única capaz de possibilitar a "mudança social no contexto da

[29] Cf. Sousa Santos, B. S. (2002). A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática. (2ª edição., Vol. I). Porto: Edições Afrontamento.

[30]De acordo com a proposta de Sousa Santos referem-se ao espaço doméstico, espaço da produção, espaço da comunidade, espaço do mercado, espaço da cidadania e espaço mundial (2002a, pp. 253-258).

[31] De acordo com Castells (2007, pp. 2-10), a definição de identidade dos atores sociais é entendida como processo, o que sugere continuidade a partir de um "um atributo cultural" e simultaneamente de "um conjunto" que se inter-relaciona e se revela sobre os outros.

sociedade em rede" (Idem). O argumento comunitarista partilhado por Castells considera que "os ambientes locais, por si só não induzem a um padrão específico de comportamento, no sentido da constituição de uma identidade distintiva" mas que o agrupamento de pessoas em "organizações comunitárias" é uma forma de resistência à "individualização e atomização" dos indivíduos, permitindo a construção ao, longo do tempo, de "sentimentos de pertença", num processo conducente a uma "identidade cultural comunitária" (Idem, p. 75).

O suporte da argumentação do autor sustenta-se na ideia de que a construção da identidade resulta da mobilização social, isto é a participação em movimentos urbanos capazes de permitir a definição e defesa de interesses comuns, no sentido da partilha de vida, possibilitando a emergência da produção de novos significados[32], entendidos como fulcrais na medida em que, se constituem como "um elemento essencial das cidades ao longo da história, pois o ambiente construído, bem como o seu significado, são engendrados por um processo de conflito entre os interesses e os valores dos atores sociais antagónicos" (Idem, p.76).

A este propósito, e, acrescentando às conclusões apresentadas nos anos 70 e 80, entende que "os movimentos urbanos estavam a tornar-se as principais fontes de resistência à lógica unilateral do capitalismo, estatismo e informacionalismo" (Idem), na sequência da falência dos movimentos tradicionais. Simultaneamente, considera que em termos empíricos, a evolução dos movimentos urbanos da década de 80 e 90 pode ser analisada a partir de quatro grandes grupos (Idem, pp. 76-80): i) Integração na estrutura e na prática do governo local, de forma direta ou indireta, permitindo o desenvolvimento e participação comunitária, que não obstante anular o movimento urbano, enquanto, forma de transformação social conduz ao reforço do governo local; ii) Constituição de movimentos ambientais; iii) Constituição de comunidades de baixos rendimentos envolvidos em projetos de sobrevivência coletiva; iv) Desenvolvimento incompleto de movimentos sociais como feministas, novos operários, autogestão, comunicação alternativa.

As políticas neoliberais dos anos 80, a crise da legitimidade política, e a exclusão contribuíram para a organização das comunidades de baixos rendimentos, e a comunidade entendida como mobilização social, ou seja de uma nova alteridade solidária, admitindo a possibilidade destas comunas se organizarem em torno da identidade de projeto:

[32] O processo de mobilização social, enquanto agregador de objetivos predefinidos organizados num determinado território envolvendo objetivos urbanos, segundo a análise do autor estão orientados em função de três metas: i)necessidades urbanas e de consumo coletivo; ii) afirmação de uma identidade cultural local; iii) conquista da autonomia política local e da participação na qualidade dos cidadãos. A combinação resultante das diferentes metas conduz a resultados diferenciados. Neste sentido, as conquistas obtidas pelos movimentos sociais produzem significado não apenas para os atores sociais mas para a própria comunidade (Castells, 2007).

> "Para os atores sociais excluídos ou que tenham oferecido resistência à individualização da identidade relacionada com a vida nas redes globais de riqueza e poder, as comunas culturais de cunho religioso, nacional ou territorial, parecem ser a principal alternativa para a construção de significados na nossa sociedade" (Castells, 2007, p. 84).

Numa análise crítica do comunitarismo, este pode ser definido em sentido estrito, pelo poder detido por dirigentes da comunidade, no sentido de impor práticas ou interdições aos seus membros. Segundo o postulado por Torraine (2005), o comunitarismo define-se por oposição à cidadania, e esta pelo exercício de direitos políticos num país democrático, logo o comunitarismo contraria a liberdade individual. O comunitarismo, enquanto movimento, que reclama para uma comunidade, definida cultural e etnicamente, o monopólio da gestão das relações entre os membros dessa comunidade, e esta no seu conjunto com o Estado Nacional, ou mesmo com as instituições internacionais, num sentido mais profundo conduz à identificação completa dos indivíduos com uma comunidade, logo condicionadora dos seus modos de vida e/ou direitos (Torraine, 2005, pp. 200-201). A aceitação deste princípio traduziria uma subversão do princípio do próprio Estado, na medida que ao deixar de se relacionar com os cidadãos individualmente, se deslocaria para a comunidade. No limite, o comunitarismo coloca-se acima da cidadania, ao postular o primado da pertença cultural acima da nacional. Numa análise do Estado e das relações entre grupos, Popkewitz e Bloch definem a comunidade, enquanto uma "Representação sobre os grupos que, em si mesma, não possui qualquer identidade social coletiva, a não ser no conjunto formado pelo somatório das próprias comunidades" (2000b, p.56). Nesta perspetiva, a construção do cidadão relaciona-se com a sua individualidade "isto é, com uma elaboração ativa do ***self***, e com a construção de uma ética de vida, e não tanto com valores ou obrigações morais impostos a partir do exterior" (Idem). Poderíamos deste modo argumentar que, as relações emergentes entre Estado e grupos não radicam em aspetos normativos mas nas margens permitidas por cada um, de molde a estabelecer novos padrões de interação, condicionando as margens da própria democracia e participação (Popkewitz, 1997).

2.7 - Conceito de comunidade e de escola comunidade-educativa

O paradigma de escola-comunidade educativa, de acordo com Muñoz e Roman (1992) e Costa (1996) sofre as influências de Dewey e da ação reformista do Movimento da Escola Nova, da Teoria das Relações Humanas e dos Modelos Humanistas de Organização traduzindo-se em conceções como educação personalizada, escola comunidade-educativa e escola democrática. Num primeiro momento e ainda nos primórdios do século XX, John

Dewey, um dos notáveis do movimento Escola Nova, concebe a educação como preparação para a vida em sociedade e a escola como o local onde se efetua essa preparação. O binómio referido por Dewey, pessoa /sociedade e escola/comunidade, no que concerne aos fins da educação, defende o aprender a viver partindo de experiências concretas e contextualizadas (Caride, 2000). Uma educação para a cidadania, só possível num aprender a estar com os outros e a viver de acordo com o bem-estar e felicidade. Pressupostos que só poderão ser atingidos através de uma estreita relação entre escola e sociedade; experiência escolar e a vida em comunidade, concretizando o princípio do «***Learning by doing***» partindo do interesse experiencial e comunitário da criança. A escola está ao serviço da sociedade e da sua mudança, pelo que corresponderia a um modelo em miniatura da comunidade, preparando o indivíduo para a vida social (Costa, 1996). Nesta conceção a realização democrática e autorrealização do homem só é um contributo da escola, quando ela está organizada democraticamente, possibilitando a construção de uma escola contemporânea enquanto "espaço próprio da socialização para a participação cívica, pelo exercício da democracia participativa" (Sarmento & Ferreira, 1994a, p. 102).

Na génese de uma nova perspetiva de Escola e de uma nova abordagem às relações escola comunidade, refira-se a ação do movimento reformista da Escola Nova (Claparéde, Decroly; Ferrière, Cousinet, Freinet). Este movimento reconhece a necessidade de integrar o processo formativo dos alunos nas comunidades locais, apelando à participação dos pais e /ou de outros agentes da comunidade no sentido da construção de uma comunidade-educativa. Nesta proposta de reforma pedagógica, estamos "perante a representação de uma escola continuamente aberta à comunidade no âmbito de uma comunidade constantemente aberta à escola" (Caride, 2000, p. 178).

Um segundo momento, na base da mudança do paradigma de Escola corresponde ao Movimento de Educação Personalizada. Deste modo, o processo educativo situa-se no indivíduo, valorizando-se a sua própria individualidade, dignidade e autorrealização, manifestada através da singularidade autonomia e abertura. A transposição deste modelo para a organização escolar, traduz-se no desenvolvimento da noção de escola comunidade-educativa assente na operatividade simultânea dos três princípios, anteriormente referidos, (Muñoz & Roman, 1992; Costa 1996). O modelo de escola democrática de Dewey e do Movimento da Escola Nova ressurgem a partir do maio de 68 (Sarmento & Ferreira, 1994b; Sarmento, 1993), que à semelhança da restante sociedade conduz a movimentos de participação não apenas centrados na escola (limitada aos aspetos pedagógicos, e restrita aos

professores e alunos), expandindo-se para os restantes elementos da comunidade (pais e outros interessados no ato educativo) e abrindo-se a novas dimensões da participação: organização da escola e nos processos da tomada de decisão. No paradigma cultural pluralista, a escola comunidade-educativa, enquanto forma de resposta à crise da escola, causada pela sua própria anomia e desenquadrada do meio social, constitui-se como estratégia integradora em sociedades multiculturais e na premissa da integração do aluno no seu próprio contexto social. Um paradigma entendido como fator de desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, logo percecionado como elemento de dinamização da educação comunitária com reflexos nos modelos organizativos" (Tyler, 1991, p. 386).

Em Portugal, a discussão em torno do conceito de escola comunidade-educativa é associado ao Movimento da Reforma do Sistema Educativo (Sarmento & Ferreira, 1994b), tendo sido analisada sob diferentes perspetivas: participação e autonomia; mudança de uma Escola Serviço Local do Estado para uma escola comunidade educativa (Formosinho, 1989); político-cultural (Nóvoa, 1991); sócio organizacional e projeto educativo (Sarmento & Formosinho, 1993); sociopedagógica e de desenvolvimento comunitário (Canário, 1992; 1994); como expressão da escola democrática e descentralização (Lima, 1992; Stöer, 1994).

Considerando o âmbito do presente trabalho de investigação, e as dimensões de análise da escola como a democracia, participação, autonomia e descentralização, iremos procurar efetuar uma breve análise de algumas das conceções de escola comunidade-educativa, da forma como se relacionam na escola, e como se podem correlacionar numa perspetiva de escola comunidade-educativa. A definição de Sergiovanni (1992) de comunidade assente nas relações sociais e na construção do conceito de identidade na sua dimensão social, quando aplicado à escola, implica a sua transformação, enquanto conjunto organizado de indivíduos, numa comunidade de espírito, no sentido de Tönnies[33]. Uma proposta, em que as comunidades substituem os laços contratuais por laços comunais sendo

[33] De acordo com *López Yáñez et al.,* (2003, pp. 353-7) embora não se possa transpor diretamente a concetualização de «*gemeinchaft*» (comunidade) e «*gesellchaft*» (sociedade) à Escola, porém existem indicadores comuns. Na «*gemeinchaft*» considera as relações afetivas entre alunos e professores, reforçados pela «natureza relacional e socializadora da escola, e simultaneamente, o facto de a escola desenvolver uma identidade relacionada com a comunidade em que se inserem. Quanto à componente da *«gesellchaft»,* refira-se que a escola enquanto instituição regulada por normas e organizada para atingir determinados objetivos; a relação dos profissionais é definida contratualmente, e a relação com os pais muitas vezes formal; com uma orientação de mercado – cliente; ou como valor instrumental – isto é, a identificação dos pais com as políticas já definidas com o objetivo de aumentar as possibilidades de êxito académico, igualmente, definidos sem a sua participação. O predomino do «gesellchaft» nas escolas deve-se à burocracia que determina as condições de organização do trabalho docente e as políticas educativas que, progressivamente, orientaram a escola para o gerencialismo.

que neste sentido a escola, tal como uma comunidade, partilham um conjunto de valores que ligam as pessoas em função de uma causa comum, conferindo-lhe significado Bolívar (1994). Ainda numa tentativa de estabelecimento de uma relação entre comunidade e escola comunidade educativa, são consideradas as relações ou o tipo de relações estabelecidas, que "geram possibilidades de interpretações e disposições de ação partilhadas, num espaço social simbolicamente delimitado, e favorecem a realização de projetos de ação educativa em contextos que, desse modo, se constituem como comunidades educativas" (Sarmento & Ferreira, 1994b, p. 138). Nesta conceção, a sua fundamentação radica na afirmação dos alunos enquanto sujeitos da sua própria aprendizagem, como a única capaz de efetuar mudanças nas práticas educativas, tornando-as flexíveis e atentas aos seus saberes informais, proporcionando aprendizagens significativas e a assunção de valores sociais e plurais (Sarmento & Ferreira, 1994a, p. 91).

O Projeto Educativo, por seu turno, pode constituir-se como instrumento de regulação da escola, sendo que "a escola comunidade-educativa supõe a realização de um jogo social entre professores, alunos, pais e demais elementos da comunidade, não é regulada por um critério exterior, mas por uma ação social promotora dos desejos e interesses comunitários" (Sarmento & Formosinho, 1994, p. 80); simultaneamente constitui-se como motor de construção da própria comunidade, a partir do qual deverão emergir os princípios orientadores da mesma (considerando uma prática da democracia participativa na perspetiva de Habermas e como resultado de um processo de deliberação). O princípio da salvaguarda da «ordem social», não é heterónoma, mas emerge da própria comunidade, não como inibidor de conflitos ou divergências, mas favorecedor da integração, gestão de conflitos ou divergências. A diferença é uma possibilidade que se admite no contexto geral das interações educativas e não algo anómalo. Uma escola comunidade-educativa fundamenta-se na sua individualidade e na realização de um PE autónomo e diferenciado, estabelecida num espaço social de intercomunicação e partilha.

Diríamos assim que a construção de identidades e projetos é coletiva, numa dinâmica social emancipatória capaz de envolver todos os elementos da comunidade, enquanto espaço de luta e criação de possibilidades e atualização, num espaço comunidade cruzado por diferentes relações sociais de produção e reprodução dos territórios simbólicos e físicos, assim como das identidades e identificações comunitárias (Mendes, 2004, p.160). A emergência de verdadeiras comunidades educativas só é possível pela experimentação e reconstrução das diferenças a partir de procedimentos deliberativos, onde o território é associado a um espaço

onde se experimentam fronteiras e o alargamento, de ***«um entre-nós»,*** percecionando porém que as relações sociais, não se encontram ancoradas no espaço território da modernidade, logo as relações são estabelecidas no espaço simbólico da comunidade.

Se entendermos que o espaço simbólico da comunidade requer que a comunidade estabeleça as normas para a prossecução dos processos deliberativos, podemos entender o Projeto Educativo (PE), como um contrato livremente formulado por todos os membros da comunidade, num processo em que todos os membros se encontrariam em igualdade de circunstâncias, pelo que este documento pode ser assumido como um «Contrato Social», garantindo a unidade interna entre: objetivos, tecnologia e estrutura, resultante dos princípios estruturadores, de uma escola comunidade-educativa, configurada como simbólica e culturalmente integrada (Sarmento & Formosinho, 1994; Sarmento, 1993). Deste modo, julgamos possível efetuar uma aproximação, a Rousseau e à formulação de Sousa Santos, o poder de decisão passa para a comunidade e o Estado, deixa de ser a única forma de legitimação, pois a vontade social, não é passível de subordinação a uma racionalidade instrumental, na medida em que exprime a ideia do consentimento coletivo, manifestando uma intencionalidade política assente na promessa de equilíbrio entre liberdade e igualdade; a autonomia e a solidariedade e nas relações políticas horizontais e solidárias, dos cidadãos (Sousa Santos, 2002a, p.123).

A escola, comunidade-educativa, enquanto construção social implica a descentralização e horizontalidade nas relações de poder e autoridade (Sarmento & Ferreira, 1994a). Numa dimensão pedagógica e social da participação da comunidade, esta é alargada a novos domínios como o socioeducativo e o desenvolvimento comunitário, situando a escola e os diferentes atores sociais, numa dimensão democrática e comunitária. No que se refere ao estabelecimento de relações com o meio torna-se necessário uma mudança organizacional, isto é de escolas dotadas de autonomia, numa administração descentralizada e participada, substituição de relações verticais e assimétricas, por formas de trabalho cooperativo e solidárias facilitadoras da mudança e inovação no interior de cada escola (Idem). Uma mudança capaz de permitir o estabelecimento de novas relações comunitárias construídas simbolicamente e a dialética entre a descontextualização e recontextualização das práticas sociais. Um modelo capaz de permitir a extensão das fronteiras tradicionais da escola; envolvência de novos atores no processo educativo-escola; novas formas de transmissão de saberes; promoção de trabalho de grupo; novas formas de organização do trabalho; gestão participada; flexibilização das estruturas de ensino; promoção de um ensino individualizado

nos processos de ensino-aprendizagem; integração comunitária; autonomia de escola combinada com modelos de prestação de contas (Sarmento & Formosinho, 1994).

Na opinião de Martin-Moreno (1989a; 1989b, 1996a) a fundamentação de uma escola-comunidade educativa, no paradigma cultural pluralista constituiu uma forma de resposta «à crise da escola», possibilitando a mudança e a inovação, implícitas no reconhecimento da importância, enquanto fator congregador da vontade e ação de toda a comunidade logo, o clima de escola é propiciador de relações afetivas e de uma participação efetiva, na tomada de decisões co-responsabilizadas e no respeito pela individualidade de cada um. Numa forma mais pura, muda-se a orientação da escola, separando-a dos seus fracassos académicos e redirigindo-a para as necessidades sociais e educativas da comunidade, desenvolvendo paralelamente os mecanismos internos de participação (Tyler, 1991), procurando o compromisso de pais, professores e alunos, num processo de abertura e compromisso recíproco, com o meio interno e externo, constituindo-se como resposta à mudança cultural e étnica na educação urbana. Segundo Martín-Moreno (1996a), as estratégias para a cooperação da comunidade na vida da escola, constituem-se como meio de resposta à diversidade do contexto, no qual se desenrola a vida dos alunos, possibilitando a participação externa na escola, e permitindo a definição de culturas, que incidem no centro educativo através dos seus alunos. Nos fatores que sustentam a abertura da escola à comunidade, poderemos considerar, distintos argumentos, tais como a criação de novos contextos de ensino-aprendizagem; desenvolvimento de aspetos da personalidade do aluno não contemplados pelo currículo tradicional; luta contra o insucesso escolar; a educação permanente; insuficiente utilização dos edifícios e espaços escolares; procura por parte de alguns grupos da comunidade para a utilização dos espaços escolares; necessidade de estabelecimento de um maior equilíbrio entre a teoria e a prática e a necessidade de se proceder a uma gestão mais cuidada dos recursos disponíveis.

Neste modelo, a abertura da escola à comunidade requer uma mudança organizacional (Martín-Moreno, 1989b), sendo no entanto difícil tipificar o modelo ideal de escola, pois varia de acordo com relação estabelecida com o meio envolvente, e, a diferenciação do grau de abertura e especificidade da própria comunidade, bem como da possibilidade de desenvolver na prática os projetos definidos. É o esforço da escola e da comunidade, que permitirá definir o tipo de estrutura organizacional adequado à especificidade própria de cada comunidade. Do ponto de vista organizacional, não se pretende a substituição de uma estrutura organizativa, mas sim possibilitar uma linha permanente de

abertura, que possibilite em cada momento a utilização de fórmulas organizativas diferenciadas, entendendo a organização escolar, mais como processo do que como resultado.

Numa análise crítica, o conceito de comunidade e multiculturalidade aparecem frequentemente associados, legitimando a intervenção externa, recorrendo à construção de diferenças através da estigmatização dos jovens como crianças em risco. Para Popkewitz e Bloch (2000), as formas plurais na atualidade não são sociais mas culturais e os discursos sobre construção de identidades locais e comunitárias cruzam-se com os currículos multiculturais: "o multiculturalismo faz apelo a um pluralismo que encoraja uma inclusão que também exclui" (Idem, p. 55). Enquanto o pluralismo dos finais do século XIX e início do século XX, era social (construção de famílias e comunidades nas Settlement Houses), na atualidade, as intervenções destinam-se a famílias e comunidades tendo por base a alteridade linguística ou racial. Neste sentido, o pluralismo e o multiculturalismo encontram-se articulados com práticas assistencialistas destinadas a combater "problemas de grupos homogeneizados, construídos artificialmente para efeitos de intervenção" (Idem, p. 56).

Ainda na procura de uma análise das diferentes abordagens de escola, e numa concetualização de comunidade enquanto espaço simbólico que extravasa os limites físicos locais ou nacionais para espaços simbólicos, considerando "que a memória da comunidade é construída de memórias diferentes, que teve em conta as suas origens, as histórias diferentes de vida que cada um traz" (Carneiro, 2001, p.184). Por conseguinte, a escola comunidade-educativa fundamenta-se no pluralismo democrático e participativo, onde a negociação é privilegiada como método. Em sociedades mais complexas e multiculturais, procura-se a aprendizagem ´da vida na comunidade, de uma escola plural e de uma educação para a cidadania através do reinventar ou mobilizar de novos papéis sociais, onde a solidariedade e o comunitarismo emergem, como "princípio orgânico e organizador de vida, como alternativa à exclusão e à desvitalização suicidária do tecido social" (Idem, 1996b, p.194) permitindo a formação do indivíduo no sentido da alteridade solidária, onde as instituições escolares trabalham em estreita colaboração com todos os parceiros da comunidade-educativa.

Na abordagem político-cultural, o conceito de escola comunidade-educativa gravita em torno do clima social da cultura organizacional, e dos atores sociais na organização escolar, como é defendido por Nóvoa (1992). Argumenta-se, a incorporação de fatores ideológicos, políticos e culturais na análise do quotidiano escolar e dos seus processos organizacionais, valorizam-se os atores, e espaços sociais de interação. Consequentemente, o

PE não se reduz a um mero instrumento de gestão mas é a expressão das relações e do estabelecimento de consensos dinâmicos e partilhados (Idem, p.35).

Numa síntese da proposição "os alunos são a comunidade dentro da escola", Canário (1994) defende que a mudança na escola é intrínseca à mudança na sua relação com a própria comunidade, constituindo este o eixo principal de análise na perspetiva socioeducativa (Idem, p. 223). A mudança e a inovação num contexto de abertura da escola traduzem o alargamento em termos de espaço/tempo dos atores sociais, refletindo-se nas relações de poder e do saber no interior da escola. A mudança na relação com a comunidade implica a mudança de um modelo centrado na transmissão de saberes para um modelo centrado na produção de saberes. As aprendizagens significativas partem das vivências culturais e sociais dos alunos, pois "é a transformação dos alunos em produtores que dá um sentido diferente às práticas escolares e redefine novos modos de relação no quadro da situação educativa" (Idem, p. 225). Mais que um território físico ou agregado biológico uma comunidade-educativa é, segundo Bates e Murray, um sistema de ações humanas ou seja, territórios educativos constituídos em rede, capazes de desenvolver projetos integrados em torno dos processos de formação docente, desenvolvimento dos alunos, e da comunidade local (1981; cit. por. Canário, 1994). Uma perspetiva que pressupõe a autonomia para a criação dos espaços curriculares centrados no meio local sendo que, o eixo da mudança parte de uma escola, não isolada da comunidade local, aliás representada no seu interior. O alargamento do âmbito da intervenção educativa tem repercussões nas relações de poder e do saber no interior da escola, permitindo aos professores uma descentração, relativamente ao campo estritamente didático, constituindo as produções dos alunos o indicador mais assertivo do grau e natureza da «abertura» da escola à comunidade local. Nesta perspetiva são necessários três fatores, para que a mudança ocorra, no sentido de uma escola aberta, inserida no contexto comunitário local (Canário, 1992): i) escola como teia relacional; ii) mudança na relação professor- aluno; iii) gestão estratégica traduzida numa maior articulação entre a escola e a comunidade local.

A escola comunidade educativa, numa perspetiva comunitária, fundamenta-se na coparticipação em projetos sociais da comunidade, partindo do diagnóstico pedagógico e social das suas necessidades formativas e culturais assumindo o seu próprio protagonismo, nas políticas e iniciativas que propiciam o desenvolvimento local (Caride, 2000). A escola comunitária concretiza-se na recriação das instituições educativas e cooperantes com o desenvolvimento comunitário. Esta assume-se como projeto pedagógico-social em que a concetualização de educação e de comunidade, implicam uma nova conceção de Homem, do

mundo, dos valores, enquanto construções coletivas. As práticas sociais enquanto valores presentes na definição de educação e de comunidade tornam possível o favorecimento da integração e coesão social. É a afirmação de uma pedagogia capaz de convergir no sentido de uma comunidade local enquanto contexto de uma cultura local e, simultaneamente global. Nesta perspetiva, a comunidade educativa não se reduz a uma mudança concetual ou metodológica mas, tem implicações na sociedade ao reconhecer as pessoas e as comunidades como sujeitos, e não apenas como objetos da educação e da ação social (Idem). Não se restringe ao contexto Local mas parte deste, para a construção de Comunidades Globais, numa ação de compromisso com o desenvolvimento, a coordenação e a participação da comunidade. Não se constitui como ação normativa, porém de reconstrução da sua identidade ao (re) constituir-se num cenário Local através de Projetos Globais. Uma perspetiva cuja finalidade pressupõe a construção do projeto escola comunidade mediante um processo educativo cultural global assente na colaboração comunitária e democrática de vivência social, favorecedora do desenvolvimento do indivíduo na comunidade, na valorização comunitária das pessoas e no compromisso com a construção de uma ética da sociedade civil. Partindo de processos formativos a escola comunitária pode contribuir para o desenvolvimento de uma cultura cívica e de cidadania, bem como do desenvolvimento integral das comunidades.

Uma escola que nas suas dinâmicas institucionais permita a liberdade pessoal e a criatividade coletiva, incorporando os problemas da vida quotidiana nos seus projetos de trabalho, bem como a transferência de recursos para uma rede de serviços socioculturais na própria comunidade ou envolvente. Uma valorização do papel do território e uma abordagem holística nas suas atuações pedagógicas e sociais, isto é, uma nova relação dialética mais consistente e consciente dos condicionalismos territoriais, sociológicos e ideológicos próprios de cada território educativo.

Segundo López et al. (2003) o estabelecimento de comunidades plurais constrói-se a partir de valores, crenças e interesses partilhados por todos os membros e do consenso, quanto às metas educativas. Permitem ainda, o estabelecimento de relações significativas entre os distintos agentes da comunidade, por si potenciadoras de padrões relacionais, múltiplos, compreensivos e simétricos, favorecendo a interdependência nas atividades que se desenvolvem e oferecendo espaços de discussão aberta e a participação, cultivando o sentido de pertença à comunidade e às experiências subjectivas que dela derivam. Parece-nos que as relações na comunidade se caracterizam pela existência de elementos objetivos e

intersubjetivos, materializados na implicação de todos os membros em práticas e atividades partilhadas. Nesta perspetiva, a experiência de estar em comunidade implica elementos objetivos que definem o sentido de comunidade como a confiança, responsabilidade mútua, capacidade de atuação, satisfação de todas as necessidades refletindo as dimensões psicológicas de comunidade. Uma escola comunidade democrática discursiva, que desloca para o funcionamento institucional e educativo, o ideal de democracia participativa. Uma prática de reconstrução da escola através de políticas participativas, entendidas como uma questão sobretudo cultural, relacionada com os valores, ideais e aspirações de vocação genuinamente democráticas partilhadas pelos participantes e que os vinculam na construção comunitária.

Capítulo 3 - Perplexidades e paradigmas em torno do conceito de democracia

Introdução

O conceito de democracia, bem como das suas diferentes dimensões assume para nós um caráter essencial, quando transferido para o domínio das instituições educativas, ou seja o desenvolvimento da autonomia face a uma conceção marcada pelo que Smyth (2001) chama de «**retórica da autonomia**». Poderíamos dizer, que a compreensão histórica da ideia de democracia é complexa e contrastante. Pretendemos, assim efetuar uma abordagem que nos permita clarificar a nossa problemática, especialmente quando transposta para a compreensão das suas relações na escola. A democracia surge-nos na revisão teórica fundamentada em diferentes domínios como a filosofia, política *e* pedagogia. Na filosofia, radica sobretudo no sentido comunitário do homem de Rousseau, sendo que, na política justifica-se pela rejeição do totalitarismo, e a defesa da democracia, dos nacionalismos solidários, e, das autonomias responsáveis. Pedagogicamente, diríamos que abrange desde o movimento da Escola Nova, até Paulo Freire, isto é, da defesa da autonomia como princípio didático, na medida em que favorece o compromisso com os objetivos mútuos, deliberados e consensuais e a abertura à vida, por parte da escola.

Uma conceptualização de democracia enquanto governo do povo, não se afigura simples, pois parece-nos refém do significado, que lhe é atribuído pelos diferentes "tempos" percorridos pelas sociedades. Se a democracia, hoje é um dado adquirido, ainda no século XIX era tema de debate e alvo de movimentos e conquistas por parte de diferentes grupos, nomeadamente das mulheres, ao longo do século XX. A democracia que inspirou a revolução Francesa e Americana teve poderes limitados durante algum tempo: O povo soberano, cidadão e com direitos políticos, ainda hoje não é entendido do mesmo modo, o que é visível nas distinções estabelecidas, nomeadamente de género.

Tal como nos recorda Rosanvallon, a história revela-se determinante para o político, logo no estudo do conceito de democracia não importa apenas determinar o papel dos atores, mas as diferentes antinomias que a constituem, na medida em que "Political concepts (democracy, liberty, equality, and so forth) can be understood only through the historical work of their testing and the historical search for their clarification" (Rosanvallon, 2006, p. 45).

3.1 - Sentidos da democracia numa perspetiva diacrónica

Não obstante, o vocábulo "democracia" ter sido introduzido na Inglaterra do século XVI a partir da palavra francesa ***«democratia»,*** a sua origem, é grega. Etimologicamente, deriva do grego ***«demokratia»,*** ou seja «demos» "***δημος***" (povo) e governo/lei «***kratos*** - autoridade. Uma conceptualização que por definição se opõe à monarquia e tirania (Guiddens, 2007), remetendo-nos para uma ideia de comunidade política assente numa certa igualdade entre os membros, ainda que excludente de grupos específicos como escravos, apátridas e mulheres. Na história da teoria da democracia surge como autoridade do povo, não enquanto tradução direta do exercício direto do poder, mas como possibilidade da comunidade influenciar o exercício do poder político. Um conceito cuja definição absorve o contexto, valores e objetivos ainda que com sentidos e prioridades distintas (Idem). Uma compreensão mormente entendida, em torno da polarização entre a democracia direta ou participativa, enquanto sistema de tomada de decisão dos assuntos públicos, no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos; e a democracia liberal ou representativa como sistema de governo que abraça os eleitos comprometidos com os cidadãos no âmbito do Estado de Direito. O debate em torno da teoria da democracia e numa perspetiva diacrónica revela-nos a própria dimensão da participação.

Held (2009) apresenta-nos uma teorização considerando os diferentes modelos de democracia[34]numa perspetiva Interpretativa, desde as cidades-estado Gregas até aos fenómenos transnacionais da Pós-Modernidade, perspetivando a sua evolução no quadro das alterações da natureza da política comunitária. A democracia ateniense que emerge no século V a.C., como uma das mais inovadoras e sofisticadas ***polis*** entre as comunidades gregas (800 a 500 a.C.) permitiu o aparecimento de formas urbanas e políticas, socialmente demarcadas, onde a responsabilidade política não constituía obstáculo à participação. Um conceito assente na participação direta dos cidadãos nos assuntos de Estado, compromisso com a virtude cívica e dedicação à ***polis*** republicana, ou seja, subordinação da vida privada ao interesse público, enquanto comunidade de cidadãos com direitos e obrigações, relacionados com o seu destino. Um processo de envolvimento ativo no **«self-government»**, e na participação direta dos

[34] A evolução deste conceito ao longo da história revela o quão é contestada, sendo este domínio teórico alvo de considerações e debates. Contudo, e como salienta Held (2009) tanto a história como os debates, requerem uma compreensão da mudança do discurso democrático ao longo dos tempos. A formulação do autor apresentada na obra "Modelos da Democracia" apresenta-nos um mapa das diferentes posições conceptuais. Do mesmo modo, o conceito de modelo empregado no livro segundo o autor refere-se à construção teórica criada para revelar e explicar os principais elementos das formas democráticas e os problemas subjacentes das relações. Nesta concepção "os modelos são complexas redes de conceitos e generalizações acerca de aspetos de domínio da política e as condições chave da sua permanência incluindo as condições políticas e sociais" (Idem, p. 6).

cidadãos que se encontravam para debater, decidir, promulgar a lei[35], enquanto cidadãos de uma ordem política - cidadãos do Estado (Held; 2009, pp. 12-16).

Com a Idade Média verifica-se a transposição da racionalidade da ação política da ***polis*** para uma dimensão teológica (Pocock, 1975, p. 84, cit. por Held, 2009, p. 29). Em algumas cidades-estado do norte da Itália, durante a Idade Média, emergem propostas alternativas ao Sistema Feudal, caracterizado na perspetiva de Amaral (1998, p. 37) pela "fragmentação e para a dispersão, crescente em cascata, do poder em unidades cada vez menores, (…) que se constituíam em autênticos sistemas políticos autónomos", por formas de governo onde a participação dos cidadãos era o fundamento para a afirmação da sua liberdade através da escolha dos seus representantes. O republicanismo[36] das cidades Italianas do Norte, do século XI, centrado no governo dos cônsules ou administradores e cujo poder era capaz de desafiar a autoridade papal, legaram à teoria democrática a ideia de autogoverno que se traduziu no primeiro momento da política Pós-clássica de afirmação da autonomia e da soberania popular assente em duas conceções (Held, 2009, pp. 32- 48):

- Republicanismo clássico: A participação política, constitui condição para a liberdade e a ideia de autogoverno da república. A liberdade é definida pela habilidade em participar na esfera política;
- Republicanismo cívico humanista: Fundamenta-se no pressuposto de que a igualdade e o desenvolvimento possibilitam a formação de uma opinião iluminada, pela participação direta dos cidadãos nas decisões da comunidade.

Rousseau, numa perspetiva cívico-humanista propõe-nos como paradigma radical, o fim da distinção entre o príncipe e o povo. A democracia define-se por estar fundada na vontade humana e na emancipação como forma coletiva de poder e onde a liberdade constitui o mais elevado exercício de poder pelos cidadãos, que assim se vinculam à vontade geral capaz de gerar o bem-comum (Rousseau, s/d pp. 60-61). Uma perspetiva critica, não do poder soberano mas do governante que se impõe como soberano.[37] Na proposta de Rousseau, os cidadãos ao submeterem-se ao poder soberano do Estado, não se prostram ao grande Leviatã de Hobbes, porém, asseguram a sua liberdade através da sua participação na elaboração da

[35] Este modelo influenciou Rousseau (1712-78) e mais tarde Marx (1818-83) e Engels (1820-95).

[36] Baseado nos estudos de figuras como Cícero (106-43 ac); Sallus (86-c35ac); Livy (59ac-17dc). Para Cícero a ***«rés publica»*** são os assuntos do povo, (*populi res*) e o povo, o conjunto de um número considerável de homens unidos por um sentido comum de lei e direitos (***Rés republica,*** cit. por Held, 2009, p. 35).

[37] Numa perspetiva crítica de Rousseau refira-se: a exclusão de diferentes camadas sociais como mulheres e pobres; a regra da maioria face aos desejos e interesses individuais. Por outro lado, a participação na formulação da vontade é difícil de concretizar em comunidades industriais mais extensas, logo incompatível com a noção de Estado-Nação do século XVIII (Held, 2009, pp. 49-59).

vontade geral (Amaral, 1998, pp. 74-5), enquanto ideia central da tradição republicana: os cidadãos nunca devem confiar no 'príncipe' e se de algum modo pretendemos assegurar o governo no interesse do povo, então deve-se assegurar que o povo age como o próprio governo.

A Revolução Francesa (1789) impregnada pelo ideal de Rousseau, marca o pensamento político da Modernidade. Rosanvalon sustenta que a perceção do vínculo social é alterada pela brutal rejeição do universo de privilégios e do redesenhar completo dos limites do sistema social da modernidade (2006, p. 136)[38]. Do mesmo modo, Habermas (1999, pp. 590-595) entende que este período situa-nos face à questão normativa da mudança de mentalidades, na transformação da política e do sistema jurídico, o que marca a emergência do moderno aparelho estatal e o início da burocratização do Estado, afirmada agora, por uma conceção política fundada na autodeterminação, na autorrealização ou seja na racionalidade, assente numa nova prática política e legitimação:

> "Específicamente modernas son la conciencia histórica que rompe con el tradicionalismo de continuidades consideradas cuasinaturales; la comprensión de la práctica política que se halla bajo el signo de la autodeterminación y de la autorrealización; y la confianza en la discusión racional, en cuyo medio ha de poder legitimarse toda dominación política. Bajo estés tres aspectos un concepto radicalmente intramundano, postmetafísico, de lo político penetra en la conciencia de toda la población, caracterizada, por lo demás, por su movilidad" (Idem, p. 593).

Na base dos pressupostos na mudança do pensamento político entre 1789 e 1794 e da Revolução Francesa, Habermas (2000, pp. 593-595) questiona-se em torno de questões que ainda enformam o debate atual: i) A possibilidade da consciência revolucionária mudar a consciência histórica; ii) A convicção de que os indivíduos emancipados se convertem em atores centrais do seu próprio destino; iii) A crença de que a dominação pública não se pode legitimar em pressupostos religiosos ou metafísicos mas na política fundada na razão e numa consciência libertadora no sentido da ação coletiva (Idem, p. 595). O Homem, como ator do seu destino na conceção revolucionária centra-se na prática coletiva, na formação consciente e pública da vontade política, pelo que a democracia se define como o sujeito que se determina

[38] Na análise da Revolução Francesa, Rosanvallon (2006, pp. 136-9) considera que a propagação da cidadania ocorreu pela intersecção entre direitos civis e políticos através da soberania coletiva. Cada indivíduo era soberano ao mesmo tempo que a esfera política se identificava com a sociedade civil. Os direitos civis dependiam do reconhecimento e validação da heterogeneidade dos diferentes elementos dentro da sociedade. Se até ao início de 1789 a questão se restringiu à igualdade, rapidamente se tornou confusa com a conceção de igualdade como soberania, quando o *locus* da soberania estava identificado como o bem-estar da nação. Deste modo o direito de voto não podia continuar numa lógica de representação, na medida em que este veio para redefinir o *status* social de um membro coletivo: o povo que toma o lugar do rei. Nesta perspetiva, democracia francesa não se funda na desconstrução do absolutismo, mas consiste na sua reapropriação.

a si próprio e se realiza a si mesmo, logo a autonomia do sujeito e a autorrealização possibilitam a produção e reprodução de uma vida digna do Homem.

Ainda segundo Habermas (2000), a institucionalização da participação dos cidadãos no processo de formação da vontade revelou as próprias contradições, pois o povo definido como plural inviabiliza a tomada de decisões o que permanece incompatível pois "ha perdido su brillo y su fuerza motivadora" (Idem, p. 595). Se inicialmente, a democracia se impunha contra as formas de dominação do rei, ou dos restantes poderes que o cerceavam (nobreza, clero), na contemporaneidade as formas de dominação encontram-se despersonalizadas, pelo que a democratização nem sempre constitui uma forma de resistência política, mas é sobretudo uma forma de resistência contra o sistema económico ou administrativo (Idem).

Parece-nos pois que a qualidade da Revolução Francesa radica nas ideias que inspiraram o Estado Democrático de Direito: a democracia e os direitos humanos, enquanto processo de mudança de mentalidades, onde a autonomia do sujeito se alicerça na ideia de liberdade. A soberania popular foi um princípio político antes de sociológico, ou seja, um princípio imperioso «**o Povo**» do qual o poder emana, mantendo-se vago porque permanece anónimo, capaz de representar a sociedade e universalizar a identidade nacional (Rosanvallon, 2006, pp.79-83), logo constituindo-se como "A principle and a promise at the same time, one that symbolizes through the simple presence of the word the constitution of a society as a bloc and one that universalizes the national entity (Idem, p. 82).

Deste modo, a dialética entre liberalismo e a democracia radical iniciada com a Revolução Francesa expandiu-se, ao mesmo tempo que se procura a conciliação entre perspetivas dicotómicas:

> "La disputa versa como acerca de cómo puede compatibilizarse la igualdad con la libertad, la unidad con la pluralidad, o el derecho de la mayoría con el derecho de la minoría. Los liberales empiezan con la institucionalización jurídica de iguales libertades y entienden estas como derechos subjetivos. Para ellos los derechos del hombre gozan de primacía sobre la voluntad del legislador democrático. Los abogados del igualitarismo entienden, por otro lado, la práctica colectiva de los sujetos iguales y libres como formación soberana de la voluntad común. Entienden los derechos humanos como manifestación de la voluntad popular soberana. Y la Constitución que establece la división de poderes nace de la voluntad ilustrada del legislador democrático" (Habermas, 2000, p. 598).

O liberalismo[39]tornado possível na modernidade afirma-se pela Reforma Protestante e na reconcetualização da pessoa como individuo ou da pessoa com direito a ser cidadão, levando à deslocação da própria noção de poder "For reformation did more than just

[39] Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704).

challenge papal jurisdiction and authority across Europe, it raised questions about political obligation and obedience in a most stark manner" (Held, 2009, p. 57). Na Europa do início do século XVII, o liberalismo[40]constituiu um marco na mudança das relações entre os indivíduos e a autoridade, no sentido da promoção da secularização política e da afirmação do individuo, contribuindo para uma sociedade moderna assente na representação de um corpo social, centrado na utilidade e igualdade, substituindo a sociedade como totalidade preexistente fazendo da "Depersonalization of the world the condition of progress and liberty" (Rosanvallon, 2006, p. 154).

Uma perspetiva fundada no princípio da autonomia soberana do indivíduo (Redondo, 2000, p. 11), e a política alicerçada na razão como "una dominación de libres y iguales sobre sí mismos (…), logrando así dar satisfacción tanto a una comprensión de la libertad agudizada en términos individualistas, como una comprensión universalista de la justicia" (Habermas, 2000, p. 595). Entre o início do século XIX até meados de 1870, a soberania do povo reconverte-se em soberania do Estado[41], onde dentro de um sistema intraestatal a vontade coletiva se sobrepõe aos interesses individuais e o direito demarca-se dos princípios éticos, transformando-se num instrumento institucional e de regulação do mercado (Rosanvallon, 2006).

3.2 - Na procura de significados para a democracia

No quadro da problemática desta investigação e da sua relação com as políticas educativas concretizadas na dimensão micro da escola em Portugal, conforme o estabelecido no DL 75/2008, impõe-se a abordagem teórico-concetual da participação, no âmbito da teoria da democracia. Uma abordagem que nos permita o conhecimento da participação, nas teorias democráticas, e não a descoberta de enigmas ou da mera aceitação da imposição normativa, como se a linguagem da lei pudesse possibilitar uma solução razoável e de conformidade (Rosanvallon, 2006). O conceito de democracia na teoria clássica surge através da democracia direta, democracia representativa e a democracia semidirecta. A democracia participativa

[40] De acordo com Rosanvallon (2006, pp. 155-6), a separação do poder da opinião, Estado da sociedade, o privado do público, a moralidade individual das regras da vida social, contribuiu para redefinir as formas do corpo social, pelo que se pode falar de liberalismo no singular. Ao traçar um paralelismo entre Locke (Letters of toleration); Smith´s (wealth of Nations); Montesquieu (Spirts of laws) e Benjamin Costant (Principles of politics), o autor entende existir um único projeto desde o século XVII, a emancipação pelo trabalho.

[41] Na sua obra "Democracy past and Futur" Rosavallon (2006) refere que é sobretudo como resultado dos excessos produzido pela Revolução Francesa e após o Império Napoleónico que se inicia a crítica ao dogma da soberania popular acusada de ser uma ferramenta intelectual ao serviço do terror, o que conduziu à procura de um governo racional e de políticas cientificas, ideias que tiveram origem em pensadores como August Comte; François Guizot; Benjamin Constant; Charles Dunoyer bem como na própria novela literária.

opõe-se à democracia representativa, pois implica o estabelecimento de relações entre a democratização do Estado e da sociedade, sendo que a democracia política não pode existir fora da esfera social (Formosinho & Machado, 2000c; Lima, 1998). Por sua vez, democracia relaciona-se com a participação, enquanto ato de participar, no sentido de fazer ou tomar parte, porém, entendemos esta diferenciação redutora no contexto da presente investigação.

A teoria da democracia desenvolve-se em torno de dois grandes eixos concetuais: a democracia participativa enquanto processo de tomada de decisão coletivo (grupo ou comunidade) e a democracia liberal, enquanto sistema político onde a tomada de decisões é feita pelos representantes eleitos, de acordo com um determinado fim (Guiddens, 2007; 2006). Embora esta categorização possa agrupar diferentes modelos é simultaneamente, restritiva, pois durante o século XX, estiveram circunscritos ao contexto socioeconómico e organizacional dos procedimentos democráticos ou seja o estudo da relação entre atores e estruturas do Estado-Nação e da sua soberania (Held, 2009).

A democracia no Ocidente radica no princípio da autonomia, enquanto capacidade dos sujeitos se autodeterminarem e de estabelecerem relações igualitárias. Em simultâneo como processo de autodeterminação das pessoas, os governos devem autolimitar-se. Um princípio nuclear na democracia, pois a autodeterminação e o governo limitado são parte integrante da autonomia. A autonomia como princípio estrutural da autodeterminação encerra a auto-sujeição democrática, ou seja, o respeito pela democracia. O poder é deste modo legitimado pela ação das instituições no fortalecimento da autonomia democrática, sendo que, a estruturação da autonomia ocorre através da distribuição do poder, bem como da manutenção dos direitos civis e políticos fundamentais, de molde a garantir a participação das pessoas com igual liberdade na regulação das suas próprias associações (Held, 2009; Fernandes 2006a).

A democracia na conceção liberal[42] é marcada na sua génese por Hobbs (luta contra a tirania do absolutismo), bem como Lock por (Liberalismo Constitucional, séc. CXVIII), e não obstante o caráter controverso do seu significado histórico, expressa sobretudo, a defesa dos valores de liberdade de escolha, razão e tolerância: "Challenging clerical power and the Church, on the one side, and the power of 'despotic monarchies, on the other, liberalism

[42]A natureza do liberalismo deve ser entendida a partir da natureza da soberania. O poder do Estado, direitos individuais e mecanismos de representação, permitem os fundamentos dos novos modelos democráticos liberais que emergiram a partir do século XVIII e XIX, em torno democracia de proteção (Liberalismo) b) Democracia de desenvolvimento (Rousseau) (Held, 2009, pp. 59-61).

sought to restrict the power of both and to define a uniquely private sphere independent of Church and state" (Held, p. 59).

Na democracia liberal, podemos encontrar três momentos nucleares segundo Sousa Santos (1996): i) Corte com o princípio da comunidade soberana de Rousseau; ii) Finais do século XIX, até meados dos anos 60 do século XX; iii) Fim dos anos 60 e o capitalismo desorganizado (Idem, 2002). No primeiro momento, o corte com o princípio da comunidade conduz a uma abordagem assente na dicotomia Estado-Sociedade Civil e Sociedade Civil-Indivíduo. A dualidade na relação entre o princípio do Estado e do Mercado empobreceu o conceito do Sociedade Civil, na base do pensamento político da modernidade (Sousa Santos, 1996, p. 74). Uma sociedade civil que emerge como artificial e o político se impõe pela definição e implementação da norma, sendo que a sua legitimidade lhe advém "das condições que fornece aos membros da comunidade, assim constituída, de colmatar as lacunas e deficiências do estado anterior e, portanto, de agir em segurança, e em liberdade – tanto quanto possível" (Amaral, 1998, p. 128-129). No segundo momento, a distinção entre Estado e Sociedade Civil sofre um processo de transformação global onde se pode identificar (Sousa Santos, 1996): i) Necessidade de uma gestão económica pública, capaz de esbater as fronteiras entre Estado e Sociedade Civil, bem como à intervenção do Estado como forma de reprodução da organização burocrática; ii) Reconhecimento das manifestações do desenvolvimento capitalista e a necessidade de intervenção do Estado na questão social, conduzindo a mudanças resultantes de um novo "pacto social", " Enquanto o Estado Liberal se legitimou através da racionalidade jurídico-formal do seu funcionamento, o Estado-Providência procurou a sua legitimação no tipo de desenvolvimento económico e na forma de sociabilidade que julgava fomentar" (Sousa Santos, 2002, p. 141). Por último, a deterioração das formas de regulação Fordista e de crise do Estado-Providência, num tempo de transição a que chama de capitalismo desorganizado (Idem). Uma mudança do paradigma de "acumulação capitalista" para um novo "paradigma societal" (Idem, p. 142) fundado nas promessas de uma distribuição mais equitativa de recursos e da democracia, face às desigualdades sociais, também visível nos países mais ricos.

Quanto aos eixos concetuais da democracia liberal estabelecidos ao longo do século XX, Santos e Avritzer (2003, pp. 35-69) identificam quatro debates nucleares: a) desejabilidade da democracia; b) a estrutura da democracia; c) tensão entre capital e democracia; d) significado estrutural da democracia. O primeiro debate (primeira metade do século XX) resolveu-se através da democracia representativa, ou seja entre a democracia

liberal e a marxista, que entendia "a autodeterminação do mundo do trabalho como o centro do processo do exercício de soberania por parte dos cidadãos entendidos como indivíduos - produtores" (Idem, p. 39). O segundo debate estabelecido após a II Guerra Mundial, traz a ideia de burocracia e da sua indispensabilidade para o centro da teoria democrática. Para Sousa Santos (2003, p. 43) a hegemonia da democracia representativa funda-se na no pilar do consenso dos representantes e, num segundo pilar, a assembleia como reprodução do eleitorado. Uma questão de escalas, pois ignora-se que a representação envolve a autorização, identidade, prestação de contas, bem como a dificuldade na representação de agendas e identidades específicas. Do terceiro debate, centrado na tensão entre capital e democracia, emergem modelos de democracia alternativos ao modelo liberal. Na última década do século XX são questionados os efeitos distributivos da democracia e da centralidade do seu significado estrutural (Santos & Avritzer, 2003, p. 37), bem como da sua validade por oposição à democracia participativa. Como síntese final, e recorrendo a Held (2009), apresentamos uma proposta de conceitos de democracia, desde a Grécia antiga à contemporaneidade (**ver quadro n.º3**), onde o autor através de uma perspetiva Interpretativa apresenta os grandes quadros teóricos que a sustentam.

Quadro 3: Modelos de democracia de acordo com Held

TEORIAS	***CORRENTES TEÓRICAS***
1. Democracia	1.1 Democracia Clássica
2. Republicanismo	2.1 Republicanismo Protetor 2.2 Republicanismo de Desenvolvimento
3. Teoria Liberal	3.1 Democracia Protetiva 3.2 Democracia de Desenvolvimento
4. Teoria Marxista	4.1 Democracia Direta – Socialismo 4.2 Democracia Direta – Comunismo
5. Democracia elitista	5.1 Democracia Competitiva – tecnocrática
6. Teoria pluralista Clássica	6.1 Teoria democrática empírica 6.2 Neopluralismo ou pluralismo crítico
7. Neoliberalismo	7.1 Democracia legal 8.1 Democracia Participativa
8. Neo- marxistas	Nova Esquerda (republicanismo desenvolvimental, republicanismo de Rousseau, teorias libertárias, pluralistas e marxistas) 9.1.Democracia deliberativa
	10. Autonomia democrática
	11. Democracia Cosmopolita

Fonte: Elaborado de acordo com a proposta de Held (2009)

3.2.1 - Conceções de democracia

A democracia elitista impôs-se como mecanismo de escolha de diferentes líderes políticos, assente na competição entre os partidos através de voto. O elitismo competitivo de Max Weber (1864-1920) e a visão tecnocrática de Joseph Shumpeter (1883-1950) partilharam uma conceção da vida política e democrática restritiva, nomeadamente enquanto, espaço para a participação democrática, desenvolvimento individual ou coletivo dos membros da sociedade. A argumentação em torno do modelo democrático centrou-se, consequentemente, nas formas de participação dos cidadãos, na vida política, porquanto os defensores da democracia clássica estavam apostados na necessidade de tempo e recursos para o envolvimento na vida política; os republicanos argumentavam a possibilidade do interesse público ser corrompido sem o envolvimento dos cidadãos na vida pública; a corrente marxista preconizava o estabelecimento da relação entre a participação política e as desigualdades na concentração de poder económico; e por último os críticos do sistema de dominação masculina que viam na divisão do trabalho da esfera pública e privada um obstáculo à participação da grande maioria das mulheres (Held, 2009, pp.138-140).

Tal como a maioria dos homens do século XIX e XX, também Weber defendeu um governo parlamentar e o sistema de partidos, embora com argumentos distintos, pelo que a este propósito Held refere: "Weber was to quik to reject alternative models of democracy and to ready to accept competition between rival groups of leaders as the only way history could be kept open to human will and the struggle of values" (Idem, p. 140). Um argumento na tradição liberal ao considerar a previsibilidade de uma administração, como condição para o fim da arbitrariedade e da excessiva regulação pelo Estado. A democracia na teoria elitista de Schumpeter é essencialmente normativa, isto é como método democrático:

> "Apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não democrática, devemos limitar a nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspetos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos" (Schumpeter, 1961, Cap. 23, p. 347).

A defesa de uma liderança democrática no elitismo competitivo, rejeita a teoria clássica da democracia (Pateman, 2000, p. 3) no que se refere à ideia de comunidade, democracia direta e a ideia de bem-comum, sendo definida como método político. Uma visão tecnocrática oposta por definição à teoria clássica, percecionada como utópica, visto entender a participação plena apenas realizável, plenamente, pelas elites políticas, logo desejável a divisão entre representantes e representados (Held, 2009, p. 150), ou como salienta Pateman:

"On this definition the competition for leadership that is the distintictive feature of democracy, and the one which allows us to distinguish the democratic from other political methods" (2000, p. 5), isto é, a participação dos cidadãos realiza-se através do voto.

Esta perspetiva dominante da democracia, expandida à escala global, após a segunda Guerra Mundial, traduz uma visão instrumental, individualista e competitiva de democracia. Assiste-se a partir da década de sessenta, a novas fórmulas de democracia, como a democracia participativa, retomando as conceções de teóricos como J.Stuart Mill e Rousseau (ver quadro n.º 3), numa perspetiva republicana de democracia marcada pela participação dos cidadãos na resolução dos interesses da comunidade.

Ainda na revisitação, das diferentes materializações históricas do conceito de democracia, é claramente visível a relação entre capitalismo e democracia liberal, como forma de organização do Estado, e da tensão, mais ou menos visível, entre capitalismo e democracia. A maior ou menor intensidade da democracia reflete, pois o próprio equilíbrio desta tensão. Santos e Avritzer (2003) questionam, num tempo de mundialização do capital e ajustes à nova ordem do mercado global, as novas formas de configuração da democracia, como resposta, às formas de democracia de baixa intensidade:

> "A forma hegemónica da democracia, a democracia representativa elitista, propõe uma extensão para o resto do mundo do modelo da democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte, ignorando as experiencias e discussões oriundas dos países do sul no debate democrático. A partir de uma reconstrução do debate democrático da segunda metade do século XX, pretendemos propor um debate contra-hegemónico para o debate democrático, resgatando o que ficou nas entrelinhas desse período" (Idem, p. 38).

A extensão do modelo democrático, a vastas áreas do globo, parece sofrer de uma dupla patologia: a patologia da participação e a patologia da representação. O fim da guerra fria e a intensificação dos problemas de globalização implicaram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática (Idem, p. 37). Considerando que a democracia liberal assume na sua forma contemporânea a conquista da soberania para todos, expresso no sufrágio universal, nesta conceção o Estado democrático surge associado à economia de mercado, pelo que a democracia liberal e economia de mercado, constituem-se como as únicas fórmulas capazes de salvaguardar a liberdade e diminuir as desigualdades. Em última, análise diríamos que a democracia representativa assenta na "distância, diferenciação e mesmo na opacidade entre representantes e representados", esquecendo a esfera doméstica das relações familiares (Sousa Santos, 1996, p. 207).

Parece-nos pois evidente, a ideia de conflito na democracia, ou seja, entre os que a entendem como: i) poder popular com cedência aos cidadãos do autogoverno e da autorregulação; ii) mecanismo facilitador do processo de tomada de decisões. Resultando deste conflito a democracia representativa ou liberal bem como a democracia direta ou participativa.

3.3 - Crise e possibilidades de transformação em democracia

No domínio da sociologia da democracia, Habermas (2000) introduz a abordagem normativa, ou seja a validade e legitimidade no quadro de um Estado de Direito, da própria democracia, pois como nos diz:

> "Una sociología de la democracia que proceda en términos reconstructivos tiene por tanto que elegir, sus conceptos básicos se suerte que le sea posible identificar en las prácticas políticas, por distorsionadamente que ello sea, partículas y fragmentos ya encarnados de una «razón existente»" (Idem, p. 363).

É sublinhando o papel da história para a compreensão da democracia que Rosanvallon (2006), na linha de diferentes teóricos ressalta a sua importância. Contrariamente a Habermas, entende que a conceptualização da democracia nos regimes políticos e movimentos atuais, não pode, ser efetuada pela imposição normativa, nem exorcizar os movimentos democráticos pelo mero exercício normativo (Idem, pp. 42-44).

O tempo de consenso, fé na autoridade, na própria legitimidade e no compromisso político com as reformas económicas e sociais, caraterístico do período subsequente à II Grande Guerra Mundial carateriza-se por uma harmonia política explicada pela teoria do fim da ideologia (grupo defensor do pluralismo democrático), bem como pela teoria da sociedade unidimensional de Marcuse (1964).[43]

A quebra de consenso nos anos 60/70 tornam a instabilidade política e económica objeto de estudo, explicada pela teoria do *sobrecarregamento* do Estado *«overloaded government»* (Britain, 1975, 1977; Huntington, 1975; Nordhaus, 1975; King, 1976; Rose & Peters, 1977), bem como pela teoria da crise da legitimidade *«legitmation crisis»* desenvolvida a partir teoria marxista (Habermas, 1976; Offe, 1984). Não obstante as diferenças entre a teoria do *«overloaded government»,* ou da *«legitimation crisis»* ambas partilham aspetos comuns (Held, 2009, pp. 196-200): i) O poder, enquanto capacidade das

[43] A teoria do fim da ideologia ou da unidimensionalidade de Marcuse (1964), constitui um importante contributo explicativo das relações Estado-sociedade, da instabilidade económica e política e subsequentes tensões que emergem após as citadas guerras mundiais (Held, 2006, pp.188-9).

instituições e agentes aplicarem recursos de acordo com os seus fins, embora restrinjam o âmbito dos seus propósitos; ii) O poder do Estado depende da aceitação da sua autoridade / legitimidade; iii) A ideia da erosão do estado liberal democrático paralisado ou ineficaz / diminuição da racionalidade; iv) Perda de capacidade de decisão do Estado devido ao declínio da sua autoridade/ legitimidade.

Numa análise crítica destas teorias, é considerada a pouca plausibilidade da extensão da legitimidade, sendo que simultaneamente a dissensão e o conflito quando presentes traduzem-se no aumento da participação e de crítica à ordem política e económica "It is clearly not simply legitimacy that provides the 'glue' that 'cements' or 'binds' the liberal democratic polity" (Idem, p.199). Se a teoria do *«overloaded government»* usa a dispersão política e económica pelos grupos mais vulneráveis, de forma a diminuir a mobilização de grupos mais reivindicativos; a teoria da ***«legitmation crisis»*** identifica a importância da estratificação dos grupos, a dinâmica e instabilidade da vida política no sentido de permitir a análise da relação Estado-conflito e as pressões no sentido da crise da administração racional – crise da legitimidade (Idem, pp. 200-201).

O conceito de crise, numa perspetiva sistémica, reflete as contradições internas e externas que impossibilitam ao sistema a sua resolução, logo "As verdadeiras crises são aquelas que não podem ser resolvidas no âmbito do sistema, mas em vez disso apenas podem ser superadas saindo para além do sistema histórico, do qual as dificuldades são uma parte (Castells, 2007, p. 76), identificando como fatores: a crise do Estado-Providência; transferência da legitimidade da representação, por novas formas coletivas de identidade, a falta de credibilidade do sistema político, associado à influência dos mass-média (Idem, pp. 480-486), ou seja "Os políticos, e não a política, são os atores do drama" (Idem, p. 452).

A noção de crise democrática, especialmente na década de 90, envolve a própria essência da política e o sentido da democracia, na perspetiva de Rosanvallon (2006, pp. 189-90). Esta ambiguidade da política no início do século XXI é explicada por uma teologia política da compreensão do poder, inseparável de uma imagem de sociedade como uma coisa única, incapaz de se compreender por si própria. Nesta perspetiva considera como premissas da sua argumentação (Idem, pp. 189-199): i) Exaltação da vontade e a crise da democracia; ii) Função dramatúrgica da retórica política na democracia; iii) Desregulação da economia; iv) v) Crise da democracia, declínio da vontade; vi) Ação dos indivíduos e o declínio do Estado Social; vii) Substituição de formas de liderança; viii) Ação das ciências sociais.

Segundo Rosanvallon a política é frequentemente encenada, conferindo-lhe uma função dramatúrgica, enquanto a democracia constitui o exercício da vontade e religião (Idem, 192)[44]. A implosão deste sistema nos finais do século XX conduziu a novas formas de regulação económica e social, explicando o declínio do Estado, mas não da democracia. A capacidade de auto-organização, da sociedade civil, substitui a ideia de agente unificado. Rosanvallon recorda-nos que o tema da unanimidade social prevalecente desde as visões radicais de democracia do século XVIII até ao século XX, diferencia-se quando «o povo» já não possui a qualidade totalitária, ou seja princípio da vontade forte e visível dissipa-se (Idem, p. 194). O declínio do Estado Social, as mudanças na regulação e nas formas de comunidade não são suficientes, por si próprios, para explicar a crise da democracia. Na análise dos "desencantos" da democracia é ainda questionado o contributo das ciências sociais, na dissecação dos seus mecanismos e na falta de efeitos práticos, da mesma (Idem, 195).[45] A transformação do conceito de democracia especialmente na europa é efetuado a partir de uma proposta que designa de "mutações da democracia" (Idem, pp. 220-227):

- Diferenciação do político ao nível da regulação das instituições: enquanto resultado de diferentes tipos de representação, supervisão, monitorização e existência de diferentes formas de manifestação de preferências;
- Pluralização dos agentes da política: mudança na ideia de identidade atual face à identidade clássica de social, a sociedade civil torna-se uma face da sociedade política e não apenas o *locus da particularidade*;
- Disseminação do político: por oposição a uma modernidade forjada na dicotomia entre a autonomia individual e coletiva, assiste-se na atualidade à unificação dos registos;
- Crescimento da secularização da política: a crença no verdadeiro deus «*ex machima»* da democracia é colocada em causa no interior da sociedade, ao mesmo tempo que a capacitação sociedade civil conduz a uma maior diferenciação e disseminação da economia e regulação social. Neste sentido, a regulação não desaparece mas perdeu o seu alcance compreensivo.

[44] Partindo do caso Francês e da secular política de grandes projetos públicos construídos com o objetivo de testemunhar a materialização do poder público, a filosofia política da vontade, do imaginário democrático transformou-se numa "teologia da vontade" (Rosanvallon, 2006, p. 192).

[45] Em França, o Estado jogou historicamente um papel central, ao pretender encarnar uma forte exigência coletiva. A reestruturação dessa forma de intervenção começou em 1980, criando uma forte impressão de abdicação e partida. Quanto aos fatores políticos, refere o fim do Estado regulador (Keynesiano) bem como a dissipação da identidade histórica gaulista (Idem, p. 195).

Neste sentido, impõe-se a superação da soberania do Povo, num processo de dessacralização ao mesmo tempo que desinvestindo-a do «demiurgic imaginary» em torno do qual se constituiu o projeto democrático da modernidade "The task is to imagine an age, both ordinary and desacralized, that forsakes impossible restorations, perverse nostalgias, and implicit abdications (Rosanvallon, 2006, p. 196).

Face ao desencanto de democracia mobilizada pelo voto, e fundada na representação política, o défice democrático europeu é percecionado mais como fenómeno do que como causa, porém para o autor, a crise da democracia radica na estrutura da democracia contemporânea, e na desconfiança dos cidadãos face à incapacidade de resolução de problemas dos governos representativos. A democracia política herdeira do liberalismo, multipartidária e legitimada pelo sufrágio, parece traduzir, um mero conjunto de aparelhos ideológicos, sem conteúdo verdadeiramente democrático.

Numa perspetiva crítica da abordagem jurídico-formal da crise democrática, esta revela-se "insuficiente, coxa e fechada" (Silva, 2006) na medida em que o poder do Estado (Governo Central e Local) caracteriza-se pelo fechamento, impermeabilidade ou seletividade das lideranças político-partidárias ou organizações burocráticas detentoras do poder, através do estabelecimento grupos dominantes ou de pressão. A participação dos cidadãos na democracia de baixa intensidade é esporádica, distante (Santos, 1995), nula ou mesmo inexistente em cidadãos marginalizados (Silva, 2006). Como argumento sustenta-se que os mecanismos da democracia formal (jurídico -política) sejam articulados e conjugados de forma mais substantiva através de uma: prestação de contas *«accountability»*; revogação do mandato, informação, transparência, capacidade de participação e decisão no local de trabalho e /ou residência.

Guiddens (1999, pp. 68-73), de acordo com a proposta para uma terceira via social-democrata considera, que face à crise da democracia liberal é necessário uma resposta eficaz por parte do Estado e, simultaneamente, de renovação da sua legitimidade, num movimento contraditório entre a maior liberdade individual e novas formas de cidadania, onde a democratização parece suplantar a democracia. Uma crise assente em novas formas de legitimação e de recriação do Estado face à globalização, num movimento que designa de dupla democratização (descentralização descendente e ascendente), de reajustamento da autoridade do Estado através do combate à corrupção; melhoria da eficácia administrativa; recriação de novas formas de democracia; capacidade de gestão de risco (Held, 2009). Morrow e Torres (1997) na análise da emancipação presente no conceito de participação

democrática, enquanto conceito filho do Iluminismo, apresentam como constrangimento normativo as indústrias de cultura e da cientização da política, pelo que se impõem alternativas institucionais[46] libertadoras da emancipação da participação reprimida. Deste modo, entendemos que o aprofundamento da democracia impõe-se através direitos humanos, uma vez que sendo que "as desigualdades sociais com as respetivas vulnerabilidades socioeconómicas, políticas e culturais comprometem a democracia social, económica e política não só em termos nacionais e globais como também em termos locais e regionais" (Silva, 2006, p. 145), e pela valorização da ação do Estado na medida em que "O político e as (inter) ações estratégicas (de classe, de género, ou outra) devem ser revalorizados na compreensão e na explicação da diversidade de regimes em processos sociais e políticos" (Idem, pp. 126-127) pelo que se requerem formas complementares assentes em modelos de democracia direta, associativa e participativa.

Sousa Santos (1996) recorda-nos ainda que a intimidade entre o Estado e os grupos de poder cria o distanciamento, relativamente, aos setores sociais menos poderosos, a "*carnalização da política",* enquanto discrepância entre a produção legislativa e a realidade. Numa crise onde o aparente enfraquecimento do Estado Nacional, se carateriza pela privatização e desregulação da economia; retração das políticas sociais e a transnacionalização da economia transformam o Estado em unidade obsoleta. Paralelamente, o aumento do autoritarismo traduz a acumulação burocrática, ao mesmo tempo que se regista a devolução à sociedade civil de competências e funções atribuídas ao Estado (Idem, pp. 80-81). A crise ou bifurcação da contemporaneidade[47] remonta à revolução de 1968, podendo ser entendida como o resultado da "combinação de uma raiva com uma longa existência acerca

[46] A teoria crítica desenvolveu-se a partir de pressupostos epistemológicos sociocríticos. Esta teoria faz uma leitura política dos processos que ocorrem na organização, e uma análise sociopolítica e ideológica da mesma, procurando fazer sobressair uma escola como «construção social», uma organização, determinada tanto pela ideologia organizativa bem como pela própria ideologia social dominante. Na perspetiva critica a organização é uma realidade construída. Contudo esta concepção de organização enquanto realidade construída distingue-se das teses da perspetiva interpretativa por considerar que o processo de construção da organização é mediatizado pela «estrutura social existente». A construção da realidade, resulta de forças materiais e profundas que legitimam determinadas estruturas e condições organizativas realça o seu compromisso com a ação e a mudança organizacional, é fundamental o caráter contraditório das próprias organizações, como ponto de partida para a mudança (Benson, 1983, cit. por González, 1989, p. 97). Torna-se assim necessário o desenvolvimento de sistemas de participação política a todos os níveis de tomada de decisões organizativas, o discurso e reflexão critica libertada dos sistemas de dominação e distorção comunicativa existente. De acordo com teorização de Habermas (2000) na noção de esfera democrática encontra-se implícita a noção de conhecimento que, através de processos argumentativos permite chegar à verdade de modo impessoal (Idem). Um modelo assente no diálogo e nas competências comunicativas dos interlocutores de modo a evitar distorções.

[47] Na sua obra "*World System Analysis. An introductio*n", Wallerstein (2007, pp. 76-7) considera que a superação da crise em linguagem das ciências sociais designa-se de bifurcação, pois os atores são chamados a participar de forma coletiva para procederem a uma escolha histórica, também esta imprevisível.

do trabalho na economia-mundo combinada com o desapontamento perante a incapacidade dos movimentos anti sistema em transformarem o mundo" (Wallerstein, 2007, p. 84). Para os Estados, as dificuldades aumentaram sobretudo a partir de 1970, num sistema-mundo onde a finança se sobrepõe à produção e aos mercados voláteis, do " aumento do caos" (Idem, p.86), e onde objetivos eleitorais se tornam secundários.

Assim, e como se expresso no Fórum Mundial Social de Porto Alegre cujo ***slogan*** "um outro mundo é possível" (Idem, p. 86), revela-nos que a chave do debate na atualidade encosta na liberdade e na igualdade.[48] Nesta perspetiva, a clivagem será entre aqueles que pretendem a expansão da liberdade e igualdade e os que pretendem a criação de um sistema não libertário debaixo de um disfarce da vontade da maioria ou da minoria. Uma luta caracterizada pela opacidade, indutora da confusão e favorecedora daqueles que pretendem limitá-la. Uma ênfase na igualdade como conceito aponta para a necessidade das posições da maioria encorajarem a sua própria liberdade e a liberdade das minorias, onde num tempo de bifurcação e debate se abrem inúmeras possibilidades: sistema hierárquico determinado por critérios meritocráticos; democracia relativa ou um relativo sistema igualitário. Porém, a maior virtude radica não na resolução do debate, mas na polarização do sistema, ou seja, oferece "a possibilidade de criação, ou pelo menos a contribuição para a criação de algo que possa cumprir melhor as nossas possibilidade ou as possibilidades coletivas" (Wallerstein, 2007, p.90).

Tal como nos recorda Castells (2007, pp. 486-8) e embora os diferentes estudos pareçam comprovar a desconfiança dos cidadãos nos seus representantes, bem como um forte ceticismo em relação à política e aos políticos não significa descrença na democracia. Ao longo da modernidade, as instituições que se legitimaram no quadro da ideologia democrática do Estado-Nação liberal ou do socialismo do trabalho parecem não ter sentido nos novos contextos sociais, até porque "transformaram-se em estruturas vazias" (Castells (2007, p. 500). Não obstante, a expansão no último quarto do século XX da democracia liberal, o mesmo não se verifica no esvaziamento das suas estruturas, conduzindo a novas formas de participação e relação dos atores sociais, à transposição da legitimidade típica do Estado-Nação para formas transnacionais, cosmopolitas ou outras conducentes a novas formas de

[48] Uma abordagem que requer de acordo com Wallerstein a mudança da noção de maioria como população para uma maioria entendida como corpo legislativo, pelo que considera duvidoso que qualquer Estado no moderno sistema-mundo seja democrático. Por outro lado, a liberdade da minoria é diferente, pois representa os direitos dos indivíduos e grupos para prosseguirem com as suas preferências nos domínios em que não há razão para a maioria impor as suas preferências sobre os outros (2007, p. 88).

participação dos atores locais. Na nossa perspetiva, a escola não permaneceu imune a esta crise da democracia vivida no quadro do Estado-Nação repercutindo-se no seu interior as tensões e fraturas vividas no contexto da sociedade em geral. Parece-nos pois evidentes os contributos para compreensão da democracia capazes de nos permitir encontrar sentidos para uma participação mais efetiva na vida das escolas.

3.4 - Formas hegemónicas e contra-hegemónicas de democracia

Os valores fundantes da modernidade prendem-se com o princípio da liberdade e igualdade, enquanto garante de uma efetiva participação e de justiça social. Um sentido ético visível, desde logo, com Rousseau (O Contrato Social) ao afirmar que só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender a ninguém tão rico que pudesse comprar alguém. Ao longo do século XX, o debate centrou-se na dicotomia maioria/minoria, passando na década de 90 do século XX, para a questão da qualidade da democracia (democracia de alta intensidade).

Sousa Santos (2003), na análise dos pressupostos da democracia e da globalização refere-nos no âmbito da democracia contra-hegemónica "Paradoxalmente, a globalização enfatiza as formas de democracias locais, bem como de variações dentro do estado nacional, possibilitando a reemergência de formas participativas tradicionais" (Idem, p. 38). O debate contra-hegemónico reconstrói-se na segunda metade do século XX a partir da ideia da "Reinvenção da Democracia", sendo que "As preocupações na base das conceções contra hegemónicas são similares às hegemónicas mas com respostas diferenciadas, assentes na negação das formas homogeneizadoras da organização da sociedade e o reconhecimento da pluralidade humana" (Idem, p.45). A democracia no debate contra-hegemónico e numa perspetiva procedimental entende a "democracia como forma de vida humana" (Idem, p. 45), isto é como "gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade" (Idem, p. 44), num processo de resgate da ética da democracia fundante: a liberdade/igualdade /participação. Deste modo, a democracia como forma sócio histórica é resgatada pela rutura com as instituições e fórmulas tradicionais, através de uma nova gramática sociocultural, bem como pela articulação entre inovação social e institucional, no sentido de uma nova institucionalidade para a democracia (Idem, p. 45).

De acordo com os questionamentos atuais Held (2009), na perspetiva da teoria democrática e da sua relação com o Estado no contexto da globalização, defende uma democracia cosmopolita. Esta abordagem poderá ter implicações no quadro da autonomia do

Estado, pois visa o alargamento do exercício da participação cívica, nos processos de deliberação regional e global decorrente da própria globalização, condutoras de novas formas de relação e de legitimidade democrática, das decisões tomadas por organizações regionais e supranacionais. A sua constituição como resultado do acordo voluntário da comunidade de um território (Estado), afeta as categorias de consenso e de legitimidade, quando relacionado, com as fronteiras de território supranacional:

> "But the very idea of consent through elections, and the particular notion that the relevant constituencies of voluntary agreement and debate are the communities of a bounded territory or a state, become open to question as soon as the matter of national, regional and global interconnectedness is considered and the nature of a so-called 'relevant community' is contested" (Held, 2009, p.292).

O Estado-Nação, no contexto da globalização, embora manifeste vitalidade, vê a sua estrutura afetada pela interseção de forças nacionais, internacionais ou transnacionais, sendo a partir deste foco que a soberania dos Estados, a autonomia, pode ser analisado, isto é, partir da disjunção entre o domínio formal da autoridade política que os Estados reclamam para si próprios e as estruturas do Estado e do sistema económico regional e local Held (2009, pp. 295-303). Uma conceptualização que assenta na existência da disjunção entre o Estado democrático, como princípio, capaz de determinar o seu próprio futuro, e a economia mundo, as organizações internacionais e instituições regionais e locais capazes de constranger as opções individuais da Estado-Nação.

A democracia cosmopolita assenta na diferenciação entre soberania e autonomia do Estado-Nação no contexto da globalização, entendida como fenómeno multidimensional caraterizado por lógicas distintas capazes gerarem, simultaneamente forças de fragmentação ou integração, com reflexo na compreensão da democracia e soberania (Idem, p. 293). A globalização mudou a ação do Estado-Nação, tornando deste modo, a sua soberania cerceada pela internacionalização dos Estados ou seja "Global processes have moved politics a long way from activity which simply crystallizes first and foremost around state and interstate concerns" (Idem, p. 303).

A teorização em torno da democracia cosmopolita desenvolve-se em torno de quatro disjunções: Economia-Mundo; Regulação Interna e Supranacional; Lei Internacional; Cultura e Ambiente, percecionadas como forças capazes de alterar o âmbito e natureza das decisões dos decisores políticos de um território; das forças que condicionam a liberdade e a ação do governo e dos Estados, através de novos quadros legais e práticas administrativas. O conceito de soberania ao deslocar-se para lá do território do Estado-Nação influi nas conceções de

democracia e autonomia democrática, agora repensada à luz de estruturas regionais, locais e globais. "We live today at a fundamental point of transition. On the one hand, there are clear tendencies which are combining to weaken democracy and accountability within and beyond the nation-state (Idem, p. 303).

Numa conceção enquanto democracia cosmopolita impõe-se o aprofundamento da democracia em torno de nações, regiões ou redes globais (Idem, p. 305). Uma perspetiva que não pretende diminuir *per si* a capacidade do Estado mas reconhece-lhe a sua continuidade. Uma proposta capaz de garantir o alargamento do exercício da participação cívica nos processos de deliberação e tomada de decisão, no plano regional e global, concretizada através de uma: i) criação de uma rede de fóruns públicos democráticos, abrangendo cidades, Estados, regiões e a ordem transnacional; ii) efetivação da prestação de contas, capacidade política, administrativa e reguladora desde os níveis regionais e globais, consagradas nas constituições e declarações a vários níveis e afirmadas pela extensão da influência dos tribunais internacionais (Idem, pp. 305-6). Uma abordagem que recupera o princípio da comunidade de Rousseau, e da democracia participativa no plano local (recuperando as assembleias legislativas e representativas a nível nacional, regional e global) no sentido de uma nova ordem mundial, democrática como resposta a um défice democrático global:

> "A complex system of interests and wills was substituted for the former ideal of the political will, a model that proposed a unified agent. What results is a much more disseminated and differentiated type of economic and social regulation. The regulation has not disappeared, but it has lost its comprehensive scope, and above all, its legibility" (Idem, p. 226).

Rosanvallon (2006) na análise da democracia no espaço europeu conclui que, a reprodução do Estado-Nação bem como da democracia representativa no plano do global constitui uma fórmula inócua e limitadora do cosmopolitismo democrático (Idem, pp. 227-228).

Uma teorização entendida a partir da dissociação entre legitimidade e confiança, reflectida numa proposta, a que designa de «***Indirect Democracy***» (Idem, pp. 236-239),[49] por conseguinte, propõe-nos o desenvolvimento de esforços através da informação social e das instituições, compensando a erosão da confiança pela «institucionalização da desconfiança».

[49] A legitimidade é uma qualidade jurídica de ordem estritamente processual criada e completada pelas eleições. A confiança é diferente e mais complexa, pois remonta a uma espécie de "instituição invisível" que pretende solucionar três propósitos: i) alarga a qualidade da legitimidade adicionando ao caráter estritamente processual deste último, uma dimensão moral (integridade em sentido geral); ii) permite a prossecução da *continuidade no tempo* do alargamento da legitimidade após o momento eleitoral; iii) *a "internalização"* como a promessa de uma série de mecanismos de verificação e ratificação (Rosanvallon, 2006, pp.237-238).

Uma teoria fundada no estudo da história, o que lhe permitiu o reconhecimento, dos elementos indeterminados e contraditórios das estruturas da democracia (Idem, pp. 238-240):

- O caráter apolítico - A regulação que poderá escapar à tradicional oposição entre liberalismo e democracia, entre governo representativo e a democracia direta, bem como da tendência para uma legitimidade pouco visível e clara.
- Democracia indireta no sentido de "democracia civil" que em perspetiva promove formas de fragmentação e diferenciação, onde uma ordem coerente e imperativa da totalidade deve ser procurada.
- Reforço da tendência para a funcionalização da democracia participativa através de uma democracia de gestão, onde a opiniões dos atores é integrada no sistema de molde a ser executada, bem como a democracia expressiva entendida como elemento constitutivo da "boa gestão[50].

Como poderemos verificar através do **quadro n.º4**, o autor apresenta-nos um modelo de desconfiança cívica da democracia indireta, onde através da democracia de supervisão caracterizada pela i) permanência; ii) abertura aos indivíduos iii) alargamento do campo de intervenção da sociedade confere novas possibilidades de intervenção, aos Movimentos Sociais, no domínio da supervisão. Deste modo, a tensão central na democracia de mandato é suprimida no quadro de uma democracia negativa. Contrariamente, às maiorias políticas entendidas como agregativas e o voto como expressão mecânica, na democracia indireta, privilegiam-se as maiorias sociais, percebidas como reativas e heterogéneas, mais difíceis de criar, pressupondo por natureza um consenso passivo ou uma positiva e deliberativa concordância, pelo que uma autonomia e efetiva participação requerem a consolidação do direito público democrático.

Se é certo que o crescimento do poder social conduz a um certo retraimento da política, a proposta passa pela institucionalização e racionalização das formas de democracia indireta através de uma organização metodológica dos poderes de supervisão ou rejeição, existentes sob a forma de poderes sociais informais bem como por uma «politização» capaz de permitir projetos democráticos, conducentes a uma ação contínua da sociedade em si própria. A regulação política, não se constitui como governo institucional nem como forma de governança associada às funções de mercado e a extensão da regra da Lei. Uma abordagem assente numa Constituição Supranacional resultante do conjunto dos poderes sociais e da sua

[50] Patente em textos legislativos onde estão incluídas associações em programas públicos; ONG's e associações domésticas particulares que assumem funções de regulação democracia civil, porém insuficientes para explorarem a democracia indireta (Idem, p. 251).

institucionalização, tendo por objetivo o desenvolvimento de "*projetos democráticos"* da comunidade das nações de forma a manter presente a força da justiça e da lei "In sum, the goal is to pursue simultaneously, on different scales, democratic progress and the construction of a cosmopolitan order" (Rosanvallon, 2006, pp. 251-252).

Quadro 4 - Democracia indireta

Fundamentação: desenvolvimento de esforços através da informação social e das instituições – destinadas a compensar a erosão da confiança institucionalizando a desconfiança	
Modelos de desconfiança cívica da democracia indireta	
Exercício de mecanismos de supervisão	Democracia de supervisão: Atos de denúncia Atos de avaliação
Criação de instituições independentes blindadas na autoridade do poder executivo.	Democracia de saída: Criação de formas de regulação do Estado para neutralizar a esfera política que se acreditava ser influenciada por grupos de interesse.
Multiplicação dos poderes sancionatórios ou de rejeição	Democracia negativa
Características da democracia indireta	
Atração a um modelo de política judiciária,	Judicialização "funcional" do político Moral" da judicialização da política Judicialização da política como oposição em termos cada vez indiretos
Socialização e disseminação do poder legislativo	Os atributos originais do controle legislativo do executivo, são agora diretamente exercidos pela sociedade civil como o poder de investigar. O poder executivo sobrepõe-se ao legislativo contrariamente à perspetiva política clássica
As formas de democracia indireta conduzem à oposição entre liberalismo e democracia	Inventando uma nova "economia de desconfiança" e o equilíbrio de poderes, de acordo com o sentido que propõe para regimes modernos mistos.
Divisão sem precedentes de competências	Novo desenho da rede de verificação e de equilíbrios do modelo liberal (Rule of law e equilíbrio de poderes"
Introdução de características políticas do universo pré-democrático	Definição de Juízo como moral do poder e do bem comum; indiferença em relação aos interesses processuais (doutrina medieval,) Reaviva a noção de consentimento como não-interferência com o poder.

Fonte: Modelo construído a partir da proposta do autor (Rosanvallon, 2006, pp. 235-253).

Para concluir parece-nos que os direitos são intrínsecos ao processo democrático, logo pretende-se o desenvolvimento de uma democracia cosmopolita (Fernandes, 2006a; 2006b; Silva, 2006; Sousa Santos, 2004). Esta conceção considera como premissa o facto da democracia local, regional, nacional e global estarem profundamente associadas. A efetivação da democracia depende da capacidade das instâncias de poder se interrelacionarem. Neste sentido, é imperioso recuperar formas de democracia intensiva e participativa no plano local, de forma a completar as assembleias deliberativas e representativas a nível nacional, regional

e global, criando uma nova ordem política mundial onde todos os seus componentes e níveis sejam democráticos (Fernandes 2006b, pp. 117-118).

A proposta de Rosanvallon (2006) revela alguma potencialidade, quando transposta para o domínio das organizações escolares, designadamente, quando se refere aos mecanismos de rejeição, e da supervisão, designadamente no atual modelo de autonomia e gestão das escolas em Portugal, e mais especificamente do Conselho Geral. Contudo, parece não responder, totalmente, às questões da participação quando transposta para as comunidades, nem quanto ao contributo para o desenvolvimento de uma autonomia de escola, a partir da participação dos atores da comunidade educativa na definição das linhas de ação das políticas no âmbito do contexto dos territórios educativos locais.

3.5 - A democracia e a participação

A democracia tem sido analisada no âmbito de diferentes teorias, sendo que destacamos no nosso estudo a perspetiva Filosófica (Rousseau, 1762); Histórica (Rosanvallon, 2006); Teoria da Democracia numa perspetiva interpretativa (Held, 2009); Sociológica (Habermas; 2000; Sousa Santos, 1996, 1998, 1999, 2003a, 2004) o que nos permitiu, o fundamento concetual para a compreensão da participação.

Tal como referido no início deste capítulo, o conceito de democracia remonta à democracia Clássica Ateniense, porém é com Rousseau que se fundam as bases de uma democracia participativa enquanto sistema político, como o descreve na sua obra o Contrato Social (1762). Se é certo que o pensamento político da modernidade teve como precursores Hobbes, Lock, e Rousseau através do conceito de Contrato Social que corresponde "à narrativa matricial" com que o Iluminismo procurou responder às questões referentes à certeza e justiça, na base do novo projeto de sociedade (Sousa Santos, 2002a, pp.121-123). Um projeto que reflete a escolha humana e a possibilidade de uma escolha moral, capaz de responder à dialética entre liberdade, interesse individual e a forma como poderá facilitar a construção coletiva, isto é, o estabelecimento de uma obrigação política a partir da liberdade individual do sujeito. Se para, Hobbes (1650) o Contrato Social constitui "O instrumento por meio do qual o povo renuncia ao de natureza (...) e cria uma sociedade civil baseada na soberania absoluta do Estado" (Sousa Santos 2002a, p.123), John Lock opõe-se ao argumento Hobessiano, a mão invisível da autoridade, logo expressando a renúncia total por parte de todos e cada um dos membros da sociedade da totalidade dos seus direitos naturais e a

respetiva destituição unilateral, sem quaisquer contrapartidas, na pessoa artificial criada para os receber – o Estado Soberano (Held, 2009; Amaral, 1998).

A perspetiva de Rousseau, no Contrato Social e do seu contributo para a compreensão na Teoria da Democracia e da participação radica na natureza do seu ideal – isto é um sistema político participativo (Pateman, 2000), pois não pertence aos governantes, mas à comunidade. A participação na tomada de decisões, na perspetiva de Rousseau, visa sobretudo o desenvolvimento responsável de uma ação política individual e social. Assim, o Contrato Social expressa-se na vontade geral em cuja construção participam todos os membros dessa comunidade. No quadro da filosofia do Estado de Rousseau, os seus membros não se submetem ao grande Leviatã de Hobbes, mas a si próprios, assegurando a sua liberdade pela participação na elaboração da vontade geral, "The participatory process ensures that althought no man, or group, is master of another, all are equally dependent on each other and equally subject to the law" (Pateman, 2000, p.27). Deste modo, e se em Hobbes, a emergência da comunidade política é o resultado de uma total absorção dos direitos e liberdades individuais de cada um, transferidos na figura do soberano (Amaral, 1998, p. 129), para Rousseau a transição não acarreta a alienação dos direitos a favor de terceiros. A ideia de liberdade surge relacionada com a formação da vontade através da participação, ou seja "autonomía del pueblo como igual participación en la práctica de auto legislación" (Habermas, 2000, p. 598), ou seja apenas existe enquanto a vontade conjunta do povo, sendo que a questão central reside no "El ejercicio de la soberanía popular asegura a la vez los derechos del hombre" (Idem, p. 599). O Povo reunido em torno de um «Contrato Social» (Idem, p. 60) constitui-se como ação de indivíduos envolvidos diretamente, na criação das leis pelas quais as suas vidas são reguladas. Um ideal utópico, de Estado, que sustenta o exercício da soberania popular, no acordo de todos os membros na adoção de um princípio «a vontade geral» como fundamento da vida pública:

> "A political order offering opportunities for participation in the arrangement of public affairs should not just be a state, but rather the formation of a *type of society:* a society in which the affairs of the state are integrated into the affairs of the ordinary citizens" (Held, 2009, p. 45).

Uma conceptualização, excludente (subordinação da vontade da minoria sobre a maioria) e de segregação de grupos e género: mulheres e pobres (sem propriedade). Uma conceção de participação onde o exercício da democracia direta só possível, em pequenas comunidades. De igual modo, a participação na formulação da vontade, apresenta um alcance limitado, ao definir categorias para a participação através do consenso e de tomada de decisão

por unanimidade como princípio desejável, não obstante a aceitação do voto, e da regra da maioria. Para os teóricos de inspiração liberal ou liberais democratas (defensores da democracia representativa), o ideal participativo rosseauniano, não se aplica, pois não existe o "Cidadão Virtuoso". Contrariamente, para os defensores das teorias normativas como Habermas, a democracia, não assenta unicamente no voto ou no elitismo competitivo mas no princípio da moralidade política. Por conseguinte, a influência de Rousseau, não é tanto um atributo dos Estados reais, mas a forma como os mesmos se poderiam constituir.

No último quarto do século XX, encontramos novos contributos para a democracia participativa com Pierson (1986, 1995), Pateman (1970, 1985) e Macpherson (1977), inspirados pelo republicanismo de Rousseau e assente no princípio de que o igual direito à liberdade e autodesenvolvimento apenas pode ser adquirido numa sociedade participativa. Um ideal preocupado com a formação de uma cidadania conhecedora e interessada nos processos de governo, assente em formas de participação direta dos cidadãos na regulação de instituições, bem como na prestação de contas pelos partidos e dirigentes. Advoga-se o funcionamento participativo das estruturas parlamentares, especialmente, a existência de um sistema aberto capaz de garantir a opinião informada. Deste modo, considera-se a recombinação entre partidos competitivos e a democracia direta num sistema de prestação de contas e práticas de auto gestão (Held, 2009, pp. 210-213).

Por sua vez Pateman (2000) permite-nos distinguir três formas de participação, a partir da crítica de Habermas aos mecanismos de legitimação do Estado Moderno, nomeadamente: a participação plena (onde o poder é partilhado de forma real e individual); participação parcial (sendo que existe a possibilidade de influenciar as decisões embora sem participar nelas) e por último a pseudoparticipação. A conceção de uma sociedade participativa, impõe, a abertura às possibilidades de experimentação da participação, reforma radical das estruturas rígidas impostas pelo capital privado, relações de classe e/ou outras formas assimétricas de poder "É um ideal, um ideal com uma longa historia no pensamento político, que tem ficado longe da vista" (…) na historia contemporânea da democracia" (Idem, pp. 110-111).

Não obstante, o questionamento e a formulação de princípios da democracia participativa impõe-se a recolha de novos contributos, especialmente se entendermos a Escola como comunidade educativa, integrando diferentes grupos representativos, dessa mesma comunidade, influenciada por contextos heterogéneos e, frequentemente, impregnados pela desigualdade social. Se pensarmos que uma comunidade (educativa) pode (re) construir-se

(até simbolicamente, unindo sentimentos de pertença entre os seus membros), num processo de capacitação dos atores nos processos de deliberação, logo entendemos que a deliberação confere legitimidade aos processos resultantes da negociação, estabelecidas horizontalmente entre todos os atores, que em igualdade de circunstâncias, participam livremente numa ação que pode ser entendida como participação pública. Assim, parece-nos pertinente considerar uma abordagem, capaz de se opor a uma perspetiva prevalecente assente numa conceção procedimental da democracia. Uma abordagem ao paradigma da teoria de democracia, considerando o potencial emancipatório da democracia participativa, enquanto proposta mobilizadora de mudança da gramática social e cultural de democracia, permitindo a mudança do procedimentalismo (como método de constituição de governos), para uma prática societária no sentido de Habermas (2000), reproduzida no contexto da comunidade (educativa, enquanto território do Agrupamento de Escolas), pelo que optamos por uma opção teórica assente na democracia deliberativa como processo de participação de todos, no sentido da construção de uma solução coletiva e vinculante de todos os atores.

Face ao procedimentalismo instrumental da democracia de Bobbio (1987) Habermas formula a sua teorização, não como mandato do governo, mas como exercício de poder, isto é, enquanto processo de apresentação de razões entre iguais (Habermas, 2000, pp. 381-382). A formação da vontade, enquanto questão central da democracia deliberativa é entendida, sobretudo, como um conceito procedimental de democracia (Held, 2009, p. 233; Redondo, 2000, p. 11), capaz de permitir o desenvolvimento da solidariedade em espaços públicos autónomos distintos e de processos de formação da vontade, a partir da sua institucionalização em termos de Estado de Direito, constituindo-se como fundamento da sua afirmação face ao espaço do Mercado (Capital) e ao próprio poder administrativo:

> "Sociedades modernas satisfacen su necesidad de integración y su necesidad de regulación y control. Las implicaciones normativas saltan a la vista: la fuerza sociointegradora que representa la solidaridad, que ya no puede extraerse solo de la fuente que representa a acción comunicativa, ha de poder desarrollarse a través de espacios públicos autónomos extraordinariamente diversos y de procedimientos de formación democrática de la opinión y la voluntad, institucionalizados en términos de Estado de derecho; y a través del medio que representa el derecho ha de poder afirmarse también contra los otros dos mecanismos de integración de la sociedad, a saber, el dinero e y el poder administrativo" (Habermas, 2000, pp. 375-376).

Se na conceção Republicana a formação da vontade tem por objetivo a criação de uma sociedade como comunidade política[51], recelebrada a cada eleição e onde o governo integra essa comunidade que se administra a si mesmo, a perspetiva liberal, opostamente, entende que os resultados eleitorais legitimam o mandato dos eleitos. Por sua vez, a tese da democracia deliberativa constitui uma proposta distinta, pois radica num modelo ou ideal de exercício do poder político de caráter coletivo, estabelecido a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais:

> "Los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y la voluntad funcionan como importantísima esclusa para la racionalización discursiva de las decisiones de una administración y un gobierno ligados al derecho y a la ley" (Idem, p. 376).

Deste modo, a racionalização vai para além da legitimação, ao unir o poder à formação democrática da opinião e da vontade. Um processo de tomada de decisão como resultado de uma ação coletiva e vinculante, cabendo às estruturas comunicativas da opinião pública sentir os problemas que afetam a sociedade, permitindo: "La opinión pública así elaborada y transformada (conforme a procedimientos democráticos) en poder comunicativo no puede ella misma «mandar», sino solo dirigir el uso del poder administrativo en una dirección" (Ibidem).

Sem esquecer os princípios de Estado de Direito (**Ver quadro n.º5)**, a aplicação do princípio do discurso à forma jurídica, segundo a teoria do discurso de Habermas, enquanto modelo procedimental de política deliberativa rompe com os pressupostos do liberalismo, apresentando-se como proposta comunicativa, do interesse do todo da sociedade, a ser gerido pelo sistema político. Para Habermas (Idem), o abandono de uma conceção voltada para os interesses individuais – a filosofia do sujeito, significa que a soberania não necessita, nem fica confinada no Povo entendido em termos concretos, nem tão pouco é desterrada do anonimato das suas competências articuladas em termos de direito constitucional.

De acordo com a argumentação do autor, as formas de institucionalização do procedimento democrático constituem o critério pelos quais se traduz a realização do sistema de direitos, sendo que a legitimidade da política deliberativa se funda na "estructura discursiva de una formación de la opinión y la voluntad que solo puede cumplir su función socio integradora gracias a la expectativa de calidad racional de sus resultados" (Idem, p.381), logo, a variável nuclear é o próprio debate politico (Ibidem, p. 381).

[51] Por comunidade política entende-se uma associação voluntária de membros livres e iguais o que representa uma comunidade jurídica moderna, quer dizer a comunidade de destinatários das normas que compõem um sistema de direito positivo assente sobre o «sistema de direitos» (Redondo, 2000, p. 12).

Quadro 5: O sistema de direitos de acordo com Habermas

SISTEMA DE DIREITO **Reconstrução de uma génese lógica**	
O Princípio do Discurso (Única forma de normatividade)	**Forma Jurídica** (Integra uma explicação funcional)
A aplicação do princípio do discurso à forma jurídica: (Produção de cinco categorias de direitos)	
• Direitos e liberdades individuais; • Direito de pertença a uma comunidade jurídica; • Direito referente à racionabilidade jurídica;	• Definição da personalidade jurídica.
• Direitos políticos;	• Juridificação das condições de produção legítimas e regulação do processo político de que resulta o poder capaz de impor o direito.
• Direitos sociais.	• Assegura as condições materiais de existência capazes de assegurar o sujeito jurídico, livre e igual.

Legenda: Reconstrução de uma génese lógica presente nas constituições históricas do mundo moderno, para o qual utiliza o argumento do discurso e o argumento do princípio da forma jurídica Esquema por nós desenvolvido a partir de Habermas (2000, pp. 9-10).

A democracia deliberativa entendida enquanto procedimento político e público promove o funcionamento das práticas democráticas que envolvem a sociedade e define os seus termos (legislação) através do qual se pode realizar de uma forma justa. Deste modo, a formação da vontade (articulada em termos democráticos) relaciona-se com a formação informal da opinião, da qual a democracia deliberativa se nutre. A política deliberativa não discorre de forma autárquica através da deliberação e tomada de resoluções reguladas por procedimentos, mas impõe-nos o conhecimento do sentido, do papel e posição dos procedimentos democráticos de forma a encontrá-los numa sociedade complexa.

Tal como em Rousseau, o propósito da democracia deliberativa pretende o desenvolvimento da cidadania, pois não se centra apenas nos contextos da formação da opinião, mas também nos mecanismos em torno dos quais se desenvolve a democracia "Rousseau ideal system is designed to develop responsible, individual, social and political action through the effect of the participatory process" (Pateman, 2000, pp. 24-25).

A "reinvenção da democracia" na formulação de Sousa Santos (2003), parte de aspetos identificatórios presentes nos processos de elaboração do Orçamento Participativo[52]

[52] Santos e Avritzer (2003) demonstram as potencialidades do orçamento participativo (OP) incrementado pela Assembleia Constituinte (Artigo 4º, e 29º da Constituição de 1988) ao aumentar a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas, do Brasil.

(OP), onde se articula o modelo de democracia de baixa intensidade (representativa) com os processos de deliberação, em contexto local:

- Participação aberta a todos os cidadãos que se encontram em igualdade de circunstâncias;
- Combinação entre democracia direta e representativa;
- Alocação de recursos para investimentos compatibilizando as decisões e regras definidas pelos participantes de acordo com as exigências técnicas e legais em vigor (Santos & Avritzer, 2003, pp.56-57);
- Nas Assembleias Regionais onde a participação é individual, aberta a todos os membros da comunidade e as regras de deliberação e decisão estabelecidas pelos próprios membros é considerado o princípio distributivo, bem como o estabelecimento de mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e deliberação e o poder público.

Deste modo o debate passa a centrar-se na conciliação entre a democracia representativa e democracia participativa, sendo que na abordagem ao OP, poderemos considerar duas fórmulas possíveis (Avritzer, 2003):

- Coexistência: A democracia representativa a nível nacional coexiste com a democracia participativa a nível local, acentuando determinadas características participativas.
- A complementaridade: Articulação mais profunda entre democracia participativa e democracia representativa.

Uma abordagem que pressupõe o reconhecimento do procedimentalismo participativo, bem como das formas públicas de fiscalização da ação do governo, isto é a da possibilidade do processo de deliberação pública substituir parte das formas do modelo hegemónico de democracia (Avritzer, 2003, p. 65). Neste processo da democracia participativa, é ainda considerada a causalidade entre o fortalecimento da democracia local e uma renovação cultural associada a uma nova institucionalidade política, designadamente a inclusão social e a pluralidade cultural. Na análise dos contextos de produção dos aspetos distintivos verifica-se que a coexistência é mais frequente nos países centrais, enquanto a complementaridade começa a emergir nos países semiperiféricos e periféricos.

As novas democracias permitem a emergência de "novíssimos movimentos sociais, no sentido de que o local deve transformar – se num local de experimentação distribuição e cultura" (Idem). Face a uma posição hegemónica de democracia, impõe-se a reinvenção da

democracia (Sousa Santos, 2003), alicerçadas na participação local das comunidades, capazes de assumir o protagonismo necessário, no sentido da mobilização dos diferentes setores sociais interessados na realização das políticas públicas, reivindicando soluções alternativas baseadas na participação de todos os cidadãos, em igualdade de circunstâncias. Um processo caracterizado por dificuldade, pois como referia Habermas, (2000, pp. 402-403), os diferentes contextos sociais e culturais, de certo modo restringem a ação e interpretação dos atores, mas são eles simultaneamente, que abrem o horizonte para interações e interpretações possíveis:

> "Enguanto entendemos del modo propuesto la «sociación» intencional como algo mediado comunicativamente, ya no contamos con seres sin cuerpo, inteligibles, que todo lo sepan y, por así decir, libres de contexto, sino con atores finitos, ligados a sus cuerpos socializados en formas concretas de vida, localizados en el tiempo histórico y en el espacio social, implicados en las redes de la acción comunicativa, los cuales al interpretar en cada caso faliblemente su propia situación, no tienen más remedio que nutrirse de los recursos de su mundo de la vida, de los que no pueden disponer a vontad" (Idem, p. 404).

3.6 - Participação nas instituições educativas

A democracia como participação está presente na teoria democrático-pluralista; na teoria elitista da democracia; na teoria da democracia do ordo-liberalismo e na teoria da democracia como participação, entre outras (Held,2009). A participação democrática diferencia-se da participação científica na medida em que a primeira entende como componentes estruturais: a cultura, sociedade e personalidade. Os processos de reprodução cultural refletem-se nos processos de integração social, enquanto definidores da razão da maioria e legitimação da tomada de decisões (Sabirón Sierra, 1999). As preocupações com o conceito de democracia e da sua relação com a participação constitui-se como tema recorrente, na literatura. Em meados da década de 70, dois terços do mundo viviam sob regimes autoritários, tendo-se verificado a expansão progressiva da democracia liberal. Um processo de duplicação do número de democracias, que nos coloca perante, o que Guiddens (2006) designa de paradoxo da democracia. A emergência do conceito de participação ocorre, sobretudo, na década de 70, como resultado de um longo processo de transformação (Pateman, 2000, pp. 1-4):

- O contributo da perspetiva clássica assente na participação máxima dos cidadãos, bem como da necessidade de revisão;
- Preocupação com a estabilidade política decorrente do surgimento dos regimes totalitários;
- Crescimento da industrialização e emergência de modelos burocráticos na organização;

- A expansão da sociologia política.

Como contributo da industrialização crescente, para este conceito, refira-se a Teoria das Relações Humanas (Elton Mayo, 1924; 1933) e posteriormente, a Teoria da Democracia Industrial e a Teoria da Democracia Organizacional, presentes nos modelos autogestionários ou cooperativos. A realização de estudos, relativos à participação dos trabalhadores nas organizações tem sido efetuada, considerando os conflitos entre o trabalhador e a organização formal (Argyris, 1979); os efeitos da gestão na conduta laboral (MacGregor, 1979); o comportamento dos grupos no seio das organizações (Likert, 1967); a necessidade de gerar entre os empregados sentimentos de bem-estar social e individual (Hertsberg, 1966), a coesão do grupo não está diretamente relacionada com a produtividade, podendo até revelar-se disfuncional (Chiavenato, 1993). Na teoria das Relações Humanas, a participação parece não ter por finalidade o aumento da satisfação económica, social ou ética dos trabalhadores, mas a melhoraria dos processos de tomada de decisão e da eficácia (Santos Guerra, 2000).

A investigação no domínio das teorias organizacionais parece demonstrar a importância da racionalidade, autonomia e estratégia dos indivíduos dentro das organizações, nomeadamente, nos modelos Japoneses (Bilhim, 2001; Barroso, 1998a; Barroso, 1998d; Teixeira, 1995). Na democracia industrial o poder caracteriza-se por formas de autogestão, de participação nos conselhos de administração, otimização da produtividade pela coordenação do esforço coletivo. Nas organizações caracterizadas pela democracia organizacional defende-se que estas têm de incorporar a tomada de decisões, a promoção da mudança, a resolução de problemas e a inovação de recursos intelectuais, a originalidade de todos os membros da organização. A gestão participativa na democracia organizacional, de acordo com os estudos empíricos produzidos parece radicar em duas proposições: a participação como instrumento para aumentar a produtividade; a participação como valor em si próprio e por si próprio (Mintberg, 1999, pp. 230-232).

Na abordagem efetuada por Pateman (2000) a participação constituiu uma moda entre os teóricos da democracia industrial (Idem, p. 53), sendo que a partir dos estudos empíricos efetuados nessa área, entende que deve ser examinada considerando o argumento da eficácia política (Idem p. 54). De facto, a participação na teoria da democracia assume expressões diferenciadas. Assim e dado o contexto do presente tema de investigação parece-nos necessário contextualizar a participação, enquanto atributo da própria democracia nas organizações escolares, pois como nos recorda Santos Guerra (2002a):

> "A palavra participação é um termo "guarda-chuva", sob o qual se escondem muitos conceitos de diversos conteúdos semânticos. A primeira coisa a fazer

> é delimitar a aceção a que vamos circunscrevê-lo nestas linhas. A natureza da participação escolar tem que situar-se no contexto institucional em que se desenvolve" (Idem, p. 10).

De acordo com esta premissa, retomamos a argumentação de Pateman, no quadro de uma democracia participativa, designadamente a ideia de um sistema político participativo: participação dos cidadãos na tomada de decisões; um sistema que admite a representatividade como forma de assegurar os interesses individuais; um sistema assente no desenvolvimento social e individual de uma forma responsável através da ação política, em suma um projeto político que visa uma ação social responsável através da participação (Idem, 2000, p. 56). Na procura da construção de um conceito da participação nas escolas, começamos por tecer algumas considerações. As Escolas são uma organização dificilmente comparável a outras organizações, devido a vários fatores como: caráter particular, indefinição de objetivos, configuração das equipas de pessoal, a intervenção de diferentes elementos internos e externos, a existência de etapas, os valores que a configuram, a variedade de instituições ligadas ao sistema educativo e à sociedade (Santos Guerra, 2003). Nas organizações escolares, a participação assume distintas dimensões, desde a possibilidade de tomar parte ativa, na elaboração e desenvolvimento do processo educativo (Muñoz & Roman, 1992); como a ação de intervir nos processos de planificação, execução, avaliação de determinadas tarefas que se desenrolam na escola (Antúnez & Gairín, 1996), não apenas como dimensão organizativa ou funcional, mas simultaneamente, educativa e profissional (Santos Guerra, 2002b).

A democracia pode diferenciar-se pelo grau de «***in put***» necessário para obter determinado ***«out put»,*** e não obstante, professores, pais, e alunos participarem nos órgãos de gestão, tal não se traduz necessariamente em influência decisiva sobre a organização das escolas ou do ensino, podendo constituir-se como estratégia de manipulação de conflitos, que associada à questão da autonomia de escola assume-se como uma das suas formas retóricas (San Fabián, 1996). O estabelecimento de uma relação entre a participação e o conceito de comunidade educativa pode ser efetuado a partir de duas abordagens distintas: numa perspetiva da gestão racional da organização e dos recursos humanos ou numa perspetiva estruturalista, isto é, a partir do estudo dos sistemas sociais. A perspetiva estruturalista, não pode desvincular-se da compreensão profunda dos processos comunicativos, culturais, conflitos e poder que se desenrolam na organização, na medida em que a participação, não é um problema técnico mas um direito democrático, humano e ético (López, et. al, 2003).

Na análise da participação nas organizações escolares, Ball (1989) considera que a autonomia, constitui uma confortável ilusão**,** que alimenta a independência profissional dos

professores, mas que restringe o regime institucional da escola, num compromisso entre a liberdade e o controlo, contribuindo numa perspetiva retórica para o reforço da integração dos indivíduos na organização, potenciando a eficácia e subordinando, a ação do individuo ao controlo da organização. Neste sentido, a autonomia assume uma função ideológica e de controlo. A ilusão de liberdade promove a pseudoparticipação e a ilusão do controlo logo, as formas de participação relacionam-se com os estilos de liderança dos diretores (**Ver quadro n.º6)**. O diálogo é considerado crítico e problemático para o controlo da organização, pelo líder. Em qualquer dos casos estamos perante uma pseudoparticipação e não perante uma participação efetiva na tomada de decisões.

Quadro 6: Formas de participação na tomada de decisão

Estilos de liderança	Formas de participação	Resposta à oposição	Estratégias de controlo
Autoritários	Suprimir a expressão pública	Suprimir o diálogo	Isolamento, ocultamento, e secreto
Administrativos	Comités, formais, reuniões e grupos de trabalho	Apaziguamento	Estruturação, planificação, ordem do dia, tempo e contexto
Interpessoais	Cartas informais, consultas e conversas pessoais	Fragmentação e compromisso	Atuações privadas de persuasão
Antagónicos	Reuniões públicas e debate aberto	Confronto	Atuações públicas de persuasão

Fonte: Construído a partir de Ball (1989, pp. 97-123).

Segundo Popkewitz a participação de diferentes grupos da comunidade (elementos dos conselhos escolares, sindicatos de professores e administradores), nas escolas, constitui uma forma de participação legitimada pelo interesse político. A mudança e o bem de todo o grupo serão alcançados, através da prossecução de interesses individuais, sendo que nos processos de regulamentação das sociedades ditas modernas, pressupõe-se que os interesses individuais sejam regulados «articulados», através de grupos e associações, colocando-se ao legislador a questão de que forma é que os interesses inerentes a cada um e a competição resultante destes e de que forma as políticas públicas traduzem o resultado das negociações, logo "o critério da participação é o da inclusão do interesse como definido pelo grupo ou papel" (Popkewitz, 1997, p. 227). Ainda na revisão da literatura, podemos considerar diferentes níveis de participação, nas organizações escolares, que vão da não participação à participação máxima (Gento Palácios, 1994; 1997; Antúnez & Gairín, 1996; Muñoz &Roman, 1992), ideias que procuramos sintetizar e apresentar no **quadro nº7**. Neste modelo, a participação só surge no grau cinco, (codireção) e no grau seis (democracia direta ou autogestão), onde só uma verdadeira autonomia de escola permite o seu exercício efetivo. Um processo de tomada de decisão participativo requer, uma liderança democrática promotora de

projetos e iniciativas; revele coerência com as próprias atitudes e condutas; facilite a informação; seja consensual; formule com clareza metas; assegure o entendimento entre todos; identifique as dificuldades existentes e vincule propostas tendo em conta a melhoria do nível de aprendizagem do aluno (Antúnez & Gairín, 1996).

Quadro 7: Níveis de participação nas Instituições Educativas

Grau	Tipo	FORMA
1	Informação	Subordinados informados, diretamente pelo superior hierárquico
2	Consulta	Subordinados são ouvidos antes da tomada de decisão
3	Elaboração conjunta de projetos	A direção reserva-se o direito de os aceitar, alterar ou recusar;
4	Delegação	Competências delegadas no âmbito de limites estabelecidos
5	Codireção	Participação na tomada de decisões através de órgãos colegiais;
6	Democracia direta ou autogestão	Tomada própria de decisões, aplicação e controle sem referência à autoridade externa

Fonte: Elaboração própria efetuada a partir da revisão da literatura.

A participação, na democracia participativa, fundamenta-se, na necessidade de intervenção de todos os membros da comunidade educativa nos processos de organização e gestão, justificados, pela lei, mas sobretudo pela complexidade da escola, que reclama uma ampla participação de todos. Vários autores sustentam a ideia, de que as políticas de participação e autonomia assentam em dois tipos de discurso: o discurso administrativo e o discurso participativo de inspiração democrática (Angus, 2001; Anderson & Dixon, 2001; Bolívar 1999; Hargreaves 1998; López, et. al. 2003).

No primeiro, a reestruturação emerge como forma de controlo burocrático ou uma visão instrumental da participação (melhoria do clima social da organização e de satisfação no trabalho), tendo por objetivo uma maior vinculação entre a escola e as comunidades, com o objetivo da produtividade, impondo-se na gestão escolar a participação do usuário do serviço (Sabirón, 1999). Neste modelo, a eficácia e a qualidade do sistema ou do serviço requerem a participação como forma de legitimação das próprias deficiências do serviço. Num discurso participativo e democrático pretende-se sobretudo a reconstrução sociocrítica da escola.

Segundo López, et. al. (2003) o argumento para a participação situa-se numa reconceptualização da escola, enquanto espaço de trabalho coletivo e interdependente capaz de permitir a reconstrução dos contextos de trabalho, à imagem de uma comunidade democrática. Nesta abordagem, a participação é entendida, como processo de aprendizagem, ativa e socialmente crítica. Isto é, uma escola comunidade educativa alicerçada na participação de forma a permitir, de acordo com Antúnez e Gairín (1996) o desenvolvimento de uma verdadeira autonomia, através da diminuição do erro e na tomada de decisões mais

criativa, aumento de informação e acesso à informação por parte de todos os membros da comunidade educativa, realização de mudanças culturais, promoção do debate, aumento da transparência na gestão das escolas, eliminação progressiva de atuações autocráticas, aumento do conhecimento dos membros da comunidade educativa da realidade institucional.

Retomando Pateman (2000) e o argumento centrado na teoria da democracia participativa, esta só é efetiva quando os indivíduos participam na tomada de decisões da organização, deste modo e suportando-se nas evidências empíricas recolhidas, distingue três formas distintas de participação: pseudoparticipação, participação parcial e participação total (Idem, pp.56-63). Por oposição à conceção de participação na democracia industrial, entendida como processo no qual as partes procuram influenciar a tomada de decisão, contra-argumenta dizendo "to be in a position to influence a decision is not the same thing as to be in a position to (to have the power to) determine the outcome or to make that decision" (Idem, p.70). Consequentemente, a participação total remete para a participação na tomada de decisões que afetam a gestão da política da empresa, enquanto a participação parcial traduz-se numa desigual distribuição de poderes. Nesta conceptualização, a noção de pseudoparticipação revela-se fulcral, pois passa sobretudo por uma tentativa de legitimar as opções políticas, pela auscultação dos intervenientes sem que isso tenha resultado no seio da organização (Idem, p.69).

A participação enquanto valor da democracia participativa assume um significado político e simbólico, enquanto projeto político, democrático, de afirmação de vontades, inibidor de «certos poderes», e como instrumento de ação, na dinâmica política e organizacional (Lima, 1998). Esta conceção abrange o conflito e o consenso, enquanto direito e dever cívico e princípio para a própria organização, devendo ser analisada a partir dos seus atores. Segundo este modelo consideramos a participação consagrada e participação decretada, enquanto derivada de orientações externas ou produzidas no exterior da organização; participação não formal regulada por regras não formais; participação informal regulada por regras informais conforme o **quadro nº8**.

Quadro 8: Critérios e tipologias da participação

Critérios	**Democraticidade**	**Regulamentação**	**Envolvimento**	**Orientação**
Tipologia da Participação	Direta Indireta	Formal Não formal Informal	Ativa Reservada Passiva	Convergente Divergente

Fonte: Lima (1998). Adaptado.

Nesta categorização, o critério da democraticidade permite a diferenciação entre participação direta e indireta. A regulamentação da participação é considerada como condição operativa, e de salvaguarda dos interesses dos atores, engloba a participação formal estabelecida de acordo com um quadro normativo e jurídico pré-estabelecido; a participação não formal reportada, a regras menos estruturadas, criadas a partir do interior e dos atores da organização, podendo estar em consonância com as legalmente definidas ou serem contraditórias; quanto à informal rege-se por regras não estruturadas formalmente, produzidas no interior da organização. O «envolvimento», enquanto critério da participação permite classificar o modo como o ator ou grupos de atores participa na organização considerando a participação ativa, reservada e passiva. A primeira caracteriza as atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização de um ator, isoladamente, ou de um coletivo de atores. A reservada situa-se entre a ativa e a passiva, caracteriza-se por ser menos voluntária, manifesta padrões de conduta reservados e quando evolui para formas de participação ativa, fá-lo por questões de imperativo. A participação passiva caracteriza-se pelo desinteresse, alheamento ou alienação; absentismo; falta de comparência a reuniões dificuldades na eleição, resistência à aceitação de cargos, descrença na possibilidade de influenciar as decisões. Por último, no critério orientação, a participação rege-se pelos objetivos determinados pela organização, distinguindo-se a tipologia convergente, quando orientada para a realização dos objetivos, sendo os mesmos reconhecidos como norma pelos atores participantes e divergente quando estamos perante uma rutura, ainda que transitória com esses objetivos.

Capítulo 4 - Da autonomia à autonomia nas instituições educativas

Introdução

Nos anos 70 e 80, a investigação sobre o Estado e as políticas educativas centraram-se na autonomia relativa do Estado (Polantzas, 1978, cit. por Morrow & Torres, 1997), abandonando a sua conceção enquanto "organização militar e administrativa" que controla o território do Estado-Nação[53]. A agenda educativa, ao incorporar as influências da economia e política, refletiu a transformação do papel do Estado e dos processos de decisão política, na administração educativa. Na aceitação do argumento de que a esfera política abrange a ação, quer dos membros do governo quer da ação de indivíduos ou grupos externos que a procuram influenciar (Guiddens, 2007), diríamos que o papel da sociedade civil tornou-se mais interventivo ao mesmo tempo que se verificou o reconhecimento da centralidade da comunidade nos processos de tomada de decisão da escola, como centro da gestão. Uma vaga de descentralização e autonomia das escolas indissociável do movimento da autonomia, da sociedade civil face ao Estado, ou das regiões perante o poder central (Bolívar, 1999).

A análise das políticas educativas em diferentes países da OCDE, na década de 80 e 90 revela a existência de tendências comuns (Kallen, 1996), sendo que na administração dos sistemas educativos, se assistiu à delegação ou devolução da autoridade da administração central em direção às bases e ao reforço da autonomia de escola, num processo de desmantelamento generalizado das burocracias centralizadas, substituindo-as por formas delegadas de gestão (Smyth, 2001). Neste contexto, Popkewitz (2000) usa o conceito de cenário educativo para explicar as alterações na relação de poder entre a Escola e o Estado, a deslocação do poder e das posições sociais dentro da educação e entre conceitos dicotómicos como: a) Centralização do Estado ou descentralização; b) Privatização e comercialização do Estado Social. São estes cenários, que caracterizam as opções de cada país no sentido da descentralização, usando argumentos diversos como: a) resultantes de processo sócio-histórico e político; b) políticos; c) instrumento político de gestão do conflito social e de legitimação compensatória; d) racionalidade e eficácia do sistema; e) potenciador das aprendizagens; f) favorecedor da democracia e participação.

A reflexão em torno do conceito de autonomia, não pode deixar de evocar o sonho e o desejo de liberdade individual ou coletiva, que acompanhou o Homem e as suas

[53] A autonomia relativa do Estado, que não é uma característica fixa de todo o sistema governamental, considera que a formulação dos objetivos do Estado bem como a sua capacidade para os implementar não traduzem as exigências de grupos sociais, classes ou da sociedade. Numa visão mais radical defende-se que o Estado e a ação estatal atuam de acordo com sentidos distintos de grupos de interesse ou de pressões sociais.

comunidades ao longo da história da humanidade, num processo onde a liberdade outorgada e as verdadeiras práticas autonómicas, se confundem no próprio discurso da autonomia. Assim, ao longo deste capítulo, apresentamos os diferentes posicionamentos no âmbito da definição do conceito de autonomia, seguindo a proposta de Formosinho et. al., (2010). Uma abordagem no quadro da sociologia da ação bem como sua da conceptualização dentro de uma teoria do Estado. Procuraremos colocar em evidência a clarificação de termos, designadamente numa perspetiva jurídica, pois a outorga da autonomia das escolas, se por um lado é uma construção da comunidade educativa, não deixa de ser igualmente determinada e limitada na sua ação pelos contextos legislativos.

4.1 - Políticas educativas e a autonomia das escolas

A ideia de autonomia das escolas é aceite em quase toda a Europa como princípio. Um consenso resultante de três décadas de mudança iniciada nos anos 80, impulsionada ao longo dos anos 90, registando-se na atualidade novos desenvolvimentos. O projeto de desenvolvimento encetado após a II Grande Guerra Mundial privilegiava a modernização, como ideal universal e o progresso económico enquadrado num "espaço nacional que constituía a unidade política fundamental para a mobilização das populações e para se atingir o ideal da modernização" (Teodoro, 2008, pp. 24-25). Na segunda metade do século XX verificam-se movimentos distintos na formulação das políticas educativas (Morgado, 2000; Barroso, 1999a), tendo nos anos 50, a administração educativa intensificado em diferentes países a sua relação com os objetivos de desenvolvimento social e económico, utilizando técnicas de gestão empresarial ao serviço da educação (Carbonell & Mesanza, 1996), esquecendo-se muitas vezes "que su objetivo prioritario el de la educación de los alumnos y no el criterio de rentabilidad basado en estudios de costes" (Martin-Moreno, 1989a, p. 26, num modelo caraterizado pela uniformização e homogeneização dos processos de ensino-aprendizagem (Barroso, 1998b).

A partir da década de 80, a ação das práticas neoliberais na reorganização das sociedades e das relações sociais passa a definir-se em torno de três objetivos específicos: i) a redistribuição da riqueza entre as elites dirigentes obtida pela reestruturação das formas de governação; ii) transformação dos sistemas educativos iii) colapso da educação como monopólio do setor público, permitindo a abertura do investimento estratégico às empresas lucrativas (Robertson, 2007, pp. 14-15). Neste processo de globalização hegemónica, a alteração da relação entre Estado e educação resulta da mudança nas conceções do Estado

(Estado Forte *vs.* Estado Fraco) traduzindo-se na transferência de diferentes níveis de responsabilidade para o local, assegurando a "manutenção do papel do Estado como principal garante da articulação dos interesses sociais e a representação de grupos e classes que se beneficiam ou sofrem com os processos de modernização e formação de políticas públicas" (Burbules & Torres, 2004, p. 28). O gerencialismo neoliberal remete para uma desresponsabilização do Estado na administração dos recursos na medida em que:

> "A justiça social, a qual está sendo substituída por uma fé cega no mercado (por apelos a mais privatizações de escolas, por "escolhas " e "vales") e pela esperança que o crescimento económico gere um excedente para ajudar um pobre, ou que a caridade privada assuma aquilo que os programas estatais deixam de fora" (Idem, p.15).

A reforma ***top down*** de controlo do currículo e das escolas através de avaliações externas e dos resultados (Hardgreaves & Shirley, 2009; Morgado, 2000) conduziu à cristalização de sistemas educativos, incapazes de responder aos desafios colocados aos Estados. As mudanças decorrentes da necessidade de atribuir autonomia às escolas, levou à redefinição da escola como serviço público (princípio da equidade social) ou como mercado (Codd, 2001), isto é à dicotomia entre práticas neoliberais e ao imperativo de justiça social **(quadro nº 9).** A década de 80 e 90 foram marcadas pelo domínio do "thatcherismo e o reganismo", reconvertidos no marco de referência ideológico da reestruturação do Estado, através da redução do alcance do Estado Social, reorganização dos sistemas educacionais. Uma conceção marcada pela racionalidade económica, onde os alunos são entendidos como capital humano que requerem competências para competirem no âmbito do mercado de trabalho (Robertson, 2007; Apple 2004; Codd, 2001).

Quadro 9: Neoliberalismo *vs.* Justiça Social

	Utilitarismo Liberal Mercado	**Justiça Social Equidade**
Objetivo social primário	**Eleição/escolha**	**Equidade**
O que se distribuí	Educação como bem preferido	Educação como bem social primário
Princípio distributivo	Utilidade: otimização dos benefícios / maiores disparidades	Equidade: a desigualdade justificada em benefício dos desfavorecidos
Critério para atribuição de recursos	Investir para maximizar os lucros	Melhorar as oportunidades
O resultado educativo	Maior produtividade educativa	Distribuição justa dos benefícios
Efeito social	Aquisição desproporcionada dos recursos pelos mais favorecidos	Redistribuição dos benefícios para todos.

Fonte: Codd (2001, p. 194).

As políticas educativas desse período caraterizam-se por uma descentralização mobilizadora do local, na ideia de eficácia, pela liberalização social e escolar. Uma vaga indissociável do movimento da autonomia da sociedade civil face ao Estado, ou das regiões perante o poder central (Bolívar, 1999). Porém, a descentralização reclamada enquanto

bandeira de grupos mais progressistas (defensores da democracia direta e participativa) reconverte-se em fórmulas diferenciadas como: delegação da autoridade aos "gerentes" educacionais; a definição de objetivos avaliados pelo poder central; o controlo dos resultados; e o atendimento aos cidadãos-clientes (Smyth, 2001; Teodoro, 2008).

A crise do Estado Providência a partir da década de 80, bem como o estabelecimento de políticas neoconservadoras da segunda via redefinem os cidadãos como clientes, consumidores e produtores (Hargreaves & Shirley, 2009), verificando-se em países como a Austrália, Canadá, Reino Unido, e Estados Unidos, em maior ou menor grau a imposição prescritiva de medidas educativas como o aumento da competição entre as escolas através da publicação de rankings; currículo oculto; reforço da fidelidade ao currículo de forma a atingir os objetivos impostos para a literacia ou matemática; objetivos políticos e definição de tempos para a melhoria dos resultados; aplicação de medidas sancionatórias como a mudança de professores, de diretores e fecho de escolas face à persistência do fracasso; substituição em traços gerais da formação profissional pela formação em serviço de acordo com as prioridades do governo (Hargreaves & Shirley, 2009, pp. 8-9).

4.1.1 - Agenda neoliberal e o New Public Management

A centralização revelou-se como forma predominante nos sistemas educativos dos países do sul da europa, onde as escolas se constituíam como meros executores da administração educativa (Fernandes, 2005, p. 54). Um modelo a que Formosinho chamou de Escola Serviço Local do Estado (1988) e que se define por margens de autonomia limitadas, um forte controlo externo, fundado na desconfiança na direção das escolas e nos professores, onde a delegação de competências reduzia os atores a meros executores das decisões emanadas do poder central, logo não é possível falar de projetos inovadores, originais e autónomos (Antúnez & Gairín, 1996, p. 14).

Na descentralização da administração educativa o "Estado não se limita a partilhar os seus poderes, competências e recursos com as autarquias, mas fá-lo, simultaneamente, com as escolas" (Barroso, 1997, p. 13). O reforço da autonomia de escola impõe-se no quadro das teorias do Estado, pela redefinição das conceções de poder e funções do Estado, ao nível do poder central e regional, pela transferência de competências para as autarquias e corresponsabilização da sociedade local. A autonomia das escolas não pode centrar-se unicamente na esfera normativa, enquanto transferência de competências para a periferia do sistema (Barroso & Pinhal, 1996), pois esta é sobretudo o resultado de um processo

construído a partir de diferentes atores que entendem o local, como centro de decisão e negociação, num movimento de conquista de autonomia e de exercício local do poder. A descentralização e a autonomia no quadro de uma teoria do poder do Estado, não pode ser entendida da mesma forma no modelo Anglo-saxónico ou nas culturas do sul da Europa podendo concluir-se que descentralização da administração educativa corresponde a uma "variedad de formas organizativas que difieren en sus fundamentos, metas, objetivos y que poseen autoridad propia" (Gairín, 1996a, p. 225).

Quadro 10: Modelo de análise de variáveis da autonomia das escolas na Europa

Grau de normatividade	Contratação de pessoal	Currículo	Gestão orçamental
Determinada pela Administração Educativa	Definição do perfil do docente	Definição de objetivos	Distribuição de verbas
	Seleção pessoal docente	Definição do conteúdo	Definição de procedimentos administrativos
	Distribuição e avaliação docente	Avaliação	Controlo
	Seleção da direção	Definição do programa	
	Seleção pessoal não docente	Seleção de manuais escolares	

Fonte: Construído a partir de Álvarez (1999, pp. 206-208).

No âmbito dos estudos efetuados sobre a autonomia das escolas refira-se a investigação centrada nos diferentes níveis de descentralização educativa na Europa por Ferrer (1994) a partir do centralismo francês e o federalismo alemão, por oposição à Dinamarca ou Inglaterra, evidenciando a forma como o **federalismo, localismo e liberalismo** se relacionavam com a autonomia de escola, quanto à forma, o tipo de competências a atribuir às escolas, o tipo de poder das direções ou conselhos de escola, face às entidades externas. Ainda na década de 90, a partir do modelo político-administrativo de cada Estado europeu, Álvarez (1999) identifica três modelos distintos: i) países de tradição centralista; ii) modelos mistos; iii) políticas de descentralização e escolas com autonomia. Nos países centralizados verificou-se um esforço no sentido da descentralização **(Quadro nº10)**. Nos modelos mistos coexistiam modelos baseados em lógicas políticas distintas: escolas dependentes das (LEA) e escolas com autonomia.

A implementação de medidas neoconservadoras de segunda via, redefiniram os cidadãos como clientes, consumidores e produtores repercutindo-se igualmente na definição das políticas educativas. Na Inglaterra, Escócia, Holanda, Dinamarca e Suécia, onde a educação era assegurada pelas autoridades locais, verificaram-se movimentos e pressões

sociais para as escolas se gerirem de forma autónoma, num processo que Barroso designa de recentralização e redescentralização (Barroso, 1999a), através da aplicação de modelos como «*Self Management School*», aplicado na Inglaterra e País de Gales nas escolas dependentes das LEA's (*Local Education Authorities),* bem como nas escolas subvencionadas pelo Estado (*Local Management School).* Nos Estados Unidos, são tomadas medidas semelhantes com a criação das *«School Based Management»*, nas quais os conselhos escolares têm poderes efetivos de decisão.

Após o ano de 1991, surgem modalidades distintas, como as *«Charter School»*, sujeitas a legislação especial, como de liberdade na gestão do currículo, de pessoal, funcionamento e critérios de admissão de alunos, num modelo estabelecido a partir de uma Carta de Direitos, um Projeto Educativo, um Plano de Desenvolvimento próprio e um forte envolvimento da comunidade local (Barroso, 1996)[54]. Na EU, as alterações fizeram-se no sentido do aumento das competências atribuídas às escolas; remodelação dos órgãos de gestão das escolas; elaboração de um Projeto Educativo e instauração de mecanismos de avaliação e de prestação de contas, ainda que com realizações não coincidentes (Reguzzoni, 1994; Barroso, 1999a). Em Portugal, no final dos anos 80 assistiu-se a um amplo debate promovido pela CRSE em torno da autonomia das escolas, na destrinça entre autonomia enquanto governação ou gestão; a diferença entre administração e gestão; a ideia de escola comunidade educativa, por oposição à escola Serviço Local de Estado, bem como da participação dos diferentes elementos dessa comunidade educativa (CRSE, 1988).

Como contraproposta ao modelo neoconservador, a terceira via apresentada com o suporte teórico e a credibilidade de Guiddens (1998), caracterizava-se sobretudo pela dualidade, ou seja procurava "navegar entre e o estado e o mercado oscilando entre a autonomia profissional e a prestação de contas" (Hardgreaves & Shirley, 2009, p. xi), no que se refere às políticas educativas. Um modelo caracterizado pelo «*New Public Management*» assente em redes de parcerias, sendo as políticas educativas determinadas pelos objetivos determinados dos governos. A aplicação da agenda do *New Public Management* concretizou-se através da descentralização máxima das responsabilidades; responsabilização dos funcionários públicos perante a comunidade; melhoria da qualidade e eficiência dos

[54] Um movimento associado às grandes reformas dos sistemas educativos como a «Education Reform Act» de 1988 (Inglaterra e País de Gales) e na Nova Zelândia (Tomorrow's Schools, New Zeeland, Ministry of Education, de 1988).

organismos públicos; substituição do controlo pela avaliação de resultados (Hood, 2001).[55] A imposição de estratégias do *top down*, resultantes do compromisso do Estado com grupos de interesses privados, através da delegação de competências e instituições educativas orientadas por princípios próprios do gerencialismo conduziu a "una virulenta ideologia económica racionalista se han combinado para crear un ambiente muy diferente para las escuelas en la última década de este siglo" (Robertson, 2001, p.141)[56]. De acordo com os estudos efetuados no Estado de Nova Iorque e no Ontário[57], Hargreaves e Fink (2007) assinalam como consequências de uma legislação rápida, e, alargada das reformas educativas orientadas para a estandardização (Idem, pp. 23-24): dificuldade na obtenção de diplomas por parte dos alunos do ensino especial ou vocacional; enviesamento e diminuição da criatividade na sala de aula e inovação; aumento do hiato entre as escolas; encorajamento de estratégias dissimuladas de subida dos resultados; fragilização da competência dos professores e das comunidades profissionais docentes; aumento do *stress* profissional, demissões e baixa permanência no ensino, aumento da resistência à mudança e transferências dos diretores de escola. A sua imposição teve como consequência o aumento da competição entre as escolas; reforço da fidelidade ao currículo; objetivos políticos e definição de tempos na melhoria dos resultados; aplicação de medidas sancionatórias; substituição da formação profissional pela formação em serviço de acordo com as prioridades do governo. Os debates em torno da autonomia da escola na década de 80 centravam-se na participação democrática e abertura da escola à comunidade, deslocando-se na década de 90, para a participação, a gestão eficaz, descentralização política e as políticas do *New Public Management* (Eurydice, 2007)

A emergência do Estado neoliberal, no quadro de uma nova relação Estado e Mercado produziu alterações significativas "no modo como os sujeitos são valorizados, como a cidadania se constrói, como o trabalho se redefine, como os efeitos da mudança social são assumidos" (Estevão, 2011). A descentralização dos sistemas educativos efetuou-se de forma diferenciada através de políticas designadas de "autonomia dura" associadas a formas de gestão neoliberal, e as políticas de "autonomia mole" associadas à mera desconcentração de serviços de forma a diminuir a pressão sobre o Estado, assegurando, o poder e o controlo (Barroso, 1999a), através da imposição do currículo e avaliação entendidos não como forma

[55] A este propósito ver Hood, C. (2001). ***New Public Management*** In N. J. Smelser, P. B. Baltes (Eds), International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences, Amsterdam, Elsevier.

[56] A autora efetua uma análise do modelo da Austrália Ocidental, que reflete um movimento geral nas áreas de influência anglo-saxónica incluindo a Nova Zelândia.

[57] O estudo reflete as experiências de mudança e de reforma educativa para cerca de 250 docentes e líderes educativos, sentidas ao longo das três ultimas décadas do século XX, em oito escolas do Ensino Secundário dos Estados Unidos e Canadá.

de "facilitar información educativa e, incluso, con la de determinar los nivele, que con el establecimiento de una base de comparación de las escuelas para los consumidores y administradores de la educación" (Angus, 2001, p. 24). Em administrações educativas centralizadas como Portugal, a desconcentração foi frequentemente, confundida com a descentralização, instrumentalizada na redefinição do papel do Estado conduzindo a uma centralização desconcentrada, onde o «centro» se apaga por iniciativa própria para dar uma aparente "centralidade às periferias, reservando para si um papel que se pretende estruturante e regulador" (Formosinho & Machado, 1998, p. 23). Colocada ao serviço da melhoria da eficácia da administração pública, a descentralização, opera através da distribuição administrativa de competências por territórios ou serviços (Formosinho & Machado, 2000b; 2000c; Fernandes, 1988). De facto, só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais, não sujeitos ao poder de direção do Estado, logo autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais (Formosinho & Machado, 2000c, p. 93), na medida em que a descentralização só é possível "em organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direção do Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais (Formosinho & Machado, 2000b, p. 45).

4.2 - A construção do conceito: Do Classicismo ao Estado Moderno

O conceito de autonomia, etimologicamente, deriva do grego *autos* (por si próprio) e *nomos* (lei), ou seja dar uma lei a si próprio que por sua vez corresponde a um processo antecedido pela anomia e/ou heteronomia. Um conceito construído a partir "do estatuto político de uma *polis*, afirmando-a como detentora de um determinado grau de liberdade *(eleutheria)* internas, exercidas, na sombra, ou sob a proteção de um ou mais poderes superiores que o consentem e garantem" (Amaral, 1998, p. 222). No quadro das relações internacionais, a autonomia constituiu-se como princípio político, capaz de garantir a existência de uma comunidade política, a partir de unidades "compósitas diferenciadas" (Idem). Por conseguinte, o poder hegemónico «*hegemon»* não se traduz numa relação de poder sobre outra comunidade, mas enquanto condição da autonomia estabelecida num "sistema de alianças" (Idem), garantindo às comunidades as "liberdades internas e a definição da sua conduta externa" (Ibidem). A liberdade (interna) e a participação (externa) constituíam-se como princípios da autonomia: a autonomia dos aliados opunha-se à

heteronomia das comunidades subjugadas e à *eleutheria*, isto é, à liberdade e independência completa das comunidades ou potências.

A conceptualização de autonomia, na democracia ateniense, radica no «*demos*» ou seja no Povo enquanto detentor da autoridade legislativa e judicial. Uma compreensão de cidadão a partir da sua participação direta nos assuntos de Estado, sendo que os seus direitos e obrigações relacionavam-se com o seu destino enquanto cidadão. Uma noção de autonomia fundada num ativo envolvimento dos cidadãos no processo de «*self-government*» da cidade (Held, 2009, pp.13-16).

Com a Idade Média, a noção de autonomia adquire uma nova expressão, na medida em que o sistema feudal caraterizava-se por uma pluralidade de corporações autónomas e díspares (Burdeau, 1981), diferenciadas pelo uso de um direito e poder político próprio, sendo que a autonomia das diferentes partes constituía a condição básica e fundamental para o funcionamento subsidiário do sistema como um todo, logo "neste contexto o sistema político medieval era um sistema de autonomias construídas fundadas num associativismo orgânico e pluralista de base contratual" (Amaral, 1998, pp. 252-253). Uma organização política em torno da integração comunitária entendida como técnica de organização política de pessoas e de comunidades em função da totalidade do sistema.

A subsidiariedade enquanto princípio da autonomia radica nas origens do pensamento cristão, designadamente, do princípio da dignidade humana a partir do qual se definem, se posicionam e caracterizam as inter-relações dos indivíduos e grupos sociais, desta forma fazendo corresponder à pessoa, bem como a cada um dos corpos intermédios, as competências adequadas ao cumprimento da sua existência. Um sistema caraterizado por centros de poder autónomos, fragmentados e disperso por diferentes unidades autónomas, onde as relações contratuais eram estabelecidas de forma difusa e dispersa, inscritas numa complexa hierarquia social organizadas por vezes de forma conflitual (Filho, 2007; Amaral, 1998). Do mesmo modo, a autoridade formal dos reinos, não se centrava no rei, mas nos senhores feudais "produzindo um atomizado e multinuclear universo político (…) a organização feudal consistia numa hierarquia de privilégios com diferentes estádios" (Filho, 2007, p. 78). Para finalizar e como salienta Burdeau, o poder era individualizado e temporal (1981, p. 31), enquanto "Ação que prefigura e prepara o advento do reino de Deus" (Idem, p. 48).

A compreensão da autonomia no quadro de uma teoria do Estado remete-nos para a sua génese: enquanto produto da Modernidade e como imagem da impenetrabilidade

estabelecida a partir do tratado de Vestefália (1648), onde a autoridade emerge de uma ação política mais ampla, para além do senhor do castelo. A criação do Estado no século XVI reflete a diminuição do poder católico e a laicização da função política. A reforma protestante iniciada no século XVI "quebrou a unidade religiosa da Europa Medieval proporcionando as bases que dariam origem à Guerra dos Trinta Anos e posteriormente à Paz de Vestefália" (Filho, 2007, p. 183), mudando a noção de território soberano, ou seja para que fosse possível "a imaginação de uma comunidade nacional, foi necessário que a comunidade internacional fosse, por definição inimaginável" (Pureza, 2004, p. 400).

A reforma protestante, a mudança da jurisdição papal e da sua autoridade em toda a Europa produziram uma nova forma de pensar a obrigação política, a obediência, a necessidade de separação do poder, e na sequência dos ensinamentos de Lutero e Calvino, uma nova redefinição da pessoa enquanto indivíduo:

> "In the new doctrines, the individual was conceived as alone before God, the sovereign judge of all conduct, and directly responsible for the interpretation and enactment of God's will (...) helped stimulate the notion of the individual agent as 'master of his destiny', the centerpiece of much later political reflections" (Held, 2009, p. 58).

A construção do Estado Moderno determina a noção da autonomia na contemporaneidade, estabelecida pela ação do absolutismo (Held, 2009; Poggi, 1978; Tilly, 1975), cuja ação permitiu: i) Absorção de unidades mais pequenas e fracas por estruturas políticas mais fortes; ii) Reforço da habilidade para governar em extensas áreas; iii) Alterações na gestão fiscal; iv) Apertado sistema de lei e ordem aplicado em todo o território; v) A aplicação de uma forma contínua e calculada da lei de um único soberano (Poggi, 1978, p. 60). Com o absolutismo iniciou-se um processo de tomada do Estado e de novas formas de poder "Absolutism, in short, created within itself a momentum towards the development of new forms of and limits on state power – constitutionalism and (eventually) participation by powerful groups in the process of government itself (Held, 2009, p. 56), constituindo os alicerces do Estado contemporâneo.

A igualdade jurídica entre os diferentes Estados, definida pelo Tratado de Vestefália (1648) representa uma nova ordem internacional, definindo os "limites as garantias de uma autonomia relativa" (Wallerstein, 2007, p. 42), configurando-se como a "certidão de nascimento" da soberania do Moderno Estado-Nação, base do estado democrático e momento de fundação do sistema político internacional" (Filho, 2007, p. 180). A noção de autonomia na modernidade e do Estado Moderno radica no território, centralizado e burocrático, garante da soberania inter e intraestatal assegurada por uma autoridade central, detentora do

monopólio legítimo da força, de uma máquina administrativa que permite a coleta de impostos e subsequente, reforço da burocracia, onde "o núcleo de um novo pensamento político é marcado pela centralização do governo" (Filho, 2007, p. 194), reconfigurando-se nas monarquias absolutistas europeias, organizadas em torno da subordinação das comunidades à vontade do rei.

Os monarcas do século XVII reivindicavam sobretudo o direito a um poder ilimitado e burocrático, cujo crescimento contribuiu para a centralização do poder, assegurando o controlo político do Estado através do pagamento de impostos, criando tribunais, promulgando legislação, aplicando-a pelo controlo da força, eliminando a autoridade autónoma das comunidades locais, garantindo o cumprimento das decisões, pela centralização do poder (soberania sobre um território), e do estabelecimento de regras burocráticas (Wallerstein, 2007, p. 43). O princípio de soberania territorial do Estado, numa perspetiva jurídica, permitiu a institucionalização da soberania de Estado, convertendo o território no espaço social onde se desenrola o poder político. A centralização, secularização e nacionalização constituem a tríade-unitária que configura a soberania do Estado e a centralidade do Estado-Nação, na modernidade (Filho, 2007).

Deste modo e remetendo-nos para a teoria do Estado e sendo que o princípio moderno do Estado é representado por Hobbes (O Estado não faz parte do Contrato Social mas deriva dele) e John Lock (os Homens apenas podem ser governados sob a mão invisível da autoridade) conduziu-nos a conceções políticas distintas: Países de influência francesa e de influência inglesa ou germânica o que alterou a noção da autonomia, quer numa perspetiva da filosofia do sujeito, quer no quadro de uma teoria do Estado[58]. Para concluir parece-nos evidente que afirmação do Estado na Modernidade imbrica no corte efetuado através da redução de poderes das comunidades, pelo que "deixa de fazer sentido falar de autonomia no sentido da autarcia Medieval (Formosinho et., al, 2010, p. 95).

[58] A perspetiva de um Estado baseado na concentração de poderes radica em Jean Bodin, com o *Les six livres de la République* (1576); bem como Thomas Hobbes e o *Leviathan* (1650) em Inglaterra. Numa concepção em que se admite a interdependência de poderes, Johannes Althussius, na obra, política Methodice Digesta (1603) e finalmente, John Lock (Alemanha) com a obra *Treatise of civil Government* (1690), sendo que a primeira deu origem aos Estados absolutistas e autoritários e a segunda na base do pensamento liberal (Formosinho; Fernandes; Ferreira & Machado, 2010, pp. 94-96). Do mesmo modo e no que se refere à teoria das funções do Estado, especialmente às doutrinas ou teorias da separação de poderes refira-se Locke e Montesquieu, na medida em que os poderes: executivo, legislativo e jurisdicionais enunciados por Montesquieu "correspondem a funções; e também à distinção, em cada poder, de uma *faculté de statuer e de uma faculté d'empêcher* prefigura algumas das análises mais recentes sobre fiscalização e controlo" (Miranda, 2010, p. 13).

4.3 - A autonomia e o Estado na Modernidade

O paradigma da Modernidade construído em torno da Emancipação, Estado; Soberania, Território, Contrato Social permite-nos clarificar os termos da autonomia num duplo significado:

- Dimensão filosófica - política no sentido da emancipação pessoal (liberalismo) ou coletiva (republicanismo de Rousseau)
- Dimensão política - relacionada com a noção de *autarcia,* isto é "reconhecimento dos poderes e de liberdades comunitários, originários de uma população e de um território" (Formosinho et. al., 2010, p.97).

Numa perspetiva jurídica a noção do poder e do Estado a partir do século XVII, recebe uma dupla influência:

- Países de tradição napoleónica onde a emergência do Estado Moderno é efetuada à custa da redução de poderes das comunidades;
- Tradição anglo-saxónica *self-government* ou *local government,* onde "as funções comunitárias não conheceram em qualquer momento, prossecução centralizada" (Rebelo, 2007, p. 156).

Na análise dos pressupostos que configuram os Estados e a sua génese na Modernidade parece-nos evidente que não há lugar para a autonomia, mas apenas para formas mais ou menos descentralizadas, na medida em que "A descentralização reporta-se apenas à atividade administrativa do Estado, única que é permitida aos corpos intermédios, enquanto a atividade política, expressão de soberania, é monopólio do Estado" (Amaral, 1998, p. 53). O Estado passa a dotar-se de uma pluralidade de instituições e centros de poder espalhados pelo território, permanecendo numa relação de subordinação hierárquica face ao centro. A descentralização assegura a entrega de competências de decisão às entidades descentralizadas mantendo-as dependentes, face ao centro de decisão política. Na contemporaneidade, e tal como a centralização se constituiu como instrumento de transformação das estruturas sociais anteriores ao estado liberal, da mesma forma e na atualidade europeia, a descentralização reflete preocupações a partir das regiões, das particularidades socioculturais, bem como das formas de controlo, exigido pelos poderes locais enquanto processo de construção de processo sócio-histórico ou no caso europeu de uma europa das regiões (Gairín Sallan, 1996, p. 229). Parece-nos evidente, a necessidade de clarificar os conceitos de forma, a procedermos à diferenciação e explicitação do conceito de autonomia.

Na teoria organizacional diz-se que uma estrutura é centralizada quando os poderes de decisão se concentram num único indivíduo e existe uma forte coordenação das decisões no interior da organização, por oposição a uma estrutura descentralizada quando o poder se encontra disperso (Mintezberg, 1999). Relativamente à descentralização e à relação com a variável poder, o autor distingue três tipos: a) descentralizações vertical quando o poder formal é disperso no sentido descendente da hierarquia; b) descentralização horizontal se o controlo do processo de decisão passa para indivíduos situados fora da linha hierárquica; c) dispersão física dos serviços **(Ver quadro nº11).**

Quadro 11: Descentralização do poder numa perspetiva organizacional

	Dimensões	Características
Descentralização Vertical	•Dispersão hierárquica do poder •Delegação de poderes de decisão estratégica •O vértice pode delegar o poder para os níveis inferiores da hierarquia	**Descentralização seletiva:** Associada às diferentes constelações de trabalho agrupadas numa base funcional, com diferentes níveis hierárquicos; Ajustamento mútuo **Descentralização paralela:** Elimina as interdependências entre as decisões; O poder é concentrado num nível da hierarquia; Cada unidade ou divisão é separada das outras permitindo-lhe funcionar de forma autónoma. **Descentralização Global:** Regulada pelos sistemas de controlo de desempenho; Grandes níveis de autonomia enquanto os padrões são cumpridos.
Descentralização Horizontal	•O poder informal pode permanecer na estrutura formal ou estender-se aos indivíduos fora da estrutura; •O poder reside num único indivíduo; •O poder passa para as mãos de um número reduzido de analistas; •O poder é entregue a peritos; •O poder é entregue a qualquer pessoa por pertença à organização.	**Poder nos analistas da tecnoestrutura:** Descentralização limitada, que serve para centralizar a organização na dimensão vertical reduzindo o poder dos gestores abaixo da linha hierárquica em relação aqueles que se situam acima deles na hierarquia.
Dispersão	•Descentralização física dos serviços.	Sem possibilidade de distribuição de qualquer tipo de poder.

Fonte: Construído a partir de Mintzberg (1999, pp. 209-230)

A partir da premissa "distribuição de poder", como a concentração, distribuição da autoridade e dos processos de decisão, Bilhim (2001, p. 145) sustenta que a centralização pode ser definida como a distribuição de poder nas organizações, sendo mais centralizadas, quanto maior for o poder do decisor. Por sua vez, a descentralização requer uma maior participação dos membros, sendo máxima, quando o decisor apenas controla a escolha entre alternativas, ainda que mantendo, no topo da estrutura o controlo das matérias essenciais à organização. Verifica-se, assim, uma dispersão ou transferência de decisões para outros elementos da cadeia hierárquica, favorecendo respostas mais eficazes, facilitando a recolha e

tratamento de informação, na tomada de decisão, assegurando uma maior participação e consequente aprendizagem organizacional. Quanto mais hierárquica a tomada de decisões, mais centralizada é a estrutura.

Não obstante o contributo da teoria organizacional, entendemos que no quadro do presente estudo se revela insuficiente, pelo que aprofundamos os conceitos de centralização e descentralização a partir de uma perspetiva política, pois esta reflete as características sócio-histórico e políticas de cada Estado, consequentemente, a função administrativa do Estado compreende diferentes níveis que vão da centralização à autonomia efetiva (Gairín, 1996a):

- Administração centralizada a nível nacional;
- Total transferência de funções do poder central para as regiões (autonomias);
- Participação dos membros da comunidade em diferentes níveis de decisão;
- Formalização de um sistema central de regras para o governo com o objetivo de restringir as arbitrariedades;
- Autonomia das instituições Locais.

Numa perspetiva política, a centralização pode ser assim entendida como uma relação direta entre a administração e o poder, preservando áreas justificadas pela necessidade de um Estado Social e homogeneidade territorial, na medida em que "La administración políticamente más fuerte trata siempre de preservar importantes parcelas de poder para oponerse a algo o a alguien, que además está en su periferia" (Ferrer, 1994, p. 91). A descentralização política pode ser definida como a entrega de poderes feita por um sistema político a órgãos locais e regionais, que em princípio pertenceriam à administração central.

Na revisão da literatura o conceito de descentralização de acordo com Pedró e Puig (1998) comporta o *locus*, entendido como o nível administrativo onde ocorre a tomada da decisão; o *modo,* enquanto grau de discricionariedade ou autonomia permitido para a tomada de decisão num dado nível administrativo e, o domínio da tomada de decisão, ou seja, a forma como deve ser efetuada a atividade administrativa e a distribuição da mesma pelos órgãos locais, distinguindo entre a descentralização burocrática (desconcentração) e a descentralização orgânica ou administrativa**.**

A partir das variáveis poder, território e dependência a descentralização faz-se equivaler à descentralização política territorial na medida em que a distribuição, divisão ou deslocação de poderes de um centro, para os níveis inferiores de decisão confere-lhe uma especificidade própria podendo significar:

- A partilha ou exclusividade de competências (quando se relaciona com a transferência do poder);
- Autonomia regional, local ou institucional se considerarmos o território espaço descentralizado e a descentralização funcional, entendida enquanto grau de dependência, atribuída a determinados organismos, como por exemplo os organismos autónomos, paraestatais ou outros.

A descentralização territorial verifica-se quando há independência das autoridades locais em relação às autoridades centrais, não podendo estas impor a sua vontade, sobre as primeiras, sendo as funções assumidas pelos respetivos órgãos, correspondendo de acordo com Fernandes ao "aspeto mais extensivo da aplicação do princípio da distribuição de poderes (…) a órgãos diversos dotados de autonomia que se expressa através de competências próprias atribuídas diretamente pelo poder político e independentes entre si" (Idem, 1988, p. 110). Deste modo impõe-se a clarificação e diferenciação jurídica dos conceitos de centralização e descentralização, sendo que a proposta efetuada por Amaral pode contribuir para a clarificação dos termos:

> "No plano jurídico diz-se «centralizado» o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa" sendo descentralizado o sistema "em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais – designadamente, as autarquias locais" (Amaral, 2005, pp. 692-693).

A descentralização política no contexto legislativo português, só é efetiva se gozar da existência cumulativa das variáveis poder, território e grau de dependência, isto é tendo "competências próprias que nenhum outro órgão pode desempenhar" (Formosinho, 1988, p. 68). Nesta perspetiva, estamos perante uma deslocação de poderes (políticos e legislativos) da "esfera do Estado para a esfera das entidades intraestaduais, descentralizadas" (Rebelo, 2007, p. 23), o que na atualidade portuguesa é apenas reservado às regiões autónomas. O conceito de autonomia no domínio da administração pública estatal é reservado para as regiões, na "qualidade de entidades de população e território" (Formosinho et. al., 2010), não interferindo com a unidade política do Estado, nem a unicidade da produção legislativa, mas robustece-a, ao colocar ao serviço do poder central, novos e eficazes instrumentos capazes da sua implementação material em todo o território.

Por sua vez a descentralização administrativa comporta não só a ideia de agilização dos processos, correspondendo à atribuição de poderes públicos a entidades infraestaduais,

mas, é sobretudo um "conceito técnico-jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e local" (Oliveira, 2005, p. 17). Com a descentralização burocrática o Estado assegura o controlo, enquanto na descentralização orgânica o poder é entregue a uma entidade territorial dotada de personalidade jurídica. A descentralização burocrática parece coincidir com a noção de descentralização funcional (Oliveira, 1985), na medida em que os serviços desconcentrados da Administração apenas executam competências por conta de outrem (Fernandes, 1988), mas que "continuam sujeitos à direção do Estado e ao regime do funcionalismo público estatal" (Formosinho, 1988, p. 69). Esta fórmula assegura a desconcentração de serviços, por oposição, à descentralização que supõe "poder decisorio y supone capacidad normativa y política. Así entendida, se podría considerar a la desconcentración como la descentralización excesivamente administrativa" (Gairín, 1996a, p. 223).

A outorga da descentralização burocrática a entidades com legitimidade democrática, não significa, necessariamente, que possuam "capacidade política privativa" (Amaral, 1998, p. 210) ou órgãos de governo próprio, mas apenas "competência delegada e limitada exclusivamente à administração, à eventual adaptação, por via regulamentar, a execução concreta da normatividade político - jurídica adotada superiormente pelos órgãos centrais do poder do Estado" (Idem). Neste sentido, apenas podem ser entendidas como entidades administrativas, competindo-lhes a implementação das ações definidas pelo centro e adotadas como lei para todo o Estado (Idem, pp. 210-214). À descentralização reconhece-se a natureza do princípio da organização administrativa do Estado, logo "o reconhecimento de entidades coletivas (territoriais) distintas do Estado, às quais lhe está atribuído por lei o exercício atividades administrativas traduz o princípio da descentralização administrativa"[59] (Rebelo, 2007, p. 43).

- A descentralização administrativa constitui uma forma de centralização política total e absoluta (do Estado), assegurada por via da descentralização que ao intensificar "o vínculo entre o centro e a periferia" (Amaral, 1998, p. 213) garante o controlo político, irradiando o poder do Estado, por todo o território. Na diferenciação entre a descentralização política e administrativa impõe-se a compreensão do Estado, a partir de três funções distintas (Miranda, 2010, pp. 22-

[59]Dado o contexto português e a natureza deste capítulo não nos iremos debruçar sobre a questão do Federalismo e da descentralização, referimos apenas a perspetiva de Batista Machado: "só a comunidade estatal é soberana. Por conseguinte, a faculdade de orientação político-administrativa dos entes locais territoriais é delimitada pela autoridade do Estado". A este propósito ver Barracho, J. A. (1982).

24): A função política na qual se desenrola a função legislativa *(legislatio)*, e governativa ou política *stricto senso* (g*ubernatio*) – órgãos (políticos ou governativos) e colégios. Perante a pluralidade de órgãos não há lugar à hierarquia mas sim a relações de responsabilidade política;

- Função administrativa destinada à satisfação das necessidades coletivas bem como à prestação de bens e serviços, sendo que de acordo com os critérios orgânicos a dependência é funcional (sujeição a ordens e instruções hierarquicamente descendentes e a recurso hierárquico (hierarquia ascendente);
- Função jurisdicional embora fora do âmbito do presente trabalho de investigação refira-se a independência de cada órgão, independentemente de recurso para órgãos superiores (hierarquia ascendente).

Quadro 12: Atos jurídico-políticos decorrentes das funções do Estado

Funções do Estado	**Função política**	Função legislativa – atos de conteúdo normativo- Leis	Leis constitucionais – Atos constituintes e leis de revisão constitucional		
			Leis infraconstitucionais	De eficácia externa – Leis *stricto sensu*	
				De eficácia interna – Regimentos de órgãos políticos	
		Função governativa ou *stricto sensu*- Atos de conteúdo não normativo- Atos políticos	Atos do povo ativo	Eleições Referendos (não normativos)	Atos de direito interno
			Atos dos órgãos governativos	Atos políticos *stricto sensu* ou de governo	Atos de direito internacional
	Função administrativa	Atos de conteúdo normativo	Atos externos - regulamentos Atos internos – Instruções, estatutos, regimentos de órgãos administrativos, regulamentos internos de serviços		
		Atos de conteúdo não normativo	Unilaterais – (por imposição de autoridade) - atos administrativos, outros atos de administração. Bilaterais (Convencionais) – contratos administrativos (ou mais amplamente contratos públicos)		

Fonte: Miranda Correia, (2010, pp. 24-25).

A função política do Estado e as suas instituições são definidas pela Constituição e a "Constituição tem, necessariamente, de as criar e regular, sob pena de inefetividade" (Idem, p. 28), sendo que a função administrativa destina-se à "prossecução dos interesses públicos correspondentes às necessidades coletivas prescritas pela lei, sejam esses interesses da comunidade política (…) ou interesses com os quais se conjugam relevantes interesses sociais diferenciados" (Idem, pp. 29-30). No estabelecimento de uma relação entre a descentralização e o quadro jurídico no âmbito das funções do Estado distinguimos a descentralização política

sendo que os órgãos descentralizados podem determinar as suas orientações e objetivos apenas limitados por leis fundamentais: Constituição Política; Leis Gerais; e a capacidade de poder de legislar a partir do Decreto-Lei (DL); a descentralização administrativa sujeita aos poderes de orientação definidos pelo Estado e os poderes normativos que apenas podem ser estabelecidos pelo Regulamento conforme o **quadro nº12**.

4.4 - A autonomia e a descentralização

O Estado-Nação construído em torno da ideia de um território, possibilitou a "formação de vínculos socioculturais entre os seus membros, bem como a união de interesses económicos e políticos" (Castells, 2007, p. 394) ao mesmo tempo que as crises institucionais, traduzidas pela "renegociação do contrato histórico nacional" (Idem), permitiu a emergência dos governos locais e regionais contemporâneos. A simultaneidade da ação do poder do Estado, descentralizado, constitui o ponto de contacto entre o Estado e a sociedade civil e a expressão de identidades culturais que, embora hegemónicas em determinado território, são incorporadas de forma esparsa, nas elites dominantes do Estado-Nação. Nesta argumentação, as múltiplas identidades refletem no Estado as "múltiplas" reivindicações, exigências e desafios da sociedade civil (Idem), do mesmo modo a descentralização traduz a incapacidade de resposta do Estado. Por conseguinte, o Estado descentralizou parte do seu poder em instituições locais e regionais, sob a forma de duas tendências convergentes, e simultaneamente, distintas (Castells, 2007, pp. 396-398):

- A diferenciação territorial entre as instituições do Estado faz com que as identidades das minorias regionais e locais se manifestem a nível local e regional de um modo mais facilitado;
- Os governos nacionais passam a preocupar-se com as questões económicas referentes à globalização transferindo para o nível regional ou local a responsabilidade pela gestão das relações com a sociedade. Porém, e uma vez detentoras deste poder as autoridades locais ou regionais passam a definir projetos de desenvolvimento que poderão colidir com os interesses ou políticas dos Estados centrais, constituindo uma questão central do debate em torno da autonomia, tal como colocado na atualidade com a questão das dívidas soberanas.

A autonomia, contrariamente à descentralização e desconcentração, ultrapassa o domínio autárquico e penetra no político, por conseguinte, no quadro de uma teoria do Estado admite-se a sua coexistência através de múltiplos centros de poder autónomos, constituindo-se

como espaços de resistência, de desenvolvimento de orientações e opções alternativas. A autonomia define-se pela existência de uma vontade própria e na possibilidade de tradução dessa vontade em opções políticas privativas, bem como, em normas jurídicas de valor idêntico às do Estado, e de execução dessa normatividade privativa. Deste modo impõe-se a sua definição no domínio político de cada país, ou seja a autonomia relaciona-se com outras unidades políticas distintas, através da distribuição desse mesmo poder, sendo que as partes integram uma "unidade sistémica" (Amaral, 1998, p.218).

A autonomia corresponde a um tipo de poder e de organização política, que por um lado ultrapassa o domínio estreito da autarquia (singulariza a desconcentração e descentralização), mas fica aquém da soberania, o que nos remete para a questão da transferência de poderes e liberdades, da própria autonomia, que iremos analisar a partir da diferenciação jurídica da descentralização, nomeadamente: A descentralização político-territorial ii) descentralização técnico funcional; iii) desconcentração originária.

A descentralização territorial no quadro do poder das regiões autónomas, municípios e freguesias opera através da descentralização político-legislativa (regiões autónomas) e da descentralização político-administrativa (Municípios e freguesias). Por conseguinte, a relação entre descentralização e autonomia local[60] ganha substância quando falamos dos princípios Constitucionais, logo importa clarificar o tipo de relação entre o Estado e as entidades intraestado considerando, que esta construção com mais de três séculos é o resultado de diferentes "interesses ou assuntos próprios das comunidades locais, que se foram distinguindo, através de critérios diversificados" (Rebelo, 2007, p. 72).

A noção de autonomia local incorpora novos referenciais, sendo que no texto constitucional (LC n.º 1/2005) é expressa como quadro de princípios de respeito da autonomia regional e o princípio da subsidiariedade das autarquias locais (Idem, artigo 6º, n.º1). Neste âmbito as Autarquias Locais são definidas como "pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas" (artigo 235º n.º1-2), com personalidade jurídica: a autonomia de direção no âmbito da autonomia administrativa (artigo 237º); autonomia financeira (artigo 238º n.º1,2 e 3); democraticidade garantida pela democracia representativa (artigo 241º); com possibilidade de dispor de autonomia regulamentar estabelecida "nos limites da Constituição, das leis e dos

[60] As origens da autonomia local radicam na revolução Francesa, especialmente do princípio da descentralização imaginada. O berço da autonomia local é considerado o Estado Liberal construído na sequência da Revolução de 1789. Uma concepção fundada no liberalismo e numa distribuição vertical do poder. Por sua vez, a Revolução Industrial e a ação de um Estado que se requer cada vez mais intervencionista remeteu o Local e a autonomia local para um plano mais distanciado.

regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar" (artigo 241º); estabelecimento de relações com a tutela (tutela administrativa) (Artigo 242º).

A autonomia local, no quadro da subsidiariedade e da descentralização surgiu como uma das questões no debate Europeu, designadamente através da "Charte Européenne de L'autonomie locale" ratificada pela Assembleia da República (Resolução da AR n.º28/90), documento que constitui(a) um dos quatro pilares do Conselho da Europa. Uma perspetiva considerada como fulcral para a construção Europeia, o reforço e consolidação da gestão municipal nos diferentes Estados Europeus, de acordo com o princípio da descentralização e democraticidade (Barracho, 2003). Conforme o seu preâmbulo (Resolução n.º28/90) entendiam-se as autarquias locais como fundamento da própria democracia, logo a possibilidade destas regularem e gerirem os interesses das populações (Idem, artigo 3.º, n.º1), no pressuposto assente na necessidade de uma autonomia financeira (Idem, artigo 9º).

Conforme expresso no texto da Constituição da República Portuguesa entende-se que "A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição" (artigo 225.º, n.º3). A definição de Autonomia legislativa das regiões autónomas incide "sobre as matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania" (artigo n.º228.º, n.º1). O exercício de uma descentralização político legislativa outorgada às regiões autónomas confere-lhe a possibilidade de legislar até ao nível do decreto regulamentar (Miranda, 2010), sendo entendidas, no caso português como Estados "*quasi pan sociais*, pois só não intervêm na Defesa Nacional e na Justiça" (Formosinho *et. al.,* 2010, p.101), embora sujeitas ao cumprimento da Constituição, sujeitas ao direito de veto do representante da República (artigo 233.º n.º5), e à fiscalização do Tribunal Constitucional (artigo 278.º n.º2). Consequentemente, a autonomia política radica na possibilidade das regiões determinarem objetivos próprios[61], porém, "Continua a haver leis do Estado a que as leis regionais têm de se subordinar" (Miranda, 2010, pp.435- 436).

[61] De acordo com a Constituição da Republica Portuguesa são considerados órgãos legislativos no quadro atual do direito Português de acordo com Miranda Correia: i) a Assembleia da República (artigo 161, alínea b), h), i); artigo 164.º; 165.º;166.º, n.ºs2 e 3, e 167.º a 170.º da Constituição); ii) o Governo (artigo 198.º); iii) as Assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira (artigo s 112.º, n.º4, 227.º, n.º1, aliena a) a c) e n.ºs 2 e 3, 232.º e 233.º) (2010: 185-187). Do mesmo modo a estes órgãos correspondem-lhe três formas de atos legislativos (leis): i) a lei, do âmbito da Assembleia da Republica (artigo 112.º. n.º 1 e 2, 119.º, n.º1, alínea c), 161.º e 166.º, nºs 2 e 3); ii) o DL proveniente do governo (artigo 112.º n.º 1 e 2, 119.º, n.º1, alínea c), 198.º e 200.º, n.º1, alínea h); iii) decreto legislativo regional (emanada da assembleia de uma região autónoma) ou de acordo com o autor também se poderia designar de lei regional, dado que a sua proveniência tal como a Lei da assembleia da república, de uma assembleia política eleita por sufrágio universal (arts.ºs112.º, n.º 1,4 e 8, artigo 119.º, n.º1, alínea c), 227.º, n.ºs2 e 3, e 233.º, n.º1).

Por sua vez, a autonomia administrativa outorgada aos municípios e freguesias apenas lhes confere a possibilidade de aprovar os respetivos regulamentos e taxas, bem como a tomada de atos definitivos apenas anuláveis por tribunal.[62] Não obstante, a Constituição da Republica Portuguesa limitar a autonomia política a territórios e comunidades (de acordo com a acepção tradicional de autonomia tendo por base a tradição comunitarista medieval e liberal), esta tem sido progressivamente alargada para entidades com autonomia política, enquadradas anteriormente na descentralização técnico funcional, logo impossibilitadas de definir políticas ou objetivos, deste modo:

> "A descentralização administrativa e técnico-funcional consiste na criação pelo Estado, de novas entidades separadas dele e erigidas em pessoas coletivas de direito público ou de direito privado (este, no caso das empresas publicas) para o cumprimento do serviço público do projeto da sociedade, numa área de atuação social da administração pública (saúde, educação, transportes, comunicações) na qual a entidade é especializada cientifica e tecnicamente" (Formosinho et. al., 2010, p.102).

Considerando os conceitos que explicitam os termos da descentralização administrativa, bem como na descentralização técnico-funcional, o Estado pode criar entidades especializadas, numa área específica de atuação dando origem a duas fórmulas distintas de descentralização (Formosinho et. al., 2010, pp.102-104):

- Descentralização política – técnico – funcional: Desenvolvem as funções de organização política, técnica, administrativa, cientifica, financeira, patrimonial em toda a extensão organizacional.[63]
- Descentralização administrativa técnico-funcional: A organização política, técnica, administrativa, cientifica, financeira, patrimonial em graus variados é atribuída às restantes empresas públicas, universidades ou ordens profissionais.

No âmbito da administração indireta do Estado, estas propostas remetem para entidades separadas do Estado, mas não independentes. Por sua vez, as Regiões Autónomas, as autarquias, associações empresariais cooperativas com serviço público contratualizado são independentes do Estado.

Na desconcentração podemos distinguir duas fórmulas distintas: a desconcentração por via originária e a desconcentração por via derivada. Na desconcentração por via originária (**Ver quadro nº13**), a nova entidade é equiparada a pessoa coletiva de direito público, pelo que no DL 75/2008 (DL da Autonomia e Gestão das Escolas do Ensino não Superior),

[62]Estas entidades definidas como *poli-sociais* (por desenvolverem uma ação em diferentes dimensões sociais) por oposição às entidades *uni-sociais,*por desenvolverem a sua ação numa área especifica e especializada (transportes, educação, saúde), (Formosinho e al., 2010).

[63] Instituições como a PT; CGD; CTT; TAP, entre outros.

significa "Nem o estado nem alguém em seu nome pode substituir-se aos agentes e órgãos escolares" (Formosinho et. al., 2010, p. 105) logo, os Agrupamentos de Escolas / ou escolas não agrupadas são serviços desconcentrados[64], constituindo-se como espaço de confluência de competências entrelaçadas que facilitam ou dificultam o seu exercício (Idem). Por conseguinte, a desconcentração por via originária faz-se equivaler à desconcentração administrativa técnico-funcional, logo, passível de definir ao nível do decreto-lei no qual é explicitado as competências e ações a desempenhar, áreas e domínios de atuação, sendo assim, equiparada a pessoa coletiva de direito público.

Quadro 13: Modelos de Organização Administrativa do Estado

Centralização	***Descentralização***	***Desconcentração***
Centralização normativa procedimental	Descentralização político técnico funcional	Desconcentração originária técnico-funcional
Centralização flexível	Descentralização administrativo-técnico-funcional	Desconcentração derivada

Fonte: Elaborado a partir da literatura sobre o tema.

Na desconcentração por via derivada, a delegação de competências ocorre quando um órgão administrativo ou agente efetua uma delegação de poderes para outro órgão ou agente permitindo-lhe praticar atos administrativos (artigo 35º, n.º1, do CPA), dando ao inferior hierárquico a possibilidade de praticar atos de administração ordinária[65] (Secção IV, artigo 3º, n.º2). Por essa via, a Administração Local pode desconcentrar competências num diretor de Agrupamento de Escolas, permitindo "Aos órgãos dirigentes da Administração Pública libertar-se das tarefas de gestão corrente, a fim de poderem mais eficazmente prosseguir as atribuições que estão a cargo das pessoas coletivas ou dos ministérios que as integram" (Amaral et. al., 2007, p. 89).

Por esta via, e de acordo com o CPA o delegante dá indicações quanto à forma de exercício das competências (artigo 39, n.º1), detendo o poder de revogar ou avocar os atos praticados ao abrigo da delegação de poderes (Amaral, 2007, p. 93). A desconcentração permite dar às entidades delegadas a ilusão do sentido de aproximação ao centro, quando na verdade, tal como referia Carneiro uma "Maior consolidação dos poderes detidos no topo da

[64] De acordo com a argumentação de Formosinho et. al., (2010, pp. 105-106), as escolas e agrupamentos (serviço desconcentrado) originam por sua vez uma desconcentração em cascata, fundamentado no argumento que os diferentes órgãos possuem competências e atribuições especificas e outorgadas no DL 75/2008 (2010, p. 105).

[65] Os autores definem os atos de administração ordinária como atos de gestão corrente, enquanto destinados a assegurar a continuidade do serviço. Contudo os autores ressalvam que na leitura do artigo deve ainda considerar-se as "características de intencionalidade e originalidade que lhe são inerentes e que por tal motivo, não prescindem de um ato de delegação de mais circunstanciado" (Amaral *et. al*., 2007, p. 89).

pirâmide corresponde apenas uma mais inteligente difusão das competências [...] delegadas pelo mandante, que, em vez de as exercer diretamente, prefere transferi-las [...] sendo, por definição, poderes precários" (2001, p. 104).

Numa perspetiva mais abrangente poder-se-ia afirmar que nos encontramos numa nova forma de relação entre Estado (administração educativa), Escola e Administração Local, quase uma mudança de paradigma no quadro de partilha de competências pois "Ocorre então uma alteração substancial no papel consuetudinário do Estado liberal como administrador exclusivo, ou *quási*, do bem educativo, que cede o passo a uma corresponsabilização alargada que abrange os variados estratos da comunidade" (Carneiro, 2001, p. 110).

4.5 - A descentralização e a desconcentração

A reconfiguração do papel do Estado, na contemporaneidade, sofre a ação da globalização marcada por fluxos globais de capital, tecnologia, comunicação e informação, logo a "apreensão do tempo histórico pelo Estado através da tradição e a (re) construção da identidade nacional são desafiadas por identidades plurais, definidas por sujeitos autónomos" (Castells, 2007, p. 357). Por conseguinte, a centralidade do Estado é reforçada pela pertença em instituições supranacionais, e no plano local e regional pela descentralização administrativa, que num movimento centrípeto intenta aproximar os cidadãos.

No quadro constitucional português a transferência de competências assume formas diferenciadas, pelo que se impõe a distinção entre a descentralização e a desconcentração. Numa perspetiva jurídico-política ambas partilham igual base político-organizacional e o mesmo poder (administrativo ou de autarquia), embora radiquem em pressupostos de natureza diversa no exercício do poder que lhe é consignado. Por conseguinte, diríamos que à descentralização é-lhe reconhecido "a natureza do princípio orientador da atuação do Estado unitário na distribuição de funções entre os vários níveis de administração" (Rebelo, 2007, p. 43), enquanto a desconcentração, contrariamente à descentralização, carateriza-se pela dispersão do poder, ou seja por "órgãos do poder central do Estado que dispersam funcionários e agentes seus pelo território nacional – que recrutados pelo centro são equiparados aos colegas que exercem funções na capital.

As unidades desconcentradas encontram-se integradas num centro, do qual decorrem" (Amaral, 1998, p. 212). Neste princípio as unidades desconcentradas asseguram a intercomunicabilidade com as múltiplas unidades periféricas e entre estas e o centro. As unidades descentralizadas possuem uma natureza jurídica distinta, pois embora sejam agentes

de execução da normatividade definida pelo centro são diferenciadas (Amaral, 1998, p. 212-215):

- Reconhecimento da personalidade específica da unidade territorial – região ou município;
- Reconhece que à coletividade territorial correspondem interesses e idiossincrasias que a individualiza, explicam e justificam que detenha órgãos próprios;
- Reconhece a existência de órgãos próprios de poder, ontologicamente destacados do centro e eleitos democraticamente, a quem são atribuídos reais poderes sobre os interesses e as idiossincrasias locais privativos da coletividade territorial.

Na distinção entre desconcentração e descentralização torna-se claro, que a primeira enquanto possibilidade de organização administrativa de uma pessoa coletiva pública (Estado ou outra entidade pública) refere-se à "distribuição de tarefas no seio de uma entidade pública de forma interorgânica" (Rebelo, 2007, p. 44), enquanto a descentralização constitui-se como princípio "relacional e plural" (Idem). A descentralização por oposição à desconcentração fundamenta-se na identidade própria de uma comunidade, cuja pertinência permite uma maior profundidade na definição dos meios para a prossecução dos objetivos em determinados domínios a partir de um determinado grau de "autonomia de regulação e decisão dentro de orientações gerais estabelecidas por lei" (Fernandes, 2005b, p. 58).

A desconcentração reflete a própria construção do Estado, sobretudo a partir do século XIX, e a sua crescente complexificação que conduziu ao "gigantismo das organizações públicas" (Formosinho et. al., 2010, p. 98)[66]o que permitia a flexibilização da administração pública. Ainda que a descentralização e a desconcentração partilhem o princípio da aproximação dos serviços, das localidades e populações presidem objetivos distintos. A desconcentração visa o descongestionamento burocrático das competências, no sentido da obtenção de maior nível de eficácia na prestação do serviço público, sendo que a entidade centralizada assegura o poder e o controlo. Por outro lado, a descentralização "presta tributo à formação – espontânea ou orgânica – das entidades que beneficiam dos poderes transferidos,

[66] De acordo com os autores a democratização da administração pública pressupões dois eixos distintos: A autonomia enquanto relacionada com o poder e a liberdade de uma comunidade de uma população ou território passa a inscrever-se no domínio da administração pública; Transferência para áreas de administração especializada hierarquicamente subordinada ao Estado de poderes. O aumento da burocracia do Estado cresce com o estabelecimento do Estado-Providência (nos finais do século XIX com Napoleão III e o Chanceler Bismark), e a aplicação do modelo Keynesiano (anos 20-40 do século XX) do Estado Social.

agregações que se formam por força de interesses comuns e distintos mas paralelos aos interesses gerais da comunidade" (Rebelo, 2007, p. 45).

Como aspetos comuns refira-se que a ambas derivam dos órgãos de poder central, pelo que existe uma "repartição pelo território estatal de pessoas morais a quem se reconhece a capacidade de uma atividade administrativa da mesma natureza e produzindo os mesmos efeitos que a atividade administrativa do Estado" (Amaral, 1998, p. 214); igualmente lhes é, reconhecido, "o direito de autoadministração, de adaptação às especificidades locais e de execução da vontade política definidas pelo centro, paradigmaticamente através do recurso aos poderes estatuário e regulamentar" (Idem).

A descentralização como princípio no texto constitucional surge no artigo 6º, nº1 (LC n.º 1/2005, p. 4642) remetendo-se para o Estado unitário, a salvaguarda do regime autonómico insular e o princípio da subsidiariedade. Quanto à descentralização administrativa das autarquias locais, quanto aos seus princípios de organização e atribuições é definido no artigo 237º, n.º1. Por sua vez, e no que concerne aos objetivos da descentralização refira-se o princípio da desburocratização do Estado, aproximação dos serviços às populações, a participação dos interessados na sua gestão efetiva e democrática (artigo 267º, n.º1), assegurada através da descentralização e desconcentração de molde à "eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção" (Idem, n.º2). Nos termos da LC a descentralização territorial é entendida como expressão máxima da descentralização democrática (artigo 237º), enquanto a desconcentração refere-se à devolução de poderes o (artigo 267º, n.º2).

4.6 - A autonomia nas instituições educativas

O uso do conceito de autogestão no âmbito da definição da autonomia representa a sua "solidificação", assumindo por princípio a existência de um marco externo que interpreta e executa de acordo com uma autonomia concretizada de ação (Gairín, 1994). Consequentemente, e se a descentralização na administração educativa pressupõe autoridade para tomar decisões em domínios específicos da escola (Villa, 1994), esta permanece dependente da entidade que tutela, logo a autonomia:

> "Distingue-se da descentralização na medida em que não envolve apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo mas mais diretamente a capacidade de ação por parte dos titulares dessa distribuição. Assim a autonomia insere-se num movimento inverso ao da descentralização ou da desconcentração. Ao passo que estas operam uma transferência ou devolução de poderes do centro para

> a periferia, aquela pressupõe a existência, fora do centro político e administrativo, de capacidade para movimentar ações políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas" (Fernandes, 2005b, p. 59).

Numa abordagem ao conceito de autonomia como relacional, isto é, estabelecida a partir de um contexto de interdependências que emergem do interior do grupo (por oposição à heteronomia) é definida como capacidade de autodeterminação e autorregulação "pressupondo portanto um determinado grau de independência, não vituperando nunca os postulados mais elementares da responsabilidade" (Morgado, 2000, p. 49). No domínio da Escola estamos perante uma autonomia relativa, pois é condicionada pelo Estado no papel de regulador nacional (Barroso, 1997), na medida em que os novos espaços de participação social e de autonomia da escola, não se podem traduzir na "segmentação e pulverização do sistema de ensino" (Idem, p. 30). No jogo de dicotomias diríamos que, por sua vez, uma autonomia decretada revela-se insuficiente para potenciar o autogoverno (Barroso, 1998c), por oposição à ação dos atores.

A abordagem ao conceito de autonomia relacional entendida enquanto forma de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram, tendo a participação da comunidade educativa, no desenvolvimento de um projeto coletivamente assumido, especial relevo (Barroso, 1996; 1997; 1998c e 1999), ou seja uma ação organizada em função dos objetivos coletivamente assumidos, parece assumir uma dimensão proactiva na construção da autonomia. A autonomia relacional opõe-se a uma autonomia decretada pois parte da escola e da valorização da dimensão política, pedagógica e sócio organizacional, bem como da coesão convergente dos interesses individuais e coletivos na definição de objetivos e procedimentos comuns, afirmando-se como expressão da unidade social e ação dos indivíduos (Barroso, 1998b), logo reflete uma construção social e política da comunidade educativa, resultante da articulação entre diferentes lógicas e grupos de interesse, portanto do jogo de equilíbrios entre as forças internas e externas (Bourdieu, 2011), presentes na escola (Barroso, 1996).

O conceito de autonomia resulta de uma construção complexa, nomeadamente, da mudança político-administrativa dos campos de decisão, de atitudes e de comportamentos culturais e cívicos. Neste processo a descentralização, a regulação, a participação, a negociação e a responsabilização surgem como eixos orientadores da ação das respetivas comunidades. Na proposta de construção do conceito este surge associado à ideia de rutura com a tradição cultural, político, social e administrativos, impondo-se o *aprofundamento da*

democracia, ou seja a mudança de uma escola do tipo "arena política" para "cidade política" unida pela solidariedade e o bem comum (Barroso, 2000), através de uma maior participação dos atores. Torna-se evidente a capacidade das escolas implementarem respostas autónomas, respeitando as especificidades locais, os princípios e objetivos do ensino público, sendo função do Estado, a regulação e supervisão do sistema educativo (Bolivar, 1999). Mais do que a imposição normativa, e por definição, a autonomia deve traduzir-se na possibilidade das escolas procederem à prestação de um serviço público de qualidade, pois "É de facto impossível democratizar a escola autoritariamente, à força ou através de golpes legislativos (…) doar a autonomia às escolas, ou condená-las a uma autonomia que os atores escolares desprezam ou se recusam a assumir" (Lima, 2000, p. 50).

Ainda associado ao conceito de autonomia, a sua construção na proposta de Barroso (1998) impõe o estabelecimento de uma cultura colaborativa, de formas diversificadas de liderança, regulação das diferentes forças e equilíbrios, conhecimento dos processos internos da organização, na medida em que esta construção impõe o próprio conhecimento da autonomia pelos atores quer quanto ao campo quer como ao modo como se estrutura (Barroso, 1996), no sentido da mobilização social (de acordo com a sociologia política) através de formas de democracia participativa.

Ao sentido ficcional[67] presente na proposta da "Autonomia e gestão das escolas" na base do Decreto-Lei 115-A/98, Barroso (2005) acrescenta-lhe um sentido de utopia estabelecido para além da alteração das normas, competências e procedimentos de gestão, impondo a articulação de práticas gestionárias e a necessidade de uma autonomia democrática (Idem, p. 65),[68]isto é, autonomia e democracia são indissociáveis:

> "Na verdade, embora nem toda a autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia. Só a autonomia garante o poder, os recursos e a capacidade de decisão coletiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização. Sem autonomia a democracia não passa de uma ideologia" (Idem, p.74).

[67] O autor parte de uma resenha histórica para definir os momentos correspondentes à ficção legal da autonomia das escolas: i) com o Ministro da Instrução Publica da 1ª República, Sobral Cid de Fevereiro, a maio de 1914; ii) com o Ministro da Educação Roberto Carneiro, do XI Governo Constitucional (1987-1991); iii) com o Ministro da Educação Marçal Grilo do XIII Governo Constitucional (1996-2000). Ao sentido instrumental da autonomia das escolas foi-lhe acrescentado uma função simbólica mobilizadora da mudança, conferindo-lhe um caráter híbrido resultante da dissonância cognitiva entre o discurso e as práticas e que surge do resultado da adição de princípios e normas na regulação do sistema educativo, expressando a indefinição dos tempos de transição (2004, pp. 64- 67).

[68] A este propósito ver Halpin, D. (2003).

Por sua vez Formosinho et. al., (2010) apresentam-nos uma abordagem entendida a partir de uma dupla perspetiva: formal-legal e institucional segundo uma sociologia da ação (Idem, pp. 92-94), sendo a autonomia definida como:

> "Expressão dinâmica do desenvolvimento da autonomia, constituído pelo conjunto de fatores humanos, estratégicos, sociais, culturais, financeiros sócio-cognitivos, etc. e outros, que se constituem no interior do quadro institucional como processo e os resultados da ação dos indivíduos, grupos organizações e coletividades no uso daqueles poderes e liberdades" (Idem, p. 93).

Uma argumentação que deriva da noção de poder e do Estado, enquadrado numa teoria do Estado, ou seja, no poder e liberdade outorgado pelo Estado aos atores e na qual estes desenrolam a sua ação, por oposição a uma autonomia decretada. Para concluir, e, concordando com Formosinho et. al., (Idem) poder-se-ia referir que o "inventário das possibilidades jurídicas da outorga do exercício da descentralização e da desconcentração, potencialmente geradoras de autonomia, não nos indica nem a quantidade nem a qualidade desse exercício enquanto possibilidade de ação social e organizacional" (Idem, p.107), sendo essa ação determinada pelos atores educativos no contexto das suas comunidades, e simultaneamente, estabelecida num quadro de interações dinâmico e multidimensional dominado por diferentes olhares: pais, docentes, equipas da direção, do município.

Quadro 14: Dimensões da Autonomia - perspetiva jurídica

Dimensões da autonomia	*Níveis de concretização da autonomia*	*Indicadores de ação*
Autonomia constitucional	Estado – comunidade	Elaboração do projeto de sociedade através da Constituição e das Leis Quadro e das Leis de Bases.
Autonomia legislativa	Estado / Regiões autónomas	Elaboração dos instrumentos legais orientadores da ação político-administrativo
Autonomia política e politico-organizacional	Estado /regiões autónomas; municípios/ freguesias/ algumas entidades descentralizadas e desconcentradas politico-técnico-funcionalmente	Formulação das políticas s de orientação estratégica e de objetivos próprios
Autonomia administrativa e organizacional	Entidades descentralizadas técnico-funcionalmente e, em principio, também as desconcentradas técnico-funcionalmente, no todo ou em parte	Poder e liberdade regulamentar e de desenvolver todo o ciclo organizacional e execução flexível/Poder de praticar atos definitivos
Autonomia técnico-funcional: autonomia científica, curricular e pedagógica	Todas as anteriores no todo ou em parte, mesmo se com algumas limitações, na desconcentração técnico-funcional	Poder e liberdade de decidir técnica e cientificamente sobre as questões do seu nível de administração, de gestão e de execução
Autonomia financeira	Todas as anteriores no todo ou em parte, mesmo se com algumas limitações, na desconcentração técnico-funcional originária e na desconcentração derivada.	Possibilidade de se auto gerir, em graus de autonomia variada e crescente, no domínio financeiro
Autonomia patrimonial	Todas as anteriores descentralizadas	A propriedade do património imóvel e móvel. A escola está, portanto fora desta possibilidade
Autonomia de execução flexível e de adequação aos clientes e usuários	Todas as anteriores descentralizadas e desconcentradas e ainda as centralizadas com menção expressa para o efeito	Possibilidade de adequar os objetivos específicos, os tempos, os espaços, os modos e os recursos, conforme a necessidade dos clientes. A escola tem esta possibilidade em alguns pontos destes indicadores

Fonte: Adaptado de Formosinho et al., (2010, pp. 93-119)

Defende-se a concretização da autonomia pela ação dos atores, e o reconhecimento da autonomia dos sujeitos que a compõem, pois, estes é que determinam o alcance da autonomia decretada. Tal como referido na literatura, as "margens da autonomia" (Macedo, 1995) permitidas pela (s) possibilidade (s) de incerteza organizacional poderão contribuir para "alargar as margens de autonomia dos seus atores" (Barroso, 1996, p. 186). Considerando a perspetiva formal-legal e institucional na proposta de Formosinho et., al. (2010) é possível uma classificação que cruza os poderes e liberdades outorgáveis por via político-administrativa ou organizativa, estabelecendo um modelo de partida, que vai do grau máximo ao grau mínimo de autonomia, conforme a síntese apresentada no **Quadro nº14.**

A abordagem à autonomia da escola impõe, ainda, o conhecimento de algumas das conclusões apresentada no relatório Eurídice (Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas, 2007), onde se apresentam três cenários distintos: 1) Responsabilidades não com o objetivo a autonomia, mas ao abrigo de disposições legais; 2) Autonomia de escola ao abrigo de legislação específica (menos comum); 3) A autonomia definida através de regulamentos administrativos flexíveis. Em matéria de autonomia da escola, e dos seus respetivos cenários desenvolvem-se em novos domínios, segundo o estudo da Eurydice (Idem), definidos a partir do enquadramento normativos dos países estudados, na dimensão da gestão escolar, a partir das variáveis: i) Financiamento (Fundos públicos e Privativos) e recursos humanos; ii) Recursos Humanos (Diretores, Professores e Pessoal não Docente). De acordo com as referidas variáveis são definidos o grau de concretização dos indicadores que permitem caraterizar as fórmulas de autonomia na europa, designadamente:

- Escolas com total autonomia: Responsabilidade total pelas suas decisões, dentro dos limites previstos na lei ou do quadro normativo geral;
- Escolas parcialmente autónomas: Tomada de decisão a partir de um quadro normativo ou para o qual requerem a aprovação da tutela;
- Delegação de competências: A administração central ou local possuem a faculdade de delegar (ou não) nas escolas, competências próprias, podendo existir diferenças entre escolas do mesmo país quanto ao nível e às áreas de responsabilidade delegados" (Idem, p.17);
- Sem autonomia: A tomada de decisões pode ser limitada.

De acordo com os resultados do referido estudo, e considerando as variáveis já indicados, salientamos como conclusões neste domínio a síntese apresentada no **quadro nº15**.

Quadro 15: Financiamento e gestão financeira

Gestão de fundos públicos	Gestão de fundos privativos
•**Autonomia total** - Bélgica (comunidade de língua alemã, comunidade de língua francesa e flamenga), Países Baixos e Suécia •**Autonomia parcial** - para a realização de despesas de capital e ou funcionamento: Republica Checa, Estónia, Grécia, França; Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Hungria, Áustria, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia; Reino Unido (Escócia), Islândia e Noruega. •**Sem qualquer autonomia**: Bulgária, Chipre e Roménia.	•**Autonomia total**: Bélgica na comunidade de língua flamenga e setor beneficiário de ajudas públicas das comunidades de línguas francesa e alemã •**Autonomia parcial** - Possibilidade de angariar mas sem autorização para uso (Portugal) •**Sem autonomia**-Impossibilidade de angariação e utilização de fundos privados (Islândia; Alemanha, Grécia, Irlanda (nível 1 da CITE), França (nível 1 da CITE), Chipre, e Luxemburgo.

Fonte: Construído a partir de Eurydice (2007). Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas.

Quanto à variável, contratação de recursos humanos (diretores) é neste domínio que se verifica uma maior autonomia de gestão, sendo total na Bélgica (Comunidade de língua flamenga e setor beneficiário de ajudas públicas francesa e alemã), Irlanda – nível 2 da CITE e Eslovénia. No Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte), as definições estatutárias são definidas pela administração central e ao nível local o recrutamento é determinado pelas finalidades e objetivos definidos pelo órgão diretivo da escola. Quanto aos Países Baixos, a seleção de diretores, definição de funções e obrigações podem ser delegadas pela autoridade competente (***bevoegd gezag***), mas no que se refere ao despedimento e/ ou medidas disciplinares, a escola tem uma autonomia limitada. No que se refere aos docentes, o menor grau de autonomia das escolas aplica-se aos processos de despedimento. Relativamente ao pessoal não docente, o nível de autonomia é coerente na maioria dos países: ou é total em todas (ou quase todas) as áreas de decisão ou não existe de todo. No que se refere aos níveis de decisão nas escolas, na variável de gestão de fundos públicos e privados, o modelo mais comum consiste na participação dos diretores nos órgãos de gestão das escolas (Idem, p. 29).

4.6.1 - A autonomia da Escola e a autonomia docente e curricular

A autonomia docente é fundada no conhecimento especializado dos docentes e reveste-se de diferentes dimensões: i) Estabelecimento de equilíbrio entre a intervenção do Estado e a participação dos cidadãos, enquanto regulação local da escola (Barroso, 1999b; 1998b; 1997); ii) Definida num quadro mais vasto de reforço de autonomia da escola (conjugação da dimensão técnica de especialistas responsáveis, com a dimensão ética), desenvolvimento de uma cultura de participação e simultaneamente de lideranças individuais e coletivas); iii) Relaciona-se com a autonomia curricular no sentido da possibilidade de reconstrução e apropriação da educação nos seus contextos naturais (Bolívar, 1994); iv)

Impõe o desenvolvimento de projetos promotores da mudança organizacional, e criação de espaços formativos capazes de reconfigurarem a escola como espaço facilitador da aprendizagem dos alunos e professores, num exercício de aprendizagem da profissionalidade docente (Bolívar, 2000), por oposição a uma autonomia curricular, avaliativa incapaz de promover a capacitação docente, mascarada pela apreensão dos professores, relativamente à sua avaliação, e para servir de justificação à exclusão de observadores (Hargreaves & Shirley, 2009; Hargreaves & Fink, 2007; Robertson, 2001; 2007).

A autonomia docente relaciona-se com a autonomia curricular ao redefinir o papel dos professores de executores por delegação para gestores autónomos do currículo. Deste modo, supõe-se o maior poder de decisão e responsabilidade pelos resultados; aumento das competências locais no âmbito do ensino; mais autonomia da organização e do coletivo dos professores para uma "democratização da escola e do exercício de práticas pedagógicas comprometidas com a cidadania democrática e a autonomia dos alunos" (Lima, 2000, p. 98), por contraposição às práticas dominantes do gerencialismo focalizado nos resultados escolares, segundo Formosinho et. al (2010, p. 66):

> "É esta acentuação da melhoria dos resultados escolares que suscita a atenção do legislador para a autonomia de escola, dando agora, maior ênfase ao domínio da organização pedagógica, em nome da ideia de que é preciso dar maior liberdade aos professores para decidir, responsabilizando-os agora pelas aprendizagens dos alunos. Este reconhecimento da liberdade de decisão dos professores tem como contraponto a centração da organização interna da escola na pessoa do diretor e o reforço da cadeia hierárquica".

Remetendo para os resultados do estudo da Eurydice (L*evels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe*, 2008), e de acordo com a premissa de que uma maior liberdade de decisão, ao nível docente é concomitante com uma maior responsabilização pelos resultados dos alunos, foram definidas como variáveis da profissionalidade docente:

- Definição do currículo - componente obrigatória e/ou opcional;
- Métodos de ensino - escolha de manuais escolares, agrupamento de alunos;
- Avaliação dos alunos - definição de critérios;
- Decisão de progressão-conteúdos de exame para a certificação e qualificação.

Segundo o Relatório Eurydice (2008) se em matéria de transferência de competências na área administrativa no domínio financeiro, gestão de recursos humanos, transferência de responsabilidades da administração central para as autoridades locais a autonomia tem sido consensual (Eurydice, 2007), o mesmo não se verifica na autonomia curricular. No domínio da autonomia curricular nos países com uma administração

centralizada é encarado como fator de risco no cumprimento dos objetivos educativos, ou de equidade do sistema educativo.

Assim, o aumento da autonomia dos professores na maioria dos países europeus está diretamente relacionada com o incremento da autonomia das escolas, o que não significa uma maior liberdade individual do exercício da profissionalidade docente. A maior autonomia da escola parece refletir uma menor possibilidade de ação docente na sala de aula. Nos países com autonomia curricular constatam-se práticas colaborativas na organização de conteúdos, horários, avaliação de alunos inibindo a independência ao nível da sala de aula. O reforço da autonomia das escolas, no sentido da obtenção de melhores resultados escolares, condiciona as mudanças da profissionalidade docente, decorrentes do aumento de funções que lhe são atribuídas:

> "Teachers have not always welcomed these changes, in which their own professional identity is compounded by duties characteristic of a specialist instructor or social assistant. In some countries, this trend is viewed not merely as an unwelcome departure from the distinctiveness of their profession (especially in secondary education) but also, from an objective standpoint, as an increase in the tasks they are expected to perform" (Eurydice, 2008, p.13).

Uma autonomia docente cuja finalidade instrumental visa a melhoria dos resultados escolares, ou do funcionamento dos sistemas educativos (Idem, p. 14). Nas conclusões do citado estudo, as relações entre estatuto, responsabilidade, remuneração, autonomia e prestação de contas são essenciais no debate, como aspetos que face à crise generalizada dos mercados e da chamada «crise do Euro» poderão conduzir a novos desenvolvimentos, sendo que, a sua ação mais visível é o corte dos vencimentos dos professores.

Torna-se evidente o cruzamento entre a autonomia dos professores e a autonomia curricular, similarmente no caso português, a concessão da autonomia às escolas relaciona-se na atualidade com a melhoria dos resultados escolares, onde a ênfase na organização pedagógica se fundamenta na maior autonomia dos professores ao mesmo tempo responsabilizando-os pelos resultados escolares. A autonomia curricular estabelecida pelo DL 6/2001, de 18 de janeiro enuncia como princípios orientadores o "reconhecimento da autonomia da escola, no sentido da definição de um projeto de desenvolvimento do currículo adequado ao seu contexto e integrado no respetivo projeto educativo" considerando a "diversidade de metodologias e estratégias de ensino e atividades de aprendizagem" e a "diversidade de ofertas formativas" (artigo 3º). Contudo, e concordando com Formosinho et. al., (2010), a outorga da autonomia, no caso a autonomia curricular não significa,

necessariamente, a sua apropriação pelos atores, ou que os mesmos princípios não possam ser contrariados por uma panóplia de legislação avulso, pois como sustenta Roulier (2008, p.79):

> "As vicissitudes da autonomia não são suficientes para garantir que a qualidade de ensino progredirá. É sobretudo o uso que dela é feito que se revela determinante. A autonomia concedida deve resultar de uma negociação entre as escolas e autoridades, da mesma forma que uma autonomia negociada entre os diferentes atores individuais deve ocorrer durante a aplicação dos projetos".

A autonomia curricular constitui-se como ação de resistência escolar ativa, reflexiva, crítica e social face à limitação das escolas e professores reduzidos a funções de execução e controlo (Bolívar, 1999; 1994) perante a hegemonia de poderes artificiais (Bolivar, 1994), refundando-se na capacitação da comunidade na definição dos seus conteúdos curriculares, logo "É através do processo de democratização do governo das escolas em direção ao seu autogoverno, tal como pela democratização das práticas educativas /pedagógicas, envolvendo professores e alunos mais livres e responsáveis, que se torna possível uma educação comprometida com a autonomia do ser dos educandos" (Lima, 2000, p. 75).

A autonomia docente funda-se na própria autonomia do aluno (Morgado, 2000; Martínez, 1994), na medida em que torna possível o seu exercício, em todos os âmbitos da prática escolar pela operacionalização do P.E, concretizado em planos de aprendizagem diferenciados; na heterogeneidade do currículo; equilíbrio entre os conteúdos instrumentais e os necessários para obter uma formação capaz de permitir aos sujeitos uma verdadeira participação na sociedade. Por outro lado, a intercessão entre o P.E e a autonomia do aluno corresponde ao ponto de encontro da procura social da educação, impondo uma consciência individual e coletiva da autonomia (Muñoz-Repiso, 1994).

4.6.2 - Dimensões da autonomia: o Projeto Educativo

Etimologicamente, ***projeto*** deriva do latim «*projectus*», isto é de lançamento para diante, no sentido da previsão ou desígnio de executar alguma coisa. A aplicação do termo e a sua apropriação é efetuada numa pluralidade de contextos, designadamente o educativo. No domínio filosófico remete-nos para o plano existencial ou "projeto existencial" (Carvalho, s/d). A questão da divergência entre a contemporaneidade e o futuro para que se planifica, é analisada por Suchodolki (1976), enquanto ação social na qual o indivíduo participa, sendo que, o futuro pode ser alvo de uma ação material de planificação social e orientação, logo a educação entendida como "a atividade social que se projeta no futuro mais remoto" (Idem, p.10). O projeto tem capacidade de ação livre, garantida pela própria intencionalidade do

sujeito, constituindo-se como "um corpo organizado de propostas tecidas por conceitos intrinsecamente harmónicos, geradores de consensos provisórios, e fundamentadores de comportamentos, teorias e visões do mundo" (Carvalho, s/d, p. 144).

Numa dimensão filosófica o PE significa que não basta sonhar o futuro, mas determinar os instrumentos para o transformar positivamente, centrando o debate nas finalidades da educação, projetadas no futuro e construído a partir do próprio presente, a partir do contexto social e político (Carvalho, 1996). Ele traduz para o Homem a consciência de uma continuidade no espaço/tempo, revelando um sentido projetivo que permite colocá-lo à discussão e reflexão no presente, tornando-o sempre uma ação inacabada, constituindo o fundamento da própria educação, logo, a natureza do projeto depende da natureza que a própria educação venha a assumir (Idem).

A apropriação da ideia de projeto no domínio educativo, segundo Formosinho e Machado (2000d) é um processo contínuo de (re) construção e fundamentação, ação e reflexão, não circunscrita à imposição normativa, mas fundada na ação/reflexão dos atores da comunidade educativa, através da leitura do presente, projetado no futuro "que não se confunde, no espaço nem no tempo, com o *hic et nunc* da escola como organização e apela a uma planificação desse futuro que se deseja construir" (Idem, p. 121). Numa abordagem ao Projeto Educativo como "projeto cultural", postula-se a defesa de uma escola capaz de promover o equilíbrio entre as exigências da comunidade e os direitos individuais através da construção de um projeto comum, baseado na independência intelectual, na participação democrática, voluntária, ativa e reflexiva no seu desenho, desenvolvimento e avaliação, numa lógica de transformação dos indivíduos e da própria organização escolar (Pérez Gómez, 1997; 1998). Uma ação de recusa pelos atores de um projeto imposto por tradição, incapaz de promover o sentido de pertença a um projeto cultural recreador de cultura crítica.

Numa conceção de escola comunidade-educativa como construção cultural, o PE é entendido como *«artefacto cultural»*, impondo-se não como instrumento de gestão, mas enquanto catalisador das relações simbólicas dos atores, conferindo coerência e estabilidade da escola, através da formulação de objetivos e redefinição da estrutura organizativa (Sarmento & Formosinho, 1992), incorporando as orientações dos membros como: i) os princípios que fundamentam o trabalho formativo e instrutivo; ii) corresponder por razões de motivação e corresponsabilidade à vontade dos executores; iii) ser participado e o resultado de consensos; iv) possibilitar a criação e o desenvolvimento de projetos coletivos e individuais

(Blásquez, 1995), sendo que podemos considerar como definição de Projeto Educativo a apresentada por Costa (1999, p. 10):

> "Documento de caráter pedagógico que, elaborado com a participação da comunidade educativa, estabelece a identidade própria de cada escola através da adequação do marco legal em vigor à sua situação concreta, apresenta o modelo geral de organização e os objetivos pretendidos pela instituição e, enquanto instrumento de gestão, é ponto de referência orientador na coerência e unidade da ação educativa".

A definição de uma escola comunidade educativa dotada de autonomia, capaz de "implementar, desenvolver o seu próprio Projeto Educativo" (Idem, p. 12) remete para uma dupla perspetiva: instrumental enquanto processo de desenvolvimento organizacional; pedagógica "visa a descentralização, valoriza a autonomia, propõe a democratização da gestão da escola, a abertura desta à comunidade, o trabalho em equipa, admite o princípio das sociedades pluriculturais e defende a ajuda aos desfavorecidos" (Bru & Not, 1990, p. 148).

A defesa do PE como fundamento da autonomia de escola remete-nos para os projetos inevitáveis, convenientes e desejáveis, contemplando princípios de ordenamento jurídico, capazes de reger as relações sociais; e para os projetos inconvenientes e não desejáveis caracterizadores da *hipertrofia normativa*, com que frequentemente, a administração educativa interfere na escola (Gómez, 1994). Uma construção assente em lógicas distintas: a lógica do desejo e a lógica da ação (Formosinho & Machado; 2000d; Barroso 1998b; Barroso, 1992), onde para tornar a tensão positiva se impõe o "querer", capaz de definir a "missão" própria de cada escola, e o "poder", isto é a atribuição de recursos à escola, que lhe permita concretizar o PE (Barroso, 1998b). O planificar, diferencia-se do PE, pois relaciona-se mais com o "como deve fazer-se" de modo a que se "faça melhor que sabe ou pode", numa incapacidade de libertação face à sua inutilidade pedagógica (Formosinho & Machado, 2000d), ou seja o projeto como *«produto»*, "incapaz de beliscar o ritmo próprio da vida escolar" (Idem, p. 122).

Numa conceção de projeto como processo, este garante à atividade educativa e às escolas a fundamentação e contextualização sociopolítica e ideológica que merecem. Um projeto deve pois, ser questionador do sentido, significado e valores da ação, de acordo com o contexto, na medida em que são "os princípios, valores e políticas que definem o projeto de escola são delimitados pela natureza e pela especificidade do ato educativo" (Barroso, 1998b, p. 24), sendo igualmente o resultado da ação coletiva reveladora da sua dimensão sociocomunitária (Antúnez & Gairín, 1996). Enquanto instrumento de concretização da autonomia, o Projeto Educativo, concilia princípios gestionários e ideológicos, porquanto

poderemos considerar como indicadores: a existência, capacidade de aplicação e grau de atualidade, domínio dos aspetos organizativos da área de professores, alunos, *curriculum*, os órgãos de governo e dos serviços; o ambiente e clima, participação, relações com o meio (com outras escolas, administrações, entidades culturais, sociais, e do mundo laboral). Nos princípios educativos gerais (ideológicos) refira-se a missão, ideário, análise do contexto socioeconómico e cultural, organização e gestão da escola; os responsáveis pela sua construção, tais como a própria comunidade educativa.

4.6.3 - O Projeto Educativo e a construção da autonomia

A construção de um Projeto Educativo e a autonomia da escola estão intimamente relacionadas, ou seja "ninguém, por si, pode tudo fazer, nenhuma instituição, por si só, pode sobrelevar todas as outras ou realizar o seu Projeto Educativo «*in vitro*» como se o mundo restante pudesse ser isolado" (Carneiro, 2001, p. 115). O PE congrega o esforço da comunidade, traduzindo-se, no reforço da autonomia de escola logo, o seu desenvolvimento supõe o estabelecimento nas escolas de condições para o exercício da autonomia (Barroso (1998a, p. 26), numa construção enquanto processo autonómico real ou reconversão dos processos de atuação da administração educativa (Formosinho & Machado, 2000d). O primeiro remete para o território social da comunidade (bem-comum), ou seja como conquista; enquanto o segundo remete para o projeto como mandato. A conceção de autonomia a partir da dinâmica do PE traduz-se na construção da identidade própria de cada escola, pelo estabelecimento de dependências e de inter-relações diferenciadoras, revelando-se na sua capacidade de auto-organização, na resolução de problemas e identificação das metas a atingir (Macedo, 1995). Uma construção coletiva tradutora de um ato decisório e regulador, enquanto processo de construção do ato educativo, definido, interpretado e conduzido a partir do jogo de interdependências resultantes da vontade comum, partilha ou simplesmente, orientada para ação social promotora dos desejos e interesses da comunidade (Sarmento & Formosinho, 1994). Uma construção indutiva, justificada pela necessidade de agir sobre a escola, enquanto instituição social e de serviço público (Barroso, 1998b). A legitimidade do PE funda-se na vontade coletiva da comunidade, (Sarmento & Formosinho, 1994) constituindo-se como linha de fronteira face à possibilidade de cristalização nos documentos formais, meros parênteses na vida das escolas (Sengue, 1991), ou como instrumento de afirmação da autonomia de escola, através do controlo, regulação e da prestação de contas (Formosinho & Machado, 2000d), exercida indiretamente por parte da

escola e administração educativa, e, diretamente, pela participação da comunidade na sua definição, construção, execução e avaliação (Barroso, 2000), sendo que numa dimensão social funciona como regulador das relações do domínio interno das escolas materializando as atitudes e comportamentos da comunidade educativa, num ***ethos*** que responda às solicitações filosóficas, éticas e ideológicas (Gómez, 1994). Numa dimensão democrática, o PE constitui-se como espaço de autonomia coletiva, enquanto resultado da transformação da responsabilidade individual em responsabilidade coletiva (Thurler, 2000), e simultaneamente, "instrumento de reflexão, formação, de ação e de transformação" (Roullier, 2008, p. 81) através do desenvolvimento de mecanismos de autoavaliação, capazes de rever a sua eficácia e desenvolvimento, sendo que neste sentido o reforço da autonomia das escolas:

> "Concretiza-se no seu projeto educativo. O projeto educativo da escola não pode ser concebido apenas em relação com a ideia de soberania e fechamento autárcico, mas sobretudo com a ideia de interdependência, de abertura e de interação com entidades produtoras de iniciativas e projetos de caráter educativo e pedagógico" (Grupo de Trabalho do Projeto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas, Formosinho & al., 2010, anexo 1, p.148). [69]

Uma descentralização não limitada à transferência de competências dos órgãos centrais para os órgãos locais, mas direcionada para os verdadeiros protagonistas do ensino – as escolas, na medida em que tal como salientam Formosinho e Machado (2000b, p. 45):

> "De facto só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direção do Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais".

4.6.4 - A autonomia como instrumento de ação nas instituições educativas

Na revisão da literatura, a autonomia das escolas surge, igualmente, como forma de iludir a responsabilidade do Estado, sobretudo em modelos dominados por práticas neoliberais e gerencialistas ao considerar a educação como mercado ficando os mais desfavorecidos presos em guetos educativos (Walford, 2001). Nesta perspetiva, desvia-se a atenção dos problemas da educação transformando os diretores em gerentes e a autonomia colocada ao serviço da redução de custos, dificultando ou inibindo uma missão educativa inovadora. Uma técnica de gestão neoliberal, que em vez de permitir a devolução de poderes constitui-se como uma forma de controlo mais subtil de desresponsabilização do próprio

[69] Por despacho da então ministra da educação Maria de Lurdes Rodrigues, de 31 de julho de 2006 foi criado o Grupo de Trabalho do Projeto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas para estudar a transferência de competências do ME para as Escolas/Agrupamentos, coordenado pelo Prof. Dr. João Formosinho, da Universidade do Minho.

Estado (Bolívar, 1999), onde este, numa aparente perda de protagonismo se desresponsabiliza "através da desregulação, privatização, mercado interno, comparticipação nos custos, mercadorização, cidadania ativa, ressurgimento da comunidade são algumas das denominações do variado conjunto de políticas estatais, com o objetivo comum de reduzir a responsabilidade do Estado" (Sousa Santos, 2002a, p. 144).

Nesta conceção, o Estado passa para os atores locais o ónus da ineficácia e do insucesso das políticas educativas. Por sua vez, a ideia de que os sistemas descentralizados podem utilizar e gerir mais eficazmente os recursos disponíveis, nem sempre é coincidente com os interesses do Estado, que procura assegurar o controlo efetivo, e simultaneamente, descentralizar aspetos chave (Weiler, 2000). O financiamento da educação através de recursos locais ou privados é usado a troco de uma maior participação destes, em matéria de educação, porém "se não se produz nenhuma transferência real da influência procedente da autoridade central do Estado, não é provável que o âmbito local ou o setor privado contribuam com novos e consideráveis recursos" (Idem, p. 105).

De acordo com estudos empíricos efetuados, nas ***«School Based Management»,*** implementadas na Nova Gales do Sul, Reino Unido, Nova Zelândia e no Estado de Vitoria, levam-nos a concluir que apenas foi delegado nas escolas a responsabilidade de tarefas de gestão e de controlo orçamental, sendo as decisões locais de atuação e de política educativa, secundárias e subordinadas a limites orçamentais, convertendo-se em formas ***«gerencialistas»***[70]**,** ou de uma burocracia disfarçada de participação (Angus, 2001, p. 26). Segundo Ball (2001), a consciência de mercado, a autosupervisão, a prestação de contas «*accountability*» no contexto das atividades escolares normais teria que ser consolidada pelo menos teoricamente, como princípio básico da autonomia na consciência individual dos docentes, de forma a permitir a redução do controlo, caso contrário converte-se numa forma de fiscalização à distância, do Estado, sobre as escolas na medida em que articula a auto regulação com a microtecnologia de controlo, ramificando a mudança de valores e culturas implementadas pelos processos de decisão e a competição de orientação económica.

[70] A reestruturação dos sistemas educacionais estatais, a partir dos anos 80 (e na sequência do consenso de Washington (Reganismo e Tatcherismo) reflete a própria crise no estado de Bem-estar, pelo que se assistiu a uma deslocação da noção de "administração e políticas" enfatizando a noção de gestão, numa reapropriação do conceito provindo do setor privado. O gerencialismo, é analisado na perspetiva de Peters, Marshall e Fitzimons, partindo do conceito "de governança de Focault (ou de governabilidade segundo Boaventura Sousa Santos) e sua aplicação no entendimento critico do gerencialismo como expressão ou tecnologia do Neoliberalismo. Estas teorias legitimaram os instrumentos na base do redesenhar das burocracias educativas ou mesmo da definição das próprias políticas públicas (Apple, 2004).

No que se refere à descentralização, como potenciadora da democracia e participação, salientamos que "embora nem toda a autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia" (Barroso, 2000, p. 180), é contudo usada como instrumento de diminuição da pressão corporativa, nomeadamente, do pessoal docente. Deste modo, a participação e a autonomia aparecem sob a forma de ***gerencialismo***, acompanhadas de medidas centralizadoras e de instrumentalização, através do reforço das políticas locais de educação. Nesta aparente desregulamentação, o Estado assegura o controlo sobre a escola, através da responsabilização dos atores locais (Smyth, 2001). Por sua vez, a participação dos pais constitui uma forma de dissimular a crise da educação, culpabilizando-os a eles e às escolas, pelo mau uso da autonomia, legando-lhes as contradições das políticas do Estado (Ball, 2001), e de igual modo, uma forma subtil de conseguir o compromisso dos professores, sendo que a mudança aparente, traduz uma mera deslocação de responsabilidades (Bolívar, 1999). Analogamente, a descentralização efetuada pela devolução do poder ao território ou entidades locais pode conduzir a camadas sobrepostas de formas burocráticas que reproduzem no contexto micro as formas existentes ao nível central (Guiddens, 1999, p. 74), acentuando as assimetrias entre cidades ou regiões. A sua aplicação transforma-se numa reforma decretada, separando os meios dos fins educativos, centrada na quantificação dos resultados, e no reforço dos mecanismos de prestação de contas impostos às escolas (Robertson, 2001), num modelo onde essas formas simbólicas não atacam as relações de poder, mas apenas servem para canalizar a participação em direções seguras sem tocar nas práticas e disposições mais gerais da educação (Angus, 2001).

Na descentralização como instrumento de gestão de conflitos sociais ou formas de legitimação compensatória, Weiler, (2000) sustenta que o Estado visa manter o controlo assegurando a sua efetividade, melhorando a base normativa da sua autoridade conferindo-lhe legitimidade. A redistribuição da autoridade ou poder na educação é assegurada pelo Estado através de normas e leis reguladoras da vida da escola e pela função distributiva que assegura os recursos financeiros, materiais e humanos. Como fator de resolução de conflitos, a descentralização é usada, quando estes são obstáculo à implementação de reformas educativas permitindo ao Estado "difundir as fontes do mesmo e intercalar filtros adicionais de isolamento entre os conflitos e o resto do sistema" (Idem, p.109). Nesta aparente vantagem da descentralização, a gestão do conflito, as fontes do conflito e as resistências às prescrições externas são eliminadas ou pelo menos esbatidas na medida em que aparentemente as decisões são tomadas pelas escolas (Bolívar, 1994; 1999), inibindo as fontes do conflito ou

dos processos de inovação e reforma (Weiler, 2000; Gairín, 1996a). O argumento da legitimação compensatória consiste numa forma do Estado manter o controlo através de políticas centralistas, o que em educação significa descentralizar através de uma aparente atribuição de competências, a outorga de uma finalidade política, porém e como faz referência Bolívar "esto no significa perder el control central del sistema, sino aparentar que la responsabilidad de que las cosas funcionen depende de la periferia y de los centros (Bolívar, 1999, p. 193).

Nesta aparente contradição, o Estado pretende a conciliação entre o controlo do sistema e o compromisso mínimo com a descentralização, sendo que as medidas e práticas efetuadas refletem os objetivos de cada Estado, que procura assegurar o controlo, ainda "que no forman parte del discurso oficial de la descentralización, aunque sean, sin embargo funciones intencionadas y no meramente latentes" (Anderson & Dixon, 2001, p. 69). Se aceitarmos a descentralização como instrumento de gestão para a resolução de conflitos, esta, esbate as resistências face às prescrições externas, constituindo um dos desafios do Estado a reconciliação entre objetivos opostos: manter dentro do possível o controlo do sistema e simultaneamente, revelar-se comprometido com a descentralização, procurando obter as vantagens dessa legitimação, pelo que e para concluir diríamos citando Apple (2000, p. 45):

> "A educação é um espaço de luta e de conciliação. Ela também serve como substituto para batalhas maiores com relação aquilo que as nossas instituições deveriam fazer, a qual elas deveriam servir, e quem deveria tomar essas decisões. E ainda assim, por si só, ela é uma das importantes arenas por meio do qual são trabalhados recursos, forças e ideologias específicas para políticas, finanças, currículo, pedagogia e avaliação na educação. Assim, a educação é tanto causa quanto efeito, determinante e determinada".

II PARTE

OS CICLOS DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL

Capítulo 5 – A educação num contexto democrático

Introdução

Ao longo deste capítulo, iremos caraterizar e contextualizar a evolução do modelo de administração das escolas em Portugal, tendo como referencial os conceitos de autonomia, participação, descentralização e comunidades educativas. Qualquer estudo da realidade deve partir de um deslinde cronológico que nos ajude a compreender as principais transformações processuais e evolutivas no campo educativo. Os fenómenos educativos tal como, os fenómenos sociais, ocorrem em contextos históricos, sofrem as vicissitudes do tempo, são reconstruídos e interpretados, não só pelo sujeito que os vive, como também pelo sujeito que os analisa, pois o presente não é mais do que "uma pequena fatia de futuro agarrada a uma pequena fatia de passado, sendo as dimensões das fatias determinadas arbitrariamente pelo sujeito" (Cippola, 1993; cit. por Teodoro, 1999, p. 92).

Para a compreensão da autonomia de escola, no contexto português, importa caracterizar a escola enquanto organização, enquadrada num contexto histórico e social. Privilegiaremos uma análise que considere o contexto social e político em que os fenómenos ocorreram, a produção normativa. Nesta perspetiva, e tal como Lima (1998), recusamos o determinismo organizacional isolado do contexto macro social, bem como o determinismo situacional redutor da dimensão organizacional, condenando os atores a simples reprodutores do contexto externo. Fazer uma análise remete-nos quase sempre para a tentativa de delimitação temporal que, na literatura e no caso português destacamos: o período entre os anos 70 e a década de 90. Nessa periodização destacamos, a década de 70 marcada pelo paradigma da normalização democrática; a década de 80 centrada no paradigma da descentralização; a década de 90 marcada pelo debate entre o paradigma da territorialização das políticas educativas e da autonomia da Escola. Não obstante, a forma de periodização estabelecida por diferentes autores (Formosinho & Machado, 2000; Martins & Delgado, 2002; Afonso, 1994), definimos um quadro que não obedece tanto à sequência cronológica dos acontecimentos e dos factos históricos mas, à opção pelos tempos e produções que marcaram a construção da escola. Uma abordagem fundada na necessidade de uma compreensão para lá do contexto supranacional, e o afastamento de meras "visões panorâmicas" divulgadas por meros "fazedores de opinião" incapazes de " interrogar as grandes decisões políticas e legislativas (centrais) (…), reproduzidas nas diversas unidades de gestão (periféricas), (…) que ocorre em contexto e por iniciativa de atores concretos" (Lima & Afonso, 2002, p. 11). Corroborando a perspetiva dos autores "A maior atenção ao plano

externo e supranacional não pode ser correlativa de uma menor atenção às especificidades históricas, políticas e culturais portuguesas (Idem, p. 11). Na análise apresentada neste capítulo consideramos, o atual quadro legislativo da autonomia das escolas e das dimensões de que se reveste, a saber: descentralização, autonomia, escola comunidade-educativa, pois a compreensão das políticas educativas, impõe o conhecimento dos constrangimentos do tempo em que se desenvolvem "no qual os indivíduos têm escolhas mas são obrigados ou constrangidos pelas circunstâncias históricas, pelos processos conjunturais e pelas diversas expressões de poder e da autoridade" (Morrow & Torres, 1997, p. 313). A inclusão do presente capítulo fundamenta-se na necessidade de efetuar um **cruzamento** com o enquadramento teórico efetuado na primeira parte da tese com o enquadramento normativo, de forma à apreensão do contexto, até porque como referem Stöer e Magalhães (2005, p. 26) "não são, pois, os «princípios», explícitos ou implícitos, de que uma política se reclama que permitem localizar essa mesma política, mas sobretudo a sua ativação no contexto que visa enquanto projeto de mudança social".

5. 1- O Estado Novo

A substituição de Oliveira Salazar, por Marcelo Caetano, não produziu os resultados esperados na sociedade portuguesa, na medida em que radicava num projeto dual "liberalizar e modernizar, por um lado, e continuar a guerra, por outro, eram objetivos que se iriam demonstrar insanavelmente antagónicos" (Rosas, 1994, p. 546). Porém com a tomada de posse do Ministro da Educação Nacional, Veiga Simão (15 de janeiro de 1970), inicia-se um período que, Stöer (1986) designa de mobilização educativa extravasando do domínio da educação ao colocar conceitos como desenvolvimento e modernização no debate político, e a democratização do ensino como "principal *leitmotiv* do discurso e da sua ação política" (Teodoro, 1999, p. 300). Pretendia-se efetuar um corte com a noção Salazarista de educação, pela aproximação a uma conceção meritocrática (Stöer, 1986), no pretenso abandono da educação como ação política para dar lugar a uma reconcetualização, enquanto objeto de planificação apolítica.[71]

Na administração e gestão das escolas, antes 25 de Abril, os diretores ou reitores, eram nomeados, diretamente, pela administração central. Um modelo, centralizado e burocrático "autocrático e hierarquizado, onde as escolas funcionavam como terminal do aparelho educativo, tendo por missão cumprir os objetivos que o poder político de então

[71] Refira-se no âmbito dos estudos produzidos sobre esta temática Teodoro (2001, pp. 258-278).

determinava para a educação" (Teodoro, 1997, p. 121). Durante a Primeira República e com o DL n.º 6137 (20 de setembro 1919), constata-se uma aparente ideia de colegialidade, pois, no que se refere às escolas do ensino primário elementar com mais de cinco lugares[72], a escolha do diretor era efetuada a partir de uma lista tríplice, constituída por três dos professores mais votados, em reunião de conselho escolar (realizada durante o mês de julho de cada ano), todavia era da competência do governo a escolha do diretor a partir dessa lista, independentemente, do elemento mais votado pelos seus pares (Cap. V, artigo 102º, p. 2073). Com o Estado Novo, a tutela procurou assegurar o controlo e cercear os procedimentos democráticos e de participação. No que se refere às escolas primárias, o Decreto nº 22.369 (30 de março de 1933), restringe as possibilidades de participação dos professores na vida das escolas, o diretor deixou de ser escolhido pelos seus pares, para ser nomeado pelo diretor-geral, por proposta do diretor do Distrito Escolar (Idem, artigo 31º). O diretor de uma escola primária, no Estado Novo, desempenhava funções administrativas, de controlo, cooperação com o regime, ou de informação (Teixeira, 1995), num modelo onde a autonomia era inexistente e a tomada de qualquer iniciativa, deveria ser comunicada de imediato ao respetivo delegado da inspeção. No quadro de um modelo altamente hierarquizado e centralizado, o controlo era garantido pelo diretor da escola, enquanto, um dos últimos elos da cadeia de um regime autocrático.

A relação, Estado/professor caracterizava-se pela rigidez, onde os "professores eram os «servidores» de um Estado-patrão sentido como todo-poderoso" (Benavente, 1999, p. 83), que exercia o controlo ideológico, pedagógico ou científico, alicerçado na sanção disciplinar ou pelo uso da coação administrativa (Afonso, 1999a). Na Constituição da República de 1933 "Os funcionários estão ao serviço da coletividade e não de qualquer partido ou organização e interesses particulares, incumbindo-lhes acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado (artigo 22º), pelo que aos professores apenas competia, como último elo, cumprir as decisões comunicadas por via hierárquica.

A participação dos professores primários, durante o Estado Novo, na estrutura organizativa da escola tornou-se inexistente devido à extinção do conselho escolar, enquanto órgão de participação coletiva (Decreto n.º22.369, artigo 194º), revelando a impossibilidade de uma cultura de participação e autonomia de escolas (Afonso, 1999a; 1999b). A promulgação da Lei de Bases (Lei n.º 5/73 demonstrou a existência de ruturas na sociedade

[72] Nas escolas com menos de cinco lugares, o diretor era nomeado entre os professores da respetiva escola, sob a proposta do diretor do círculo" (DL n.º 6137, artigo 101º p. 2073).

portuguesa, nomeadamente, entre a vontade do povo e as elites do regime (Formosinho & Machado, 2000b). Uma Lei sem referências diretas à participação (Lima, 1998), e que não consagrava como princípio a possibilidade de criação de estruturas de participação nas escolas. No final do período do Estado Novo, a autonomia enquanto princípio normativo de gestão e administração das escolas foi regulamentada pelo DL nº 513/73, apenas no domínio administrativo, circunscrita aos estabelecimentos de ensino Preparatório e Secundário (Idem, artigo 1º). Uma lei contraditória sem consequências na prática das escolas (Afonso, 1999a). Uma reforma que sofreu as contradições da história, das incongruências resultantes do plano de intenções implícitas na Lei e o modelo político não democrático existente (Formosinho & Machado, 2000b; Stöer, 1986), ou seja "intenta o paradoxo democratização do ensino num sistema político antidemocrático" (Sampaio 1977; cit. por Cortesão, 1988, p. 118). Uma ação que revela "o completo esgotamento da forma política organizativa do Estado Novo" (Teodoro, 1999, p. 315), cujo fim se aproximava, culminando com a revolução de 25 de Abril de 1974, por conseguinte, não foi possível avaliar os seus resultados, até porque intentava um paradoxo sem sentido, democratizar a escola, num regime não democrático, pelo que seria difícil antever quais as consequências da mesma.

5.2 - O fim do Estado Novo e a democratização da sociedade Portuguesa

A Revolução do 25 de Abril de 1974 conduziu a mudanças políticas, económicas, sociais e culturais, num tempo onde a palavra de ordem era democratizar, pois passámos "de um longo período de falta de liberdades fundamentais, do obscurantismo cultural e pedagógico, para um período de mudanças rápidas a todos os níveis da sociedade" (Benavente, 1999, p.33), passando rapidamente, de uma sociedade espartilhada, a um povo que aliado ao Movimento das Forças Armadas que "sem encontrar grande resistência, poria termo a um regime sem futuro, incapaz de responder aos grandes desafios que se colocavam no país" (Rodrigues, 1996, p. 496). Um tempo, em que a luta institucional vivida na sociedade saltou para as escolas, um tempo de contrastes entre instituições democráticas e instituições não democráticas (Benavente, 1999; Lima, 1988 e 1998), num tempo em que a Escola que, durante décadas, se constituiu como instrumento da «inculcação ideológica» do Estado Novo se tornou um alvo prioritário para o novo regime democrático, até pelo seu caráter simbólico.

A revolução ao ser transportada para as escolas fez com que aí se sentissem "as consequências das contradições em que o processo revolucionário foi fértil" (Martins & Delgado, 2002, p. 13), levando a fortes mudanças no campo educativo (Afonso, 1999a;

1999b). A literatura considera dois momentos distintos, neste período: o primeiro entre 1974 a 1976 caracterizava-se por um "derrubar muros, de criatividade, de múltiplas iniciativas, de desorganização institucional, de equilíbrios de força precários" (Benavente, 1999, p. 33), um momento em que "nas escolas, tudo se passou como se tivessem sido ocupadas pelos próprios professores e alunos" (Stöer, 1986, p. 127); e um segundo momento entre 1976 e a promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986).

Se o primeiro período se caracterizou pelo «Estado dual», isto é, pela manutenção no regime democrático, das estruturas, práticas e ideologias administrativas tradicionais do Estado Novo, por outro lado, impôs, ao Estado, fortes transformações institucionais (Sousa Santos, 1990). Um curto período de tempo em que se assistiu, num contexto revolucionário, à emergência de velhos-novos movimentos sociais, também caracterizados pelo princípio da democracia participativa (Sousa Santos, 1996, p. 229). Estes movimentos sociais legitimados pela revolução, todavia, durante algum tempo, viveram em tensão e contradição social, designadamente, quanto às formas de democracia a privilegiar no futuro.

O Estado «dual», assim designado por Sousa Santos (1984, p.22), caracterizou-se na Escola pela dependência à Administração Central, ao mesmo tempo que a sua ação era obstruída pelas forças do poder popular, legitimado pela revolução (Formosinho & Machado, 2000b; Lima 2002). Num primeiro momento, a transição assumiu formas de autogestão[73], entrando em rutura com o Ministério da Educação num movimento que refletiu a recriação ou reinvenção de uma autonomia conquistada e legitimada pelo exercício de uma democracia direta (Lima, 1992; Afonso, 1999a; Formosinho & Machado, 2000b). Nas Escolas Secundárias traduziu-se num movimento de participação docente e discente "polifacetado e contraditório", enquanto conquista de poder e autonomia face ao poder central (Lima, 1992; 1998), na procura de uma nova ordem democrática e participativa na organização escolar, dentro de um modelo autogestionário.

As formas de autogoverno assumidas pelas escolas entraram em rutura, com a máquina centralizada e burocrática herdada do Estado Novo, conduzindo ao saneamento de reitores e diretores, substituídos por comissões de gestão (Lima, 1998). O primeiro Governo Provisório reconhecia, assim, a necessidade de criar um clima de trabalho, capaz de responder às esperanças dos portugueses (Programa do I Governo Provisório, GPRP, 1975, p. 137; cit.

[73] O estudo do conceito de autogestão pode ser efetuado a partir do estudo das relações interpessoais do ecossistema escola e do conceito de poder, enquanto origem, exercício e controlo, bem como a ideia de que a democracia assenta sobretudo na participação. Aceitando a definição de «governar», de Salvador (1995b), como organizar, controlar, dirigir um grupo, e aceitando, que quem assume o governo de um grupo ostenta e exerce o poder.

por Teodoro, 1999, p. 401). Num olhar estabelecido a partir da produção normativa constatamos que as mudanças legislativas efetuadas pela administração central são tomadas por "arrastamento" e na sequência de ações movidas pelos atores (Formosinho & Machado, 2000b; Afonso, 1999b; Lima, 1998; Stöer, 1986), tal como o DL nº 176/74 de 29, de abril de 1974, que conferiu cobertura legal, às iniciativas das escolas atribuindo aos novos órgãos, as competências, anteriormente, atribuídas aos elementos diretivos nomeados pelo regime. A publicação do DL nº 221/74, de 27 de maio determinava a obrigatoriedade da escolha de um docente para presidente da direção da escola, assegurando o controlo e o princípio da responsabilização hierárquica (Formosinho & Machado, 2000b; Lima, 1998).

O ano letivo de 1975-76 também conhecido por ano de "educação pendente" (Stöer, 1986) marca a regressão das conquistas efetuadas no período revolucionário, sendo o ano de 1976, o ponto de viragem na sociedade e nas escolas (Benavente, 1999; Formosinho & Machado, 2000; Lima, 1998; Stöer, 1986). Uma estabilização política permitida pela aprovação da Constituição da República de 2 de abril de 1976 (Afonso, 1994). Uma lei clarificadora do modelo democrático a seguir o que permitiu à "burocracia centralizada sair da paralisia em que se encontrava e proceder à sua reconstrução" (Formosinho & Machado, 2000b, p. 36).

A chamada "normalização" corresponde, à reconstrução do Estado, num processo de superação gradual do "Estado dual". Na sequência do golpe militar de 25 de novembro, a autoridade e legitimidade do Estado, reconstruiu-se através da desmoralização dos movimentos sociais mais populares, a neutralização das forças mais radicais, o controlo das forças armadas e a conclusão do processo de definição constitucional do novo regime (Sousa Santos, 1990) traduzindo-se, no que Teodoro (1994) designa de bloqueio da mobilização social em torno da educação.

A normalização, tal como é definida, por Stöer (1986, p. 64), constitui "um processo pelo qual o Estado reconquistou e reassumiu o controlo da educação, definindo e limitando aquilo que poderia considerar-se como educação", excluindo as formas capazes de fazer perigar o funcionamento de um Portugal pluralista, retirando a política da escola e permitindo a normalidade (Programa do I Governo Constitucional). A mudança da educação, para a esfera do Estado, legitimou as novas formas capazes de compensar a diminuição da mobilização social e a necessidade de uma educação, orientada para o desenvolvimento económico (Teodoro, 1994). Um processo de mobilização que terminou com o estabelecimento da democracia pluralista, o que do ponto de vista simbólico, coincidiu com a

tomada de posse do I Governo Constitucional, num momento em que se pretendia enquadrar a educação num novo modelo ideológico e institucional (Benavente, 1999; Stöer, 1986).

A normalização na educação significou a sua reconquista pelo Estado, substituindo a política pelo planeamento, num processo em que a administração central visava a reconstituição do próprio aparelho burocrático (Lima, 1999; Teodoro, 1994; Stöer, 1986), anulando ou limitando políticas anteriores (Benavente, 1999), numa perspetiva centralizadora (Lima, 1998). As escolas abandonam progressivamente a ação política, reinvestindo no plano simbólico os representantes eleitos nos conselhos diretivos, em representantes do Ministério da Educação (Afonso, 1999b).[74] A promulgação do DL nº 735-A/74, destinado, à organização e gestão dos estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário[75], pretendeu estabelecer, um modelo de gestão generalizável pela imposição normativa refletindo os propósitos das forças políticas (Afonso, 1994; Lima, 1998).

A nova morfologia organizacional baseava-se em três órgãos de gestão de topo: Conselho Diretivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo, sendo que a participação, admitia a possibilidade de existirem plenários de caráter consultivo (careciam de autorização do conselho diretivo), assegurando a dependência hierárquica dos estabelecimentos de ensino, relativamente à tutela (artigo 31º). Um normativo que impunha aos Conselhos Diretivos o dever de informar o Ministério da Educação do conteúdo dos pareceres ou propostas efetuadas pelo plenário (artigo 32º), refletindo, três grandes objetivos: definição dos interlocutores credíveis nas escolas; redução da influência das assembleias gerais; recuperação das funções tradicionais da escola e do sistema, face à situação de «anarquia» verificada (Afonso, 1994).

A administração central recuperou o controlo, reafirmando a burocracia centralizada (Formosinho & Machado, 2000b; Lima, 1998; Afonso, 1994), ainda que a sua aplicação se revelasse ineficaz (Afonso, 1994), na medida em que, em muitas escolas se mantiveram as assembleias gerais como verdadeiros centros de poder, (Stöer, 1986), tornando a «recentralização» e a afirmação da administração central, dificilmente, possíveis (Lima, 1998). Não obstante a sua recusa inicial, constatou-se o aumento progressivo do número de Conselhos Diretivos eleitos.

Em suma, este foi um tempo, em que as medidas políticas educativas, caminharam a par do processo político, inspiradas pelos sucessivos governos e pelos partidos, num

[74] Este artigo pode ainda ser encontrado em Afonso, A. J. (2002).
[75] DL nº 735-A/74

equilíbrio precário, onde cada governo procurou promover as suas políticas e ideologias e a escola se tornou o local privilegiado de ação (Formosinho & Machado, 2000b). A normalização da educação favorecida pela estabilidade política permitiu o "refinar e implementar o programa de normalização traçado pelo DL nº 735-A/74 (Afonso, 1994, p. 129), constituindo os decretos-lei 769-A/76 e 781-A/76 os instrumentos da "normalização" da gestão democrática das escolas, conferindo à democracia caráter normativo, num processo caracterizado pela ambiguidade (Stöer, 1986), na medida em que as alterações legislativas representavam a aceitação de um processo iniciado fora da esfera do Estado. Com a normalização, o processo educativo deslocou, novamente, o seu centro de gravidade para o Estado, ou seja, a revolução impôs ao Estado a gestão democrática das escolas, consagrando-a na Constituição da República de 1976. No domínio das políticas educativas, a educação manteve um estatuto de centralidade, redefinindo as suas prioridades, quanto à qualificação da mão-de-obra, no quadro de uma reforma global e de forma a responder às necessidades do sistema económico (Teodoro, 1999). A morfologia organizacional do DL nº735-A/74 e do DL nº769-A/76 são semelhantes, mantendo-se o segundo, na maioria das escolas portuguesas até aos finais da década de 90 (DL nº 115-A/98). Um modelo sucessivamente regulado e regulamentado por inúmeros Despachos, como o nº677/77 e nº679/77; as competências do Conselho Pedagógico (CP) foram regulamentadas através de uma vasta legislação; o Conselho Consultivo (CC), embora sem caráter vinculativo competia-lhe "dar opiniões e sugestões, no sentido de contribuir para uma boa ligação entre a escola e a comunidade e participar na implementação do plano anual de atividades da escola" (Despacho nº 8/SERE/89).

A crítica a este normativo não se prende com o modelo organizacional, visto corresponder ao DL nº 735-A/74, mas por ser limitador da participação nas escolas (Formosinho & Machado, 1999), pelo reforço da gestão burocrática centralizada e camuflada por uma pretensa gestão democrática, obtida pela «cooptação dos professores» (Formosinho & Machado, 2000b; Lima, 1998). Um modelo departamentalizado, com uma forte regulamentação e concentração de funções no presidente do Conselho Diretivo, o que constituiria, uma forma de manutenção do controlo do ministério sobre os corpos eleitos (Afonso, 1994), o que "acentuou a imposição normativa e a face da escola enquanto *locus* de reprodução normativa" (Lima, 1998, p. 274).

5.3 - A década de 80 e a Lei de Bases do Sistema Educativo

No domínio das políticas educativas a década de 80, foi marcada pelo discurso de modernização[76], num contexto de reforma global, pelo que a segunda edição da gestão democrática estabilizou-se durante o período de 1976-1986 e reproduziu-se durante a década 1986-1998 (Lima, 1998). As prioridades educativas da década de 80 deslocaram-se para as necessidades de modernização da "economia portuguesa em função da sua integração na CEE e da construção do mercado único" (Teodoro, 1994, p. 106), apresentando-se a educação como "desígnio nacional" (Lima, 2002, p. 22). Um debate polarizado entre conceitos dicotómicos como a democracia representativa e a democracia participada; a gestão profissional e a democrática; o discurso de modernização e a eficácia. Impunha-se, assim, o estabelecimento de uma Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) capaz de dar coerência a um sistema marcado por medidas avulsas e contraditórias, tomadas pelos sucessivos Governos Provisórios e Constitucionais do período pós 25 abril de 1974 (Lima, 1998; Afonso, 1994).

A Lei Veiga Simão (Lei nº 5/73) tornara-se anacrónica no novo contexto político, decorrente da própria aprovação de uma nova Lei Constitucional (1976), impondo a necessidade de uma nova LBSE, assegurada pelo estabelecimento de um regime democrático (Afonso, 1994) e legitimada pela aprovação dos principais partidos portugueses (Teodoro, 1999; Lima, 1998). A necessidade de modernização imposta pela adesão de Portugal à CEE refletiu uma nova etapa na administração da educação, em torno do alargamento da autonomia de escola e da territorialização das políticas educativas através da participação da comunidade educativa na vida da escola (artigo 3º), e uma maior focagem em torno da "eficácia, o elogio da excelência" (Lima, 2002, p. 22), protagonizando a "Rutura com o discurso da democratização fortemente enraizado na política educativa desde 1974" (Idem).

Em Portugal, a normalização política permitiu uma maior aproximação, à agenda política dos países da Europa Central, no contexto de adesão à União Europeia, refletindo um novo contexto marcado "pela produção de ideologias, aparentemente universais, ainda que muitas vezes sejam apenas particularismos reproduzidos à escala mundial, isto é, localismos globalizados" (Lima & Afonso, 2002, p. 8). Com a promulgação da LBSE (1986) pretendia-se uma mudança da administração educativa para um modelo descentralizado, possibilitando o desenvolvimento de estratégias locais consonantes com os objetivos nacionais de

[76] Lima (2002, p. 19) ao longo do Cap. 1 do Livro "Reformas da educação pública. Democratização, modernização e gestão", efetua uma análise dos aspetos relacionados com as perspetivas neotaylorianas na educação, década de 80 e 90.

modernização e desenvolvimento, nas escolas (Lima, p. 2002; Formosinho & Machado, 2000c). A partir da tomada de posse da CRSE (Comissão de Reforma do Sistema Educativo) em março de 1986 iniciou-se um novo ciclo de debates protagonizados pela necessidade de enquadrar os princípios gerais estabelecidos na LBSE, no domínio reorganização da Administração e Gestão das Escolas (Afonso, 1999b). É a partir dos trabalhos da CRSE que se verifica a deslocação de uma perspetiva jurídico-normativa (justificado pela tradição centralista de uma escola Serviço-Local de Estado), para uma reconcetualização da escola, enquanto organização do tipo comunidade educativa, bem como para os debates e ideias de descentralização, participação autonomia, formação de professores e gestão democrática (Formosinho & Machado, 2000b). Uma reforma da administração das escolas a partir de três níveis distintos: desburocratização da administração pública; aproximação dos serviços às populações e a participação de todos os interessados na gestão das escolas (Formosinho & Machado, 2000c). Um ciclo de reformas onde a administração educativa procurava estimular as escolas a tomar decisões estratégicas coerentes com as causas nacionais, onde a lógica neoliberal é transposta para os sistemas educativos, através de um discurso caracterizado pela lógica da reforma (Lima 2002, Carneiro 2001). Por sua vez, a ideia de inovação surge como uma apropriação da ação dos atores à reforma educativa consentânea com as propostas da Administração Central (Formosinho & Ferreira, 2000, p. 84). Um discurso mobilizador da centralidade das escolas, contrariado pela produção legislativa, numa ação burocrática insensata (Formosinho & Machado, 2000c), reconcetualizada numa abordagem jurídico-normativa da reforma, aliada à retórica de um discurso mobilizador dos atores educativos.

5.3.1 - Descentralização e desconcentração na LBSE

No que se refere à administração e gestão do sistema educativo, comecemos por diferenciar os conceitos: A administração pode ser definida como o ato de administrar aproximando-se do reger ou governar sendo, frequentemente, instrumento de uma política (Gairín, 1996a). Na LBSE (Lei nº 46/86) o conceito de administração é entendido numa perspetiva abrangente, sendo que a gestão consiste apenas numa função da administração. No âmbito da CRSE (1989) constituiu um dos temas nucleares, sendo a direção definida como "política orientada para valores e orientações e é nesse domínio que se exige a participação de todos os interessados no processo (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988, p. 155), do mesmo modo a gestão define-se como "organização e implementação" (Idem), e é nessa diferenciação que se joga uma das possibilidades dos diferentes atores participarem coletivamente, na definição das políticas da escola. A administração define políticas, valores e

orientações gerais diferenciando-se da gestão (Lima, 1988), o que corresponderia à função da direção, envolvendo todas as atividades de execução das políticas e/ou orientações. Nos princípios da LBSE compete-lhe assegurar "o pleno respeito pelas regras da democraticidade e de participação que visem a consecução de objetivos pedagógicos e educativos, nomeadamente da formação social e cívica (artigo 46º n.º1)[77].

Quanto à definição de níveis mais específicos da administração educativa pode ser entendido como "La actividad pública que, dentro de la administración general de cada estado, gestiona o administra la educación en distintos niveles de responsabilidad" (Carbonell & Mesanza, 1996, p. 3), neste sentido e considerando a territorialização das políticas educativas através de "estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local" (artigo 46.º, nº 2, Lei 49/2005), permite-nos identificar diferentes níveis de responsabilidade central, regional, municipal e escola:[78]

- Município - A progressiva transferência de competências para os municípios ocorre a partir da promulgação da LBSE, sendo assumida sobretudo a partir de 2005, com o XVII Governo Constitucional.
- Escola - Remete-nos para as novas políticas tomadas em matéria de administração educativa, e para a problemática da autonomia e da assunção desta, por parte dos atores.

A descentralização consagrada na Constituição da República, enquanto princípio de organização administrativa em geral, tendente à desburocratização e aproximação dos cidadãos (artigo 267.º, n.º1, Lei 49/2005), concretizada através de "adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes" (artigo 267.º, n.º1). A descentralização na LBSE (Lei nº 46/86) constitui a sua principal inovação, por corresponder a "uma distribuição de poder nas decisões educativas, através da descentralização dos órgãos e da participação popular na definição da política educativa e na direção e gestão dos estabelecimentos de ensino" (Fernandes, 1988, p. 106), considerando: a autonomização institucional da função administrativa do Estado; a descentralização funcional; a descentralização territorial, e por último a desconcentração administrativa.

[77] Lei de Bases do Sistema Educativo Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, bem como nas alterações estabelecidas pela Lei n.º115/97, de 19 de setembro, e 49/2005, de 30 de agosto.

[78] No segundo nível de responsabilidade, em matéria de administração educativa a Lei nº 46/86, remetia para a criação das Direções Regionais de Educação (DL nº 361/89).

No que se refere à descentralização e à desconcentração de competências do ME, a LBSE (Lei 49/2005, artigo 47.º) determina quais as funções específicas da administração central: conceção, controlo, planeamento e definição da macro política do sistema educativo. Quanto à desconcentração de serviços do ME refira-se que desde o início da década de 80 se assistiu à sua reestruturação da orgânica, inicialmente através da desconcentração de serviços, criando dezoito delegações, da Direção Geral de Pessoal (DL nº 259-A/80) e, subsequente, delegação de competências (Despacho de 17 de março de 1981 de D-GP). A criação das DREs (DL nº 361/89), cujo, quadro de competências, tinha como horizonte político a descentralização (DL nº 133/93), apenas se poderiam considerar serviços desconcentrados, cumprindo regionalmente as atribuições do ME (DL nº 133/93 artigo 13.º nº 2), funcionando na lógica de eficácia e de uma centralização desconcentrada por controlo remoto (Formosinho & Machado, 1998; 2000b; 2000c).

5.4 - Os Municípios e a territorialização das políticas educativas

O protagonismo crescente em matéria de transferência de competências do ME para a autarquia, especialmente a partir de 2005 (XVII Governo Constitucional) e do seu imbricamento com o atual modelo de gestão das escolas (DL 75/2008) impõe-nos o enquadramento normativo da ação dos municípios. Etimologicamente, de origem Grega, o termo autarquia «***αύτάρκεια»*** expressa a ideia de espaço ou território que se basta a si próprio economicamente, ou seja, uma autarquia «**αύταρκία**». A autarquia sofre uma profunda evolução desde o século XVII até ao século XX, sendo na esfera da tradição francesa que a concetualização de município se construiu em Portugal, enquanto extensão administrativa e periférica do Estado-Nação responsável pelo "desempenho de certas funções e encargos administrativos claramente delimitados" (Fernandes, 2005, p. 203). As reformas efetuadas no sentido de transferência de competências para os municípios na resolução de problemas formais, excluía-os simultaneamente, de qualquer função pedagógica ou orientação educativa que permanecia centralizada no Estado (Fernandes, 2005). Deste modo, o século XIX, além de ser "tempo dos professores" (Nóvoa, 1987), foi também o "século da escola". O debate sobre a instrução primária e a educação infantil depois de 1834, se inicialmente estava centrado sobre a necessidade de ser o Estado a controlar a educação, da obrigatoriedade do ensino e dos métodos de ensino, também foi um tempo de debate em torno da questão da centralização ou descentralização da instrução primária (Torjal, 1993, p. 620).

Na Primeira República a descentralização de competências para os municípios esteve presente em diferentes textos legislativos. A este propósito refira-se o DL n.º6137 (20 de setembro de 1919), quanto ao financiamento da instrução primária, cujas despesas eram suportadas pelo "Fundo Geral da Administração Primária", administrado por uma "Junta Escolar", presidida em cada conselho pelo «Vereador da Instrução Primária», ou se inexistente pelo respetivo Presidente de Câmara (artigo 173.º, p. 2077). Este fundo suportaria o pagamento de professores, pessoal auxiliar ou encargos com edifícios. A elaboração do orçamento de cada concelho era da responsabilidade das respetivas Juntas Escolares, sendo posteriormente remetido à Direção Geral do Ensino Primário Normal (artigo 174.º), cuja aprovação deveria ser efetuada até 20 de abril, sendo novamente remetido às respetivas Juntas Escolares. Em suma, um conjunto de reformas como a de 1870; 1878 e 1881[79], a reforma de 1911, bem como as introduzidas ao longo da 1ª república, que não revelaram resultados na vida das escolas.

Com a constituição de 1933, manteve-se a organização administrativa de influência francesa, numa clara afirmação do Estado centralizado, em matéria das políticas educativas (Constituição da República de 1933, artigo 43.º), assumindo-se como "Estado patrão" (Benavente, 1999), sem espaço para a descentralização, que por princípio requer como atributo um sistema democrático. Uma conceção de Município na educação como "serviço periférico do Estado" (Fernandes, 2005, p. 202), que perdurou até à revolução de 1974.

Entre a Revolução de 1974 e a publicação da Lei nº 46/86 (LBSE), os municípios foram percecionados como "um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação escolar" (Fernandes, 2000a, p. 36). Durante a década de 80 e no quadro da descentralização administrativa para os municípios, no domínio das políticas educativas refira-se a Lei nº 77/84, que define as suas competências em matéria de investimentos públicos na educação em estabelecimentos de Educação Pré-Escolar; Alojamentos em matéria de Ensino Básico; transportes escolares e atividades complementares da ação educativa (Pré-Escolar e Ensino Básico); Ação Social Escolar e equipamentos (artigo 8º). No mesmo âmbito é aprovado o DL nº 299/84, transferindo para os Municípios competências em matéria de organização financeira e controlo de funcionamento dos transportes escolares. Um diploma objeto de contestação, por parte dos municípios, ao não verem considerados os apoios

[79] Reforma de D. António da Costa (1870); Reforma de Rodrigues Sampaio (1878) que revoga a anterior. A este propósito ver Tojal (1993, p. 628).

financeiros necessários, uma maior participação na tomada de decisões na política educativa ou gestão das escolas, permanecendo como meros contribuintes líquidos.[80]

No período entre 1986 e 1996, o estatuto dos municípios é alterado sendo-lhe reconhecido "competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como estas, é-lhe também atribuído o estatuto de parceiro social" (Fernandes, 2000a, p. 37). Recorde-se ainda que a aprovação da LBSE (Lei nº 46/86) considera como princípios, a descentralização das estruturas e das ações educativas de molde a proporcionar a participação e a integração comunitária (artigo 3.º).

Na administração e gestão das escolas (LBSE, artigo 45.º), prevalecem expressões como a "integração comunitária" e a participação de "todos os implicados no processo educativo", ainda que sem referência explícita ao município. A participação do município na direção e gestão das escolas foi outorgada pelo Despacho 8/SERE/89, determinando a inclusão de representantes da autarquia no Conselho Consultivo, e no CP das escolas do 2º e 3º Ciclo e Secundárias (DL 769-A/76), mas sem caráter vinculativo, de forma a "contribuir para uma boa ligação entre a escola e a comunidade e participar na implementação do plano anual de atividades da escola" (Afonso, 1994, p. 15). A participação do município efetuou-se igualmente nos conselhos de gestão de fundos de conservação e manutenção das escolas do 2º e 3º Ciclo (DL nº 357/88). Pelo DL n.º172/91, o município passa a ter um representante no Conselho de Escola (artigo 9.º, nº1), a quem competia definir as linhas de ação da escola (artigo 8.º). Em suma, uma deslocação de município como contribuinte líquido para "parceiro privado e agente educativo supletivo" (Fernandes, 2005, p. 204).

É a partir de 1996 que o município deixa de ser entendido como um mero contribuinte da educação escolar, para ser considerado um parceiro na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado (Fernandes, 2005;2000). Nas medidas políticas tendentes à descentralização administrativa para os Municípios, refira-se a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei 5/97), e com a promulgação do DL nº 115-A/98, o município assume uma participação mais ativa constituição dos Agrupamentos de Escolas (na letra da lei), bem como o direito de estar representado nas Assembleias de Escola (artigo 8.º).

No final da década de 90, do século XX, a Lei nº 159/99 passou a atribuir ao município competências na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico (CEB); elaboração da carta escolar a

[80] DL 100/84, de 29 de março, determina que as autarquias assumem competências em matéria de educação e ensino, sendo que na prática apenas lhe competia efetuar o seu financiamento (n.º1, aliena f).

integrar no plano diretor municipal; assegurar os transportes escolares, gestão dos refeitórios da Educação Pré-Escolar e do 1º CEB, alojamento ou transporte a alunos; ação social escolar; participar em atividades de ocupação de tempos livros e atividades extracurriculares e gerir o pessoal não docente da Educação Pré-Escolar e do 1º CEB (artigo 19.º, nº 3).

A alteração da relação do Estado com os Municípios constitui-se, sobretudo, com a criação dos Conselhos Locais de Educação (Fernandes, 2005, p.207), determinando novas lógicas de ação na territorialização das políticas educativas. Por sua vez, e na lógica de transferência de competências para o Município refira-se o DL nº 7/2003. Um quadro de transferências mais efetivas, até porque a Lei nº 159/99, nada acrescentara ao DL 77/84, DL 299/84, e o DL 399 A/84. Os Conselhos Municipais de Educação (CLE) são investidos de um novo protagonismo, porquanto são definidos como instâncias de coordenação e consulta das políticas educativas ao nível Local, definindo-se como "instância de coordenação e consulta, que tem por objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo" (DL nº 7/2003, artigo 3º).

Um quadro de competências que incluía a possibilidade de acompanhar os Projetos Educativos (artigo 3.º alínea d); definir medidas de ação social escolar (1º Ciclo e Pré-Escolar); assegurar transportes escolares; fazer intervenções e qualificações do parque escolar da educação Pré-escolar e do 1º ciclo. Por outro lado, a Carta Educativa constitui-se como competência dos CLE (artigo 18.º), definida enquanto "instrumento de planeamento e ordenamento prospetiva de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho" (artigo 10.º). A entrada no século XXI traduziu-se em mudanças significativas na relação entre Estado – Município - Escola. A análise efetuada permite-nos constatar a mudança de uma relação, enquanto sistema periférico sem competências, isto é, como agente privado sem autonomia e de caráter educativo supletivo 1986-1996, e a atualidade marcada por novos desafios e ações no Território Educativo Local.

5.4.1- Entre a municipalização e a autonomia das escolas

O conceito de Município, presente na Constituição de 1933, (Parte II, Título VI, p. 236) esteve relacionado com o modelo Corporativo do Estado Novo, apenas alterado com a Lei Constitucional de 1976. Segundo a Constituição da República, o Município define-se pelo território, população, interesses próprios e órgãos representativos pelo que juridicamente se constituem[81]como "pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam

[81] Lei Constitucional N.º 1/2005, de 12 de agosto, Sétima revisão constitucional

a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (Lei nº1/2005, artigo 235.º, n.º2). As atribuições e competências são definidas (artigo 237.º, n.º2), de acordo com a Lei 159/99[82] e que estabelece um vasto conjunto de "objetivos a atingir, máxime a transparência de atribuições e competências em obediência aos princípios da descentralização e da subsidiariedade" (Rebelo, 2007, p. 174). Numa análise do período entre 1984 e 2005, a transferência de competências para o município em matéria de educação do pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico revelou-se desadequada[83], refletindo-se numa aplicação assimétrica e desigual no país. Como salientado por Maria de Lurdes Rodrigues, o modelo vigente era potenciador da desigualdade na prestação do serviço educativo e, simultaneamente, marcado por "diferentes interpretações sobre as competências das câmaras municipais e sobre a forma de exercício dessas competências. As dúvidas colocavam-nas tanto as autarquias como os próprios serviços regionais e centrais do Ministério da Educação" (Idem, 2010, pp. 253-254).

De acordo com a então, Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, na base da celebração do Contrato de Execução de transferência de competências para os municípios foram observados os resultados das alterações efetuadas a partir da década de 80, constatando diferentes cenários (Idem, pp. 254-255): i) Fortes assimetrias na rede escolar do 1º ciclo do ensino básico e pré-escolar (entre zonas rurais, escolas despovoadas e degradadas) e zonas urbanas (em desdobramento) e sem articulação curricular com os restantes níveis; ii) Em 300 concelhos apenas 24 possuíam carta educativa; iii) Disparidades nos concelhos no que se referia à Ação Social Escolar; iv) Inexistência ou insuficiência no funcionamento das AEC (Atividades Extracurriculares) embora previstas desde 2001; v) Encerramento generalizado dos estabelecimentos públicos do pré-escolar (após as 15H ou 15H30m) e inexistência de componente de apoio à família; vi) Indefinição na contratação de pessoal não docente no pré-escolar e no primeiro ciclo.

O novo quadro de transferência de competências para a autarquia, plasmado no DL n.º 144/2008 (negociado com a ANMP), inicia um novo momento nesta relação, que para muitos é designada de Municipalização da Educação, tendo como objetivo político: i) Aproximação aos cidadãos com políticas sociais e locais resultantes de uma efetiva descentralização de competências nas autarquias; ii) Transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação; iii) Melhoria dos processos de

[82] O quadro de competências dos órgãos dos municípios e freguesias é definido pela Lei n.º169/99.

organização e gestão dos recursos educativos numa lógica de eficácia, assente "na qualidade das aprendizagens e na oferta de novas oportunidades a todos os cidadãos para desenvolverem os seus níveis e perfis de formação" (DL n.º 144/2008, p. 4753).

Na sequência do estabelecido no DL n.º144/2008, o Ministério da Educação contratualiza com os Municípios competências em matéria de educação e as consequentes dotações orçamentais**,** em diferentes áreas: i) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré -escolar; ii) Componente de apoio à família, (fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; iii) Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; iv) Gestão do parque escolar no 2.º/3.º ciclos do ensino básico; v) Ação social escolar no 2.º e 3.º ciclo do ensino básico (refira-se que esta competência já era da autarquia no domínio da educação pré escolar e no primeiro ciclo do ensino básico); vi) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do Ensino Básico (artigo 2.º, n.º 2). Uma transferência dependente da existência da Carta Educativa do Concelho e da celebração de Contratos de Execução, por cada município (Idem n.º 2).

5.5 - Percursos e políticas educativas: autonomia e descentralização

O enquadramento legal da autonomia funda-se na Lei nº 46/86, ao apelar para a participação democrática em torno de Projetos Educativos comuns (Morgado, 2000), assegurando a democraticidade e participação na realização de "objetivos pedagógicos e educativos, no domínio da formação social e cívica" (artigo 43º), apelando para o estabelecimento de estruturas descentralizadas (Idem), garantido a participação de todos os parceiros da comunidade educativa, incluindo entidades representativas das atividades sociais, económicas, culturais ou instituições de carácter científico. A LBSE (1986) expressa um conjunto de princípios orientados para a descentralização do Sistema Educativo e do exercício da autonomia pelas escolas, através da descentralização e/ou desconcentração de competências, todavia, a autonomia, apenas era explícita no que se refere às instituições de Ensino Superior (artigo 45º), e no âmbito do desenvolvimento curricular (artigo 47.º).

A publicação do DL nº 43/89, pretendeu inverter-se a lógica "cristalizada" na administração do Sistema Educativo do tipo ***"top-down"***, preconizando-se a transferência de poderes de decisão para o plano regional e local (Morgado, 2000), possibilitando o desenvolvimento de estratégias locais consonantes com as causas nacionais da educação (Formosinho & Machado, 2000c), numa autonomia consagrada capaz de permitir formas alternativas de organização às escolas de "resolverem os seus problemas" (Machado, 2008, p.

34), refletindo os movimentos europeus da autonomia das escolas (anos 80), numa lógica estabelecida a partir de um quadro jurídico que reflete "um modelo de processo decisório que parte do topo para a base, sem intervenção de qualquer força impulsionadora tangível emanada das próprias escolas" (Eurydice, 2007, p. 13).

A Lei-quadro da autonomia de escola (DL nº 43/89) reflete uma dimensão cultural, pedagógica, administrativa e de participação da comunidade (Brito, 1994), admitindo diferentes patamares de descentralização institucional e territorial (Cabral, 1996). Um normativo destinado ao Ensino Básico (2º e 3º ciclo) e Ensino Secundário (artigo 1.º) fundado na "capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo", desenvolvendo-se em domínios diferenciados, porém complementares: cultural, pedagógico, e administrativo (artigo 2.º). O decreto da autonomia como era designado, constituiu sobretudo um documento de "intenções gerais construídas em torno de um Projeto Educativo", que em muitos casos já constituíam práticas normais das escolas", onde a ideia da flexibilização financeira constituía o " resultado de um processo que se encontrava em curso" (Barroso, 2004, pp. 56-57).

5.5.1- A construção normativa e o conceito de Autonomia das Escolas

Na construção do edifício legislativo de impulso à autonomia das escolas, refira-se ainda o DL n.º 172/91, mais uma vez instituído numa lógica ***top-down*** (Canário, 1992; Flores, 2006), contrariando os princípios CRSE, pela imposição de um modelo organizacional definido numa linha de continuidade, que muda morfológica e retoricamente, para permanecer centralizado (Roque, 1999), nalguns casos recentralizado não apenas no ponto de vista administrativo, mas também do ponto de vista político (Lima, 1995, p.35). Um diploma coerente com LBSE, quanto à participação da comunidade local e salvaguarda dos seus princípios democráticos como a participação, integração comunitária e autonomia de escola corporizada no PE, de cada comunidade educativa e decorrente da existência de uma comunidade-educativa e não como uma construção sociopolítica (Lima, 2002, p. 31). Na análise dos constrangimentos que limitaram a assunção de uma autonomia de escola associada a este diploma, refira-se a sua excessiva regulamentação, equívocos e ambiguidades: nas competências; protagonismo e inter-relação dos órgãos de topo (CD e DE); indiferenciação de funções políticas e técnicas do Conselho Pedagógico; a representação institucional da escola e por último uma morfologia no sentido da autonomia tutelada por uma Administração educativa centralizada (Formosinho & Machado, 2000b). Uma aplicação restrita e não generalizada, que num contexto de "empresarialização" assistiu à transmutação dos termos,

democratização, participação e a autonomia, a ideia de projeto educativo e de comunidade educativa, agora, reinvestidos à luz de novos significados, ditados pela lógica da modernização. Por sua vez, a avaliação e acompanhamento deste projeto por parte da Administração Central, pode ser caracterizado como "indiferenciado" (Roque, 1999), tendo o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do DL nº 172/91[84], proposto a sua não generalização e recomendado um novo modelo resultante de uma ampla mobilização dos atores internos e externos à escola.

Entre 1991-1995 durante o segundo mandato de maioria absoluta do Partido Social-Democrata, inicia-se uma nova fase da reforma educativa, agora dominada pelo gerencialismo, marcado pelos conceitos de responsabilização, avaliação, racionalização e eficácia, por oposição ao período anterior (Lima, 2002, p. 19). Um discurso assente na retórica da modernização através da racionalização do sistema dominado pela eficácia e controlo dos resultados abandonado, progressivamente, o debate em torno da "democratização da educação" focando-se nas preocupações com a modernização da escolas, o que se configura como *«the one best way»* para a consecução de opções políticas e sociais que são apresentadas como determinismos macroeconómicos à escala europeia ou mundial, impossíveis por isso mesmo de ignorar, e de equacionar fora do quadro dos grandes desafios consensualmente definidos" (Lima,2002, p. 23). O paradigma da "educação contábil" (Lima, 2002b) que face à insistência na metáfora produtivista torna o terreno propício a práticas gerencialistas, no contexto da globalização, impondo ao setor público a racionalidade económica. A metáfora do "consumidor e do supermercado" sugerida por Apple (2004), caracterizam este modelo, isto é, enquanto possibilidade de uma franja poder consumir uma serie de produtos diversificados colocados no interior do supermercado, e os outros, que ficam do lado de fora do supermercado e "apenas podem consumir a imagem" (Idem, p. 47).

5.5.2 O Pacto Educativo para o Futuro e a autonomia das escolas

Durante a governação de António Guterres, no XIII Governo Constitucional (1995-1999), com o então Ministro da Educação Marçal Grilo e como Secretária de Estado da Educação Ana Benavente foi apresentado o Pacto Educativo para o Futuro: Um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal", definido no pressuposto de que "a educação é uma tarefa de todos" (Benavente, 2004), logo apresentado com um pacto entre

[84] A avaliação deste modelo ficou a cargo do Conselho de Acompanhamento e Avaliação, estabelecido pela Portaria nº 812/92, de 18 de agosto.

os diferentes parceiros sociais identificados segundo um conceito construído em termos de uma "geometria variável", na medida em que "cada objetivo implicava vários parceiros, mesmo se muitos deles são comuns às várias dimensões da ação social e educativa" (Benavente, 2004, p. 75). Um processo capaz de dar coerência às políticas educativas para lá, das alternâncias de poder, sendo definido como documento estratégico fundado no diálogo social de forma a garantir a sustentabilidade necessária às políticas educativas (Tavares, 2010).

O ministro da educação, Dr. Marçal Grilo (1999) do XIII Governo Constitucional, enquanto crítico das grandes reformas do sistema, defende essencialmente, a consolidação das mesmas. De acordo com os objetivos estratégicos do Pacto Educativo para o Futuro (1996) define-se a modernização, regionalização e descentralização do sistema educativo, de acordo com os princípios da LBSE. Por sua vez, e na sequência da sua promulgação, os debates em torno do modelo de autonomia e administração e gestão das escolas revelava lógicas distintas: normativistas *versus* construtivistas (Barroso, 1998c). A proposta efetuada por Barroso (1997) enquadrava-se numa lógica de inovação, ainda que a sua tradução legislativa fosse transformada numa conceção reformista.

A proposta de Barroso[85] (1997) tendente a um programa de reforço da autonomia de escola, através da transferência de funções e competências da administração central para as escolas, pressupunha a aplicação de conceitos como a descentralização, desconcentração e a profissionalidade docente. Quanto à descentralização, o autor preconizava a criação de um órgão, onde a comunidade estivesse fortemente representada "independente da tutela e com legitimidade própria para exercer determinadas competências e gerir certos recursos que até aí pertenciam à administração central e regional" (Barroso, 2000, p.178) postulando, contudo, a necessidade de existir uma "flexibilidade de modelos de gestão escolar em função das características dos estabelecimentos de ensino e das suas comunidades (Barroso, 1997, p. 64), possibilitando às escolas no quadro da sua autonomia, procederem aos ajustes necessários, a partir de um modelo assente na coexistência e legitimidade distintas: o conselho de escola enquanto órgão de participação comunitária, cuja legitimidade é o direito de participação dos cidadãos; o Conselho Pedagógico como órgão de natureza pedagógica, onde a sua legitimidade se funda na competência e profissionalidade docente. O Conselho de Escola como órgão da participação comunitária garantiria o controlo social da educação, e dos órgãos técnicos de gestão (Conselho de Direção), legitimados pela sua qualificação profissional e

[85] Despacho n.º130/ME/96, o ME.

escolha para o exercício do cargo. O funcionamento do Conselho de Escola radicaria na criação de diferentes comissões: socioeducativa, pedagógica, administrativa e executiva.

Esta matriz, não obstante as diferentes leituras ideológicas que caraterizam os ciclos das políticas educativas têm influenciado os diferentes normativos referentes à administração e gestão das escolas, até ao DL 137/2012 (2ª alteração ao DL 75/2008). Uma proposta suportada numa abordagem política, administrativa, teórica e prática do processo da autonomia das escolas, no quadro de referências e orientações da política educativa, emanadas do então Governo Socialista, bem como do Pacto Educativo para o Futuro e do regime jurídico estabelecido na LBSE, (artigos nº 43,44,45), legislação regulamentar posterior, tal como o DL 43/89 e o DL 172/91; a análise de processos de autonomia «experimentado» em algumas escolas; análise das políticas educativas, desenvolvidas noutros países; análise e reflexão, relativa à literatura da especialidade produzida em Portugal; contributos do Gabinete de Gestão Financeira (GEF) (Barroso, 1997). A promulgação do DL 115-A/98[86] enquanto "texto de decisão política ficou a dever muito mais à proposta especializada que lhe deu origem (Barroso, 1997) do que o anterior DL 172/91 terá ficado a dever à proposta especializada do grupo de trabalho da Comissão de Reforma" (Afonso, 1999b, p. 23), iniciando-se mais um ciclo na vida das escolas.

A autonomia no DL 115-A/98 (alterado pela Lei nº 24/99) é definida como "Poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões no domínio estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados (artigo 3.º). Um processo ***top-down*** de outorga de autonomia pela administração educativa, permitindo-lhe tomar decisões consonantes com o PE e em função dos meios que lhe estão consignados. De acordo com a proposta de Barroso (1997), a condição para as escolas ou Agrupamentos de Escolas assumirem as funções decorrentes da transferência de competências previstas para a 2ª fase, implicava uma avaliação positiva da 1ª fase do programa do reforço de autonomia de escola, no domínio administrativo e financeiro.

A 2ª fase pretendia aprofundar os aspetos anteriores (estratégicos, administrativos, financeiros e pedagógicos), contudo num domínio mais profundo como: "planeamento, organização interna da escola, currículo, gestão de recursos, relações externas, inovação, avaliação e mudança" (Barroso, 1997, p. 50).

[86] Esteve em discussão pública em janeiro de 1998, acabando por sofrer pequenas alterações resultantes do debate público, bem como atendendo às recomendações do efetuadas pelo parecer n.º3/97 da CNE.

5.6 - Enquadramento normativo da Participação no Sistema Educativo Português

A participação constituiu um dos vetores essenciais da Constituição da República de 1976, comparativamente, com a Constituição política de 1933 onde é praticamente ignorada (Lima, 1998). Com a Constituição de 1976, clarifica-se o modelo político-liberal de democracia representativa em Portugal, permitindo à burocracia centralizada sair da paralisia em que se encontrava procedendo à sua reconstrução, o que teve repercussões na administração e gestão da escola (Formosinho & Machado, 2000b). A Constituição da República de 1976 (artigo 67.º) garantia "a participação dos interessados na gestão da administração pública" definindo como princípios norteadores das políticas educativas: a democratização da educação, no sentido de uma educação extensível a toda a população constituindo responsabilidade do Estado a democratização e equidade da educação (artigo 73.º). Na Constituição da República de 1982 e 1992, encontrava-se consignada a participação democrática na gestão das escolas de professores e alunos (artigo 77.º).

Entre 1974-1976 a vida das escolas foi caracterizada por um amplo movimento de democracia participativa que, não se manteve indiferente ao contexto político e social. A então designada "normalização política" reconstruiu as formas burocráticas do aparelho do Estado, num amplo movimento de entropia (de acordo com o étimo grego "volta", "perda". O enquadramento legal da participação dos pais e ou encarregados de educação e das suas respetivas associações é definido no atual quadro legal pela Lei nº 29/2006, de 4 de julho (segunda alteração ao DL nº372/90, de 27 de novembro). O direito de participação no processo educativo é garantido através de associações representativas de acordo com os princípios de liberdade de associação. Como direitos das associações de pais e encarregados de educação refira-se a participação na definição da política educativa (artigo 9.º); na elaboração de legislação sobre o ensino; na administração e gestão dos estabelecimentos de ensino; direito de reunir com órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos de educação (artigo 2.º); participação nas atividades da escola; direito de distribuir documentação de interesse das respetivas associações; bem como o direito de usufruir de apoio documental, em suma, pretende-se uma participação mais ativa na vida das escolas.

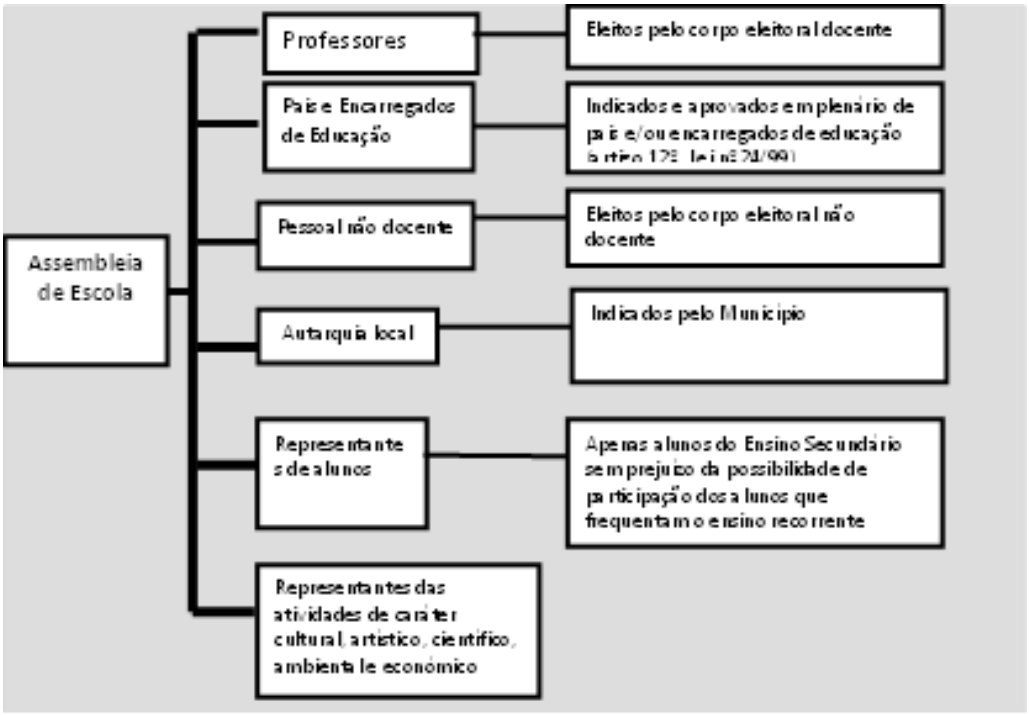
Relativamente, à participação dos pais nos diferentes modelos de Administração das Escolas na década de 90 constituiu-se de acordo com a pluridimensionalidade de formas do sistema: escolas abrangidas pelo DL nº 769-A/76; escolas do 1º ciclo e do pré-escolar, dependentes hierarquicamente da administração central por desconcentração derivada (Direções Regionais e Delegações Escolares); agrupamentos de escolas criadas ao abrigo do

DL n.º172/91, e por último as escolas abrangidas pelo DL n.º115-A/98, originando eles próprios dinâmicas participativas distintas. A participação da comunidade no DL n.º 172/97 efetivava-se nos órgãos de administração das escolas, através de dois representantes da associação de pais ou encarregados de educação no Conselho de Escola (artigo 9.º) e dois representantes no Conselho Pedagógico (artigo 33.º). No Conselho de Escola tinham assento nove representantes do pessoal docente e um do ensino recorrente quando existisse; dois representantes das Associações de pais e encarregados de educação, três representantes dos alunos do ensino secundário, um representante do pessoal não docente, um representante da autarquia, um representante dos interesses socioeconómicos e um representante dos interesses culturais. (artigo 9.º). Em suma, um normativo que reforçava a participação dos pais e encarregados de educação, mas sem resultados concretos na vida das escolas (Barroso, 1998d). Um modelo que requeria "o apoio e a participação alargada da comunidade na vida da escola" (DL 172/91, prólogo), mantendo a preponderância dos elementos da Escola logo, manifesta a vontade do poder político em querer os pais na escola mas, longe dos órgãos mais próximos do poder central (Silva, 1994).

A participação da comunidade educativa no DL nº 115-A/98 (alterado pela Lei nº 24/99) efetivava-se através dos seus representantes na Assembleia de Escola (AE) e Conselho Pedagógico (CP), bem como pela participação na eleição para o Conselho Executivo (CE). A participação da comunidade concretizava-se na AE enquanto órgão político e de regulação definido como: "órgão de participação e representação da comunidade educativa" (artigo 8.º). A AE era definida como órgão de participação comunitária sendo constituída por professores, pais e encarregados de educação, pessoal não docente, representantes da autarquia, representantes de atividades de caráter cultural, artístico, científico, ambiental e económico (opcional, definido em RI) e representantes dos alunos no caso, do Ensino Secundário (artigo 9.º), conforme o **Quadro nº 16.**

Uma representatividade capaz de permitir "a definição das linhas orientadoras da atividade da escola" (artigo 8.º), porém garantindo o controlo pela maioria de docentes e não docentes (artigo 9.º). A representação dos docentes (até 50% da AE) devia salvaguardar nos Agrupamentos Verticais a participação de todos os níveis de ensino (Idem) sendo que a participação dos representantes dos pais e EE não podia ser inferior a 10% da AE (Ibidem). A opção pela representação das atividades socioeconómicas, culturais e científicas indicia um retrocesso relativamente ao DL nº 172/91, que os incluía de forma explícita.

Quadro 16: Participação da comunidade na Assembleia de Escola



Também neste domínio, a tradução legislativa não foi de encontro à proposta de Barroso (1997), porque os termos da representatividade da comunidade não possibilitavam a igualdade da representação, garantido a predominância de formas conetadas com a escola, porquanto restringiam a igualdade de acesso à presidência do órgão. Mantendo o *locus* de controlo na escola, fundado no aliciamento do corporativismo docente para as causas da retórica da autonomia e gestão das escolas. Um órgão com um amplo leque de competências na direção das escolas, mas cujos resultados não foram devidamente avaliados. No que se refere à participação formal no CP na proposta de Barroso (1997) incluía o pessoal não docente, representantes dos pais e encarregados de educação (artigo 25.º), das estruturas de orientação educativa, dos serviços de apoio educativo, e dos projetos de desenvolvimento educativo, num número máximo de 20 elementos (artigo 25.º) A participação dos pais e encarregados de educação neste órgão processava-se de acordo com o modelo previsto no DL nº 372/90, na redação que lhe foi dada pelo DL nº 80/99, e o disposto na Lei nº 46/86. Mais recentemente, o artigo 32.º (DL 75/2008) no que se refere ao seu número quatro (revogado pelo DL 137/2012) retira os pais deste órgão, sustentando-se no argumento da competência tecnicopedagógica.

5.7 – A Instrumentalidade da autonomia no Decreto-Lei 75/2008

A proposta de alteração ao DL 115-A/98 foi marcada por um novo debate em torno da discussão do reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e das lideranças na gestão das escolas (diretor), designadamente da mudança de formas colegiais para uma direção unipessoal. Na análise destes pressupostos, o Conselho Nacional de Educação (CNE) referia que a alteração à lei mais do que a imposição normativa pressupunha a efetiva capacitação dos atores locais face à dependência do centro (administração educativa). Na perspetiva do CNE, uma aprendizagem dos processos da própria democracia participativa e sociocomunitária na direção das escolas e o "reforço" das lideranças impõem uma construção social de alguma maturação, pelo que "requerem, mais do que uma sucessão de normativos, um muito aturado acompanhamento, uma particular ênfase na capacitação institucional dos órgãos locais de direção e gestão e, sobretudo, incentivos claros por parte da administração educacional e dos poderes políticos, nacional e local" (CNE, 2008, p. 8102).

Igualmente, Barroso (2008) corroborava esta ideia ao considerar não existirem evidências empíricas que sustentassem a correlação entre o suporte legislativo e o aumento da participação da comunidade. Por outro lado, relativamente às lideranças e a fazer fé nos resultados da Avaliação Externa realizados pelos serviços inspetivos constituía uma das áreas com melhores resultados. Na leitura do autor, a proposta de alteração à lei, traduzia uma conceção de controlo a partir do centro, no sentido de definir medidas legislativas, tendentes a "reforçar a "autonomia", de forma a recuperar a legitimidade e responder à complexidade, mas sem perder o "controlo" sobre o sistema e seus resultados" (Idem, p. 4). Por sua vez, Lima defendia que o citado normativo constituía mais um passo em falso no sentido de dotar as escolas de formas de governo mais democráticas, participativas e autónomas. Argumentos presentes no plano dos princípios, mas cuja possibilidade de concretização se revelava ineficaz (Assembleia da República; Comissão de Educação e ciência; Audição Parlamentar sobre o Projeto Governamental, 2008). A proposta de Lei plasmada no DL 75/2008 inseria-se assim, numa linha de continuidade dos anteriores modelos de gestão, tendo sobretudo o propósito de " (blindar) a gestão em detrimento do reforço da autonomia das escolas" reforçando o domínio normativo e desvalorizando as questões da autonomia das escolas (Barroso, 2008, p. 4)[87].

[87] De acordo com o autor, na análise da proposta de Lei os aspetos normativos e de gestão ocupavam o referido diploma legal, sendo que o enquadramento dos aspetos relacionados com a autonomia são praticamente residuais (Capitulo II, artigo 8.º definição de autonomia; artigo 9.º definição dos instrumentos de autonomia; contratos de autonomia, artigo 56.º; 57.º; 58.º).

Não obstante, o amplo debate e a sua polarização na sociedade portuguesa a aprovação do DL nº75/2008, insere-se numa linha mais profunda no âmbito de atuação da Administração Educativa e a definição das políticas educativas. No quadro do presente trabalho, de acordo com o quadro temporal e objetivos de estudo consideramos sobretudo a análise do DL 75/2008[88], onde à semelhança das anteriores "autonomias decretadas", se reitera o conceito de autonomia definida numa perspetiva instrumental, logo, ao serviço de uma efetiva melhoria do serviço público de educação (prólogo, DL n.º75/2008). Uma instrumentalidade da autonomia, reiterada no artigo 4.º onde se expressa que partindo dos princípios já referidos, a autonomia, a administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, devem organizar-se em torno de sete dimensões: garantir o sucesso e prevenir o abandono escolar; promover a equidade social; assegurar as melhores condições promotoras do desenvolvimento pessoal e profissional; fazer cumprir a lei garantindo a disciplina; primado dos critérios pedagógicos sob os critérios de gestão; garantir a participação da comunidade, numa linha onde a autonomia deixa de estar integrada num processo global de reforma estrutural político-administrativa, deslocando-se para uma concetualização de autonomia ao serviço dos resultados escolares e transparência de gestão.

A definição de autonomia desloca-se do "poder" (DL n.º115-A/98, artigo 3.º) para "faculdade" ou seja "a autonomia de escola (…) não é um estado definitivo e global em que a escola se instale de uma vez por todas" (Formosinho; Fernandes; Machado et. al., 2010, p. 66), numa argumentação em torno da melhoria dos resultados escolares e de uma maior responsabilização dos professores pelos mesmos (Idem). Na lógica do reforço da participação sociocomunitária, o conceito de regulação e controlo é efetivada através do relatório anual de atividades, da conta gerência e relatório de autoavaliação (artigo 9.º), constituindo-se como condição para a "extensão da autonomia" através de instrumentos de ação como a autoavaliação e avaliação externa, sendo a autonomia definida como:

> "Faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos" (DL n.º75/2008, artigo 8.º).

[88] A aprovação em junho de 2012 do DL nº 137/2012 (segunda alteração ao DL 75/2008) não colide com os objetivos do trabalho, pois no que se refere às nossas questões nucleares de investigação não alterou os nossos pressupostos iniciais.

Relativamente à definição dos instrumentos de autonomia (artigo 9º, n.º1; 2; 3 e 4) definimo-los a partir de três dimensões distintas: i) Documentos de gestão estratégica/programática da escola - PE; RI (Regulamento Interno); Plano Anual e Plurianual de Atividades (PAA) e Orçamento (OAE); ii) Documentos de regulação e controlo - Relatório Anual de atividades; Relatório de Conta Gerência; Relatório de Autoavaliação; iii) Documento de aprofundamento da democracia (político), contrato de autonomia[89], que iremos aprofundar ao longo deste trabalho.

5.7.1 - A autonomia decretada e o DL n.º 75/2008

A governação das escolas deve permitir uma participação funcional e equilibrada, garante da regulação sociocomunitária no quadro dos diferentes interesses em confronto no serviço educativo, estabelecida a partir de lógicas distintas): i) o Estado como regulador da educação e prestação do serviço público de educação; ii) os docentes dotados de competência profissional para prestação do serviço educativo; iii) os alunos e familiares no domínio do controlo social sobre a escola "enquanto cidadãos e primeiros destinatários do serviço público de educação" (Barroso, 2007, p. 2).

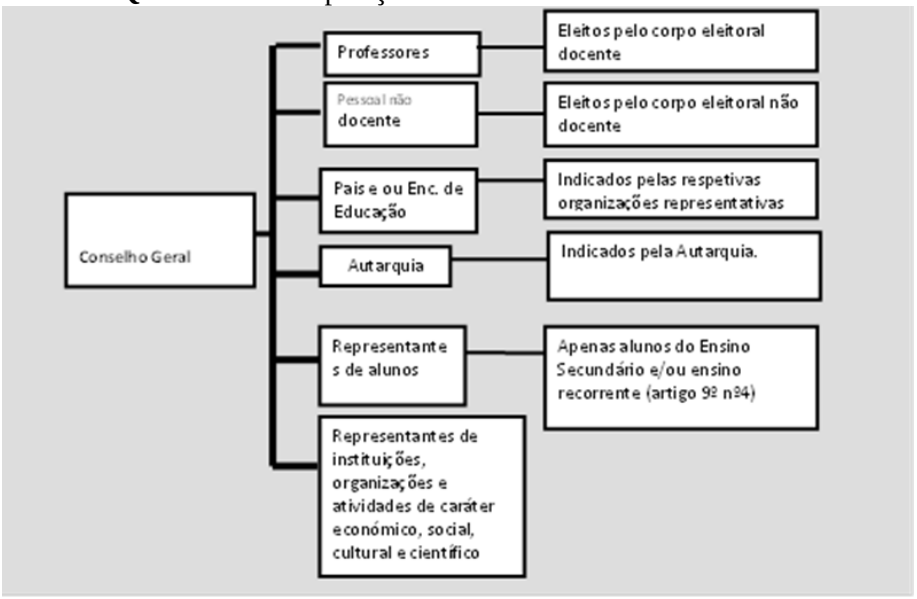
A participação funcional no Conselho Geral (CG) pretende nos termos do DL 75/2008[90] constituir-se como regulador da ação e controlo da Escola, fundado na participação sociocomunitária. A alteração semântica de Assembleia de Escola para Conselho Geral, não deixa de ser coerente com o rumo das Políticas Educativas, pois remete-nos para duas conceções distintas: A ideia de Assembleia pressupõe um agrupamento livre de cidadãos, orientado para a construção do bem-comum; por sua vez a ideia de conselho remete para uma conceção ao serviço do controlo e eficácia do sistema. A participação, no citado normativo é entendida como reforço da autonomia da escola através da participação sociocomunitária na direção estratégica da escola, logo "responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa" (artigo 11.º). Comparativamente com o DL 115-A/98, no diploma supracitado é realçada a importância do reforço da representação das famílias e comunidades locais, constituindo "Uma mais forte e cuidada interligação entre comunidade e escola pode melhorar os compromissos sociais em prol da educação" (CNE, 2008, p. 8013).

[89] A redação do artigo 4.º no DL 75/2008 sofreu alterações no DL 137/2012 (artigo 57.º), não colidindo como os objetivos do atual trabalho de investigação.

[90] No âmbito deste trabalho consideramos o DL 75/2008, não obstante a aprovação do DL 137/2012 que procede à segunda alteração ao DL 75/2018. No âmbito do CG e das suas competências as alterações não interferem com os objetivos do estudo.

Contrariamente ao DL 115-A/98 a preponderância do pessoal docente e não docente, no DL 75/2008 é limitada (não pode ser superior a 50%, dos representantes do CG) e inclui representantes dos pais e encarregados de educação, dos alunos (do Ensino Secundário ou do Ensino Básico Recorrente); do município e da comunidade local como as instituições, organizações e atividades de caráter económico, social, cultural e científico **(ver quadro n.º16).** A forma de representação dos diferentes grupos manteve-se, na linha de continuidade anterior, destacando-se face ao DL 115-A/98 e aproximando-se do DL 172/91 no que se refere à igualdade de todos os representantes, logo elegíveis para o cargo de presidente do CG. Quer na proposta inicial deste normativo (artigo 13.º, Regime do DL 771/2007 – ME-2008.02.20) quer na aprovação do documento final, a possibilidade de eleição de um presidente não docente para o órgão representou um corte com o modelo prevalecente. Relativamente às competências do CG é realçado o corte com a denominada "gestão democrática", pois o diretor passou a ser eleito pelo CG (artigo 3.º).

Quadro 17: Composição do CG no DL 75/2008



Numa perspetiva jurídica da autonomia e da participação, bem como da dimensão sociocomunitária da escola no DL 75/2008, impõe-se a destrinça das competências do CG que agrupamos a partir de quatro variáveis (artigo 13.º, decreto lei 75/2008, pp. 2346-7):

i. Instrumentos de autonomia - Eleição do diretor, aprovação do Projeto Educativo, acompanhamento e avaliação da sua execução; aprovação do Regulamento Interno; aprovação do Plano Anual e plurianual de Atividades; definição de critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas;

ii. Instrumentos de avaliação interna - apreciação dos Relatórios Periódicos e finais de Execução do Plano Anual de Atividades; aprovação da Conta de Gerência; apreciação dos resultados do processo de autoavaliação;
iii. Instrumentos de aprofundamento da democracia - aprovação das propostas de Contratos de Autonomia;
iv. Instrumentos de gestão - definição das linhas orientadoras de execução orçamental; definição das linhas orientadoras no domínio da ação social escolar; pronunciar -se sobre os critérios de organização de horário.

A publicação do DL 75/2008 impôs a figura do diretor e a gestão unipessoal. Um modelo onde o CG é o único órgão eleito pela comunidade educativa onde se insere. Porém e considerando a distinção entre a administração e gestão, e sendo as competências do diretor, essencialmente de gestão, e analogamente o CG constitui-se como um órgão de direção estratégica responsável pelas linhas orientadoras da atividade da escola (artigo 11.º), abrindo espaço para uma nova conceção da gestão nas escolas. Contudo, e corroborando a perspetiva de Barroso (2008) a opção pela direção unipessoal deveria ser da comunidade, tal como se encontrava presente no DL 115-A/98. O argumento de uma gestão unipessoal fundado na ideia do reforço da liderança nas escolas é, por sua vez, contrariado pelos relatórios de Avaliação Externa. Tornou-se evidente a imposição do modelo da figura do diretor às escolas, no quadro de uma lógica gerencialista e tecnocrática, por oposição a formas de liderança sustentáveis fundadas na colegialidade o que se insere na linha das recomendações, então efetuadas pelo CNE, nomeadamente quanto ao potencial de uma "boa liderança" ser conseguida "por via jurídico – formal" (Lima, 2008, p. 2). Neste sentido a opção pela forma de liderança deveria ser dos respetivos Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escola (CNE, 2008, p. 8103).

Por outro lado, e no que se refere à participação do Município no CG, não podemos deixar de referir, tal como sustenta Barroso (2008) de que a participação da autarquia num órgão interno de administração da escola só faz sentido num sistema centralizado, pois a sua ação deveria ser efetivada em órgãos próprios, como os conselhos municipais de educação. A participação dos representantes dos pais e encarregados de educação e dos alunos (DL 75/2008) no CP, e segundo Barroso não se revelava pertinente, considerando as suas competências no âmbito da coordenação técnico-pedagógica.[91] Para o autor, a participação

[91] Na segunda alteração efetuada ao Dl 75/2008, pelo DL 137/2012ª representação dos pais e alunos no CP é revogada

dos EE ou dos alunos no Conselho Pedagógico, quer no DL 115-A/98 (AE), quer no DL 75/2008 (CG), revelava-se incoerente, pois era nas assembleias enquanto expressão da democracia participativa e numa lógica sociocomunitária que a participação na direção estratégica das escolas deveria ser exercida. Na proposta de Barroso (1997), o CP definia-se pela sua natureza técnico-pedagógica, fundado no profissionalismo docente, pelo que se devia assumir como "órgão profissional" legitimado, pelo "saber especializado dos professores no domínio técnico-pedagógica" (Barroso, 2000, p. 178).

A participação dos pais e encarregados de educação no Conselho Administrativo na proposta de Barroso (1997, 2007), emergiam do conselho de escola. Um órgão com a função da elaboração do orçamento e controle da escola, refletindo uma conceção de escola comunidade-educativa, de acordo com o princípio da corresponsabilização na gestão (Barroso, 1998a). Esta proposta excluída do DL 115-A/98, bem como no DL 75/2008, estando apenas reservado para o diretor, subdiretor ou adjunto (designado para o efeito) e o chefe dos serviços administrativos, assegurando-se assim o controlo hierárquico deste órgão.

5.7.2 - Dimensão política da autonomia: a escola comunidade-educativa

A escola comunidade educativa define-se por oposição a uma escola Serviço Local de Estado (Formosinho, 1989b). A mudança de um conceito de escola, enquanto unidade organizacional integrada num sistema público centralizado, para um conceito de escola comunidade-educativa, no caso português, radica na mudança de um Projeto Nacional de Educação (positivista disperso por textos definidores da regulamentação e organização do sistema nos seus diferentes níveis) para a ideia de Projeto Educativo de Escola (Macedo, 1995). A ideia de uma Escola Serviço Local de Estado, reflete uma conceção administrativa centralizada e simultaneamente, a procura da democratização da educação. Como indicadores de uma Escola Serviço Local do Estado de acordo com a literatura consideramos: tomada de decisão heterónoma (desconcentração); escola percecionada como entidade periférica sem qualquer autonomia; a escola como território de dominação do professor; inexistência de relações entre os pais e escola; a autarquia apenas assume uma ação logística e sem relevância política (Afonso, 1995; Sarmento e Formosinho, 1994; Sarmento, 1993). Uma escola caraterizada pela valorização dos processos de ensino-aprendizagem, uniformidade e aplicação generalizada, independentemente dos contextos. Consideramos ainda: o individualismo docente; parcos recursos didático-pedagógicos; uniformidade na configuração espacial e horários; a avaliação é descontínua; a disciplina formal assente na autoridade do mestre e na figura do diretor; gestão unipessoal; insuficientes relações com a comunidade;

currículo uniforme e metodologia indiferenciada, ou seja uma escola fechada sobre si própria (Martin Moreno 1989a; Gairín, 1994,1996a).

Uma perspetiva de escola transversal nas narrativas fundantes da escola na Modernidade, acompanhando a estrutura burocrática e centralizada herdada da matriz administrativa napoleónica. Uma escola fundada em formas de democracia liberais como a democracia representativa, também ela, reflexo de um aparelho do Estado, centralizado e burocrático (Formosinho, 1989b, 2010). Uma conceção em que a escola funciona como extensão desconcentrada e administrativa, reduzida a um conjunto de professores, funcionários e alunos conectados com a administração central. Nesta conceção a prestação de contas assenta no princípio da subordinação hierárquica, do professor funcionário público, cujo quadro de princípios éticos compreende, sobretudo, o dever de obediência ao Estado, patrão.

Por oposição e, numa conceção política de escola comunidade-educativa, o princípio é o da democracia participativa, onde o Estado e a sociedade civil são parceiros, a administração é descentralizada respeitando a competência profissional docente. Nesta abordagem, a administração e gestão das escolas abandona uma conceção de extensão da Administração Central para se tornar uma instituição da comunidade, tornando-a mais exposta ao escrutínio público e à influência das famílias. Deste modo o controle social é maior, designadamente, sobre os professores e sobre a Escola. Uma concetualização que permite a deslocação da ação do professor numa lógica de funcionalismo público para uma lógica de profissionalidade docente. A aceitação de uma escola comunidade-educativa pressupõe a deslocação de uma fronteira física e legal (administrativa, hierárquica e burocrática) para uma fronteira social, fluída e aberta a todos os interessados no processo educativo (Formosinho, 1989b, p. 33).[92] Por definição, a escola é um sistema aberto com fronteiras móveis (resultantes da natureza e intensidade com o meio), definidas em função do Projeto Educativo. Numa escola comunidade educativa o reforço da autonomia comporta a mudança das relações estabelecidas entre a escola, o Estado e a administração educativa, nomeadamente: i) defesa de relações contratuais, num quadro de alteridade, em substituição da dependência vertical das escolas face à administração central e regional; b) mudança de relações entre a escola com a comunidade local, através de modalidades de partenariado pela integração horizontal na comunidade e estabelecimento de sentimentos de pertença a um determinado território e de

[92] Numa lógica de Escola serviço Local de Estado, os membros da escola (professores, alunos, funcionários), vivem dentro de uma fronteira física, sujeitos a uma fronteira legal, pelo que o alargamento para uma fronteira social, é incompatível com uma lógica de um serviço de administração direta periférica do Estado.

afirmação da identidade da escola, ou seja, uma autonomia fundada em processos de participação capazes de criar verdadeiras comunidades dialógicas com a comunidade social (Bolívar, 1994), e seu reconhecimento como entidade própria concretizada nos respetivos PE.

Na análise da produção normativa, especialmente no caso português, uma das ideias mais frequentes é a mudança de paradigma, isto é, de uma **Escola Serviço Local de Estado**, para uma **escola comunidade-educativa**. Na LBSE 46/86 a abordagem sistémica da escola é referida como um dos seus principais contributos, especialmente na distribuição do poder entre o centro e a periferia, bem como por haver consignado a participação da comunidade e a dimensão sociocomunitária (artigo 43.º, 45.º), instituindo as formas de relação entre a escola e a comunidade local (Formosinho & Machado, 2000b). Uma institucionalização resultante da incapacidade de mobilização dos atores educativos. É na sequência dos trabalhos produzidos no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) que se sente a emergência de um novo conceito de escola (Idem; Formosinho, 1989), e a deslocação do debate para novos conceitos: descentralização, participação, autonomia, formação de professores e gestão democrática. Simultaneamente são definidas as reformas a empreender, designadamente a desburocratização da administração pública; aproximação dos serviços às populações; a participação de todos os interessados na gestão das escolas (Formosinho & Machado, 2000c).

No DL nº 43/89, parece visível, a tentativa de abandono de uma conceção de escola Serviço Local do Estado para uma conceção de escola comunidade-educativa, pluridimensional, consonante com a Lei nº 46/86, associada à vontade de participação da comunidade local "na definição e contextualização de políticas educativas, baseada nos princípios da democraticidade, da participação, da integração comunitária e da autonomia de escola corporizada no seu projeto educativo" (Formosinho & Machado, 2000b, p. 47). A publicação do DL 43/89 reflete a reconcetualização do funcionamento interno da escola, traduzida segundo Macedo (1995) na elaboração do projeto educativo de escola, o que conduziu a uma deslocação do conceito de escola como serviço local de Estado para uma escola comunidade-educativa. No Prólogo do DL 172/91 é sublinhada a importância da integração no meio, exigindo para isso o apoio e a participação alargada da comunidade na escola, concretizada através dos princípios da democracia representativa e a integração comunitária.

A ideia de comunidade educativa surge associada à participação dos diferentes setores da comunidade nos órgãos de gestão da Escola (artigo 7.º). Corroborando, esta perspetiva Alves (1998) considera que, o supracitado normativo permitiu a mudança para uma

nova conceção, pois a tradicional administração direta do Estado é substituída por uma "administração societária", em que a escola adquire uma individualidade social, justificada pela existência de órgãos e competências própria. Uma mobilização em torno de projetos pedagógicos resultantes da participação da comunidade efetivada através do conselho de escola (Afonso, 1999a).

É no DL 115-A/98, alterado pela Lei 24/99, que é referenciada explicitamente o conceito de comunidade educativa (artigo 4.º). No seu preâmbulo é salientada a territorialização das políticas educativas, as especificidades locais e o PE de escola, numa lógica de participação democrática, assente na corresponsabilização, bem como na necessidade de estabelecer o "equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projetos" (Idem). A ideia de uma escola aberta à comunidade constrói-se pela negociação e participação de toda a comunidade, de molde a promover a dimensão local das políticas educativas e a corresponsabilização. Uma participação formal concretizada na AE, enquanto "órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola" (artigo 8.º), e como "órgão de participação e representação da comunidade educativa" (Idem, nº 2). A participação da comunidade-educativa no DL 75/2008 surge no âmbito do CG, enquanto garante da "participação e representação da comunidade educativa" (artigo 11.º), numa dimensão societária e política na definição das linhas orientadoras da escola, assegurando a sua participação ao nível da definição e avaliação dos instrumentos da autonomia da escola, bem como na possibilidade da própria escolha do diretor (artigo 21.º). A partir da análise dos diferentes normativos e da legislação no âmbito da administração das escolas, parece-nos que a proposta de Formosinho (1989) de substituição do conceito de Escola Serviço Local do Estado por Escola Comunidade Educativa "não ganhou total carta de alforria, porque o controlo social da educação não é feito pela comunidade local, antes ficando o Estado com a responsabilidade de garantir a igualdade dos indivíduos e cidadãos perante os serviços de educação" (Formosinho et. al., 2010, p. 107), pelo que importa conhecer as dinâmicas e os contextos de ação dos atores de forma à sua concretização.

5.7.3 - Autonomia e projeto educativo identitário da comunidade

A ideia de Projeto Educativo como expressão da vontade de uma escola comunidade educativa revela uma relação direta entre autonomia e participação. Neste sentido a autonomia não é dada a um grupo específico de atores mas, a toda a comunidade educativa, ou seja, "o projeto educativo, mais do que uma solução técnica, transporta consigo a intencionalidade da convivência e do estabelecimento de profundas sinergias entre a escola e a comunidade em

que se insere" (Morgado, 2000, p. 94). A ideia de um Projeto Educativo territorializado surge no prólogo do DL 43/89 onde pode ler-se "a autonomia de escola concretiza-se na elaboração de um projeto educativo próprio, construído e executado de forma participada, dentro dos princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e da adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere". Numa abordagem normativa a autonomia garante a sua sustentabilidade através da sua operacionalização, materializada na concretização de documentos de gestão estratégica da escola, isto é, no seu PAA e RI escola (artigo 2) logo, adquire uma dupla intencionalidade: como instrumento da autonomia de escola e como dimensão da ação política, resultante de uma construção coletiva.[93] Nesta perspetiva, a autonomia de escola concretiza-se na construção do Projeto Educativo, enquanto ação resultante da participação da comunidade educativa e simultaneamente, na resposta às solicitações da comunidade em que a escola se insere (Martins& Delgado, 2002; Morgado, 2000; Macedo, 1995), isto é, através das interdependências estabelecidas entre os diferentes subsistemas. A publicação do DL 43/89 rompe com a tradicional conceção de escola serviço local do Estado, ao estabelecer uma relação direta entre PE e os conceitos de autonomia e participação, conduzindo a respostas diferenciadas nos diferentes contextos. Neste sentido, a importância do DL 43/89, mais do que a definição do quadro da autonomia, que se traduziu numa ação insuficiente e inserida no quadro da retórica política contribuiu, sobretudo para dar uma nova substancia ao PE, ou seja, dar-lhe "a visão holística do trabalho da escola só poderá ser dada por um Projeto Educativo de escola, que seja entendido como referência fundamental e elemento integrador de toda a ação educativa" (Macedo, 1995, p. 61).

Na análise dos ciclos das políticas educativas e subsequente tradução legislativa refira-se o DL nº 172/91, onde o PE como instrumento de ação na construção da escola surge como marco identitário diferenciador, contudo revela pouca especificidade na definição da autonomia e participação da comunidade educativa na sua construção. Uma construção remetida para o Conselho Pedagógico e não para a Assembleia de Escola, enquanto órgão de participação sociocomunitária (artigo 32.º), conferindo-lhe um estatuto técnico (competência técnico-profissional), porém retirando-lhe a dimensão de ação política resultante da deliberação da comunidade da AE.

[93] A primeira implica o exercício de competências nos domínios pedagógico, cultural e administrativo, a segunda traduz-se no estabelecimento de prioridades de desenvolvimento, presentes no plano anual de atividades e no respetivo regulamento interno.

Com a publicação do despacho normativo nº27/97, de 2 de junho, (reordenamento da rede da educação pré-escolar dos ensinos básico e secundário) foram estabelecidas as condições subjacentes à constituição de Agrupamentos de Escola, redefinindo novos territórios educativos. A publicação do DL nº 115-A/98 alterado pela Lei nº 24/99 (artigo 3.º) procurou corporizar a ideia de Agrupamento, sendo que, na substância "o Projeto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Atividades constituem instrumentos do processo de autonomia das escolas" (Idem), por conseguinte o PE era definido como o documento que consagrava a orientação educativa da escola, o Regulamento Interno definia o regime de funcionamento interno da escola, e finalmente, o PAA remetia para o plano de gestão, enquanto documento de planeamento, elaborado e aprovado pelos órgãos de administração e gestão da escola. Também no citado normativo o PE traduzia uma conceção identitária da Escola, porém o RI e o PAA decorriam dessa expressão. Uma abordagem que conforme é corroborado por Barroso (2001) foi alterado na sequência do processo de Constituição dos Agrupamentos de Escola, onde o PE é preterido pelos RI, determinado pelas preocupações da tutela em proceder à institucionalização dos procedimentos normativos.

As escolas entendidas como territórios educativos viveram na última década experiências mais ou menos profundas de iniciativas tendentes à "autonomia", sobretudo em áreas como a gestão flexível do currículo (DL nº 6/2001). O programa do XVII Governo Constitucional apontava desde logo para a revisão do DL n.º115-A/98, cuja finalidade era expressa no prólogo do citado diploma "no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes" (DL nº 75/2008). Neste quadro de autonomia decretada "o projeto educativo, o regulamento interno, os planos, anual e plurianual de atividades e o orçamento constituem instrumentos do exercício da autonomia" (artigo 9.º). Neste normativo, o PE pretende constituir-se como orientador da ação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, definidor dos seus valores, das metas e as estratégias (Idem). Do mesmo modo, como instrumento de gestão tem uma função instrumental (instrumento de gestão) e simultaneamente, como projeto Contrato Social. Ao constituir-se como instrumento de gestão converte-se em documento operacionalizador da ação de administração e gestão da escola/agrupamento, logo um instrumento de validação da sua ação, sujeito à avaliação da comunidade, consubstanciada no Conselho Geral, que representa a comunidade dentro da escola. É o CG que tem por competência a sua aprovação (artigo 20.º), mas também proceder ao seu acompanhamento e avaliação da sua execução (artigo 13.º, nº1, alínea c) convertendo-

se num instrumento de prestação de contas, determinada pela participação dos interessados e da comunidade no Conselho Geral.

Igualmente no DL 75/2008 é competência do CG a aprovação do PE, verificar da sua consonância com os objetivos e os valores definidos para o agrupamento bem como da sua adequação ao plano de intervenção apresentado pelo diretor (PID), enquanto candidato ao cargo (artigo 22.º), dentro do princípio da prestação de contas ***«accountability»***. Neste sentido, mais do que solução técnica o Projeto Educativo tem uma intenção instrumental: reforço da participação, envolvimento da comunidade e estabelecimento de pontes capazes de aprofundar as relações e sinergias comuns.

Um reforço da autonomia fundada na prestação de contas através de modelos de autoavaliação (Idem). Contudo, o desenvolvimento do projeto educativo como construção da comunidade poderá desempenhar um papel secundário. Tal como estabelecido no citado DL, a candidatura ao cargo de diretor pressupõe a apresentação de um Plano de Intervenção (a submeter à comissão do Conselho Geral constituída para o efeito) com a definição das metas e objetivos para uma determinada escola/Agrupamento. Por conseguinte, o desenvolvimento e execução de um Plano de Intervenção pode assumir desde logo, um maior protagonismo remetendo o Projeto Educativo para um papel subalternizado ou mesmo esvaziado de sentido.

5.7.4 - A autonomia de escola e o território educativo

O conceito de território como espaço virtual, heterogéneo, ligado em rede, «Glocal» (Stöer & Magalhães, 2005), obriga-nos a repensar o conceito de território e o território do Estado-Nação "homogéneo no sentido de que as particularidades são sacrificadas, para que o universalismo possa assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento da modernização" (Idem, p. 116). O conceito de território educativo e de territorialidades das políticas educativas no caso português têm sido aplicados de forma indiferenciada. A noção de território educativo remete-nos para uma abordagem pluridimensional da escola, e decerto de contextualização das políticas educativas, por contraste a uma conceção atomística de meras unidades fragmentadas e dispersas caraterística de contextos educativos isolados (Escola Serviço Local do Estado). Por oposição, reiteramos os pressupostos de escola entendida, enquanto "comunidade docente que tem capacidade e possibilidade de exercer e formar uma vontade coletiva" (Formosinho & Machado, 2005, p. 114) impondo-se a necessidade de agregação de um determinado território e as diferentes unidades partilhando

órgãos próprios comuns.[94]Do ponto de vista normativo, a noção de território educativo em Portugal encontra-se plasmado na LBSE de 1986 e materializou-se no conceito de «agrupamento», cujas origens situamos: i) Escolas Básicas Integradas) - Despacho 33/ME/91; ii) As áreas escolares (1991) – DL n.º172/91 artigo 3º; iii) Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP 1) - Despacho 147-B/ME/96 e Despacho Conjunto n.º 506/98, assinado pelo Secretário de Estado da Administração Educativa Guilherme de Oliveira Martins, bem como pela então secretária de Estado e Inovação, Ana Benavente[95]; iv) Agrupamentos de Escolas - Despacho normativo n.º27/97, de 2 de junho; v) Agrupamentos de escolas definidos como unidades organizacionais - Na sequência do DL nº 115-A/98, de 4 de maio, é promulgado o Decreto - Regulamentar nº 12/2000, artigo 5º nº1; vi) Agregações de Agrupamentos de Escolas - DL 75/2008.

O caráter disperso das escolas, do 1º ciclo e do pré-escolar tornava necessário um programa de reforço de autonomia das escolas, a implementação de estruturas organizativas adequadas, centradas em novos territórios educativos (Barroso, 1997), posto que o território do Agrupamento enquanto "espaço local de intervenção socioeducativa, com uma dimensão política, social, cultural, simbólica, e não apenas geográfica e subordinada à hierarquia escolar" (Ferreira, 2000, p. 145). Quanto às finalidades que presidiram à constituição dos agrupamentos, como unidades organizacionais generalizadas (DL n.º115A/98) foram definidas na linha de continuidade do Despacho Normativo n.º27/97. Na base da constituição dos Agrupamentos de Escolas refira-se o protocolo de cooperação entre o ME e a Associação Nacional de Municípios. Se inicialmente a constituição dos Agrupamentos requeria o parecer favorável do município, na sequência do Despacho nº 12/2000, esta ficou subordinada à aprovação do Diretor Regional de Educação, (artigo 5.º). Neste processo de engenharia de construção de territórios educativos refira-se a imposição a todo o território nacional, de Agrupamentos Verticais, na sequência do Despacho 13313, de 8 de julho de 2003, o que correspondeu em muitos casos a uma imposição generalizada efetuada, à revelia das próprias comunidades, como se constata pelas conclusões do Relatório Global da 1ª Fase de Avaliação Externa onde são assinaladas as "ambiguidade do conceito e das contradições dos processos, até à diversidade e especificidade das micropolíticas locais" (Barroso, 2001, p. 36).

[94] A este propósito ver (Formosinho, J (1986). Descentralizar a educação. Desburocratizar a escola. Projeto de lei de bases do sistema educativo. Braga: Universidade do Minho. Policopiado.

[95] No concelho do Porto as escolas abrangidas foram: EB2/3 Leonardo Coimbra, Filho, como escola sede associada a 4 escolas do primeiro ciclo (n.º91; 115;150 e 89); EB2/3 do Cerco associada a cinco escolas do 1º ciclo (n.º14;23;30;31;17); EB2/3 de Aldoar (EB1 n.º69; 134; 137); EB2/3 de Miragaia (Infantário da Junta de freguesia de Miragaia (IPSS), Escola, nº 107; EB1 De Forno Velho; EB1 de S. Miguel).

Parece-nos deste modo evidente, que uma concetualização da noção de território da comunidade educativa como espaço simbólico, congrega diferentes "perspetivas sobre a educação, a cultura e a ciência, por orientações estratégicas de viabilização daquelas perspetivas, por valores, crenças e assunções, por padrões e protocolos de interação social na escola com o seu contexto e na sala de aula" (Sarmento & Formosinho, 2010, pp. 81-82) logo, não podem ficar aprisionadas numa dimensão normativa. Efetivamente, a constituição dos Agrupamentos de escolas teve na sua génese razões relacionadas com o reequacionamento da rede escolar; motivações organizacionais, e razões pedagógicas, (Formosinho, 2010, p. 49), contudo assiste-se à constituição de novos territórios que incluem escolas secundárias (consonante com o alargamento da escolaridade obrigatória, e da sequencialidade do processo formativo dos alunos), sem que se importasse proceder a uma avaliação dos resultados na vida das escolas, entendendo estas como verdadeiras escolas comunidade educativa.

III PARTE

POSSIBILIDADES E LIMITES DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS. ESTUDO DE CASO

CAPÍTULO 6 - Construção da matriz metodológica de investigação

Introdução

Ao longo deste capítulo, iremos apresentar a nossa problemática de estudo e a matriz metodológica que sustentou o nosso trabalho de investigação. Iniciamos com um breve olhar sobre a produção do conhecimento que num contexto Pós-Moderno reflete a crise experimentada na hodiernidade, designadamente da "supremacia conquistada, hoje, pela tecnociência, especificamente na sua versão tecnocientifista" (Souza, 2004, p. 34) pelo que, procuramos proceder à contextualização da produção do conhecimento científico, no campo das ciências sociais. A apresentação da nossa proposta metodológica de investigação, insere-se numa perspetiva qualitativa e usando como método, o Estudo de Caso. Uma opção que não pode ser desligada da nossa pergunta de partida e de acordo com o nosso objeto de estudo: os Agrupamentos de Escola e os atores educativos do concelho de Gondomar. Dada a problemática do contexto de investigação e a nossa proximidade enquanto atores e investigadores, consideramos contudo, e tal como sustenta Delgado "La producción científica no es neutra, sino contaminada, mediatizada por los intereses, las visiones de esos grupos, en cada momento, y de sy capacidad potencial de crear y expandir su conocimiento" (Lorenzo Delgado, 2000, p. 100). Neste capítulo, procedemos, ainda, à exposição da problemática de estudo, reformulação da pergunta de partida, construção do modelo de análise através da formulação das hipóteses de estudo e apresentação dos objetivos do trabalho de campo. Apresentamos ainda a metodologia utilizada, os instrumentos de análise usados, bem como a caraterização do nosso campo de estudo.

6.1- A Epistemologia numa abordagem pós-moderna

A ideia de emancipação, enquanto "Projeto da Humanidade", remete-nos para dimensões temporais e históricas distintas: até ao Renascimento onde a "fé e a natureza" constituía o pensamento dominante caracterizado pela crença, superstição e a arbitrariedade do poder e, a ideia de Emancipação presente no ideal Iluminista (Graça Aníbal, 2010) fundado na razão e na ciência, enquanto atributos passíveis de libertação do Homem. A recusa do senso comum ao privilegiar-se o pensamento científico "define o sentido da emancipação humana como a capacidade para a apropriação e domínio do mundo através do conhecimento e dominação das leis que regem a natureza e a sociedade" (Idem, p. 14).

Por oposição ao "obscurantismo" prevalecente até ao Renascimento, o paradigma da modernidade construiu-se em torno da racionalidade, isto é de uma nova metanarrativa

fundante de "um projeto civilizacional que define o sentido da emancipação humana como a capacidade para a apropriação e domínio do mundo através do conhecimento e dominação das leis que regem a natureza e a sociedade" (Idem), sobre a qual se construiu a matriz epistemológica da modernidade (Ibidem). Uma modernidade estabelecida a partir de diferentes premissas ideológicas e interrelacionadas como o trabalho abstrato; a individualização; o liberalismo; o futurismo e a secularização[96] (Morrow & Torres, 1997, p. 373), alicerçando o principio da validez na racionalidade cientifica (Idem).

O século XVI com Copérnico, Galileu e Newton, assistiu ao início de uma revolução científica conducente a profundas transformações nas formas de pensar e sentir o mundo, consolidada ao longo dos séculos seguintes e cujo alcance e significado se perpetuou até à hodiernidade. A ciência na modernidade, como evidencia Sousa Santos (2002) constitui-se como modelo global e totalitário, por recusar todas as formas de conhecimento que não obedecessem aos seus princípios metodológicos, e ao princípio da causalidade ou seja "privilegia o como funciona das coisas. É por esta via que o conhecimento científico rompe com o senso comum" (Idem, p. 61), podendo-se dizer que até meados do século XVIII, verificava-se uma unificação de registo nas formas de produção do conhecimento. A rutura ocorre perante uma ciência fundada numa teorização realizada através da observação empírica, logo, passível de ser replicada. Uma perspetiva excludente da dedução metafísica, sendo sobre esta dicotomia (ciências sociais e humanas) que a moderna universidade foi construída (Wallerstein, 2007, p. 2). Por oposição à ciência Aristotélica, a ciência moderna funda-se na desconfiança face às experiências imediatas e sensíveis, alicerçando-se na observação e experimentação, na quantificação pelo que "A matemática fornece à ciência moderna, não só o instrumento privilegiado de análise, como também a lógica de investigação, e ainda o modelo de representação da própria estrutura da matéria" (Sousa Santos, 2002, p. 60).

O século XIX caraterizou-se pela existência de faculdades de ciências, divididas por múltiplos domínios, ficando as humanidades repartidas por outras tantas disciplinas, pelo que se impunha situar o estudo do social que emergiu da Revolução Francesa, resultante da

[96] Trabalho Abstrato que controla, manipula e transforma a natureza permitindo identificar um novo domínio da ação humana, a cultura. A Individualização, entendida num duplo sentido: como potencial de risco e alienação dos indivíduos e como princípio de organização dos direitos e obrigações morais e politicas, capazes de se constituírem como alicerce filosófico-politico na base do capitalismo; o Liberalismo, enquanto única forma possível de unir a ciência positiva e as noções politico-filosóficas da solidariedade, igualdade e equidade; o Futurismo, assente na crença no progresso futuro baseado na razão humana; a Secularização postura ética básica compatível com o pensamento científico e o liberalismo, de molde a evitar o retorno às anteriores conceções dogmáticas.

deslocação da soberania do príncipe para o Povo, enquanto fundamento e emergência das ciências sociais logo, impondo a necessidade de determinar onde se situavam face às ciências determinadas empiricamente e às humanidades (Wallerstein, 2007).

Para Santos Silva (2001), o nascimento das ciências sociais radica nas circunstâncias sócio-histórico, políticas e económicas que desde meados do século XVII ao XIX "impuseram a existência de uma ordem social, laica e coletiva, não diretamente determinada pela vontade divina, irredutível à ação individual e submetida a leis" (Idem, p. 29). A transposição do paradigma mecanicista para os fenómenos sociais complexos determinou a aplicação de princípios das ciências naturais ao domínio social, ainda que limitando o cumprimento dos procedimentos metodológicos (Sousa Santos, 2002a, p. 63). Inversamente, numa concepção das ciências sociais como detentora de um *corpus* metodológico próprio, o argumento centra-se na ideia de que a ação humana é por natureza subjetiva, logo, não pode ser descrita ou explicada a partir de características exteriores e objetiváveis. A abordagem qualitativa permite-lhe o conhecimento intersubjetivo, descritivo e compreensivo por oposição ao saber objetivo, explicativo e nomotético das ciências naturais.

No paradigma da modernidade o conhecimento caraterizou-se pelo conhecimento-emancipação, isto é de uma trajetória entre o estado de ignorância - colonialismo a um estado de saber- solidariedade; e o conhecimento-regulação ou trajetória entre o estado de ignorância – caos e um estado de saber - ordem (Idem, p. 74) verificando-se, todavia, a vinculação entre o pilar da regulação e o pilar da emancipação articulada em equilíbrio dinâmico[97]. Num século dominado pelo paradigma liberal e o predomínio positivista das disciplinas nomotéticas conduziu a processos hegemónicos e de uma moral "para além do bem e do mal" (Sousa Santos, 2003, p. 49), isto é, a formas etnocêntricas de pensar e ver os fenómenos sociais, e ou culturais.

Na atualidade, as ciências sociais revelam sinais de crise e de transição para outro paradigma científico (Wallerstein, 2007, pp. 11-16). Para os analistas do sistema-mundo, com o maio de 1968, iniciou-se o questionamento quanto à estrutura do conhecimento, sendo a década de 1970 marcada pela análise do sistema-mundo como perspetiva (Idem), deslocando-se a noção Estado-Nação como objeto de estudo para os sistemas históricos, na medida em que a atividade do conhecimento envolve, grandes narrativas que refletem realidades

[97] Na modernidade o equilíbrio dinâmico assentava em três lógicas de racionalidade distintas (racionalidade moral-prática, estético expressiva, cognitivo-instrumental), sendo que a racionalidade cognitivo-instrumental acabou ao longo dos últimos dois séculos por se afirmar sobre as restantes.

diferenciadas entendidas como processo, logo, a sua existência como parte de um sistema, é percecionado como paradoxo e não como contradição (Idem, pp.17-22).

A mudança de paradigma reivindica para os indivíduos e grupos uma nova centralidade ou mesmo, a possibilidade de "inventarem as narrativas que os definem como participantes da história, num processo de permanente confronto com outras narrativas, inclusive a cientifica" (Souza, 2004, p. 29). As novas perplexidades da ciência situam-se numa falta de "confiança epistemológica" (Sousa Santos, 2002a, p. 57), pela sensação de uma "perda de um não sei quê" (Idem) que traduz a "ambiguidade e complexidade do tempo presente" num "tempo de transição" (Idem), remetendo-nos a uma nova perspetiva da ciência e ao questionamento que faz do mundo, designadamente "voltar às coisas simples, à capacidade de formular perguntas simples, perguntas que só uma criança pode fazer mas que, depois de feitas, são capazes de trazer uma nova luz à nossa perplexidade" (Ibidem, p. 56).

Na dicotomia entre o paradigma Moderno, onde a racionalidade cognitivo-instrumental se sobrepôs à racionalidade moral-prática e estético-expressiva (Sousa Santos, 2002a, p.77), e numa perspetiva pós-moderna, onde a nova proposta epistemológica consiste na revalorização do conhecimento emancipação, capaz de suportar a participação e a solidariedade como princípio numa epistemologia contra-hegemónica, obriga a posicionarmos de forma critica face à homogeneização e linearidade do centrismo, que caraterizou o mundo e a ciência da modernidade entendida como "estadocêntrica, urbanocêntrica, escolocêntrica" (Lima, 2005, p. 25). A linearidade no paradigma pós-moderno perde a sua centralidade "Porque estamos numa fase de revisão radical do paradigma epistemológico da ciência moderna, é bem possível que seja sobretudo o olhar que está a mudar" (Sousa Santos, 1996, p. 126). Nesse novo olhar, assim chamado pelo autor, impõe-se o reconhecimento das trajetórias de vida pessoais e coletivas bem como do sistema de valores e de crenças que os percorrem, conferindo ao nosso processo de investigação, o sentido e o significado necessário, capaz de nos assegurar "um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos" (Sousa Santos, 2002a, p. 80), redefinindo a ciência pós-moderna numa leitura de unificação de sentidos, na medida em que "O mundo, que hoje é natural ou social e amanhã será ambos, visto como um texto, como um jogo, como um palco ou ainda como uma autobiografia. Cada uma destas analogias desvenda uma ponta do mundo" (Idem, p. 89), pressupondo a mudança de uma concepção hegemónica para formas "autorreflexivas e conscientes" (Idem) permitindo uma nova centralidade dos indivíduos ou

grupos, capazes de conduzir à emergência de "projectos locais emancipatórios de um conhecimento pós-moderno" (Ibidem).

A intensificação do mercado e da industrialização na Modernidade conduziu a processos de crescimento assimétrico entre os princípios do Estado, Mercado e Comunidade. O mercado tornou-se preponderante desde a primeira vaga de industrialização até aos nossos dias. A emancipação cuja própria força era resultante da dialética inicial entre a tensão regulação e emancipação, reconverte-se no duplo da própria regulação (Sousa Santos, 2002a, p.55). A absorção da emancipação como resultado quer da "hipercientifização da emancipação" quer da "hipermercadorização" da regulação, impossibilitou "a transformação social profunda e de futuros alternativos" (Idem), e, enquanto pilar ideológico da modernidade colapsou devido às próprias contradições internas. A modernidade não se traduz apenas nas "teorias do progresso" mas no entrelaçar com novas dinâmicas sociais: a revolução industrial, o novo urbanismo, o capitalismo, o mercado mundial, a divisão social e sexual do trabalho, a destrinça entre a esfera pública e privada e a afirmação da Estado-Nação, uma compreensão do paradigma da modernidade sob o prisma etnocêntrico Ocidental (Morrow & Torres, 1997, pp. 373-374); uma modernidade fundada numa nova racionalidade, condutora de uma dinâmica social capaz de permitir ao indivíduo uma nova consciência, enquanto homem e cidadão livre, onde o conhecimento caraterizado pelos "valores racionais" passa a dominar a conceção do que é a educação ou a escola no "pensamento ocidental" (Aníbal, 2010, p. 14). A eficácia da transição pós-moderna consiste "em construir um novo e vasto horizonte de futuros possíveis e alternativos, um horizonte pelo menos tão novo e tão vasto como aqueles que a modernidade outrora construiu e que depois destruiu ou deixou destruir" (Sousa Santos, 2003, p. 47), assim, face às formas de globalização hegemónica e contra-hegemónica, a emancipação social transforma-se em "ideia utópica" e "exigência radical" tornadas possíveis pela resistência às distintas formas de poder dominadas pela hegemonia "e só poderá ser combatida se todas forem simultaneamente combatidas" (Idem, p. 22)[98].

6.2 - A definição da problemática: Entre o caos e a seta no alvo

A revisão da literatura e o processo de construção da nossa investigação empírica foi conduzido, tal como sustenta Punch (1998, p.34) por um conjunto de questões de investigação capazes de nos permitir de forma dedutiva operar do geral para as questões específicas de

[98] O autor designa como formas de poder social, ou os "rostos da opressão das sociedades contemporâneas" o patriarcado, exploração, feiticismo dos mercados, diferenciação identitária desigual, dominação e troca desigual (Sousa Santos, 2003, p. 22).

investigação. O nosso objeto de estudo suportado no título da nossa tese: "**Possibilidades e limites da autonomia das escolas. Um estudo de caso: o Território Educativo de Gondomar",** inserido no domínio dos estudos em educação nomeadamente, da compreensão das políticas educativas, impõe-nos desde logo o conhecimento do contexto social e político em que estas ocorreram. Deste modo, não podemos denegar os processos de governação iniciados sobretudo a partir do século XIX que vincularam os cidadãos a um conjunto de procedimentos administrativos, fundados na necessidade de afirmação de um Estado Centralizado e Educador, conforme explicitado no quadro teórico e que enformam, de igual modo, a investigação em educação.

Neste processo em direção à rutura com o senso comum ou citando Bourdieu (2011, p. 47) "rutura com modos de pensamento, conceitos, métodos que tem a seu favor todas as aparências do bom senso comum, do bom senso vulgar e do bom senso positivista", entendemos iniciar este ponto, com uma breve reflexão do *estado da arte*, na nossa área de investigação. Neste caminhar, o quadro teórico desenvolvido em torno de uma profunda revisão da literatura permitiu-nos verificar que as ações da política educativa definem-se na atualidade, por uma nova geografia social dos campos de decisão central e local, mais ou menos determinadas por geopolíticas transnacionais, num contexto que cruza os aspetos identificatórios de um Estado centralizador (Stöer & Magalhães, 2005) caraterístico de uma Escola Serviço Local do Estado, bem como de uma nova relação entre a esfera da Sociedade Civil e da redefinição da relação entre os cidadãos e os contextos locais (Ferreira, 2005). Na definição da problemática a estudar, partimos da premissa de que a compreensão das políticas educativas na atualidade e face à pulverização dos processos de legitimação relacionados com a própria crise do Estado tornou impossível determinar a centralidade de um ator específico nos processos de mudança social, na pós-modernidade. Um tempo reconfigurado em espaços heterogéneos caraterizados pela heterogeneidade de lugares e do reconhecimento da diferença, por conseguinte, "não são pois, os «princípios», de que uma política se reclama que permitem localizar essa mesma política, mas sobretudo a sua ativação no contexto que visa enquanto projeto social" (Idem, p. 26), e o acreditar na capacidade dos sujeitos como força geradora da mudança e de transformação sobre o mundo exterior (Guiddens, 2007, pp.13-16). Neste processo de questionamento, de rutura com o senso-comum em direção à Episteme que por definição remete para o entendimento, logo, para o conhecimento científico, diríamos parafraseando Bourdieu (2011, pp.80-81) que a mudança de uma instituição ou medida administrativa e consequentes efeitos sociais, não reside na vontade individual ou coletiva,

mas num campo de forças, pelo que a compreensão dos factos sociais não pode ficar refém da mera causalidade mecânica positivista.

A nossa perspetiva de análise a partir do contexto local constituiu-se como fundamento para a nossa investigação, porquanto, a territorialização das políticas educativas faz referência a um princípio essencial de uma autonomia construída (Barroso, 1997). De igual modo, tal como sustenta Ferreira (2005) a propósito das novas perspetivas de estudo em educação, o apelo à realização de estudos empíricos impõe "um novo registo em que os microfenómenos, embora possam ser encarados como micro do ponto de vista geográfico, não o podem ser do ponto de vista analítico (Idem, p. 23). Como já referimos na primeira parte deste trabalho, nas sociedades pós-modernas a ideia de território construído ao longo da formação do Estado deu lugar a novas relações desterritorializadas e transnacionais, deixando de se constituir como espaço privilegiado de interação ao permitir a emergência, nas palavras de Sousa Santos, de um "novo-velho localismo" capaz de reivindicar um novo espectro no conhecimento epistemológico ao assumir o local como domínio privilegiado de produção do conhecimento" (Idem, 1996, p. 54), ou diríamos "no paradigma emergente o conhecimento é total (...). Mas sendo total é também local. Constitui-se em redor de temas que em dado momento são adotados por grupos sociais concretos como projetos de vida locais" (Sousa Santos, 2001a, p. 48), sendo que, do mesmo modo permite a transposição do conhecimento obtido para "outros espaços cognitivos" (Idem) e embora seja um conhecimento permitido a partir do contexto local, não se encerra no mero ato descritivo, mas reside nas "possibilidades de ação humanas projetadas no mundo a partir de um espaço-tempo local" (Ibidem).

Esta mudança de paradigma reinveste, também, de novos significados os estudos em educação. Na definição da nossa problemática de estudo, não podemos ignorar que a tomada de decisão em educação numa perspetiva ideológica é informada quer quando tomada pelo centro na formulação das opções políticas gerais, quer pela periferia do sistema, sendo que simultaneamente, se situa num quadro teórico que lhe permite desenvolver-se de acordo com os procedimentos e objetivos implícitos ou explícitos (Stöer & Magalhães, 2005, pp. 26-27), constituindo um dos posicionamentos que enforma a definição da nossa problemática. O apelo pelo local, associado aos conceitos de *participação, autonomia e escola comunidade educativa* radicam sobretudo na década de 70, num período coincidente com a retração do Estado e da denominada crise da legitimidade, e de uma crescente transnacionalização da economia. O uso e utilização recorrente do conceito de autonomia e participação que emergiram como crítica à burocratização e centralismo do Estado, às instituições em geral e à

escola em particular, constituiu-se como fenómeno que reclama a devolução de poderes ao local. A opção pelo nosso objeto de estudo fundamenta-se na necessidade de entender a escola, para lá da sua dimensão institucional encerrada em si própria, pois como postula Ferreira "o Estudo do Local em educação implica o reconhecimento que o *local* não é apenas o *lugar* e que a educação não é apenas a escola" (Idem p. 20). Do mesmo modo e aceitando o argumento de que "Se é verdade que o real é relacional, pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela nada é fora das suas relações com o todo" (Bourdieu, 2011, p. 29), por conseguinte, parece-nos evidente que a educação e a escola num contexto de globalização e de crise do Estado Social, a redefinição das políticas educativas determina um olhar a partir do local, de forma a uma construção sistémica do conhecimento. Uma análise que privilegia uma abordagem holística da Escola, por oposição a um certo ***escolacêntrismo*** dominante na investigação em educação. Entendemos a Escola como uma instituição social inserida numa comunidade, entre o território meso, Nacional, e a sua dimensão local: território educativo do concelho, pelo que os fenómenos a estudar não podem ficar reféns de um ecossistema especifico, mas de ecossistemas mais amplos (Delgado, 1995b), de forma à sua compreensão em profundidade e intensidade.

O "conhecimento" enquanto ato ou ação de aprender, constitui o fundamento para qualquer investigador, isto é, as formas de saber e as trajetórias efetuadas é que caracterizam esse conhecimento, pois "distinguem-se pelo modo como caracterizam os dois pontos, e a trajetória que conduz de um ao outro. Não há, pois, nem ignorância em geral nem saber em geral" (Sousa Santos, 2002a, p. 74). Assim, de forma à construção do conhecimento e da necessidade de definição de uma trajetória a efetuar, impõe-se a necessidade de clarificação das questões de investigação. Uma construção que emerge não como o resultado de um processo de clarividência científica, mas de um percurso metodológico analítico, dedutivo e de muitos questionamentos desenvolvidos a partir da nossa motivação pessoal, do forte conhecimento pessoal relativo ao contexto onde se desenvolve a investigação, de uma criteriosa revisão da literatura e dos estudos produzidos em educação neste domínio, tal como se supõe acontecer em estudos de natureza qualitativa, especialmente na educação. Ao mesmo tempo que burilávamos as questões centrais de investigação, seguíamos de perto os princípios observados por Punch (1998, pp. 38-39): as questões de investigação organizam, clarificam os limites da investigação, permitem a focalização do investigador, fornecem os instrumentos e indicam os dados a obter.

Examinando os pressupostos formulados, bem como da pertinência das considerações efetuadas por Ferreira (2005), quanto ao caráter hibrido dos estudos em educação, no que concerne ao estudo do território local, designadamente, da importância atribuída à centralidade da Escola e das suas "questões internas" (Idem, p. 23) consideramos que a definição do nosso problema de investigação resulta da interseção de três eixos distintos, porém complementares:

- O território educativo da comunidade – os agrupamentos de Escola;
- O território educativo do município - A territorialização das políticas educativas no quadro de descentralização de competências para os municípios;
- O plano Nacional – O Estado e a sua relação com as unidades que o compõem.

A interseção destes três eixos funda-se na ideia de que a Escola não pode ser entendida, isoladamente, fora do contexto social, legal e histórico, ou seja, a sua compreensão não pode ser efetuada a partir da análise de elementos isolados, sem considerar as inter-relações verticais Estado-Administração Central e Local e as relações horizontais que estabelece com o meio (Santos Guerra, 2003, pp. 38-39) orientando a nossa pesquisa numa perspetiva sistémica.

Uma abordagem de pesquisa que nos fez estar atentos às próprias idiossincrasias da Escola como organização (Idem, pp.39-40) ou das suas micropolíticas (Ball, 1989). De igual modo, permite-nos uma abordagem diacrónica e sincrónica do contexto de estudo capaz de garantir uma compreensão holística em intensidade e profundidade, em direção à reconstrução do conhecimento. Todavia, torna-se premente a possibilidade de situar a elaboração e a reconstrução do conhecimento num quadro de complexidades, o que implica para o investigador uma maior atenção, relativamente aos fenómenos a estudar e uma maior ortodoxia nos métodos a utilizar (Caride Gómez & Meira Cartea, 1995, p. 140). A concretização das finalidades de investigação situam-se, por conseguinte, numa dimensão social e histórica das práticas educativas, na subjetividade do comportamento humano, do ecossistema como realidade dinâmica, da importância do contexto, isto é uma conceção holística capaz de permitir a compreensão do todo (Idem, pp. 143-146).

Tal como fazem referência Bogdan & Biklen "a agenda de um investigador desenvolve-se a partir de várias fontes" (1994, p. 85), assim, na definição da nossa problemática recorremos a alguns dos resultados de uma investigação de natureza quantitativa por nós realizada entre 2004-2006, envolvendo n=248 docentes do 1º ciclo, do Concelho de Gondomar (N=423), assente na seguinte problemática: – "Na perceção dos docentes do 1º

ciclo de escolaridade, qual a contribuição do DL 115A/98 (RAAG) e o processo de verticalização imposto pelo Despacho n.º13313, de 2003[99] para a construção de uma autonomia da escola, como fundamento de uma escola comunidade educativa" (Correia, 2006, p.226), do qual retiramos três conclusões nucleares:

- Periferização Assembleia de Escola face ao Conselho Pedagógico;
- Incapacidade da autarquia no cumprimento das competências que lhe estavam atribuídas em matéria educativa;
- Instrumentalização do PE encerrado numa mera dimensão indutiva.

De igual modo, e decorrente do processo de revisão da literatura e da produção legislativa em matéria de políticas educativas em Portugal, consideramos especialmente, o impacto das alterações produzidas designadamente o DL nº75/2008 e a transferências de competências para as autarquias (DL n.º 144/2008). O nosso questionar passou pela conceptualização da autonomia numa perspetiva formal-legal (DL 75/2008), sobretudo quanto às finalidades de um órgão, o Conselho Geral, definido enquanto órgão de "participação comunitária", cujo quadro de competências (artigo 13.º) poderia atribuir novos sentidos à participação e à construção da própria autonomia. Todavia a publicação do DL n.º 75/2008 impôs às escolas e suas comunidades, a figura do diretor, o que na linha da gestão democrática das escolas após o 25 de Abril representava um retrocesso, sendo equiparado frequentemente, à figura do diretor durante o Estado-Novo. Uma opção potencialmente heterónoma, pois como salientado no âmbito dos debates que antecederam à sua aprovação, questionava-se a sua introdução por traduzir uma "ideologia de feição tecnocrática e gerencialista, ficando por demonstrar por que razão uma liderança individual é superior a uma liderança colegial, desprezando a experiência e os dados da investigação" (Lima, 2008, p. 2). De forma a suportar o nosso estudo recolhemos ainda os contributos das recomendações do CNE (Conselho Nacional de Educação) produzidos na sequência da audição parlamentar da proposta deste normativo, designadamente, à seleção do diretor que "deveria poder continuar a ser uma decisão do Conselho Geral, consagrando-se assim mais uma área de autonomia das escolas" (CNE, 2008, p. 8103). Relativamente, à transferência de competências para o Município (DL n.º 144/2008) como desenvolvido na primeira parte, constituiu o culminar de um processo que introduz um novo ator nas escolas, e nas relações estabelecidas inter e intra comunidade-escola e comunidade local.

[99] Extinção dos agrupamentos horizontais e agregando-os a escolas do 2º e 3º ciclo.

Considerando as questões emergentes da nossa investigação de mestrado, cruzadas com as leituras e documentos produzidos no âmbito da autonomia das escolas e da leitura flutuante dos documentos internos dos agrupamentos como os Projetos Educativos posicionou-nos, enquanto investigadores num complexo mundo de questões e de diferentes inquietudes, e simultaneamente de um apelo urgente à clarificação do rumo a traçar. A definição da problemática não se revelou tarefa fácil, pois o ato de investigar pressupõe um processo de questionamento contínuo por parte do investigador - "investigatio" (in+vestigium). "In" como ação de entrar e vestígio como marca, indício, sinal. Este investigar no sentido da obtenção do conhecimento científico, através do questionamento constante, conduziu-nos à necessidade de definir questões de investigação de forma a obter um conjunto de conhecimentos certos ou prováveis, obtidos metodologicamente, sistematizados e organizados de acordo com o critério da racionalidade (empírica, hermenêutica, crítica). Tendo presente como objetivo a explicação e compreensão dos fenómenos, acompanhados de uma visão processual e científica, levou-nos à recentração na nossa questão inicial, na medida em que "Toda a investigação científica inicia-se, então, pela clarificação e definição de um problema. A definição do problema constitui então, a primeira fase na elaboração de um projeto ou a concretização de uma investigação" (Almeida & Freire 2008, p. 36).

O conhecimento já adquirido fez com que entendêssemos que o apelo à autonomia das escolas, frequentemente, reiterado no discurso normativo, usado no vocabulário geral por todos os setores sociais, debate-se com as vicissitudes do tempo, impostos pelos ciclos políticos e as incongruências assim geradas. Deste modo e partindo da ideia de que um "Problema é uma dificuldade, teórica ou prática, no conhecimento de alguma coisa de real importância, para a qual se deve encontrar uma solução (Marconi & Lakatos, 2002, p. 26), o presente trabalho de investigação parte de uma premissa inicial, isto é:

> **Sabendo que as escolas/agrupamentos/territórios educativos integram a administração educativa, e constituindo estes, no quadro de uma teoria de Estado um domínio da Administração Pública logo, o reflexo da expressão do poder do Estado nas suas relações com a Sociedade Civil pretendemos no quadro da presente investigação determinar como se relacionam entre si, a partir de um estudo de caso efetuado no concelho de Gondomar.**

Na definição da nossa problemática de estudo, consideramos desde logo que "todas as escolas se assemelham entre si e que todas as escolas diferem de forma espetacular" (Santos Guerra, 2001, p. 27). Por conseguinte, a definição da problemática coloca-nos,

enquanto investigadores no momento de levantar as questões capazes de responder ao nosso problema de investigação, de nos questionarmos cientificamente, e de procurar respostas (Almeida & Pinto, 2005).

Definido o nosso problema, impõe-se clarificar a meta para a qual procuramos a resposta (Sousa, 2009, p. 44), a pergunta que o traduza de forma clara e inequívoca o nosso questionamento, pois "Uma pergunta elementar é uma pergunta que atinge o magma mais profundo da nossa perplexidade individual e coletiva com a transparência técnica de uma fisga" (Sousa Santos, 2002a, p. 57). Considerando os pressupostos já mencionados, bem como os estudos produzidos em educação que corroboram a ideia de que as reformas estruturais, embora passíveis de uma rápida implementação, as mesmas podem não ser acompanhadas e desenvolvidas de igual modo pelos atores nos seus diferentes contextos e/ou comunidades educativas, conduziu-nos à questão angular plasmada na nossa pergunta de partida:

> **Num modelo, onde as possibilidades da autonomia das escolas se cruzam com a ação da administração educativa e da administração local, quais os espaços de ação possíveis para uma autonomia da escola assente na participação da comunidade educativa no território educativo do concelho de Gondomar?**

A pergunta de partida que norteou a nossa investigação, de molde a uma clarificação dos termos, foi decomposta em diferentes subquestões de investigação, de forma a uma clara definição da matriz conceptual e dos instrumentos de pesquisa, tal como sugere Punch (1998, pp. 39-40) e que apresentamos:

- Como se carateriza a participação dos atores na operacionalização dos instrumentos da autonomia e da prestação de contas, a partir da participação da comunidade no Conselho Geral?
- No quadro de uma autonomia decretada como se operacionaliza e articula o Projeto Educativo com os distintos instrumentos da autonomia das escolas, subordinados a lógicas de ação distintas como o Plano de Intervenção do Diretor e o Projeto Educativo Municipal, de molde à (re)construção do território educativo no sentido da constituição de uma escola comunidade-educativa?
- Como é entendida a autonomia pelos diferentes atores, sendo que numa autonomia relativa quais os domínios em que estes entendem existir *«margens de autonomia»* capazes de permitir a sua ação no território educativo, nomeadamente através da participação dos atores na operacionalização dos instrumentos da autonomia?

- Qual a configuração que assume a relação ***Escola - Município*** na atualidade considerando os pressupostos de uma autonomia relativa, nomeadamente da descentralização de competências em matéria educativa para os Municípios, na perspetiva dos diferentes atores do território educativo?

Não obstante, partirmos inicialmente de um vasto conjunto de subquestões e inquietudes, por razões de natureza metodológica e temporal, houve que proceder a uma recentração analítica, o que nos conduziu à definição das questões de investigação que enformam a nossa problemática de investigação. Nesta abordagem, que pensamos constituir-se como um novo contributo nos estudos da escola, ao incluir os novos protagonistas, num processo que designamos de desconstrução de uma **tríplice relação, Escola – Município – Estado -** suportamos a nossa conceptualização a partir de uma dupla perspetiva: formal-legal e institucional segundo uma sociologia da ação de acordo com a proposta de Formosinho et. al., (2010, pp. 92-94), enquanto:

> "Expressão dinâmica do desenvolvimento da autonomia, constituído pelo conjunto de fatores humanos, estratégicos, sociais, culturais, financeiros sócio-cognitivos, etc. e outros, que se constituem no interior do quadro institucional como processo e os resultados da ação dos indivíduos, grupos organizações e coletividades no uso daqueles poderes e liberdades" (Formosinho & al., 2010, p. 93).

Nesta perspetiva, a nossa investigação recolhe o contributo de Max Weber, e de acordo com a sua conceção de ação definida como "uma conduta humana (consistindo num fazer externo ou interno, num omitir ou permitir) sempre que o sujeito os sujeitos da ação lhe atribuam um sentido subjetivo" (Weber, 1983, p. 49), por conseguinte a ação social, é definida como "ação onde o sentido pensado pelo seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta dos outros, orientando-se por esta no seu desenvolvimento" (Idem).

6.2.1 - Da definição dos objetivos à apresentação das proposições

De acordo com a nossa questão nuclear de investigação formulamos como objetivos gerais de investigação a perseguir:

1. Relacionar a ação do CG como órgão de participação da comunidade e a prestação de contas como meio de legitimação da sua ação.
2. Analisar as formas de participação da comunidade legitimadas pela administração educativa;
3. Identificar de que forma os atores se relacionam com o PE de Agrupamento, enquanto instrumento da autonomia da escola;

4. Analisar as lógicas em que numa relação tripartida: Estado, Administração Local, Agrupamentos de Escola os atores locais se relacionam.
5. Identificar os modos e espaços de participação da comunidade capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola articulada com o espaço território educativo do concelho.

De molde à operacionalização dos objetivos gerais definimos como objetivos específicos do estudo:

1. Caraterizar a participação dos atores na avaliação e desenvolvimento dos instrumentos de operacionalização da autonomia das escolas;
2. Analisar de que forma a prestação de contas e o controlo são legitimados pela participação da comunidade educativa no CG;
3. Analisar a participação da comunidade no desenvolvimento dos objetivos do PE de Agrupamento;
4. Identificar os fatores existentes nos agrupamentos de Escola, capazes de possibilitarem a construção de uma escola comunidade educativa;
5. Relacionar o Plano de Intervenção do diretor (PID) com o PE de Escola e o PE do Município;
6. Analisar as variáveis da autonomia permitidas às escolas na perspetiva dos membros da comunidade educativa;
7. Identificar os domínios da autonomia configurados como necessários na concretização dos objetivos do PE.
8. Avaliar o grau de adequação das competências descentralizadas para a autarquia na perspetiva dos atores.
9. Analisar a ação dos agrupamentos e da autarquia no quadro de transferências de competências existente.
10. Identificar modos e espaços de articulação no território educativo municipal.

Definido o problema, impõe-se a apresentação das proposições que enformam o corpo desta investigação. Uma clarificação que nos permita traçar o rumo dos procedimentos metodológicos, sendo que neste trabalho iremos privilegiar uma metodologia interativa, ou seja, um processo hermenêutico – dialético, onde o uso da pesquisa qualitativa permite formular suposições capazes de traçar o rumo do nosso estudo.

Dada a natureza qualitativa do Estudo e ao método utilizado – O Estudo de Caso optamos pelo termo proposições pois remete para fenómenos observáveis, "na tentativa de

explicar o que se desconhece e que se pretende demonstrar" (Oliveira 2010, p. 30), logo sugere explicações causais na tentativa de resposta do fenómeno estudado através da verificação empírica. A formulação da proposição "fornece o critério para selecionar, de entre uma infinidade de dados" (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 120), de forma a encontrarmos respostas, por confirmação ou infirmação (Tuckman, 2000). Consequentemente, e de acordo com as questões e objetivos de investigação definimos como proposições a validar:

- Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa.
- Face às propostas da administração educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem PE próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa.
- O DL 75/2008 permite o aprofundamento da autonomia das escolas assente na participação da comunidade educativa.
- No quadro da transferência de competências para os Municípios em matéria educativa, conforme o estabelecido pelo DL 144/2008, a consecução de políticas educativas, no território educativo Local é determinada pela ação dos membros da comunidade educativa nos seus diferentes contextos de ação.

6.3 - Análise conceptual e operacionalização de conceitos

A definição do modelo de análise é frequentemente, definido na literatura como uma matriz teórica do fenómeno ou fenómenos a estudar apresentada de forma esquemática ou narrativa (Sousa & Batista 2011; Miles & Huberman, 1994). A apresentação dos contributos teóricos efetuados na primeira, e segunda parte constituíram-se como instrumento de aproximação ao nosso objeto de pesquisa. O processo de questionamento a partir dos territórios educativos, o Local e dos seus atores diretos, permitiu-nos o desenvolvimento de conceitos, primeiro, isoladamente mas que fomos construindo de forma a constituírem-se como instrumentos de análise dotados de rigor indutivo e analítico, mais ou menos afastados do objeto de estudo, num processo que sabemos ser de alguma voluntária transgressão metodológica. Um processo sistemático capaz de nos possibilitar operar a rutura com o senso comum, pois e recordando Bourdieu (2011, pp. 32-33):

> "Construir um objeto científico é, antes de mais e sobretudo romper com o senso comum [s*e*n commun], quer dizer, com as representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas

> instituições, logo, ao mesmo tempo na objectividade das organizações sociais e nos cérebros".

Na construção/concetualização da nossa matriz de análise, a autonomia constitui-se como conceito nuclear de investigação. Um conceito que emerge da teoria do Estado, enquanto princípio integrador de organização de uma comunidade política, complexa e interrelacionada com a filosofia política fundada na ideia de liberdade. Uma autonomia entendida a partir da própria liberdade do sujeito que se determina a si mesmo. O conceito de autonomia e autorrealização são nucleares numa prática que se considera em si própria e, no seu próprio fim, isto é, a produção e reprodução de uma vida digna do homem (Habermas, 2000, p. 595). A autonomia relaciona-se com a emancipação, na Modernidade, enquanto forma individual (Locke) ou como forma coletiva de poder (Rousseau) refletindo-se na dicotomia entre liberalismo e autonomia pessoal; democracia e capacitação *«empowerment»* do grupo. Na hodiernidade constata-se uma unificação dos registos emancipatórios, ou seja, verifica-se a sobreposição da autonomia e do poder social, o que significa pensar a capacitação pessoal e social em simultâneo (Rosanvallon, 2006, pp. 224-225) logo, de uma sobreposição entre a autonomia e poder social (Idem, pp. 273-275).

A afirmação da Modernidade, efetuou-se em torno de um processo caraterizado pelo equilíbrio entre a regulação e a emancipação, permitindo-lhe efetuar as transformações na base da construção da noção de Estado (Sousa Santos, 1996, 2002a, 2004). O princípio da regulação constituído pelo princípio do Estado (Hobbes), bem como pelo princípio do mercado (Locke e Adam Smith) e por fim, pelo princípio de comunidade de Rousseau. O princípio do Estado assenta sobretudo em relações políticas verticais entre cidadãos e o Estado, enquanto o princípio de comunidade funda-se em relações políticas horizontais e solidárias entre os membros de uma comunidade possibilitando "a harmonização de valores sociais potencialmente incompatíveis, tais como a justiça e autonomia, solidariedade e identidade, igualdade e liberdade" (Sousa Santos, 2002a, p. 48), instituindo-se como diferenciação nuclear no âmbito do presente trabalho de investigação.

De acordo com os pressupostos anteriormente referidos, definimos o conceito de participação a partir da noção de democracia recuperada da teoria democrática, segundo a proposta de Habermas (2000) de democracia deliberativa, enquanto, formação da vontade constituindo-se como conceito procedimental de democracia. Por conseguinte, o exercício do poder político estabelece-se a partir de um processo de apresentação de razões entre iguais e, potenciador do desenvolvimento da solidariedade a partir de espaços públicos autónomos (Idem, pp. 375-376). O procedimento de formação democrática da opinião constitui o

fundamento da democracia deliberativa, ao unir o *poder à formação democrática da opinião* e da vontade, através da tomada de decisão como resultado de uma ação coletiva e vinculante, pelo que podemos considerar distintas formas de participação, segundo Pateman (2000): participação total, parcial e pseudoparticipação, logo defendemos tal como sustenta Santos Guerra "As atitudes democráticas aprendem-se exercitando-as, não ouvindo falar sobre elas" (Santos Guerra, 2002, p. 166).

Por sua vez, na conceptualização de comunidade educativa partimos da noção de comunidade entendida a partir das relações horizontais estabelecidas entre os seus membros, da participação e de uma solidariedade concreta na formulação da vontade comum, como as únicas suscetíveis de fundar uma nova cultura política e, em última instância, uma nova qualidade de vida pessoal e coletiva assente no autogoverno, na descentralização, na democracia participativa, no cooperativismo e no bem-comum, no sentido de uma "produção socialmente útil" (Sousa Santos, 1996, p. 226). Nesta conceção de comunidade e suportados na revisão da literatura, definimos o conceito de comunidade-educativa a partir da ideia de território educativo da comunidade, porquanto significa falar da teia de significados, relações, interdependências e influências recíprocas, conjugadas para o desenvolvimento de um projeto coletivo. A ideia de um território, o Concelho de Gondomar, enquanto comunidade(s) educativa(s) fundamenta-se no argumento de que "os indivíduos e os grupos e as redes presentes na escola estão-no também na comunidade local, não podendo ser concebidos uns sem os outros" (Caride Gomez, 2000, p. 174), e a comunidade local por sua vez, está presente na escola formalmente, no Conselho Geral, e informalmente através de redes e parcerias diferenciadas.

Quanto à dimensão, o território educativo definido como Agrupamento de Escolas e a comunidade onde este se insere, entendemos que não pode limitar-se a uma fronteira física, pois traduz uma conceção restritiva e incompatível com a ideia de uma comunidade educativa que política e socialmente se relaciona com a comunidade, unido em torno de um projeto educativo identitário próprio, capaz de se constituir como instrumento concretizador da autonomia das escolas. Esta conceção permite-nos o entrelaçar do território físico, administrativo, e o território espaço educativo, escola, através da participação e ação dos atores no quadro de uma democracia participativa, no sentido do desenvolvimento de um projeto coletivo que traduz ele próprio a essência da democracia, a construção coletiva.

Uma perspetiva onde o Projeto Educativo se constitui como instrumento ao serviço da autonomia, capaz de garantir ao ato educativo e à escola, a fundamentação e

contextualização sociopolítica e ideológica que merecem, até porque como assinala Barroso "os princípios, valores e políticas que definem o projeto de escola são delimitados pela natureza e pela especificidade do ato educativo" (Barroso, 1998b, p. 24), oscilando entre a lógica do desejo e a lógica da ação. O PE encerra uma dimensão normativa, processo de indução, enquanto operacionalizador da ação de administração e gestão da escola e analogamente, sujeito à validação pela comunidade, consubstanciada no CG que representa a comunidade dentro da escola, segundo o decreto-lei 75/2008 **(Ver quadro nº18)**.

Quadro 18: Operacionalização do conceito de PE

Logica do desejo *vs* lógica da ação[100]		
Finalidade Instrumental	**Dimensão normativa PE Induzido**[101]	**Dimensão democrática Construção coletiva**
Instrumento de gestão normativa	→ Consonância com os objetivos e os valores definidos pela escola/ bem como da sua adequação ao PID.	→ Participação da comunidade na construção → Participação da comunidade na sua concretização.
Orientador da ação educativa- Definidor das metas valores estratégias	→ **Instrumento de validação da ação:** →Aprovação →Acompanhamento →Avaliação da execução	→ Referendado pela comunidade. → Como processo de participação da comunidade.
Prestação de Contas (aprofundamento da autonomia)	→ Sujeito à avaliação pela comunidade	→Grau de concretização dos objetivos do PE →Grau de concretização dos instrumentos da autonomia da escola, como o PAA.

Fonte: Construído a partir de Formosinho e Machado (2000d); Formosinho et. al.,(2019) e Barroso (2000).

A dimensão indutiva, normatividade, fundamenta-se na necessidade do agir sobre a escola, enquanto instituição social de serviço público, ao mesmo tempo que se constitui como instrumento de afirmação da autonomia da escola através do controlo, regulação e prestação de contas (Formosinho & Machado, 2000d). Uma ação, indiretamente, exercida pela Administração Educativa, e, diretamente pela participação da comunidade na sua definição, construção, execução e avaliação (Barroso, 2000). No presente estudo, consideramos ainda a dimensão democrática do PE, enquanto processo de transformação da responsabilidade individual em responsabilidade coletiva, fundada em mecanismos de autoavaliação capazes de promover a eficácia e o desenvolvimento das escolas (Formosinho et. al, 2010, p. 248).

[100] Uma construção assente em lógicas distintas: a lógica do desejo[100] e a lógica da ação (Formosinho & Machado, 2000d; Barroso 1998b; Barroso, 1992), onde para tornar a tensão positiva se impõe o "querer", capaz de definir a "missão" própria de cada escola, e o "poder", isto é a atribuição de recursos à escola, que lhe permita concretizar o PE (Barroso, 1998b).

[101] Uma construção indutiva justificada pela necessidade de agir sobre a escola, enquanto instituição social e de serviço público (Barroso, 1998b).

Dadas as inquietações por nós sentidas na definição da nossa problemática, sintetizada por nós na fórmula: ***tríplice relação: Escola – Município – Estado***, e, dada a necessidade de clarificação de conceitos consideramos, no quadro da teoria do Estado, a perspetiva de Formosinho et. al., (Idem p. 92) segundo a qual a autonomia é definida enquanto, liberdade ou poder outorgado pelo Estado aos atores, sendo que, a outorga de um poder ou liberdade não é condição para o exercício da autonomia, dependendo esta, sobretudo, da capacidade dos atores para o uso dessa autonomia (Ibidem, p. 92). No quadro do DL 75/2008 e considerando as formas heterónomas determinadas pelo quadro normativo de uma autonomia decretada, os instrumentos da autonomia podem ser definidos como instrumentos de gestão estratégica, autoavaliação, aprofundamento e de gestão conforme o quadro abaixo apresentado (**Ver quadro nº19**).

Quadro 19: Instrumentos da autonomia das Escolas

Instrumentos de uma autonomia normativa			
Direção estratégica	***Autoavaliação (Prestação de contas)***	***Aprofundamento da democracia***	***Gestão***
→Eleição do diretor →Aprovação do PE → Acompanhamento/ avaliação da execução do PE; → Aprovação do RI →Aprovação do PAA e plurianual de atividades → Definição de critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas	→Apreciação dos relatórios periódicos e final de execução do PAA →Aprovação da conta de gerência; →Apreciar os resultados do processo de autoavaliação	→Aprovação das propostas de contratos de autonomia.	→Definição das linhas orientadoras de execução orçamental →Definição das linhas orientadoras no domínio da ação social escolar → Pronunciar -se sobre os critérios de organização de horário

Fonte: Construído a partir do DL nº 75/2008.

Na definição das dimensões da autonomia das escolas, a partir de uma perspetiva normativa no quadro de uma teoria do Estado, consideramos cinco variáveis distintas que definimos conceptualmente recorrendo a Formosinho et. al., (2010), bem como ao enquadramento jurídico sobre o tema, de molde à identificação das variáveis da autonomia, considerando os seus instrumentos de ação **(Quadro nº19)**, na medida em que a autonomia se opõe à descentralização e desconcentração, porque penetra na esfera do político. Um dos vetores da nossa investigação é suportado no domínio das variáveis da autonomia, decretada, no que se refere à relação escola-município, por conseguinte impõe-se a clarificação de conceitos. Seguindo de perto Formosinho et. al., (2010, p. 102) e de acordo com a Constituição da Republica (Lei Constitucional nº 1/2005), entendemos que descentralização

administrativa (técnico-funcional) refere-se a entidades sujeitas à administração direta do Estado, onde a organização política, técnica, administrativa, cientifica, financeira, patrimonial é atribuída em graus variados **(Quadro nº 20)**.

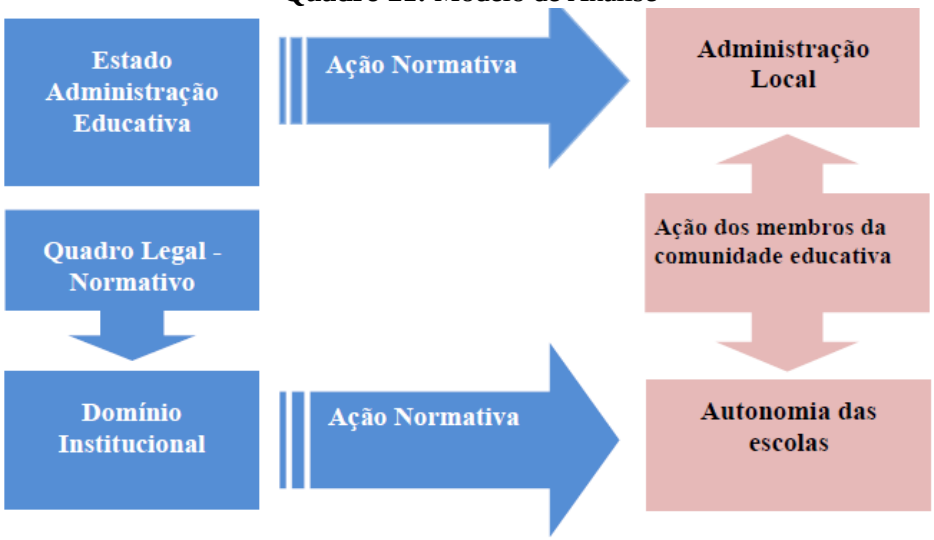
Quadro 20: Variáveis da autonomia

Autonomia administrativa e organizacional	Poder e liberdade regulamentar para desenvolver o ciclo organizacional.
•**Autonomia técnico-funcional**	Autonomia científica, curricular e pedagógica
•**Autonomia financeira**	Possibilidade de se auto gerir, em graus de autonomia variada e crescente, no domínio financeiro
•**Autonomia patrimonial**	A propriedade do património imóvel e móvel, o que exclui a escola no atual quadro jurídico
•**Autonomia de execução**	Possibilidade de adequar os objetivos específicos, os tempos, os espaços, os modos e os recursos, conforme a necessidade dos clientes

Fonte: Construído a partir de Formosinho et. al., (2010).

Similarmente, consideramos ainda a desconcentração por via originária definida enquanto entidade equiparada a pessoa coletiva e a desconcentração por via derivada como delegação de competências, pois conforme o Código de Procedimento Administrativo (CPA), ocorre quando um órgão administrativo ou agente efetua uma delegação de poderes para outro órgão ou agente permitindo-lhe praticar atos administrativos (artigo 35.º, do CPA), portanto estabelecemos como modelo de análise a proposta apresentada no **quadro 21**.

Quadro 21: Modelo de Análise



6.3.1 - Operacionalização de conceitos

Definida a operacionalização de conceitos, segundo as questões de investigação e as proposições enunciadas, elaboramos uma matriz de análise capaz de guiar o nosso processo de construção do conhecimento, de forma a operar de forma analítica, dedutiva e indutiva as proposições enunciadas. De molde à sistematização e consequente operacionalização de conceitos, construímos quatros matrizes de análise referentes a cada uma das proposições que iremos procurar validar neste estudo (Matriz nº1, 2, 3 e 4).

Matriz 1: Operacionalização da I Proposição

Questão de investigação	Como se carateriza a participação dos atores na operacionalização dos instrumentos da autonomia e da prestação de contas, a partir da participação da comunidade no Conselho Geral?
Objetivo geral	Relacionar a ação do CG como órgão de participação da comunidade e a prestação de contas como meio de legitimação da sua ação.
Objetivos específico	
•Analisar as formas de participação da comunidade legitimadas pela administração educativa. •Caraterizar a participação dos atores na avaliação e desenvolvimento dos instrumentos de operacionalização da autonomia das escolas.	
PROPOSIÇÃO I	
Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa.	
CONCEITO	
Dimensão democrática da participação e a sua ação no acompanhamento dos instrumentos da autonomia	
Dimensões	**Variáveis**
Democracia representativa	-Legitimidade da participação.
Democracia participativa	-Intensidade da participação dos membros do CG. -Finalidades da ação no Conselho Geral. -Prestação de contas – seleção do diretor. -Prestação de contas. -Acompanhamento dos Instrumentos da autonomia.

A validação da Primeira Proposição (**Matriz n.º1)** irá suportar-se no conceito de democracia: *a democracia representativa e a democracia participativa*. Uma análise permitida pela triangulação de fontes: membros dos conselhos gerais do concelho de Gondomar, a quem foi aplicado o inquérito por questionário, a recolha de dados efetuada a partir das entrevistas realizadas aos diretores dos respetivos agrupamentos de escola, bem como ao vereador e presidente da assembleia municipal.

Matriz 2: Operacionalização da Segunda Proposição

Questão de investigação	No quadro de uma autonomia decretada como se operacionaliza e articula o Projeto Educativo com os instrumentos da autonomia das escolas, subordinados a lógicas de ação distintas como o Plano de Intervenção do Diretor e o Projeto Educativo Municipal, de molde à (re)construção do território educativo no sentido da constituição de uma escola comunidade-educativa?
Objetivo geral	Identificar de que forma os atores se relacionam com o PE enquanto instrumento da autonomia da escola.
Objetivos específico	
- Analisar a participação da comunidade no desenvolvimento dos objetivos do PE. - Relacionar o Plano de Intervenção do diretor com o PE de Escola. - Identificar os fatores existentes nos agrupamentos de Escola, capazes de possibilitarem a construção de uma escola comunidade educativa.	
PROPOSIÇÃO II	
Face às propostas da administração educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem Projetos Educativos próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa.	
CONCEITO	
A participação da comunidade e dimensão democrática do PE na construção de uma escola comunidade educativa.	
Dimensões	**Variáveis**
Dimensão normativa Ação indutiva do PE Ação coletiva	-Construção do PE. -Referendado (legitimação do PE). -Operacionalização do PE e PAA. -Participação da comunidade na construção do PAA. -Participação da comunidade na concretização do PAA.
Relação Escola comunidade educativa	-Operacionalização do PE e PAA. -Construção do PAA. -Participação da comunidade na concretização. -Interdependências estabelecidas na e com a comunidade.
Unidade administrativa Território educativo da comunidade	-Participação do atores na definição da unidade administrativa. -Perceção dos atores face à definição do território.

A segunda proposição funda-se no pressuposto de que a autonomia de escola se concretiza através do controlo, regulação e da prestação de contas (Formosinho & Machado, 2000d) exercida indiretamente por parte da escola e da administração educativa, e, diretamente, pela participação da comunidade na sua definição, construção, execução e avaliação (Barroso, 2000).

Nesta conceção a dimensão social funciona como regulador das relações do domínio interno das escolas. Uma dimensão democrática, onde o PE se constitui como espaço de autonomia coletiva, enquanto resultado da transformação da responsabilidade individual em responsabilidade coletiva (Thurler, 2000) e simultaneamente, "instrumento de reflexão, formação, de ação e de transformação" (Roullier, 2008, p. 81), através do desenvolvimento de mecanismos de autoavaliação, capazes de rever a sua eficácia e desenvolvimento. Conforme o

esquema apresentado na terceira matriz, clarificamos o modo como pretendemos responder às nossas questões de investigação.

Matriz 3: Operacionalização da Terceira Proposição

Questão de investigação	Como é entendida a autonomia pelos diferentes atores, sendo que numa autonomia relativa quais os domínios em que estes entendem existir «margens de autonomia» capazes de permitir a sua ação no território educativo, nomeadamente através da participação na operacionalização dos instrumentos da autonomia?
Objetivo geral	Identificar os modos e espaços de participação da comunidade capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola articulada com o espaço território educativo do concelho.
Objetivos específico	
-Analisar as variáveis/ os domínios da autonomia permitida às escolas na perspetiva dos membros da comunidade educativa. - Identificar os domínios da autonomia necessários para a concretização dos objetivos do PE.	
PROPOSIÇÃO III	
O DL 75/2008 permite o aprofundamento da autonomia das escolas assente na participação da comunidade educativa. .	
CONCEITO	
Autonomia da escola	
Dimensões	**Variáveis**
Autonomia relativa	- Autonomia administrativa e organizacional. -Organização e gestão. -Autonomia curricular. -Autonomia financeira. -Autonomia de execução. -Autonomia pedagógica.
Autonomia construída	Ação dos atores .

Por último, a quarta proposição (**Matriz n.º4**) configura o *corpus*, desta tese, neste processo de desconstrução da tríplice relação: ***Escola – Município – Estado***. Uma conceção que radica na ideia de comunidade-educativa definida a partir da ideia de território educativo da comunidade, porquanto significa falar da teia de significados, relações, interdependências e influências recíprocas, conjugadas para o desenvolvimento de um projeto coletivo – o Projeto Educativo Municipal.

Um quadro que não fica alheio às relações estabelecidas com o Estado, nomeadamente das questões introduzidas pela descentralização de competências para os Municípios Portugueses (DL n.º 144/2008) bem como da sua relação com os normativos que enquadram a ação das escolas, no caso o DL nº75/2008.

Matriz 4: Operacionalização da Quarta Proposição

Questão de investigação	Qual a configuração que assume a relação Escola - Município na atualidade considerando os pressupostos de uma autonomia relativa, nomeadamente da descentralização de competências em matéria educativa para os Municípios, na perspetiva dos diferentes atores do território educativo?
Objetivo geral	-Identificar os modos e espaços de participação da comunidade capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola articulada com o espaço território educativo do concelho.
Objetivos específicos	
- Avaliar o grau de adequação das competências descentralizadas para a autarquia na perspetiva dos atores. - Analisar a ação dos agrupamentos e da autarquia no quadro de transferências de competências atuais. - Identificar modos e espaços de articulação no território educativo municipal.	
PROPOSIÇÃO IV	
No quadro da transferência de competências para os Municípios em matéria educativa, conforme o estabelecido pelo DL 144/2008, a consecução de políticas educativas, no território educativo Local é determinada pela ação dos membros da comunidade educativa nos seus diferentes contextos de ação.	
CONCEITO	
Territorialização das políticas educativas.	
Dimensões	**Variáveis**
Formal - legal (normativa)	Descentralização de competências para os municípios, em matéria educativa. Desconcentração de competências.
A ação no território educativo da comunidade	**Categorias (Análise de conteúdo)** - Medidas de territorialização das políticas educativas -Instrumentos da política educativa do concelho. Finalidade da territorialização das políticas educativas

6.4 - Definição da opção metodológica: A investigação qualitativa

O estabelecimento de uma problemática de estudo relaciona-se com o problema da metodologia, em que consiste, onde se inicia e onde termina, ou seja, desde a escolha do tema à análise e inferência dos dados obtidos (Oliveira, 2010, p. 43). Um processo que nos conduziu ao levantar de questões buriladas de forma contínua e analítica no sentido da clarificação da problemática de estudo, com o objetivo da precisão metodológica e fiabilidade de cada questão de *per se, se* determinar de forma rigorosa.

A definição da abordagem de pesquisa, no contexto da presente investigação, tornou-se nuclear. Se é certa a dicotomia no paradigma clássico entre a pesquisa quantitativa e qualitativa, do mesmo modo verificou-se alguma dificuldade de afirmação nas ciências sociais de uma abordagem qualitativa, fundada na questão da fiabilidade e viabilidade, dominada ainda pelo paradigma positivista. Se o paradigma quantitativo remetia para o método experimental de Galileu (1564-1642) e o positivismo de Comte (1798-1857), já o

paradigma qualitativo funda-se no idealismo de Kant (1724-1804), enquanto realidade não objetiva e única, mas numa conceção que admite a apreensão subjetiva, variando as interpretações de acordo com os sujeitos (Sousa, 2009, p. 31). Efetivamente, no paradigma da ciência na modernidade o conhecimento radicava na tensão entre distância e proximidade, bem com na distinção entre sujeito e objeto, deste modo a opção pelos métodos quantitativos traduzia a própria opção pela distância entre o sujeito e o objeto, privilegiando o distanciamento "no processo de conhecimento" (Sousa Santos, 2002c, p. 125). Se é certo que o paradigma positivista marcou desde cedo a génese das ciências sociais, de igual modo "certos objetos sociais (objetos-sujeitos) eram de tal modo distintos dos sujeitos do conhecimento (os sujeitos-sujeitos), que os métodos quantitativos não eram adequados a conhecê-los" (Idem).

Do mesmo modo, diríamos que as novas conceções neopositivistas, construtivistas, antipositivistas e fenomenologistas, mais orientadas para a "compreensão e interpretação dos fenómenos" (Sousa, 2009, p. 31) conduziram à abordagem qualitativa. A nossa opção pela pesquisa qualitativa fundamenta-se no nosso próprio objeto de estudo: as comunidades, *Agrupamentos de Escola*, enquanto territórios educativos do Concelho de Gondomar. Por outro lado, estamos conscientes como investigadores qualitativos que o estudo de uma dimensão particular, o território educativo de um concelho, e os respetivos agrupamentos enquanto comunidades educativas não deixa de revelar alguma artificialidade, pois parte da desfragmentação para reconstruir a totalidade, "por necessidade de controlar a investigação" (Bogdan & Bliken, 1994, p. 91).

A nossa abordagem assenta na recusa de um determinismo mecanicista e acrítico, centrado na mera função dos órgãos de direção de topo ou intermédia, apresentado sob a forma de uma estrutura estática sem "qualquer referência à dimensão ideológica, política e ética da dinâmica escolar" (Santos Guerra, 2002, p. 36). Assim, e por oposição a uma conceção do objeto de estudo como entidade abstrata, isto é com uma existência independente, postulamos uma abordagem centrada na ação dos atores na perspetiva de Formosinho et. al., (2010). Na nossa argumentação consideramos a ação dos atores, face à prescrição da norma quando transposta mecanicamente para os territórios educativos, bem como dos seus constrangimentos, designadamente o risco de "converter tudo o que é prescrito numa mera estrutura formal que só tem incidência perante o componente ideográfico da organização" (Santos Guerra, 2002, p. 36). A nossa opção pela abordagem ou pesquisa qualitativa fundamenta-se na necessidade de sustentar a nossa investigação, enquanto

"processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo a sua estruturação" (Oliveira, 2010, p. 37), privilegiando um conhecimento centrado na compreensão das inter-relações, de forma a promover a compreensão, por oposição a uma investigação causal e explicativa (Stake, 2009, p. 53). A investigação qualitativa permite-nos uma maior amplitude no conhecimento do nosso objeto de estudo: os atores e o território educativo do Concelho de Gondomar, a partir do olhar dos informantes privilegiados, de forma a apreendermos o significado e sentidos das ações desenvolvidas, no contexto em que se inserem e interrelacionam.

Entendemos que o ato de pesquisar não se reduz à mera recolha e acumulação de dados, mas é sobretudo um processo de questionamento, capaz de conduzir ao estabelecimento de relações causais, contextualizadas, espacial e temporalmente numa conceção sistémica, assim, a utilização combinada de métodos, constitui-se como um contributo capaz de conferir maior "credibilidade e validade aos resultados da pesquisa evitando-se, assim, o reducionismo por uma só opção de análise" (Oliveira 2010, p. 39). Uma abordagem que permite combinar os resultados dos métodos quantitativos, com a compreensão, na perspetiva dos atores, permitida pelos métodos qualitativos. Na destrinça concetual dos termos, entendemos que a pesquisa qualitativa traduz-se na procura em profundidade de explicação do "significado e as características do resultado das informações obtidas através de entrevistas, ou questões abertas, sem a mensuração quantitativa de características ou comportamentos" (Oliveira, 2010, p. 59), enquanto a pesquisa quantitativa "significa quantificar dados obtidos por meio de informações coletadas através de questionários, entrevistas, observações (Idem), ou seja a principal diferença entre as duas abordagens consiste no processo de medida (Punch, 1998, p. 61). Por conseguinte, o uso de dados quantitativos na abordagem qualitativa é possível, face ao novo paradigma da ciência contemporânea, no processo de construção do conhecimento (epistemologia), pois não são excludentes entre si, mas constituem um contributo na pesquisa qualitativa.

A investigação em educação parece ter superado a dicotomia abordagem qualitativa e a quantitativa (Sousa, 2009), assim e não obstante o presente trabalho ser essencialmente, de natureza qualitativa pela utilização de técnicas como a análise de conteúdo a entrevistas realizadas aos nossos informantes; análise documental aos documentos oficiais; questões abertas de inquérito por questionário, não podemos deixar simultaneamente, de recorrer à análise quantitativa através da realização de inquéritos por questionário. Uma opção efetuada,

todavia, com a intencionalidade da triangulação de técnicas, das inferências ou conclusões retiradas, permitindo uma investigação mais eclética do objeto de estudo, pois como salienta Punch (1998, p. 139): "Qualitative research methods are complex, changing and contested field a site of multiple methodologies and research practices. Qualitative research therefore is not a single entity but an umbrella term which encompasses enormous variety". Esta opção de pesquisa funda-se na nossa escolha pelo método de **Estudo de Caso**, assegurando uma investigação em profundidade e a recolha dos aspetos menos imediatos, mas capazes de permitirem de forma sustentada e fundamentada a inferência e o tratamento dos resultados obtidos (Santo, 2010).

Considerando as questões de investigação, estabelecidas a partir de um processo em que a teoria se cruzou com a empírea, a nossa focalização numa abordagem qualitativa centrada nos **Agrupamentos de Escola e no território educativo do Concelho de Gondomar** possibilitou-nos, enquanto investigadores, a compreensão do fenómeno a estudar a partir da pluralidade dos diferentes contextos. A compreensão do caso de investigação pressupõe o conhecimento dos restantes, da especificidade e singularidade, possibilitada pelas diferentes narrativas, dos acontecimentos ou factos (Stake, 2005, pp. 58-59), e onde "compreender cada um deles requer uma compreensão dos outros casos, outras atividades e outros acontecimentos, mas também uma compreensão da singularidade de cada um deles" (Idem, 59). Uma opção de investigação alicerçada nos pressupostos que a caraterizam designadamente: i) Mais interessada no processo do que nos resultados de investigação; ii) Centralidade da ação do investigador e na qualidade dos dados (validade e fiabilidade); iii) Conhecimento do investigado do contexto em estudo; iv) Caraterizada por ser um processo de investigação indutivo; v) Holística; vi) Importância dos significados na definição da matriz conceptual; vii) Uso de procedimentos interpretativos e de uma análise descritiva (Sousa & Batista, 2011, pp. 56-57).

6.5 - Investigação qualitativa e o Estudo de Caso

Segundo Costa (2001), a pesquisa de terreno, enquanto método ou estratégia integrada de pesquisa é designado por expressões como trabalho de campo, Estudo de Caso, análise intensiva, método qualitativo, etnografia. Contudo, estes termos não se constituem necessariamente, como sinónimos, pois, utilizam diferentes estratégias metodológicas de pesquisa. A natureza do presente estudo determina a utilização do Estudo de Caso, porque para além da análise da produção normativa relacionada com a autonomia de escola,

participação, escola comunidade-educativa, bem como do contexto social e temporal em que os fenómenos ocorrem, designadamente da sua tradução nos documentos internos da escola, associada à revisão bibliográfica efetuada, torna necessário o confronto, com uma componente de investigação prática de campo, através de entrevistas a informantes privilegiados, de forma a possibilitar uma maior riqueza e validade nos resultados obtidos.

O vocábulo «método», etimologicamente deriva do étimo latino *methodus* e do grego *methodos* , isto é, o caminho que se procura seguir, ou o modo de fazer algo através do uso de técnicas, previamente definidas e de molde a atingir os objetivos estabelecidos, "Em outras palavras, o método é o caminho que se deve percorrer para a consecução dos nossos objetivos (Oliveira, 2010, pp. 48-9). Ainda, e, parafraseando Greenwood (1965, cit. por. Lima, 2000, pp. 15-17) os procedimentos lógicos de investigação empírica a considerar são o método experimental de medida ou análise intensiva, e de casos como a análise extensiva. De forma a responder às nossas questões de investigação optámos por aplicar a metodologia do Estudo de Caso, o que nos permite uma análise intensiva em profundidade, e igualmente, heterodoxa nas possibilidades das técnicas a usar, na amostra selecionada de acordo com os objetivos do estudo, de forma à compreensão do fenómeno na sua particularidade e totalidade (Freixo, 2010; Lima, 2000).

O estudo do território educativo, do concelho de Gondomar, determina uma abordagem que, tal como sustenta Pires de Lima, considere o maior número de casos, garantindo a análise intensiva em profundidade do facto social (2000, p.18), isto é, que vá para além de uma "mera história ou descrição de um acontecimento ou circunstância" (Bell, 2010, p. 23) possibilitando a utilização das várias técnicas disponíveis, face a uma amostra particular selecionada de acordo com o objetivo do estudo, orientada no sentido da "convergência metodológica" (Peréz Serrano, 1994, p. 76).

A nossa opção pelo Estudo de Caso, isto é, do estudo em profundidade do território educativo do concelho de Gondomar, possibilita-nos uma compreensão holística, e como método de investigação das Ciências Sociais garante uma descrição ou análise detalhada de unidades sociais ou entidades educativas únicas (Díez, 1999), através do uso dos métodos mais adequados, pois nenhum é rejeitado (Bell, 2005), tendo por objetivo compreender a sua profundidade, no seu local habitual, reconhecendo a sua complexidade e o seu contexto (Punch, 1998, p. 150), preservando o todo e a unidade do caso em estudo.

A investigação numa perspetiva nomotética estuda amostras de população sublinhando os seus elementos comuns como a representação, os papéis, o jogo institucional, o poder dos

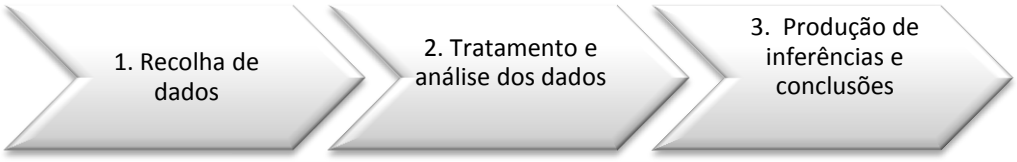
normativos comuns, as prescrições legais e as expetativas sociais, enquanto na pesquisa ideográfica conjugam-se todos os elementos, ou seja "a forma especial de cada um, as suas maneiras de entender as prescrições, o seu esquema de valores, a sua maneira de se inserir num dado contexto, fazem com que, inclusive, a vertente nomotética assuma em cada escola um tom peculiar" (Santos Guerra, 2002, p. 38). O Estudo de Caso situa-se numa componente ideográfica, cuja finalidade se encontra orientada para a compreensão profunda de uma realidade singular, neste caso a autonomia de escola como fundamento de uma escola comunidade-educativa, o que pressupõe uma abordagem holística, tendo presente que os distintos contextos mantêm entre si inter e intra-relações, logo, influenciando-se reciprocamente. Todavia, na área dos fenómenos educativos, nem tudo é passível de observação ou apresentação, pois os sujeitos não se constituem como agentes passivos, mas sim agentes ativos capazes de edificar realidades, neste caso educativas, que quase sempre os afetam (Caride & Meira 1995, pp. 146-147). O rigor no processo de construção do conhecimento será tanto maior quanto mais restrito é o objeto sobre o qual incide, e como salienta Sousa Santos (2001) no paradigma emergente o conhecimento é total e simultaneamente local, constituindo-se em torno de temas que "num dado momento são adoptados por grupos sociais concretos como projectos de vidas locais" (Idem, 2001a, p. 47).

A nossa opção pelo Estudo de Caso prende-se com o desejo de um maior conhecimento das dinâmicas dos atores e das suas perceções quanto à autonomia de escola, enquanto fundamento de uma escola comunidade-educativa, considerando: a construção de uma autonomia de escola e aprofundamento da ideia de comunidade educativa, enquanto projeto coletivo de construção de um território «simbólico» posicionado face ao território normativo, os Agrupamentos de Escolas do Concelho de Gondomar. Analogamente responde ao nosso processo de construção de conhecimento, pois permite a utilização combinada e simultânea da pesquisa qualitativa na recolha e tratamento dos dados, bem como da pesquisa quantitativa ao assentir um estudo mais focalizado nas propriedades, relações e variações, conferindo-lhe a sustentabilidade necessária, ou seja, "o estudo de caso, em sua particularidade, só pode aspirar à cientificidade integrado num processo de pesquisa global onde o papel da teoria não é deformado, onde a crítica epistemológica dos problemas e dos conceitos não é negligenciada (Bruyne; Herman, & Schoutheete 1991, p. 225).

Entendemos ainda, que pode constituir-se como estratégia metodológica descritiva e interpretativa (Yin, 2005; Mucchielli, 1996), sendo que o seu caráter eclético admite a combinação de técnicas e métodos, de forma a responder aos objetivos da investigação e ao

desenvolvimento de um profundo estudo, isto é, a encontrar a fundamentação e a explicação para os factos ou fenómenos empíricos (Oliveira, 2010, p. 55), por conseguinte, a responder às nossas questões de investigação. Na literatura encontramos três tipologias distintas de aplicação do estudo de caso (Mucchielli, 1996; Punch, 1998): estudo de caso intrínseco ou estudo de caso único; instrumental e estudo de caso múltiplo, todavia podemos definir o Estudo de Caso como "Um método abrangente que permite chegar a generalizações amplas baseadas em evidências que facilita a compreensão da realidade" (Oliveira, 2010, p. 56), ou seja remete para a ideia de caso, enquanto situação única e particular que requer ser estudada como tal no contexto em que ocorre (Sousa, 2009, p.139), através de um conjunto de procedimentos (**ver ilustração nº1**).

Ilustração 1: Fases da produção de conhecimento Científico



Em síntese, uma opção consentânea com os objetivos do presente trabalho de investigação, capaz de nos garantir uma leitura «tridimensional» do nosso objeto de estudo e das relações estabelecidas entre os diferentes atores da comunidade educativa, das interações estabelecidas, de modo a obtermos uma leitura das lógicas e micropolíticas estabelecidas no nosso contexto de estudo, pois a investigação tal como assinala Stake (2009) visa a descoberta de formas e consistências.

6.6 - Técnicas e instrumentos de recolha de dados

Construído o nosso quadro conceptual impõe-se a apresentação das técnicas e instrumentos de análise. A definição de métodos e técnicas ou instrumental metodológico, está diretamente relacionado com a natureza do objeto de pesquisa, adequação ao problema a estudar, às hipóteses formuladas (Marconi & Lakatos, 2002, p. 31), no sentido da obtenção de dados empíricos mais fiáveis (Guiddens, 2007), recolhidos a partir de diferentes fontes e de forma a permitir o seu confronto (Sousa, 2009, pp.172-173).

Toda a ação de pesquisa se traduz no ato de perguntar, logo a técnica tem um carácter instrumental e processual, porque se insere em processos mais amplos e só tem sentido dentro de uma estratégia de investigação, por conseguinte, corresponde aos instrumentos utilizados em determinadas fases da investigação. Por outro lado, a técnica remete-nos para duas

questões imediatas: a falsa neutralidade da técnica e os problemas de ordem ética, isto é a necessidade de garantir o anonimato e a confidencialidade do inquirido. As técnicas a utilizar no presente trabalho de investigação, são aquelas que a flexibilidade do método permite, e a natureza do estudo aconselha, considerando que "em pesquisa, as técnicas são instrumentos para coleta de dados e informações para se chegar a um melhor conhecimento da realidade em estudo" (Oliveira, 2010, p. 57). A definição dos nossos instrumentos de pesquisa procura responder às questões de investigação, entendendo que a pesquisa é um "ato criativo" do investigador (Idem, p.78), logo, serão consentâneos com os objetivos do estudo, até porque, face à própria complexidade da realidade educativa, a sua compreensão holística não pode ficar refém de um método ou instrumento de investigação. Por conseguinte, e, tendo presente o critério da adaptabilidade, variabilidade, gradualidade, pertinência e domínio a que faz referência Santos Guerra (2003, pp. 87-89), bem como a necessidade de efetuar um estudo intensivo e holístico do nosso objeto de estudo, definimos como instrumentos e técnicas de pesquisa as apresentadas no **quadro nº 22**, estabelecidas de acordo com os informantes-chave selecionados, bem com das fontes documentais utilizadas.

Quadro 22: Técnicas e instrumentos de análise a utilizar na nossa investigação

Entrevista Semi estruturada	• Diretores dos Agrupamentos de Escolas do Concelho de Gondomar • Vereador do Pelouro da Educação e Cultura • Presidente da Assembleia Municipal e membro do Conselho Municipal de Educação
Inquérito por questionário CG	• Agrupamento de Escolas de Valbom / Agrupamento de Escolas de Rio Tinto /Agrupamento de Escolas de Rio Tinto nº 2/Agrupamento de Escolas de Baguim /Agrupamento de Escolas de Santa Bárbara/Agrupamento de Escolas à Beira Douro/Agrupamento de Escolas de Jovim e Foz do Sousa/Agrupamento Vertical de São Pedro da Cova/Agrupamento Vertical de Escolas de Gondomar/Agrupamento de escolas de Rio Tinto
Análise documental	• Projetos Educativos dos Agrupamentos de Escolas • Regulamentos internos • Carta Educativa do Concelho de Gondomar • Projeto Educativo Municipal do Concelho de Gondomar

6.6.1 - A entrevista

A utilização desta técnica, permite um relacionamento estreito entre entrevistador e entrevistado, o que numa perspetiva qualitativa distingue-se pelo maior ou menor grau de estruturação, constituindo uma "Encenação livre daquilo que esta pessoa viveu, sentiu e

pensou a propósito de alguma coisa (...) com o seu próprio sistema de pensamento" (Bardin, 2009, p.89), consequentemente cada questão efetuada a um dos nossos informante-chave pressupõe uma singularidade própria, isto é "espera-se que cada entrevistado tenha tido experiências únicas, histórias especiais para contar" (Stake, 2009, p. 80).

A nossa opção pela entrevista semiestruturada funda-se na possibilidade, enquanto investigadores, de levantar um conjunto de tópicos de acordo com as nossas questões de investigação e simultaneamente, pela oportunidade oferecida aos entrevistados de "moldar o seu conteúdo" (Bogdan & Bliken, 1994, p. 135), por oposição à entrevista estruturada, por definição rígida, limitadora do poder do entrevistado em construir a sua própria narrativa. Uma opção também metodológica, uma vez que se prende com a necessidade de comparar a análise das entrevistas entre os atores, especialmente, dos diretores, como forma a responder nossos objetivos de investigação, até porque na investigação qualitativa existe a possibilidade de um quase diálogo entre investigador e sujeito enquanto informador (Idem, p. 51).

6.6.2 - A realização e aplicação de entrevistas

A preparação da entrevista aos diretores foi efetuada a partir de um guião teste, a um diretor tendo posteriormente, após análise ter-se procedido à alteração da ordem das questões de forma a facilitar a organização do discurso aos entrevistados (**Ver apêndice 2**). A organização da entrevista embora flexível, estava estruturada de forma a responder às dimensões do estudo, conforme apresentamos na matriz conceptual de análise.

No início da entrevista e embora o protocolo de contacto inicial ter fornecido aos entrevistados os objetivos e metodologia de investigação, reiteramos novamente os elementos já citados aos entrevistados que manifestaram o seu consentimento expresso. Após todos os contactos com os informantes - chave, designadamente com os nove diretores executivos dos agrupamentos de escolas de Gondomar, oito concordaram em participar. A realização da entrevista semiestruturada foi aplicada a oito diretores, dos 9 agrupamentos considerados; ao Vereador do Pelouro da Educação e Cultura da Câmara Municipal de Gondomar e ao Presidente da Assembleia Municipal do Concelho de Gondomar e membro do Conselho Municipal de Educação.

A utilização de um guião permitiu-nos a orientação da entrevista, mas observamos o princípio de que "as boas entrevistas caracterizam-se pelo facto de os sujeitos estarem à vontade e falarem livremente dos seus pontos de vista" (Bogdan & Bilken, 1994, p. 136). Esse estar à vontade e de liberdade dos entrevistados exporem os seus pontos de vista, foi visível em todas as entrevistas, como verificável pela transcrição das mesmas: Entrevista aos

diretores (**apêndice nº II**), bem como na Entrevista ao Presidente da Assembleia Municipal e ao Vereador do Pelouro da Educação e Cultura de Gondomar (**apêndice III).**

6.6.3 - Inquérito por questionário

Utilizamos a técnica de inquérito por questionário, a qual na opinião de Quivy e Campenhoudt (1998) consiste em colocar a um conjunto de inquiridos, uma série de perguntas relativas à sua situação social, profissional ou familiar, às suas opiniões, à sua atitude em relação a opções ou a questões humanas e sociais, às suas expectativas, ao seu nível de conhecimentos ou de consciência, de um acontecimento ou de um problema, ou ainda sobre qualquer outro ponto, que interesse aos investigadores. O objetivo desta técnica consiste em visar, a verificação de hipóteses teóricas, e a análise das correlações que essas hipóteses sugerem. Justificamos a nossa opção, por esta técnica uma vez que, ela é adequada para "os casos em que é necessário interrogar um grande número de pessoas e em que se levanta um problema de representatividade" (Idem, p. 189). Segundo Ferreira (2001), poderemos entender como princípios do inquérito por questionário: ser aplicado a unidades sociais; as unidades inquiridas são tomadas como equivalentes; os fenómenos sociais existem independentemente das relações sociais que os determinam.

Porém, e dada a natureza da nossa opção pelo Método do Estudo de Caso, a utilização do inquérito por questionário prende-se com a necessidade:

- Responder ao critério da validade e fiabilidade pelo cruzamento de métodos e técnicas – pela sua aplicação a todos os membros dos conselhos gerais dos Agrupamentos considerados para o estudo;
- Possibilidade de recolha de dados homogéneos passível de tratamento estatístico.

Concordando com os princípios supra mencionados, e indo ao encontro da nossa problemática de estudo, a autonomia, enquanto fundamento na construção de uma escola comunidade-educativa no concelho de Gondomar; bem como das questões e objetivos de investigação cruzado com os conceitos teóricos elaboramos um inquérito por questionário, estruturado com o objetivo de nos proporcionar a informação necessária a ser aplicado aos representantes da comunidade presentes nos diferentes Conselhos Gerais do Concelho de Gondomar, de acordo com os argumentos que passamos a explicitar, para fundamentar a nossa opção metodológica:

- De acordo com o modelo em estudo o CG é um órgão de participação comunitária;

- Inclui representantes de diferentes grupos representativos da escola e da comunidade local;
- De acordo com o quadro de competências que lhe está subjacente, supõe-se que possuiu um conhecimento em extensão e profundidade do funcionamento do agrupamento;
- Acompanha a execução do PE bem como dos diferentes instrumentos autonomia das escolas.

Os inquiridos considerados no estudo, foi o Universo dos representantes que integram os Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escola da rede pública do Concelho de Gondomar (N=173), à exceção dos agrupamentos supramunicipais (Agrupamento de Escolas de Meinedo e Agrupamento de Escolas de Canedo) por serem tutelados por diferentes autarquias, logo tradutores de unidades sociológicas distintas, bem como os Conselhos Gerais, das Escolas Secundárias não agrupadas. Numa primeira fase aplicamos o inquérito por questionário a cinco antigos membros de Assembleia de Escola e ou pertencentes a um Conselho Geral transitório. Da análise dos resultados obtidos, procedemos aos ajustes necessários de forma a possibilitar uma fácil compreensão para todos os elementos do Conselho Geral (**Apêndice 5**).

6.6.4 - Análise documental: os documentos institucionais públicos

A inclusão na nossa abordagem de pesquisa da recolha e análise de documentos, mais especificamente de documentos oficiais, alicerça-se nas nossas questões de investigação. O recurso, aos documentos oficiais como dados de investigação, pode ser redutor da compreensão do objeto de estudo, todavia, e considerando os pressupostos de uma investigação qualitativa, impõe-se a compreensão dos fenómenos (Bogdan & Blike, 1994, p. 181), pois os mesmos possibilitam a sua triangulação, ou seja, permitem a leitura da perspetiva oficial contrabalançada pelo discurso dos informantes-chave.

Na análise documental das escolas consideramos os projetos educativos e os regulamentos internos, quanto aos documentos do Município foi efetuada a análise de conteúdo à Carta Educativa Municipal e ao Projeto Educativo Municipal, em discussão pública **(Quadro nº 23)**.

O Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas de Valbom encontrava-se em fase de construção visto ter sido alvo de uma agregação entre a secundária e o anterior agrupamento vertical. Durante o período de recolha de dados de documentos oficiais, novembro a fevereiro de 2012, este agrupamento estava em funcionamento com um Conselho

Geral Transitório e sem PE ainda aprovado. Na recolha de fontes documentais e segundo a delimitação por nós estabelecida, não procedemos à análise dos Projeto Educativo dos agrupamentos supramunicipais de Canedo (Santa Maria da Feira) e de Pedrouços (Maia).

No período em que se realizou a recolha e tratamento de dados, janeiro a maio de 2012, um dos Agrupamentos encontrava-se ainda com um Conselho Geral Transitório e sem o PE aprovado; um segundo agrupamento mantinha uma agenda aberta à comunidade, com o objetivo de discussão e reformulação do respetivo PE. No que concerne ao Projeto Educativo Municipal apresentado em reunião em sessão pública, a 13 de janeiro, de 2012, no período de recolha dos dados encontrava-se ainda em discussão e em processo de reformulação.

Quadro 23: Fontes documentais

Documentos públicos oficiais dos agrupamentos de Escola	Documentos públicos oficiais do Município
Projeto Educativo dos Agrupamentos de Escolas: • Santa Bárbara • À Beira Douro • Rio Tinto nº2 • Baguim • Rio Tinto nº1 • São Pedro da Cova • Gondomar • Jovim e Foz do Sousa	Carta educativa do concelho de Gondomar
Regulamentos Internos dos Agrupamentos de Escola de: • Santa Bárbara • À Beira Douro • Rio Tinto nº2 • Baguim • Rio Tinto nº1 • São Pedro da Cova • Gondomar • Jovim e Foz do Sousa	Proposta de Projeto Educativo Municipal apresentado para discussão pública a 13 de janeiro de 2012

A análise documental dos documentos oficiais concorre para o maior conhecimento dos diferentes contextos do estudo, e no que se refere aos diferentes Projetos Educativos dos Agrupamentos de Escola, permitiu-nos identificar as questões que cruzadas com a análise teórica permitiu elaborar os guiões de entrevista realizadas aos diretores de escola, ao mesmo tempo efetuar a sua triangulação com o discurso dos atores.

6.7- O acesso ao campo de estudo

O trabalho de campo constitui um dos momentos privilegiados no processo de construção do conhecimento pelos investigadores, "não como uma pessoa que sabe tudo, mas como alguém que quer aprender; não como uma pessoa que quer ser como o sujeito, mas como alguém que procura saber, o que é ser como ele" (Bogdan & Biklen, 1994; p. 113).

Dado o caráter vinculadamente assumido de uma investigação de natureza qualitativa, suportada no Estudo de Caso, o seu carácter etnográfico implica obter acesso ao campo de estudo, bem como a autorização dos respetivos participantes. Dado o conhecimento do concelho, estabelecemos contacto com os diretores dos nove agrupamentos de escolas envolvidos no estudo, de molde a apresentar o projeto de investigação e solicitar a colaboração para o mesmo, contudo, e tal como é frequentemente assumido na literatura, a complexidade das escolas, impõe que se tenha em atenção os diferentes grupos aí presentes.

Dado o acesso privilegiado ao campo de estudo, no início do mês de março de 2012, iniciamos os contactos formais com as direções dos agrupamentos de Escola e representantes do Município. Dada a dimensão do concelho, efetuamos inicialmente contactos telefónicos, a fim de poder proceder a marcações de reuniões para apresentação do projeto e objetivos do mesmo (**ver apêndice 1** - Documentos enviados). Nas situações em que por motivos de agenda dos diretores não foi possível marcar a primeira reunião, entregamos os documentos de protocolo para leitura e análise dos mesmos, ficando para uma data posterior a marcação da entrevista.

A realização das entrevistas e aplicação do inquérito por questionário durante o terceiro período, do ano letivo de 2011/2012, deveu-se à própria duração dos mandatos da maioria dos Conselhos Gerais, bem como das respetivas Direções Executivas, uma vez que a maioria dos Agrupamentos tinha iniciado a aplicação do DL 75/2008, em 2009.

A realização das entrevistas ocorre em momentos temporais distintos, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados:

1. Durante o mês de abril e maio de 2012, foram entrevistados oito diretores de agrupamentos de escola do concelho de Gondomar **(Apêndice II).**
2. No final do mês de maio realizou-se a entrevista ao vereador do pelouro da educação e cultura - 26 de abril **de 2012 (Apêndice IV).**
3. Entrevista ao presidente da Assembleia Municipal e membro do Conselho Municipal de Educação – 28 de junho de 2012 **(Anexo IV).**

A realização das entrevistas constituiu um momento privilegiado de negociação e de acesso ao terreno, já que implicaram processos de apresentação e elucidação dos objetivos da investigação aos atores, tendo sempre optado por começar a situação de entrevista (normalmente antes e depois de começar a gravação) com a explicitação da nossa vinculação institucional, objetivos e finalidades da pesquisa. As entrevistas

semiestruturadas foram gravadas e transcritas na íntegra, bem como incluídas no *corpus* empírico.

Aplicação dos inquéritos por questionário aos membros da comunidade – Conselho Geral

De molde a garantir os pressupostos éticos subjacentes a um trabalho de investigação, nas reuniões agendadas com os diretores além, dos objetivos pretendidos com a entrevista, apresentamos os objetivos do Inquérito por Questionário a efetuar aos membros do Conselho Geral. Posteriormente, e após contacto com os diretores, estes gentilmente disponibilizaram os contactos dos presidentes dos CG, ou agendamos logo os encontros necessários para a apresentação do projeto e estabelecimento do protocolo necessário para a recolha e distribuição dos mesmos. Foram contactados os nove Presidentes dos Conselhos Gerais considerados no estudo, e após apresentação do projeto e dos seus objetivos, todos aceitaram participar no mesmo. Dados os constrangimentos decorrentes da especificidade de funcionamento dos vários conselhos gerais, como um calendário de reuniões ordinárias (legalmente uma por período) e simultaneamente a dispersão das Escolas-Sede de Agrupamento, pelo Concelho de Gondomar, entendemos, e após diálogo com os respetivos Presidentes do órgão, utilizar dois procedimentos na distribuição e recolha dos inquéritos, de molde a não alongar no tempo, o processo decorrido entre a distribuição e recolha dos inquéritos: i) Distribuição e recolha em suporte papel; ii) Distribuição e recolha em suporte informático via correio eletrónico (**Apêndice I – Documentos enviados**), conforme o quadro seguinte **(quadro nº24)**.

Quadro 24: Procedimentos de distribuição/recolha de inquéritos por questionário

Distribuição e recolha dos questionários por correio eletrónico	Distribuição e recolha dos questionários em suporte papel
➢ Agrupamento de Escolas de Gondomar ➢ Agrupamento de Escolas de Jovim e Foz do Sousa ➢ Agrupamento de Escolas de São Pedro da Cova ➢ Agrupamento de Escolas de Santa Bárbara	➢ Agrupamento de Escolas de Rio Tinto 1 ➢ Agrupamento de Escolas de Rio Tinto 2 ➢ Agrupamento de Escolas de Baguim ➢ Agrupamento de Escolas de Valbom ➢ Agrupamento de Escolas à Beira Douro

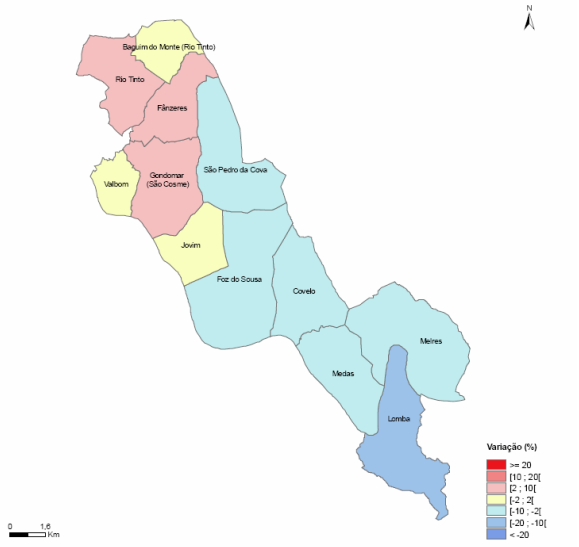
O processo de distribuição e recolha dos inquéritos por questionário decorreu entre Maio e Junho de 2012, condicionado pelas reuniões ordinárias agendadas pelos respetivos órgãos.

6.7.1 - O Concelho de Gondomar

A justificação deste ponto fundamenta-se na necessidade de uma compreensão holística, do contexto de investigação do nosso objeto de estudo: o Concelho de Gondomar. Contudo, estamos certos da limitação da nossa abordagem, pois nas ciências sociais, designadamente na investigação dos fenómenos educativos, nem tudo é passível de observação ou mesmo de apresentação. A construção do meio não é o resultado de um processo estático, mas dinâmico. Uma contingência que não pode descurar o conhecimento dos distintos contextos, das interações que mantêm entre si, com o meio envolvente designadamente, os aspetos estruturais e situacionais, pois a sua descrição é determinante, possibilitando a multiplicidade por oposição a uma perspetiva unidimensional ou redutora da realidade do objeto de estudo (Caride & Meira, 1995).

O concelho de Gondomar, presentemente é formado por doze freguesias: Baguim do Monte; Rio Tinto; Valbom; São Pedro da Cova; São Cosme; Melres; Medas; Jovim; Foz do Sousa; Fânzeres; Covelo e Lomba. Segundo os dados do INE (2005), são consideradas como áreas predominantemente urbanas as freguesias de Valbom, Rio Tinto, Baguim do Monte e Fânzeres. As freguesias de Medas, Melres, Jovim, Foz do Sousa, São Pedro da Cova e de São Cosme, também são descritas como urbanas enquanto Covelo como medianamente urbana.

Ilustração 2: Variação da População Residente por freguesia, 2001-2011



Fonte: INE. (2011). Resultados preliminares censos 2011 (www.ine.pt)

No que concerne à caraterização sociodemográfica, impõe-se uma abordagem ao contexto socioeconómico do Concelho, permitindo a compreensão do contexto onde se desenrola a presente investigação. Uma síntese que nos permita obter a "fotografia da população num dado instante" (Pereira, 2002, p. 7), sem termos todavia, as preocupações de um demógrafo, isto é, realizar uma abordagem multidisciplinar em que as variáveis

populacionais "longe de esgotarem a sua análise, interagem com outras dimensões dos problemas" (Idem, p. 3). A população residente (HM) na AMP do Porto em 2001 era de 1449672 passando em 2011 para 1671538, ou seja verificou-se um aumento de 221866 habitantes, e concomitantemente o número de famílias, passou de 563289 para 627859 famílias (INE, RPC 2011). Na área da AMP, é evidente a vitalidade demográfica dos diferentes concelhos, designadamente: Maia (14938); Vila Nova de Gaia (13343); Matosinhos (7905) e Valongo (7748), num processo de crescimento que evidencia uma forte litorização do território**.** A taxa de crescimento da população em Gondomar (INE, 2010) cifrava-se em 0,43%, verificando-se uma diminuição relativamente a 2009 (0,56%) e 2008 (0,74%). Na proteção social, os indicadores referentes ao rendimento social de inserção, de indivíduos em idade ativa foram assinalados 16085, correspondendo a 108,32 ‰ habitantes (INE, 2010, com última atualização a 10/6/11). No que se refere à saúde no concelho de Gondomar registava 475 médicos; 2,7 enfermeiros por 1000 habitantes; 32 postos farmacêuticos (2010), 1 hospital (onde), uma taxa de mortalidade infantil de 3 ‰ e uma taxa de mortalidade neonatal de 2,1‰ nados mortos (INE, 2005-2009).

6.7.2 - O território educativo do concelho de Gondomar: a rede escolar

No que se refere à rede privada[102] (dados setembro e outubro de 2011) refira-se a existência de uma oferta significativa de escolas de Jardim de Infância, o que poderá ser explicado por uma cobertura insuficiente da educação pré-escolar. Os dados disponíveis remetem para 2007/2008 com uma taxa bruta de escolarização da educação pré-escolar situada nos 48,6% (INE, dados obtidos 25/11/11), subindo ligeiramente para 55,7% em 2010/2011 (PEM, p. 14). Refira-se ainda a existência de Centros de Solidariedade Social destinadas a apoio à infância, ou com necessidades educativas especiais como a APPC (vila urbana de Valbom); o centro de reabilitação da Areosa. No ensino particular contam-se ainda três colégios (Quinta Inglesa, Santa Margarida e Madre Isabel de Larrañaga) e dois externatos (Camões em Rio Tinto e Paulo VI em Gondomar).

A rede escolar pública do concelho de Gondomar, no início do ano letivo de 2011-2012 era constituída por 41 estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e, 61 estabelecimentos de ensino do 1º Ciclo do Ensino Básico distribuídos por onze agrupamentos de escolas: Gondomar; Fânzeres; Canedo; Jovim e Foz do Sousa; Rio Tinto; Rio Tinto 2; Baguim; À Beira Douro; São Pedro da Cova; Valbom e Pedrouços. Maioritariamente, as escolas sede

[102] Período de recolha de dados Setembro e Outubro de 2011

localizam-se nas EB2/3, à exceção do Agrupamento de Valbom (Escola Secundária Marques Leitão) e o Agrupamento de Escolas à Beira Douro (Escola Secundária à Beira Douro). Quanto às escolas secundárias não agrupadas refira-se: escola secundária de Gondomar; Rio Tinto e São Pedro da Cova. No que concerne a formação profissional destaca-se a existência dos Centros Novas Oportunidades, bem como de outros centros de formação, nomeadamente: Centro de Formação de Escolas Júlio Resende; ACIG (Associação Comercial e Industrial de Gondomar), bem como o IEFP (Instituto de emprego e formação profissional). De acordo com os dados do ME (Departamento de avaliação Prospetiva e Planeamento) e PE do Município de Gondomar, a taxa de cobertura do Pré-Escolar (55,7%) constitui a mais baixa da região norte (83,9%) e inferior à taxa nacional (83,4%). Não obstante o progressivo aumento das taxas de escolarização nos restantes níveis de ensino, situou-se no ano letivo de 2010/2011 em 107,8, ficando abaixo da taxa de escolarização nacional (130,6), bem como regional (131,8). Segundo os dados recolhidos a partir do PE do Município 48,5% dos alunos frequentam as escolas das freguesias onde residem, 19,2% outra freguesia do concelho, 32,3% frequentam estabelecimentos fora do concelho de Gondomar (PE do Município de Gondomar, p.16). No que concerne aos agrupamentos supra municipais como o Agrupamento de Escolas de Canedo (Santa Maria da Feira e Gondomar) e o Agrupamento de Escolas de Pedrouços (Maia e Gondomar) conduzem a movimentações de alunos de um para outro concelho.

6.7.3 - Os Agrupamentos de escola do concelho de Gondomar

A constituição de Agrupamentos de Escola no concelho de Gondomar ocorre sobretudo, com a promulgação do decreto-lei 115-A/98, assistindo-se a movimentos de (re) constituição dos territórios educativos determinados por compassos heterónomos, conforme o esquema abaixo indicado.

Ilustração 3: Fases na constituição dos Agrupamentos de Escola em Gondomar



Numa primeira fase, a que chamamos de "Encantamento", as escolas do 1º Ciclo e Pré-escolar com mais de 300 alunos após a promulgação do Decreto-lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, foram convidadas pela Direção Regional de Educação do Norte (DREN), a constituírem-se como Agrupamento de Escolas Horizontais beneficiando do apoio do Centro de Área Educativa do Porto (CAE). Estas unidades organizacionais conhecidas como

"Agrupamentos dos 300", eram essencialmente de tipologia horizontal, como o Agrupamento Horizontal da Bela Vista (Fânzeres); Agrupamento Horizontal da Boavista e da Triana (Rio Tinto) e por último de tipologia vertical o Agrupamento Vertical de Baguim (Baguim), um dos primeiros do País e do Concelho. A constituição dos Agrupamentos de Escola em Gondomar manteve procedimentos administrativos distintos, porém em simultaneidade de funções: i) a Delegação Escolar que, subordinada hierarquicamente da DREN, garantia o funcionamento das escolas não agrupadas; ii) Agrupamentos de Escola; Escolas do segundo e terceiro ciclo não agrupadas e Escolas Secundárias.

Numa segunda fase generalizam-se os Agrupamentos, à semelhança do que ocorreu no país, num movimento de participação coletiva das comunidades educativas, da autarquia e da própria Direção Regional de Educação no sentido de uma "auto-marginalização do «centro» face à proliferação impulsiva de inúmeros «centros» territorializados" (Formosinho & Machado, 1998, p. 25). Um período de proliferação dos Agrupamentos Horizontais entendidos como oportunidade de aprendizagem da autonomia, especialmente para o 1º Ciclo e educação Pré-escolar (Ferreira, 2000). Em Gondomar, nesse período encontravam-se com comissões executivas ou comissões executivas instaladoras os Agrupamentos de Escola Horizontais da EB1/JI da Bela Vista; São Cosme; Valbom; Rio Tinto nº 1; Rio Tinto nº 2; EDU Fânzeres; Fojope; São Pedro da Cova e Triana/Santegãos, sendo os restantes Agrupamentos de Escola de tipologia Vertical. Em simultâneo nascia o Agrupamento Supramunicipal de Escolas de Canedo (Santa Maria da Feira) que incluía a EB1 da Lomba, única freguesia do concelho que se encontra na margem esquerda do Rio Douro, num processo de partilha entre a autarquia de Gondomar e de Santa Maria da Feira.

Este processo é entendido pela administração educativa como "sucesso" na implementação, mas na prática revelava as suas "ambiguidades e perversões" (Barroso, 2001). Um período dominado pela necessidade de agrupar, sem parecer obedecer a qualquer lógica ou planeamento, excluindo escolas próximas. De igual modo, a administração educativa reforçava a sua presença no terreno, através das equipas de acompanhamento aos Agrupamentos de escola, porém, e como evidenciava Barroso (2001) os serviços desconcentrados do ME não conseguiam cortar o cordão umbilical com as escolas, nem os responsáveis das escolas, exerciam a sua ação sem a concordância dos técnicos, para as propostas ou soluções locais, num processo em que "os técnicos não souberam ou não puderam resistir-lhes" (Idem, p. 15). A ação da administração educativa revelou-se ativa na aplicação no terreno dos pressupostos necessários para a criação dos agrupamentos,

procedendo à inventariação dos processos a desenvolver (ME, 1998, Sugestão de Itinerários) para o ano letivo de 1998/1999: elaboração do primeiro Regulamento Interno, até 31 de Dezembro de 1998; entrada em funcionamento da Assembleia de Escola até 30 de Abril de 1999, e do Conselho Executivo ou Diretor Executivo até 31 de Maio. Assim, ao nível da administração local, a participação das autarquias no processo de constituição dos Agrupamentos de Escola e de reforço da autonomia da escola, ficou reduzido ao seu papel formal (Barroso, 2001).

Numa perspetiva diacrónica da (re) constituição dos agrupamentos de escola em Gondomar, verificamos que em agosto de 2003, existiam nove agrupamentos horizontais, sendo que um era supramunicipal e três de tipologia vertical (Medas; Frei Manuel de Santa Inês; e Rio Tinto 2), conforme o **quadro nº25**.

Quadro 25: Agrupamentos de Escola de Escola no concelho de Gondomar

Agrupamentos de Tipologia Horizontal	Freguesias	Agrupamentos de Tipologia Vertical	Freguesias
Agrupamento Eb1/JI da Bela Vista	Fânzeres	Agrupamento de Rio Tinto nº 2	Rio Tinto
Agrupamento de São Cosme	São Cosme	Agrupamento Vertical de Baguim	Baguim
Agrupamento de Valbom	Valbom	À Beira Douro	Medas
Rio Tinto nº 1	Rio Tinto		
FOJOP	Jovim e Foz do Sousa		
EDU Fânzeres	Fânzeres		
São Pedro da Cova	São Pedro da Cova		
Triana/Santegãos	Rio Tinta		
Canedo	Vila de Santa Maria da Feira		

Fonte: Elaboração própria. Dados relativos a agosto de 2003.

A terceira fase na (re) constituição dos Agrupamentos de Escola em Gondomar, tal como na generalidade do País é determinado pela administração educativa, segundo o Despacho nº 1331, num movimento de reabsorção dos agrupamentos horizontais pelas escolas do segundo e terceiro ciclo, que funcionavam ainda como unidades orgânicas independentes. O citado normativo, que estabelecia o princípio da «verticalização» contrariava os princípios da LBSE (1986), o Decreto-Lei n.º115-A/98, e o DR nº 12/2000, determinando uma tipologia organizacional "interpretada de forma especialmente zelosa por certos diretores regionais de educação, tendo um deles admitido publicamente que, no âmbito da sua direção regional, a respetiva condução do processo terá sido *"pelo menos musculada"* (Lima, 2005, p. 21).

Segundo os "Dados globais de referência" (ME, 2003), no ano letivo de 2002/2003, existiam no âmbito da DREN, 143 Agrupamentos de Escola de Tipologia Horizontal; 158 de Tipologia Vertical e 1393 escolas não agrupadas. No total do País registavam-se 285

Agrupamentos de Escola Horizontais; 375 Verticais e 4046 escolas não agrupadas. No ano letivo 2003/2004 e na sequência do Despacho que impôs a verticalização, o número de Agrupamentos de Escola Horizontais na Direção Regional de Educação do Norte foi reduzido a 33, enquanto os Verticais passaram para 279, ficando todas as escolas agrupadas. Ainda de acordo com os dados globais de referência do ME, os Agrupamentos de Escola Horizontais ficam reduzidos a 35 contra 675 Agrupamentos Verticais de Escolas. Consequentemente, no concelho de Gondomar (**Ver quadro nº26)**, todos os Agrupamentos de Escola Horizontais foram agrupados a escolas do 2º e 3º ciclo, à exceção do Agrupamento Horizontal de Triana/Santegãos que permaneceu Horizontal.

Quadro 26: Agrupamentos de Escola (Gondomar, 2007)

Agrupamentos de tipologia Horizontal	Freguesias	Agrupamentos de tipologia Vertical	Freguesias
Agrupamento Horizontal Triana / Santegãos	Rio Tinto	Supra municipal:	
		Agrupamento Vertical de Escolas de Canedo	Santa Maria da Feira
		Agrupamento Vertical de Escolas de St.ª Bárbara	Fânzeres
		Agrupamento Vertical de Escolas de Baguim	Baguim
		Agrupamento Vertical de Escolas à Beira Douro	Medas
		Agrupamento Vertical de Escolas de Gondomar	Gondomar
		Agrupamento Vertical de Escolas de Jovim e Foz-de-Sousa	Jovim e Foz-de-Sousa
		Agrupamento Vertical de Escolas Marques Leitão	Valbom
		Agrupamento Vertical de Escolas de Rio Tinto n.º1	Rio Tinto
		Agrupamento Vertical de Escolas de Rio Tinto n.º 2	Rio Tinto
		Agrupamento Vertical de Escolas de S. Pedro da Cova	São Pedro da Cova

Fonte: Carta Educativa do Concelho de Gondomar (2007)

Decorrendo dos reajustes resultantes da diminuição da população escolar foram encerradas entre 2005 e setembro de 2011, várias escolas do 1º ciclo (EB1 da Aldeia Alegre (Valbom); EB1 do Paço (Fânzeres); Eira de Melo, Esposade, Leverinho, Vilarinho. Simultaneamente e decorrente do processo de transferências de competências para o município foram construídos cinco novos centros escolares (Gondomar, Mó Carvalhal, Valbom, Venda Nova e Boa Vista – Lourinha), sendo os agrupamentos e respetivas áreas de influência, conforme o quadro nº27.

No final do ano letivo de 2011/2012, os agrupamentos de escola de Gondomar à semelhança das medidas ocorridas no País (Despacho n.º 5634-F/2012) iniciam-se novas propostas de territórios educativos, pelo que o agrupamento de Jovim e Foz do Sousa é agregado à escola secundária de Gondomar e o agrupamento de Baguim é agregado à Escola Secundária de Rio Tinto.

Quadro27: Agrupamentos de Escola (ano letivo 2011/12)

Áreas de Influência	Agrupamento	Escola Sede	Tipologia
Valbom	Escolas de Valbom	Escola Secundária de Valbom	Vertical com secundário
Rio Tinto	Escolas de Rio Tinto	EB2/3 de Rio Tinto	Vertical sem secundário
Rio Tinto	Escolas de Rio Tinto nº 2	Rio Tinto nº 2	Vertical sem secundário
Baguim	Escolas de Baguim	EB2/3 Frei Manuel de Santa Inês	Vertical sem secundário
Fânzeres	Escolas de Santa Bárbara	EB2/3 Fânzeres	Vertical sem secundário
Medas, Melres, Foz do Sousa e Covelo	À Beira Douro	Escola Básica e Secundária à Beira Douro	Vertical com secundário
Jovim e Foz do Sousa	Escolas de Jovim e Foz do Sousa	EB2/3 de Jovim	Vertical sem secundário
São Pedro da Cova	Escolas São Pedro da Cova,	Pedro da Cova	Vertical sem secundário
São Cosme	Escolas de Gondomar	EB2/3de Gondomar	Vertical sem secundário
Rio Tinto (Gondomar/Maia)	Escolas de Pedrouços	EB2/3 de Pedrouços **Supramunicipal**	Vertical sem secundário
Canedo Gondomar/Santa Maria da Feira	Escolas de Canedo	EB2/3 de Canedo (Stª Maria da Feira) **Supramunicipal**	

Fonte: Projeto Educativo Municipal (em discussão).

CAPÍTULO 7 - Apresentação, análise e interpretação de resultados

Introdução

Ao longo do presente capítulo procedemos à apresentação e análise dos dados recolhidos durante o trabalho de campo. Para uma melhor compreensão do nosso objeto de estudo realizaremos a triangulação dos dados obtidos, através das fontes e instrumentos de análise utilizados na nossa investigação. Uma abordagem, contudo, onde sempre que necessário, procuraremos dar voz aos verdadeiros protagonistas, a comunidade do Concelho de Gondomar.

Iniciamos o capítulo com uma breve síntese relativa aos procedimentos utilizados tratamento dos dados quantitativos obtidos através do inquérito por questionário e, dos dados qualitativos recolhidos com recurso a entrevistas semidiretivas e análise documental. Analogamente, procedemos a uma breve apresentação relativa à metodologia usada na triangulação. Similarmente, efetuamos a caraterização demográfica dos casos em estudo e terminamos com a apresentação de dados, organizados, de acordo com a ordem das proposições formuladas.

7.*1 - Procedimentos e tratamento de dados*

No tratamento dos dados do inquérito por questionário optamos pela análise estatística, visto permitir-nos comparar os dados das diferentes respostas globais, estabelecer relações entre as diferentes dimensões e variáveis em estudo. Recolhidos os dados, o tratamento informático foi realizado utilizando o *software* SPSS 17 (Statistical Package for the Social Sciences – SPSS for Windows), permitindo-nos:

- Análise descritiva univariada de dados - distribuição de frequências, ocorrência por item e respetivas percentagens. Os valores percentuais foram calculados em relação ao número total de respondentes do respetivo item. Na análise univariada pretendemos descrever o comportamento de uma variável, pelo que usamos tabelas de frequência e/ou tabelas de medidas de estatística descritiva.
- Análise descritiva bivariada de dados – dada a possibilidade de descrever a relação entre duas variáveis obtidas através de tabelas de contingência.
- Medidas amostrais – Dado os objetivos do presente Estudo de Caso, definimos como medida de localização, a mediana por nos indicar a tendência central dos dados. Consequentemente localiza o centro da amostra em termos de dimensão *n*.

Neste sentido, consideramos que a possibilidade de utilização desta medida de localização, a mediana, dá uma aproximação ótima face a um conjunto de observações, funda-se no argumento de que "é o valor que minimiza a soma dos desvios, (entre as observações e a média) em valor absoluto" (Hall, Neves & Pereira, 2011, p.74).

Na análise qualitativa das entrevistas procedemos à sua sistematização através da análise de conteúdo, todavia, esta técnica não fica refém do conteúdo manifesto, mas também permite ver o que lhes está subjacente (Sierra Bravo, 1991). Por conseguinte, o seu objetivo consiste em observar e reconhecer o significado dos elementos que formam os documentos e em classificá-los, adequadamente, para análise e explicação. Do mesmo modo, tem como grande objetivo a possibilidade de inferir conhecimentos relativos às condições de produção ou eventualmente, de recepção, recorrendo aos indicadores obtidos. Seguindo de perto Bardin (2009, pp. 43-44) observamos as diferentes fases na sua aplicação, a saber: i) descrição ou enumeração das características do texto, resumido após tratamento; ii) inferência que permite a passagem explícita e controlada da 1.ª fase à seguinte; iii) A interpretação, ou seja, a significação atribuída.

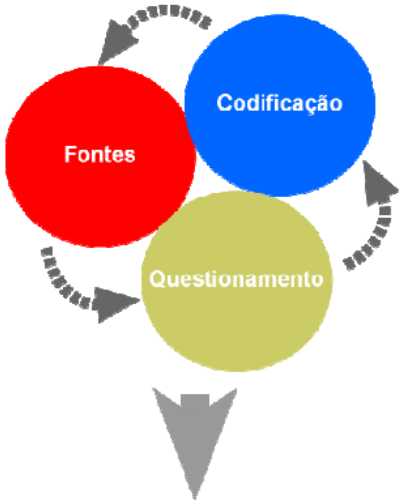
Por conseguinte, como procedimentos metodológicos no tratamento das entrevistas observamos quatro etapas:

1. Iniciamos com uma leitura flutuante das entrevistas de forma a uma exploração inicial e ao estabelecimento das primeiras inferências;
2. Codificação, organização do material e codificação das fontes;
3. Categorização, e criação das categorias de acordo com as variáveis presentes na nossa matriz de análise;
4. Estabelecimento de inferências que se traduziram em algumas das conclusões, respeitantes aos objetivos que subjazem às nossas questões de investigação.

Após a realização e transcrição das entrevistas procedemos ao trabalho de organização e de análise dos testemunhos recolhidos. De uma primeira leitura flutuante, associada à definição presente na nossa matriz teórico-concetual, alicerçada na teoria desenvolvida na primeira e segunda parte da tese, bem como a categorização prévia, efetuada aos Projetos Educativos dos Agrupamentos estudados, possibilitou-nos proceder à construção de um conjunto de categorias e subcategorias (dimensões, variáveis e indicadores), numa lógica dedutiva e interpretativa dos dados. Um estudo procedido de uma primeira análise, por pesquisa de texto e de palavras mais frequentes, no sentido, de obtermos a aproximação ao nosso objeto de estudo.

Na categorização das entrevistas e dos projetos educativos usamos a referência como unidade de análise, ou seja, uma codificação do texto a partir de frases ou de elementos com coerência frásica. Tal como nos adverte Sierra Bravo (1991, pp. 286-287) procuramos, quer nos procedimentos metodológicos quer na análise e questionamento dos dados, garantir a objetividade, conferida pela possibilidade da sua reprodução. O carácter sistemático possibilitado pela objetividade estabelecida a partir da matriz conceptual, onde a recolha de dados não é ao acaso, mas observa as questões de investigação, isto é, segundo as dimensões ou categorias de análise pré-estabelecidas, permitiu-nos a sua construção a partir dos nós em árvore. Numa segunda fase, sobre a qual iremos agora incidir, impõe-se a apresentação dos dados e sua interpretação, de acordo com a análise categorial efetuada, ou seja, das unidades e indicadores obtidos, dos fenómenos em estudo. O questionamento no processo de análise de dados qualitativos foi efetuado com apoio do Software WebQDA[103].

Ilustração 4: Partes estruturais do WebQDA



Legenda: retirado de Neri Souza, Costa, & Moreira (2011, p. 49-56)

A utilização deste *software* permitiu-nos o acesso às fontes e ao sistema de indexação por categorias e suas definições a partir da Web, podendo o mesmo ser partilhado em sistema colaborativo. O uso desta ferramenta facilitou-nos a interpretação dos fenómenos, através de uma leitura mais sistematizada, pois como sublinham Bogdan e Bliken (1994, p. 145) "O investigador qualitativo não só precisa de trabalhar e recolher os dados, como também de ter uma boa ideia de que os dados são", logo, entendemos que o interesse pelos dados não pode

[103] WebQDA é um *software* / serviço desenvolvido, em parceria, entre a empresa Esfera Crítica e o Departamento de Investigação da Universidade de Aveiro, tendo como equipa de investigadores: Francislê Neri de Sousa; Antonio Pedro Costa e António Moreira.

ficar refém de uma mera análise descritiva, mas no que nos poderão ensinar, ou seja as inferências que poderemos produzir (Bardin, 2009).

O uso de referências, na análise categorial das fontes, permitiu-nos a determinação de frequências absolutas e percentagens, ou seja, da sua tradução quantitativa de forma à triangulação com os resultados da análise estatística, referentes ao inquérito por questionário, por conseguinte, garantindo a validade e fiabilidade requerida em investigação.

7.1.1 - A validade e fiabilidade: A triangulação

A questão da validade e fiabilidade científica tornaram-se centrais, na nossa opção pelo Estudo de Caso, pelo que a sistematização e o rigor metodológico constituíram-se como fatores indicadores da sua correta prossecução. Como investigadores, a definição de uma problemática precisa, suportada numa clara definição da matriz metodológica de investigação, por sua vez alicerçada na teoria, permitiu-nos desenvolver um processo analítico dedutivo e indutivo no sentido da empírea e de rutura com o senso comum. Sabendo que a fiabilidade da investigação qualitativa assenta sobretudo na possibilidade de generalização da aplicação dos registos, ao mesmo tempo cientes, das potencialidades e constrangimentos da nossa opção pelo método de Estudo de Caso, entendemos, que se impõe tecer algumas considerações.

Tal como é sustentado por Kirk e Miler (1986) a validade pode ser definida como: i) aparente - evidência dos dados observados; ii) instrumental - a partir de um procedimento já validado; iii) teórica - quando o procedimento demonstra a adequação do quadro teórico (Idem, p.22). O conceito de validade é frequentemente, definido como procedimento instrumental, pois suporta-se na convergência de técnicas e métodos como apresentamos na nossa matriz de análise **(ver Matriz nº1, Apêndice XI).** A triangulação na literatura surge como triangulação de tempo, espaço, combinação de níveis de triangulação, teórica, de especialistas, metodológica (Santos Guerra, 2003, pp.128-132; Pérez Serrano, 1994, pp.82-84; Anguerra, 1986), deste modo "o conceito de triangulação é assim alargado à ideia de «validade teórica» por confronto das inferências relativas a um mesmo problema" (Lessard-Hébert et. al, 2005, p. 77). De forma a validar os resultados da nossa investigação, iremos privilegiar a triangulação metodológica, na medida em que esta usa uma colecção variada de instrumentos ou métodos sobre o mesmo objeto de estudo. Uma forma possibilitada pelo Método de Estudo de Caso, bem como pelos instrumentos de pesquisa por nós já definidos. Com efeito, enquanto investigadores o problema da recolha e tratamento de dados, bem como a heterogeneidade da informação recolhida, impõe um processo analítico e sistemático capaz de responder às questões de investigação.

A elaboração de uma matriz conceptual de análise procurou constituir-se como resposta a um problema metodológico, conferindo-lhe a sistematização necessária na procura, recolha e posterior tratamento de dados. Por outro lado, a nossa opção pela triangulação encerra uma preocupação metodológica com o objetivo da fiabilidade e validade requerida no que concerne ao questionamento, e à possibilidade de inferir a partir da análise dos dados, ou seja "encerra em si a melhor forma de depuração e de credibilidade (...) A triangulação ocupa um lugar proeminente, ao nível da dialética permanente que se estabelece entre o dado, a sua interpretação e leitura" (Santos Guerra, 2003, p.127). Uma abordagem que entendemos responder a uma das premissas da investigação científica, ou seja, da possibilidade da sua generalização. Dado que estamos perante um estudo contextualizado, iremos efetuar triangulações com o objetivo de encontrar pontos de convergência nas informações recolhidas. Definida a operacionalização de conceitos de acordo com as questões de investigação e as proposições enunciadas, elaboramos uma matriz de análise capaz de guiar o nosso processo de construção de conhecimento, de forma a operar analítica e dedutivamente as proposições a validar, conforme a matriz nº 1,2,3 e 4 (ver ponto 6.3.1).

7.2 - Caraterização do Estudo de Caso

A definição da questão da amostragem ou "amostragem interna" (Bogdan & Biklen, 1994, p. 95) constitui uma questão nuclear, na investigação qualitativa, sendo definida para os autores como "as decisões que são tomadas a partir de uma ideia geral daquilo que se pretende estudar, as pessoas com quem queremos falar, (...) quantos documentos e de que tipo iremos rever" (Idem). Esta delimitação do foco do estudo pressupõe a totalidade das pessoas do grupo ou quais as necessárias, de forma a garantir que seja representativa e variada, de acordo com os objetivos do estudo. A seleção dos informantes-chave tornou-se nuclear na definição da nossa investigação, de natureza essencialmente qualitativa, pelo que na aplicação das entrevistas (semiestruturadas) entendemos como informantes privilegiados: o universo dos diretores de agrupamentos de escolas verticais do concelho de Gondomar, o Vereador do Pelouro da Educação e Cultura, bem como o Presidente da Assembleia Municipal e membro do Conselho Municipal de Educação. De acordo com o nosso triângulo de análise, um dos vértices inclui a administração local decorrente dos processos normativos presentes no período de realização do estudo, considerando sobretudo o DL 75/2008 (Autonomia e Gestão das Escolas) e o DL 144/2008 (Transferência de Competências para o Município em Matéria de Educação), pelo que se impõe o olhar dos diferentes atores externos.

Deste modo, e como faz referência Santos Guerra (2003) a seleção é de caráter etnográfico e não estatístico, pelo que a escolha dos informantes privilegiados é definida a partir das nossas próprias questões de investigação e objetivos do estudo. Por conseguinte, a definição dos casos ou entidades em estudo, procurou responder à questão da heterogeneidade das características e simultaneamente à "qualidade, a profundidade, a exaustividade na discussão e reflexão dos mais variados objetos" (Santo, 2010, p. 35).

Por sua vez, na distribuição dos inquéritos por questionário aos membros dos conselhos gerais, e dada a impossibilidade de recorrer a técnicas de amostragem convencionais por estarmos circunscritos a um concelho específico e, a uma investigação suportada no Estudo de Caso, sustentamos a nossa opção no argumento de Freixo, designadamente "se o investigador não pode utilizar análises de potência para determinar o tamanho da amostra, a recomendação é a de incluir o maior número de sujeitos" (2010, p. 187), com o objetivo de obter a maior amostra possível de forma a detetar variações estatísticas, pois quanto mais homogénea é a população menor a amostra. A proposta de Huot (2002, cit. por Freixo, 2010, p. 188) permite-nos ter uma noção da população a considerar sendo que a N = 170, corresponde n=118. Assim, considerando a natureza qualitativa e o caráter etnográfico do Estudo de Caso, entendemos que os casos ou entidades a considerar, será a População ou Universo dos membros dos Conselhos Gerais de Escolas Agrupadas do Concelho de Gondomar (N=173, n=139). No que se refere aos Diretores dos Agrupamentos de Escola iremos incidir as entrevistas sobre o número total de casos (entidades), correspondendo ao universo dos Diretores de Escolas Agrupadas do Concelho de Gondomar (N= 9, n=8). No que se refere às entidades políticas do Município de Gondomar e de acordo com o princípio da exequibilidade, em investigação, e na impossibilidade da realização de entrevistas a grupos mais alargados, foi nossa opção uma seleção baseada na experiência política e profissional no âmbito da territorialização de políticas educativas locais.

A análise dos resultados (frequências absolutas, relativas e acumuladas) efetuada através das diferenças percentuais obtidas, nas respostas do inquérito por questionário aos membros dos Conselhos Gerais, podemos considerá-las válidas, pois referem-se a toda a População ou Universo, logo passíveis de extrapolar para outros conjuntos sociológicos idênticos. Porém, e como referimos no ponto anterior, a triangulação de métodos e instrumentos de análise irá garantir a validade e fiabilidade dos resultados requerida. Analogamente, e suportando-nos na ideia de que em estatística a População ou Universo "é o conjunto de uma variável sobre a qual pretendemos tirar conclusões" (Hill & Hill, 2009, p.

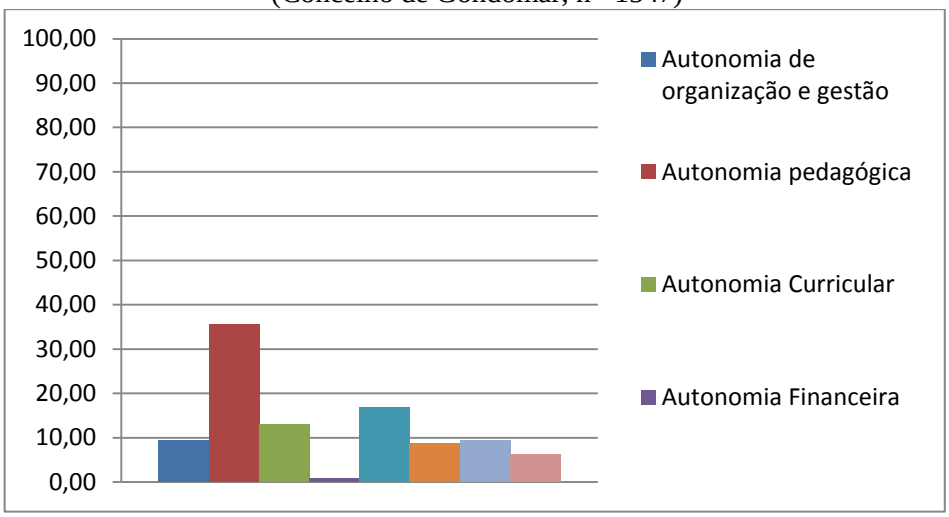
41), iremos usar o termo População ou Universo por representarem casos ou entidades, pois lidamos "diretamente com casos e só indiretamente com os valores da variável obtida a partir dos casos" (Idem). Na análise de conteúdo efetuada às entrevistas aos diretores de Agrupamento de Escolas, bem como ao Vereador do Pelouro da Educação e Cultura e ao Presidente da Assembleia Municipal do Concelho de Gondomar, membro do Conselho Municipal da Educação (professor do Ensino Universitário) obtivemos 1313 referências, de acordo com as categorias estabelecidas para cada uma das proposições, e cuja síntese apresentamos na tabela de frequência abaixo indicada:

Tabela 1: Referências obtidas entrevistas

	Diretores		**Município**	
	n=	%	n=	%
I Proposição	*500*	*38,08*	*5*	*2,49*
II Proposição	*294*	*22,39*	*30*	*14,93*
III Proposição	*326*	*24,83*	*14*	*6,97*
IV Proposição	*193*	*14,70*	*152*	*75,62*
***N* =**	**1313**	***100,00***	**201**	***100,00***

Relativamente, à análise documental dos Projetos Educativos dos Agrupamentos de Escola do Concelho de Gondomar (**ver Apêndice X**) e de acordo, com a categorização efetuada obtiveram-se 1547 referências, cuja distribuição pelos diferentes categorias poderemos verificar através do gráfico nº 1.

Gráfico 1: Análise documental dos Projetos Educativos
(Concelho de Gondomar, n= 1547)



Fonte: Projetos Educativos do Concelho de Gondomar

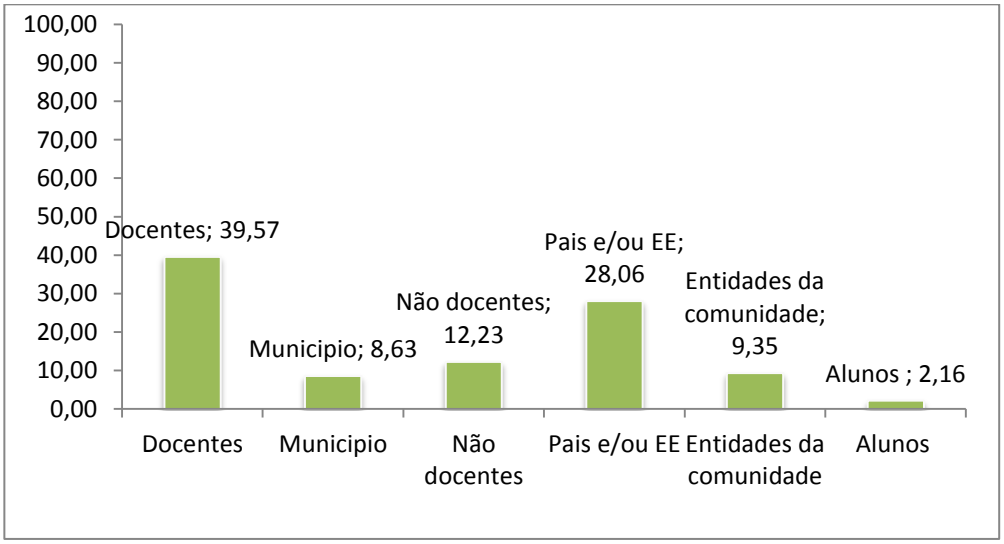
Como constatamos, e visível no gráfico é no domínio da autonomia pedagógica e dos instrumentos da autonomia da Escola que se verifica o maior número de percentagens

relativas, na análise dos Projetos Educativos do Concelho e que iremos cruzar com os restantes dados, de acordo com as nossas questões de investigação.

7.2.1 - Caraterização dos casos da População em estudo

Tal como enunciado no nosso estudo consideramos o universo dos representantes dos Conselhos Gerais de Escolas Agrupadas do Concelho de Gondomar **(**Ver Apêndice I, Tabela nº 1,2) com um total de 61 docentes, 21 representantes do Município, 19 elementos representantes do pessoal não docente, 3 representantes de pais e/ ou EE, 24 representantes das entidades da comunidade e 4 alunos, de acordo com o peso representativo de cada grupo Quanto aos alunos, apenas foram considerados 4 alunos, pois, as situações em que o Regulamento Interno identificava a sua existência, já se encontrava ultrapassada devido à inexistência dos mesmos, em cursos de adultos. Não obstante, os representantes do Município no total da composição dos Conselhos Gerais corresponder a 23 casos, tal não têm a mesma transposição na prática. De acordo com as competências expressas na Lei é competência do Município indicar os seus representantes nos diferentes Conselhos Gerais. No caso de Gondomar, esta competência foi delegada em quatro funcionários da CMG que integravam os diferentes Conselhos Gerais, bem como nos respetivos Presidente de Junta de Freguesia, conforme o local de implementação das Escola Sede.

Gráfico 2: Distribuição de Inquéritos validados CG (N =173, n=139)



De acordo com os procedimentos já enunciados, a forte colaboração dos Presidentes dos Conselhos Gerais, Diretores de Agrupamento e comunidades dos respetivos Agrupamentos permitiu-nos obter 80,35% de respondentes (CG) do Universo da população em estudo e, cuja distribuição por grupo podemos verificar através do Gráfico nº 2.Como se

poderá constatar, verificamos uma menor percentagem de representantes do município, cuja diferença percentual é de 47,83% (número de representante no CG e a percentagem de inquéritos recolhidos). Esta diferença percentual é explicada pela delegação de competências (conforme já explicitado), o que restringe o universo de casos a inquirir. No que se refere às entidades da comunidade, surgem nas entrevistas e mesmo nos inquéritos por questionário, como um grupo com algum défice na participação no CG, o que poderá contribuir para explicar os menores valores percentuais, relativamente, aos outros grupos do Conselho Geral. Por conseguinte, e de acordo com a formulação de Freixo (2010), entendemos que os valores percentuais obtidos permitem-nos considerar que os mesmos podem ser generalizados a conjuntos sociológicos similares.

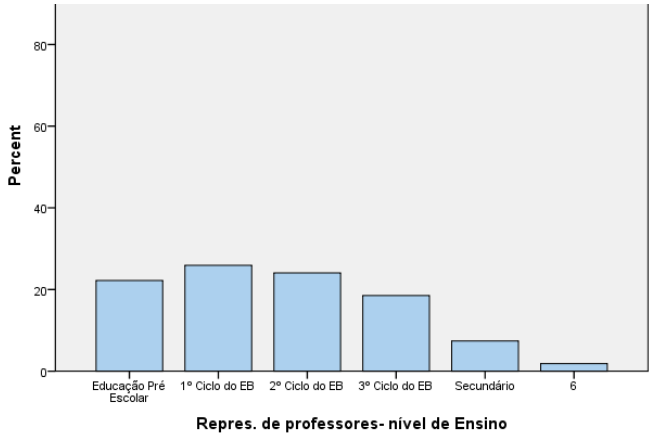
Na caraterização dos casos que responderam ao Inquérito por Questionário, verificamos que 71,5% das percentagens válidas obtidas são do sexo feminino, sendo 28,5% do género masculino. No que se refere aos representantes dos professores, verificamos que 87,3% são mulheres e os restantes homens. Esta tendência no feminino verifica-se nos representantes do Município (75,0%), entidades da comunidade (76,9%) e pessoal não docentes (64,7%). Numa análise pelo variável sexo no que se refere aos pais e /ou EE, 51,4% são do sexo masculino e os restantes do sexo feminino (48,5%).

Numa análise por habilitações académicas, apenas um representante dos pais referiu como escolaridade o segundo ciclo de escolaridade, sendo que os restantes indicaram possuir níveis superiores de escolarização. Segundo uma distribuição por total do grupo a que pertence (Pais e/ ou EE=39) consideramos pertinente salientar que 15,4% tem o 3º Ciclo; 33,3% o Ensino Secundário; 17,9%Bacharelato e 30,8% Licenciatura. Na caraterização por habilitações académicas foram sobretudo os representantes do pessoal não docente que apresentaram um nível de escolarização mais baixo, sendo que em n=17, só 11,8% possuem licenciatura; 24,9% tem apenas o 3º ciclo de escolaridade e a maior percentagem (52,9%) tem o ensino secundário (Apêndice I). Na caraterização dos representantes do pessoal docente, dos 55 inquéritos recolhidos foi excluído um, por não indicar o nível de ensino.

No que se refere à sua distribuição por representatividade dos professores, segundo o nível de ensino, constatamos que 22,2% são representantes da educação Pré-escolar; 25,9% do 1º ciclo de escolaridade; 24,1% do 2º ciclo. A pouca expressividade dos professores do Ensino Secundário pode ser explicado por só dois dos agrupamentos estudados terem ensino secundário, conforme se poderá verificar através do gráfico nº3. Na caraterização dos diretores dos Agrupamentos de Escolas do Concelho de Gondomar, recordamos as condições

estabelecidas no nosso estudo, nomeadamente a existência de outras escolas e níveis de ensino agregadas, integradas apenas na área territorial e administrativa do Município (excluindo os agrupamentos supramunicipais com características distintas). Assim, dos nove agrupamentos, foram efetuadas oito entrevistas aos diretores dos Agrupamentos de Escola. As entrevistas realizadas correspondem a 88,89% do Universo dos diretores de Escolas Agrupadas.

Gráfico 3: Distribuição de professores por nivel de ensino
(n = 55)



Segundo os dados, (ver apêndice I) a média de idade dos diretores é de 51,6 anos. A distribuição por sexo é idêntica entre os elementos do sexo feminino e do sexo masculino. Todos os entrevistados referiram serem licenciados, e destes, apenas um indicou possuir uma pós-graduação em Gestão Escolar. No que concerne à experiência na gestão, apenas um dos diretores referiu ser este o seu primeiro mandato. Foram ainda efetuadas entrevistas a entidades políticas do Município (Vereador do Pelouro da Educação e Cultura e Presidente da Assembleia Municipal, membro da Conselho Municipal, e reconhecida personalidade no domínio da Educação.

7.3 - Participação da comunidade e instrumentos da autonomia

De forma a validarmos a nossa proposição: "*Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa*", bem como de forma a respondermos às questões de investigação e objetivos identificados na matriz nº1 (**Ver ponto 6.3.1**). A teoria que suportou a nossa matriz conceptual foi desenvolvida a partir de Habermas (2000), ou seja, num conceito procedimental de democracia, onde o exercício do poder político é estabelecido a partir de um processo de apresentação de razões entre iguais, bem como o contributo de Pateman (2000),

no que concerne às diferentes formas de participação, estabelecidas a partir do conceito de democracia. Por conseguinte, definimos como dimensões de análise: a democracia representativa e a democracia participativa.

Esta abordagem investigativa permitiu-nos operacionalizar o nosso objetivo geral, de forma a "Relacionar a ação do CG como órgão de participação da comunidade e a prestação de contas como meio de legitimação da sua ação", e simultaneamente, responder aos objetivos específicos estabelecidos:

- Analisar as formas de participação da comunidade legitimadas pela administração educativa.
- Caraterizar a participação dos atores na avaliação e desenvolvimento dos instrumentos de operacionalização da autonomia das escolas.

Uma operacionalização de objetivos que pretende responder a uma das subquestões nucleares da nossa investigação, e que recordamos:

- Como se carateriza a participação dos atores na operacionalização dos instrumentos da autonomia e da prestação de contas, a partir da participação da comunidade no Conselho Geral?

Segundo com a nossa matriz teórico-concetual passamos a apresentar as dimensões e variáveis consideradas, nos inquéritos por questionário aos membros do CG e entrevistas aos diretores (Q1, Q8, Q9).

Quadro 28: Democracia representativa e democracia participativa

Dimensões	Variáveis
•**Democracia representativa**	•Legitimidade da participação
•**Democracia participativa**	•Auscultação aos membros do CG (A241 A A248). •Intensidade da participação dos membros do CG (A251 a A257). •Finalidades da ação no Conselho Geral (A311, A312, A313, A314). •Prestação de contas – seleção do diretor (A21,A 211). •Prestação de contas - Acompanhamento dos Instrumentos da autonomia (A32,A321,A322, A323, A324, A325)

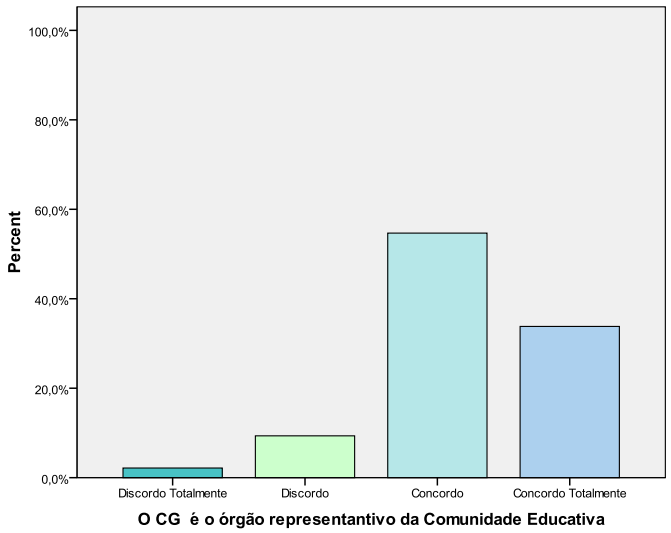
7.3.1 - Democracia representativa

Na análise da dimensão da democracia representativa consideramos a participação da comunidade educativa, através da participação formal no Conselho Geral, (Questão aberta A23 e A333) bem como a análise de conteúdo efetuada às entrevistas semiestruturadas (Questão Q3).

Legitimidade da representação no Conselho Geral

A partir da análise estatística descritiva univariada, efetuada com auxílio do *software* SPSS, obtivemos a tabela de frequências para a questão *o CG é um órgão representativo da comunidade,* utilizando uma escala de Likert com os itens: "discordo totalmente", "discordo", "concordo" e "concordo totalmente **(Apêndice VI, Tabela nº1).** Foram obtidas 139 frequências, correspondentes à totalidade da amostra. No que se refere *à legitimidade da representatividade* da comunidade exercida no Conselho Geral, 54,7%, dos inquiridos assinalam a opção "concordo" e 33,8% "concordo plenamente" com a afirmação de que "o CG é o órgão representativo da comunidade" dos agrupamentos de escolas. Segundo a medida de tendência central (mediana=3) podemos considerar que metade dos inquiridos "concorda", que o CG é um órgão representativo da comunidade. Ao analisar a relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador "O CG representa toda a comunidade educativa" **(Apêndice VI, Tabela nº2)**, o item "discordo totalmente" apresenta uma percentagem total de 2,2%, tendo sido assinalado por 2 representantes dos pais e/ ou EE (% Total = 1,4%) e 1 representante do pessoal não docente (%Total = 0,7%). Quanto ao item "Discordo" é referido por 13 dos casos (9,4%, n = 139), sendo que 8 (% Total = 5,8%) são representantes dos professores e 2,2% (% Total) são referentes aos represente dos pais **(ver gráfico nº 4).**

Gráfico 4: Conselho Geral e a representatividade da comunidade
(Inquérito aos membros do Conselho Geral)



Numa análise por grupo a que pertence, e o grau de concordância com o facto de o CG ser representativo da comunidade, este item é assinalado por 66,7% dos pais e/ou EE; 50,9% dos docentes e 58,3% das entidades cooptadas da comunidade. Por sua vez, o item "concordo totalmente" é sobretudo assinalado pelos representantes do pessoal não docente (50,9%), e entidades representativas da comunidade (53,8%).

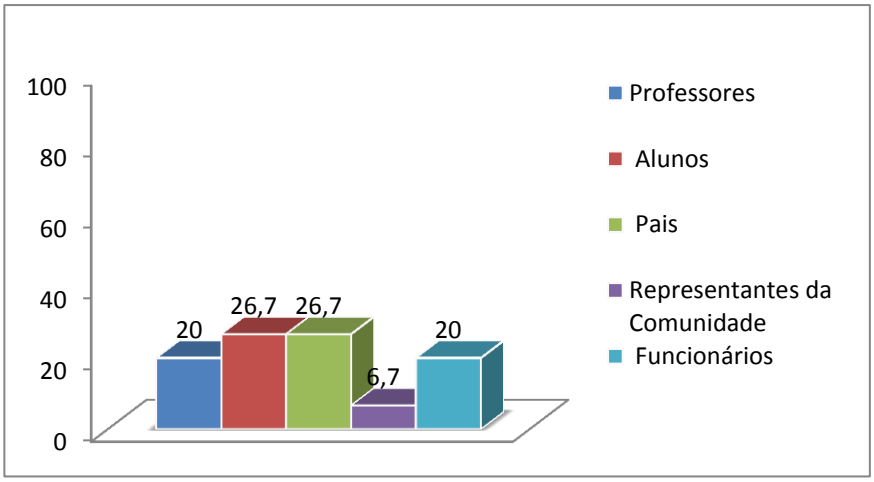
Na análise da questão aberta A23 (Inquérito por Questionário): *O número de representantes dos diferentes grupos no Conselho Geral é representativo da comunidade*, os resultados obtidos através do programa WebQDA para análise de conteúdo, indicam que 82,72% manifestaram a sua concordância, todavia 17,28% manifestam discordância, relativamente, ao número dos representantes do órgão (**ver apêndice, tabela nº1)**.

Tabela 2: Representatividade dos diferentes grupos no CG (A23, n = 81)

	Grau de concordância	***Grau de discordância***	*Respondentes*	***Não respondentes***
n=	67	14	81	58
%	82,72	17,28	58,27	41,73

Tendo como categoria de análise a representatividade dos diferentes grupos no CG, identificamos cinco indicadores (subcategorias) distintos, referentes à questão A23 do Inquérito por Questionário bem como nas Entrevistas aos Diretores e que nos permitiram identificar os grupos menos representados no órgão, na perspetiva dos respondentes **(Apêndice VII).**

Gráfico 5: Grupos da comunidade menos representados no Conselho Geral
Inquérito aos membros do Conselho Geral

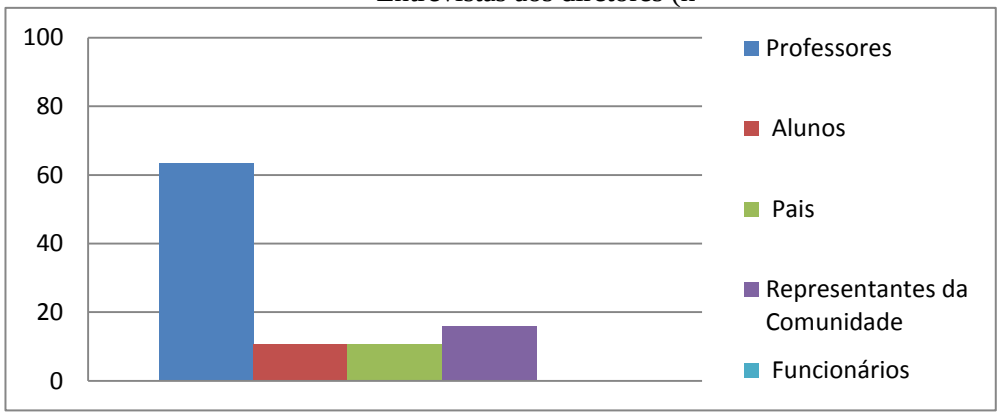


Na questão aberta A23 (Inquérito por Questionário) são assinalados os diferentes elementos da comunidade que deveriam ter mais representantes no Conselho Geral, dos quais se destacam as entidades da comunidade, cooptadas pelo CG (**Ver gráfico nº5**), pois como é

referido por um dos inquiridos "Penso que deveria ter mais um representante da comunidade escolar e um representante de cada ciclo" (Questão A23, Caso B9).

Nas entrevistas dos diretores (**Ver Apêndice VII, tabela nº1**) é evidenciado a diminuição da preponderância dos docentes no CG (63,2%). Para os diretores esta constituição é identificada como: i) necessidade de evitar a dominância de um dos grupos representados: "Lá está para impedir que haja preponderância do corpo docente no CG, não é? (...) Se na escola houvesse preponderância dos docentes, poderia haver aqui um desequilíbrio" (Entrevista, AA5); ii) perda de protagonismo deste grupo profissional: "É evidente que eu noto principalmente na parte dos docentes, aí é que acho que foi uma passagem... Custa-lhes um bocadinho a aceitar esta nova dinâmica, esta nova organização (Entrevista, AA8); iii) necessidade de uma maior representatividade docente: "E temos que pensar que o diretor executivo dirige acima de tudo professores, portanto tem que ser dado à escola espaço para que no seu seio se tomem as decisões" (Entrevista, AA3), como evidenciamos no **gráfico n.º6**. Por sua vez, e no que se refere aos representantes ou entidades da comunidade cooptadas pelo Conselho Geral, há apenas uma referência, na questão A23 do Inquérito por questionário, "talvez haja uma carência das instituições exteriores como representantes das atividades socioculturais, empresários, regra geral a comunidade vigente exterior" (Inquérito, nº89). Porém, nas entrevistas aos diretores 15,8% das referências obtidas, relativamente a este grupo indiciam uma participação pouco ativa, como assinalado por um dos entrevistados "eu acho que devia apostar-se mais eventualmente na valorização dos representantes da comunidade local, dois ou três, não interessa" (Entrevista, AA4).

Gráfico 6: Grupos menos representativos
Entrevistas aos diretores (n



= 19)

Na análise de conteúdo (Q3, Q5 – Entrevista Diretores), na categoria "*Diferentes grupos representativos no CG*", a categorização evidência três grupos distintos e o próprio diretor conforme o **quadro nº29.**

Quadro 29: Diferentes grupos representativos no CG

Subcategoria	
Pais e/ou Representantes dos Enc. de Educação	•Protagonismo •Participação formal
Entidades da Comunidade	•Défice na participação •Representação formal •Definida por relações institucionais •Défice sociocultural
Representantes do Município	•Participação Formal •Existência de constrangimentos na participação
Diretores	•Participação Formal

Legenda: Entrevista Diretores de Agrupamentos de Escola

Quanto aos representantes dos Pais e/ou EE a participação no CG decorre dos próprios procedimentos normativos, é assinalada como ativa, e reivindicando uma nova ação na participação no órgão: "Neste momento estou numa terceira fase em que temos mais um pai, mais alguns pais que usam o CG como forma de protagonismo e ocupam cargos que lhes interessam que os posicionam no CG, sejam conhecidos" (Entrevista AA6). Por sua vez, as entidades cooptadas pela comunidade (representantes da comunidade), de acordo com os resultados estatísticos do Inquérito por Questionário, surgem como tendo uma intensidade média na participação, ou seja no processo de deliberação no órgão. A análise de conteúdo ao discurso dos entrevistados (Diretores) indica distintas subcategorias (indicadores) da sua participação (ver quadro nº 29). Por sua vez, a partir da categoria, *participação da comunidade no CG*, elencamos diferentes subcategorias, constituindo-se como um contributo para a compreensão destes elementos, nomeadamente das formas que caraterizam a sua participação no CG. Uma participação entendida como "*défice" na participação*, o que na perspetiva dos entrevistados decorre de diferentes fatores:

- Desconhecimento da realidade da cultura da escola: "Reconheço que por vezes os representantes dessas comunidades têm muita dificuldade em perceber a escola AA4" (Entrevista AA4);
- Uma não participação, ou seja uma participação passiva sem contributo direto para a escola: "As entidades estão lá e acho que estão a fazer alguma coisa é uma escola da comunidade para a comunidade tem que haver parcerias, mas incrivelmente, eu faço mais depressa parcerias que não tem assento no CG do que com aquelas que lá estão" (Entrevista AA8);
- Restringida à ação formal, no que concerne à sua participação no órgão, decorrente do próprio DL 75/2008. Na perspetiva dos entrevistados é entendida

como mero cumprimento normativo, pois como salientado por um entrevistado, "nem sempre aderem muito a esta participação ou então vão porque são obrigadas é uma participação muito formal" (Entrevista AA6); ou consiste numa participação que decorre de uma ação natural de parceria já existente "Há lá uma com que faço, mas já fazia antes" (Entrevista, AA8);

- Condicionada pelo contexto sociocultural das comunidades, ou seja, a participação das entidades representativas da comunidade, no CG, é limitada decorrente dos respetivos contexto em que as escolas se inserem

A *participação do Município no CG*, segundo o DL 75/2008, assume como competência própria a indicação dos seus representantes. A análise das subcategorias neste domínio permite-nos identificar duas formas distintas: i) participação formal decorrente do normativo; ii) e a existência de constrangimentos à participação. No que se refere à participação formal é entendida como apenas mais um dos grupos da comunidade que integra o CG: "A representação da autarquia é uma representação como outras tantas, pesa o que pesam os pais, ou que pesam os professores que não tem a mesma opinião dos diretores. É exatamente igual" (Entrevista, AA6). Por sua vez, os constrangimentos da participação dos representantes do Município, (diretores) decorre das possibilidades de conflito de mandato, "Vamos supor até que os dois protagonistas não se entendem, que a câmara não gosta deste diretor e que este diretor não gosta da câmara. É uma das questões que toda a gente levanta. (Entrevista, AA6); ou ainda "Há notícias em algumas partes deste país do órgão estar muito politizado". Fazemos notar, que os entrevistados admitem essa possibilidade, salvaguardando sempre as boas relações institucionais existentes. Quanto à delegação dos representantes do Município para integrarem o órgão de participação comunitária, antes da promulgação do DL 75/2008 o município delegava nos presidentes das Juntas de Freguesia, sendo entendida como uma participação pouco ativa, na perspetiva do vereador "Numa fase inicial, nós delegamos nas juntas de freguesia. Muitas das juntas de freguesia perdiam o mandato por faltas, e mesmo algumas estando presentes e com o devido respeito, ocupavam uma cadeira. Não era uma parte interveniente e ativa e nem sempre era porta-voz do município" (Entrevista Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

Por último, no discurso dos entrevistados (DAE´s) a participação do diretor resultante da aplicação do normativo, é entendida como formal "a minha obrigação é cumprir com aquilo que são diretrizes e eles tem autonomia para fazer" (entrevista AA3), o que não pode deixar de ser cruzado com uma leitura dos resultados do Inquérito por Questionário,

onde segundo metade dos inquiridos, o diretor é caraterizado como tendo uma "forte" e intensa participação no órgão, definido como de integração e participação comunitária. Embora não seja representativo de todos os entrevistados, não podemos deixar de citar "às vezes essa participação é quase um...um tomar conta do conselho geral" (Entrevista, AA2).

7.3.2 - Democracia participativa

Na análise da dimensão democrática da participação, nomeadamente da participação no Conselho Geral entendemo-la segundo: a) Auscultação aos membros do CG; b) Intensidade da participação dos membros do CG; c) Finalidades da ação no Conselho Geral; d) Prestação de contas – seleção do diretor; e) Prestação de contas no acompanhamento dos Instrumentos da autonomia.

a) Auscultação aos membros da comunidade no CG

Na análise dos processos da participação da comunidade, presente no Conselho Geral, consideramos: a *auscultação* e a *intensidade da participação* dos conselheiros, no processo de deliberação no órgão, tendo em conta que a participação integra a discussão e a bidirecionalidade na circulação da informação e dos temas tratados, enquanto, processo de deliberação entre iguais. A auscultação aos membros do CG foi analisada a partir da questão: -*Como define a participação dos diferentes grupos no CG*, a partir de uma escala de Likert (nunca, raramente, às vezes, muitas vezes e sempre). Na análise do indicador, *os elementos do CG são ouvidos*, a mediana situa-se no sempre. Do mesmo modo verificamos que 55,4% das respostas referem que os elementos do CG são ouvidos, sendo que 70,5% dos inquiridos consideram que são sempre ouvidos. No que se refere à questão, a *opinião do diretor no CG é considerada*, segundo os resultados obtidos nesta variável é evidente o protagonismo do diretor, embora sem direito a voto, a manifestação da sua opinião no processo de deliberação é expressa como "sempre" pelos inquiridos (59%).

Nos indicadores referentes à auscultação da opinião dos diferentes grupos representados neste órgão, em todas as questões (A243, A244, A245, A246, A247, A248) a mediana situa-se no item sempre, logo metade dos inquiridos considera ser sempre ouvido no órgão. As percentagens válidas obtidas permitem-nos concluir que pais e professores constituem os grupos onde a opinião é mais considerada. Os grupos menos considerados, (ainda que pouco expressivo), no processo de deliberação refere-se aos representantes da autarquia (51,8%), funcionários (51,1%) e por último os representantes da comunidade (49,6%). Quanto à perceção dos atores, sobre a participação dos alunos, embora a mediana se

situe no item "sempre", entendemos que a percentagem pouco expressiva de alunos inquiridos, bem como a percentagem de 45,3% de respostas não dadas, indicia que os mesmos são entendidos como pares no órgão, pese embora o défice de representantes **(Apêndice VI, tabela nº 2 a 9)**.

b) Intensidade da participação

Na análise do exercício da participação no processo de deliberação do CG, como órgão representativo da comunidade, no indicador - *Como classifica a intensidade da participação dos diferentes grupos no Conselho Geral*, efetuado através de uma escala de medida (muito fraca, fraca, média, forte e muito forte), obtivemos após o respetivo tratamento estatístico, dois grupos distintos:

- Representantes no CG cuja intensidade da participação se situa no item "forte", onde se enquadram os diretores com uma percentagem de respostas válidas de 50,4%; os professores (60,4%) e os pais com 56,8%, sendo que a medida de tendência central se situa no Item "Forte" (mediana = 4);
- Representantes do CG cuja intensidade da participação no processo de deliberação é percecionada como menos intensa, face a outros grupos, tal como os representantes dos funcionários (mediana =3), portanto, concluímos que relativamente aos outros elementos são definidos como tendo apenas uma participação média.

Quanto às entidades cooptadas (representantes da comunidade) os resultados situam-se no item "muito forte", apenas para 10,8 % de respostas válidas, enquanto o item "forte" é referido por 38,8%, sendo que a mediana os posiciona como tendo uma intensidade média na participação no processo de deliberação. Os alunos estão pouco representados nos conselhos gerais (por imperativos legais decorrentes da legislação), a sua participação no órgão, no item forte é assinalada por 26,09% dos inquiridos e mesmo, *muito forte* por 13,04% dos respondentes **(Ver Apêndice VI, Tabelas nº.10 a 16)**. No indicador - *a participação da comunidade no CG*, a categorização efetuada permitiu-nos elencar diferentes subcategorias, que poderão constituir-se como contributo para a compreensão da participação da comunidade, a partir do CG. De acordo com os resultados obtidos, na perspetiva dos diretores, a participação da comunidade no CG oscila entre uma participação ativa e uma participação passiva **(ver Quadro nº30)**. *A participação é ativa*, porque resulta do confronto de ideias entre pares, ou segundo um dos diretores "Tem que dizer porque estão contra e porque estão a favor e penso que isto demonstra o posicionamento" (Entrevista, AA6); e

passiva, porque a participação no órgão passa pela análise e aprovação de documentos, traduzindo-se numa ação formal.

Quadro 30: Participação da comunidade no CG
(Entrevistas aos Diretores)

Subcategorias	
• Formas de participação	• Ativa • Passiva • Formal
• Exercício da participação da comunidade no Conselho Geral	•Colaborativa •Estabelecimento de consensos •Processo de Deliberação •Emissão de Pareceres •Funcionamento por Comissões de Trabalho
• Participação determinada pela comunidade	

Fonte: Entrevistas DAE's (Análise Categorial).

Embora, e de acordo com os resultados do Inquérito por Questionário aos membros do CG, estes assumirem formas de participação ativa na análise e aprovação de documentos estruturantes do Agrupamento, segundo os resultados da análise às entrevistas aos DAE's, esta surge como ação passiva na apreciação dos mesmos, ou quando muito remetida para uma participação formal de cumprimento dos normativos.

> "Há sempre uma proposta e ouvimos as sugestões, embora no PE se limitasse mais a um trabalho não tanto da equipa que o construiu, mas mais aquele trabalho de apreciação quer na CP quer no CG. São mandados antecipadamente para eles, por isso também tem tempo para os analisar, para os debater e dar sugestões" (Entrevista, AA3).

Concomitantemente, no discurso dos atores surgem formas diferenciadas na perceção da participação, da comunidade, presente no Conselho Geral. O processo é identificado como *colaborativo*, no sentido do estabelecimento de consensos, visto que "As coisas são feitas quase por colaboração e por unanimidade" (Entrevista, AA5); mas assente na deliberação, enquanto processo de apresentação de razões entre iguais "Depois não há decisões tomadas sobre pressão, nem sobre a hora. Quando surgem vem de uma discussão às vezes com mais de um mês que as coisas são feitas" (Entrevista AA5).

Segundo a análise de conteúdo das entrevistas aos diretores, a participação no Conselho Geral surge como decorrente da própria ação da comunidade, ou seja, como *potenciadora do envolvimento na escola*. Uma participação que poderá constranger a consecução do PE, em função da própria vontade dos elementos que integram o órgão, ou potenciar agendas distintas no interior do mesmo, pois como refere um dos entrevistados: "Se o órgão tem uma agenda própria, tem a sua agenda e essa agenda não é compaginada com o

PE que está sufragado e está a ser implementado numa escola, então obviamente que aqui há muitos constrangimentos" (Entrevista, AA2).

c) Finalidade da ação da comunidade no Conselho Geral.

A participação enquanto *finalidade de ação no Conselho Geral* foi entendida a partir dos indicadores presentes na questão 3.1 do Inquérito por Questionário. Na análise destes indicadores foram considerados os itens "discordo totalmente", "discordo", "concordo" e "concordo totalmente", bem como a análise de conteúdo efetuada às Entrevistas. Não foi considerada a questão 3.1.3, por ter sido incluída na análise na análise da variável "democracia representativa".

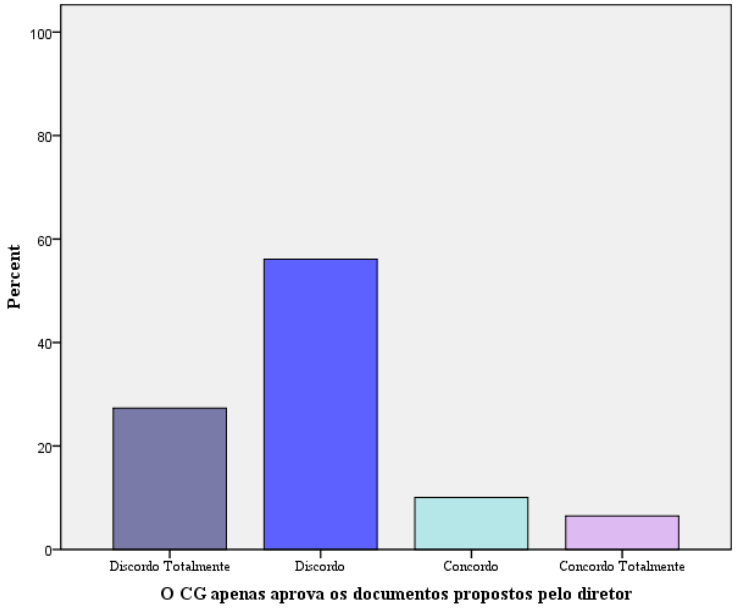
Relativamente à afirmação*, o CG é um órgão de fiscalização e controlo,* na análise das frequências descritivas obtidas, através da estatística descritiva univariada, foram validadas 139 respostas, e 47,5 % das respostas obtidas referem o item "concordo", sendo neste item, que as percentagens cumulativas (71,2%) posicionam a mediana. Na análise das frequências descritivas, 7,9% (% Total) dos inquiridos "discordam totalmente" da ideia de que a participação no órgão assume um cariz de fiscalização e controle, todavia 15,5% (% Total) discordam. A análise das frequências do item concordo (47,5%) e do concordo completamente (28,8%) indiciam a *assunção da participação do CG, na fiscalização e controlo do Agrupamento* (Apêndice VI, Tabela nº17).

Na relação entre o "grupo a que pertence" e "*o CG é um órgão de fiscalização e controlo*", apenas 8,63% (%= Total) dos professores da amostra, e 5,76% (%= Total) dos representantes dos pais "discordam totalmente" da afirmação. Segundo os dados, todos os representantes da comunidade, que integram o órgão assinalam a *concordância com a afirmação*. Por conseguinte, 48,7 % dos pais e/ou EE; 40% dos docentes; 58,8% dos não docentes; 50% da autarquia; 53,8% da comunidade e 66,7% dos alunos concordam que o CG é um órgão de fiscalização e controlo do Agrupamento (Apêndice VI, tabela nº 18).

A tabela de frequências de estatística univariada para a questão A312 (Apêndice VI, tabela nº19), no que se refere à afirmação - *O CG apenas aprova os documentos propostos pelo diretor*, indica-nos que a participação neste órgão, no processo de deliberação não se limita a uma ação passiva, subordinada à mera aprovação dos documentos, sendo que 27,3% dos inquiridos discordam totalmente, e 56,1% discordam (mediana= 2). Não obstante, a opinião do diretor ser considerada por 59% dos inquiridos, cruzada com a "forte" intensidade da sua participação nas reuniões (50,4%), porém, no que se refere à afirmação: *O CG apenas aprova os documentos propostos pelo diretor*, as percentagens cumulativas posicionam a

mediana no discordo (83,5%). Todavia, 14 (10,1%= % Total) dos inquiridos considerarem existir uma mera participação formal dos membros do CG, na aprovação dos documentos propostos pela direção, sendo que 5 docentes (3,6%=% Total) assumem o esvaziamento da ação deste órgão.

Gráfico 7: Apreciação de documentos internos
Inquéritos aos membros do Conselho Geral (n = 139)



Quanto ao item concordo totalmente, é assinalado por 6,5% (% Total) dos inquiridos, sendo que 2,16% pertence aos representantes da comunidade (2,16%). No **gráfico nº 7** poderemos observar a distribuição das respostas obtidas no inquérito por questionário aos membros do CG. A análise estatística bivariada **(Apêndice VI, Tabela nº20)** permitiu-nos observar a relação entre o grupo a que pertence no CG, e o indicador: *o CG apenas aprova os documentos propostos pelo diretor*, sendo que a maioria percentual dos diferentes representantes manifestam discordância com a afirmação, nomeadamente 61,5% dos pais e/ou EE; 56,4% dos professores; 53,8% das entidades da comunidade; 47,1% dos não docentes. Porém 10,1% (% Total=139) manifestam concordância com a afirmação, e 6,5% (% Total) concordância plena, o que traduz uma não participação da comunidade no processo de tomada de decisão.

Na análise da participação no processo de deliberação, no que se refere ao indicador: *o CG acompanha o desenvolvimento dos documentos do Agrupamento (PAA, PE)*, usamos uma escala de Likert (discordo totalmente, discordo, concordo e concordo totalmente). No tratamento estatístico da questão A314, foram validadas 139 respostas, tendo 51,1% dos casos indicado o "concordo totalmente", enquanto 44,6%, o item "concordo". A medida de

tendência central usada, a mediana =4, permite-nos concluir que neste indicador metade dos casos estudados concordam totalmente com a afirmação de que o CG acompanha o desenvolvimento dos documentos do Agrupamento (PAA, PE). Através da leitura das frequências descritivas constatamos a pouca expressão do item discordo (4,3%). Analogamente observou-se a relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador - *acompanha o desenvolvimento dos documentos do Agrupamento*, recorrendo à análise estatística bivariada **(Apêndice VI, tabela nº22).** Segundo os resultados obtidos, o CG acompanha o desenvolvimento dos documentos do agrupamento, para 51,1% (% Total) dos casos, o grau de concordância é total, ou seja, para a maioria percentual dos professores 60% (n=55); 66,7% dos elementos da autarquia (n=12), bem como para 53,8% das entidades da comunidade (n=13). O item "concordo" foi assinalado preferencialmente pelos representantes dos pais e/ou EE (56,4%, n=39) e alunos (66,7%, n=3).

A *análise categorial efetuada às entrevistas dos diretores* permitiu elencar como subcategorias: i) A sua ação na construção dos documentos; ii) O acompanhamento de documentos estruturantes; iii) A sua ação quanto às diferentes formas de participação, no órgão **(Quadro nº31)**. A construção do PAA é passível de recolher os contributos da comunidade, designadamente, dos Pais através das suas estruturas representativas, pois como referia um diretor: "O PAA geralmente também é levado à CP e os representantes dos EE trazem determinadas atividades que também aí são incluídas, ou mandam diretamente para o diretor por parte das AP" (Entrevista, AA3). No entanto, a participação dos pais no PAA é entendida, sobretudo, a partir do desenvolvimento de atividades, enquanto o planeamento é remetido para o domínio do conhecimento técnico da Escola, ou seja "Eles participam e alguns participam mais na parte mais concreta" (Entrevista, AA1).

Quadro 31: **Participação e construção de documentos internos**
(Entrevistas diretores)

Participação do CG e construção dos documentos estruturantes Subcategorias	
Construção dos documentos estruturantes	• Construção do PAA • Construção do PE
Acompanhamento da execução	• Regulamento Interno
Forma de Participação	• Formal • Alargado a toda a comunidade

Na construção do PE e segundo a análise ao discurso dos entrevistados é visível uma forte *assunção da competência técnico-pedagógica*, pertencente ao domínio formal da Escola, pois como nos é referido: "Desde que as pessoas não queiram interferir na parte técnica, porque essa diz respeito aos professores" (Entrevista, AA1). Porém, é igualmente percebido

que a sua construção, bem como a participação da comunidade no seu desenvolvimento é potenciado pelos representantes do CG, enquanto elementos de uma comunidade mais alargada ou como referia um dos entrevistados: "Daí que, quando nós temos no nosso CG o representante do presidente da Lipor, e há muitos projetos que a Lipor dinamiza e que vão ao encontro de conteúdos que temos no nosso ensino" (Entrevista, AA3). Relativamente, à construção do RI de acordo com os resultados obtidos (3,70%), surge relativamente ao PE (20,37%) e ao PAA (18,52%), como tendo uma percentagem de referências pouco significativas, o que de acordo com os pressupostos da análise de conteúdo pode indiciar, a pouca importância que lhe é atribuída pelos atores, logo remetido para uma mera dimensão formal (**Ver apêndice VII, Tabela nº7**).

d) Prestação de contas - a Seleção do diretor

A compreensão da dimensão democrática da participação, percebida a partir da prestação de contas, enquanto instrumento do aprofundamento da autonomia da escola foi entendida, segundo a questão A211 do inquérito por questionário; A21 (questão aberta) e da questão Q1 (entrevista semiestruturada aos diretores). Na resposta dicotómica à questão A21 - *concorda com a escolha do diretor pelo CG*, obtivemos 76,3% de respostas que manifestam a concordância dos atores, relativamente ao processo de seleção do diretor pelo CG, entendido como órgão representativo da comunidade. Conforme as respostas obtidas 11,5 % dos inquiridos responderam, não (n=16), e 12,2% manifestaram não ter opinião. Os inquiridos que assinalaram uma maior discordância na seleção do diretor pelo CG são os docentes 12 (n=55), assumindo uma perspetiva critica relativamente a esta fórmula. Na categorização das entrevistas aos diretores, na categoria: *Prestações de contas – seleção do diretor, foram obtidas* duas subcategorias: *seleção* e *legitimidade* conferida pelo CG **(Quadro nº32)**.

Quadro 32: Prestação de contas

Subcategoria - seleção do diretor	
• **Seleção**	• Concordância • Discordância • Irrelevante na ação do **DE**
• **Legitimidade**	• Representatividade do CG • Legitimação da ação do diretor

Legenda: Entrevistas DAE's (Análise Categorial).

No que se refere à *seleção do diretor pelos elementos do CG* (entrevista aos DAE), conforme os dados da análise de conteúdo verificamos que 55% das referências indicam concordância, 25% expressam discordância e 10,26% entendem que este modelo não teve

repercussões na dinâmica dos Agrupamentos de Escola **(Apêndice VII, tabela nº2)**, na medida em que "os diretores são os mesmos que eram presidentes dos Conselhos Executivos (CE) há vinte anos, e portanto demonstra aí que é perfeitamente irrelevante" (Entrevista, AA6). No que concerne à legitimidade de escolha, por um órgão entendido como representativo da comunidade, segundo os dados, estamos perante um duplo entendimento: por um lado os entrevistados entendem que a sua ação, legitimidade, é conferida por um órgão, ele próprio representativo da comunidade (68,98%), e ao qual presta contas diretamente, isto é "O presidente do CE era eleito pelo pessoal docente e não docente, ao ser um eleito por um órgão, que é representativo da comunidade terei mais responsabilidades" (Entrevista, AA3), logo indiretamente consideram-se sufragados por essa comunidade. Nesta perspetiva, os diretores entendem ser portadores de um mandato legítimo, atribuído pela comunidade: "Há um maior comprometimento, maior aproximação, nós sentimo-nos mais comprometidos com aquelas pessoas que escolheram o diretor" (Entrevista, AA5).

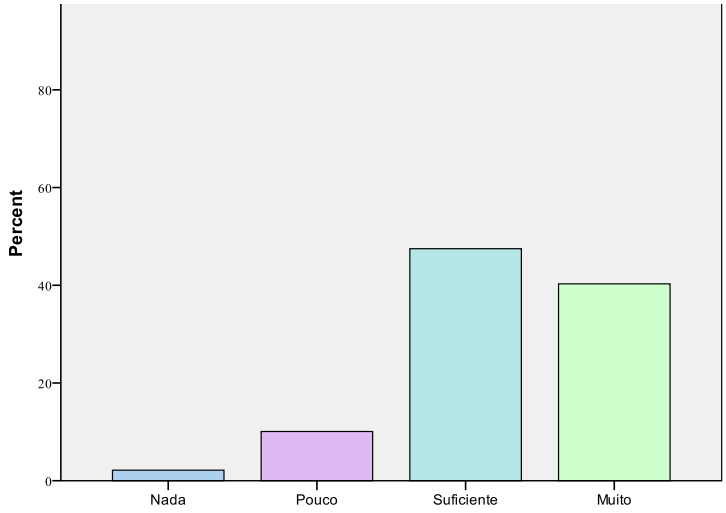
d) Acompanhamento dos instrumentos da autonomia

Para a variável, *prestação de Contas*, consideramos as questões A321,A322, A323, A324, A325. Procedemos ainda à categorização das entrevistas aos diretores, especialmente das questões: Q1, Q8; Q9, sendo uma construção conceptual estabelecida no quadro de uma autonomia decretada e da ação da comunidade na definição e acompanhamentos dos instrumentos da autonomia (gestão estratégica, autoavaliação, aprofundamento e gestão), bem como da prestação de contas, a partir da ação da comunidade no Conselho Geral.

Na análise estatística da variável "*prestação de contas*" consideramos a questão 3.2 do inquérito por questionário referente à ação do Conselho Geral. Na questão, *analisa a proposta de orçamento em função das metas do PE*, definimos os itens a partir de uma escala de Likert (nada, pouco, suficiente e muito). Foram obtidas 139 respostas válidas, todavia, 14 dos inquiridos (10,1%) entende que a apreciação do orçamento de escola tem "pouco" em consideração as metas definidas para os respetivos PE. Segundo o grupo a que pertence no CG, dos 14 casos (10,1%) que assinalaram o item "pouco" 5%, são representantes dos Pais e/ ou Encarregados de Educação. O item "nada" foi apenas referido por dois representantes dos pais e um representante dos docentes (**Apêndice VI, tabela nº24,25**). No tratamento estatístico das variáveis ordinais, o valor da percentagem cumulativa permite-nos situar a mediana no suficiente (59,7%). Conforme apuramos, este indicador assume especial relevância para os elementos do Conselho Geral, sendo que se para 47,5% dos casos é

"suficiente", para 40,3% a análise da proposta de OE observa em "muito" as metas do PE **(gráfico nº 8).**

Gráfico 8: Análise do Orçamento de Escola e o Projeto Educativo



e) Prestação de contas no acompanhamento dos instrumentos da autonomia

Quanto à análise do indicador, *a seleção do diretor torna a prestação de contas mais imediata,* foram igualmente, considerados os itens "nada", "pouco", "suficiente" e "muito". Das 139 respostas validadas, constatamos que a maior percentagem de frequências situa-se no item "suficiente" com 46,8%, sendo que no item "muito" verificaram-se 40,3%. A variação estatística segundo o grupo a que pertence no CG, indica que 14 dos inquiridos (n=139) referem o item "pouco", 12,7% dos representantes do pessoal docente e 17,9% dos representantes dos pais e/ou EE, embora 5,5% dos docentes considere que este modelo em "nada" torna a prestação de contas mais imediata (**Ver apêndice VI, tabela nº26**). A análise percentual do item "muito" apresenta uma maior percentagem de respondentes entre o pessoal não docente com 70,6% (n=17) e representantes da autarquia com 58,3% (n=12). A *seleção do diretor e a própria regulação da ação do diretor* no sentido da prestação de contas à comunidade que o elegeu (representada no CG), segundo os resultados da análise categorial das entrevistas (diretores) distingue duas subcategorias (**Apêndice VII, Tabela nº3)**: a *seleção como elemento de regulação (controlo) da ação do diretor,* e simultaneamente, o *acompanhamento/avaliação do Plano de Intervenção do Dir*etor (PID). Similarmente, constatamos que na avaliação e acompanhamento da ação do diretor, não obstante a concordância com os pressupostos da seleção pelo CG, e aquiescência no acompanhamento do PID, revela diferentes perspetivas, nomeadamente:

- A ação de avaliação termina após a eleição do diretor e no final do mandato do mesmo, como dizia um dos entrevistados "Eu acho que o Conselho Geral no estabelecimento dessas regras o deve fazer quando está a fazer a análise do projeto de intervenção do diretor, aquando do momento da sua escolha" (Entrevista, AA2);
- A seleção como instrumento da autonomia a partir da participação da comunidade parece radicar na seleção e no final do mandato, aquando da avaliação do mesmo;
- A legitimidade para a ação conferida pelo processo da seleção é entendida como mandato, logo apenas passível de avaliação no final do mesmo, à semelhança das formas determinadas pela democracia representativa, pois como referia então o diretor supramencionado, "o que não tem lógica nenhuma é que se estejam a fazer intervenções de fundo ou procurar-se fazer intervenções de fundo a meio de um projeto" (Entrevista, AA2).

Na análise da *ação do CG na apreciação dos resultados da avaliação interna do Agrupamento,* consideramos igualmente os itens "nada", "pouco", "suficiente" e "muito". Segundo os dados obtidos verificaram-se 48,9% de percentagens válidas para o item "muito", e 42,4% para o item suficiente. Contudo, as percentagens cumulativas indicam-nos a mediana no item suficiente com 51,1%. Do mesmo modo constatamos que 10,3% dos Representantes dos Pais e ou EE (n=39) referiu o item "nada", ou mesmo "pouco" com 15,4% de percentagens válidas (n=39). Em relação ao item "muito" são sobretudo os docentes (56,4%), não docentes (70,6%), representantes da autarquia (50%) e alunos (66,7%), que indicaram a maior percentagem de respostas válidas (**Apêndice VI, tabela nº27 e 28**).

No que se refere ao indicador - *o CG aprecia os relatórios periódicos de execução de atividades*, para 56,1% dos inquiridos (n=78) a apreciação dos relatórios periódicos de execução de atividades apresentado pelo diretor é referido no item muito, e analogamente 41,0% das percentagens válidas obtidas situam-se no "suficiente". São sobretudo os grupos representados pelos docentes com 76,4% das percentagens válidas (n=55), representantes do pessoal não docente com 64,7% (n=11) e dos representantes da autarquia com 58,3% que salientam como "muito", a apreciação dos relatórios periódicos de execução das atividades do PAA (**Apêndice VI, tabela nº 28, 29)**.

No tratamento dos dados estatísticos, referente à participação do órgão na avaliação do *cumprimento dos objetivos definidos no Projeto de Intervenção do Diretor*, 46,8% das

percentagens válidas obtidas indicam-no como suficiente, e apenas, 42,4% como "muito". Sendo este um documento fundamental, no processo de seleção do diretor leva-nos ainda a considar os 10,8% de percentagens cumulativas referentes ao "nada" (0,7%) e ao pouco (10,8%). Por outro lado, se para os representantes dos docentes não existe variância entre o "suficiente" e o "muito", para os não docentes existe uma maior percentagem de respostas válidas para o item muito 58,8% (n=17). Refira-se ainda, que os representantes do município e os elementos cooptados da comunidade assinalam o item suficente com mais percentagens válidas obtidas, respetivamente 66,7% (n=12) e 76,9% (13). A análise estatística indica-nos a mediana no suficiente com 57,6% das percentagens cumulativas obtidas (**Apêndice VI, tabela nº30; 31)**.

A análise de conteúdo efetuada às entrevistas realizadas aos DAE, no que se refere ao *acompanhamento dos instrumentos da autonomia*, no quadro da participação da comunidade efetuada a partir do Conselho Geral, segundo a nossa matriz de análise permitiu elencar categorias e subcategorias apresentadas no **quadro nº33**. Deste modo, e de acordo com a unidade de medida utilizada (texto ou segmentos de texto com coerência frásica) foi possível a respetiva categorização, e consequentemente, a determinação de frequências absolutas e percentagens capazes de nos permitir uma leitura dos dados de forma quantitativa e que poderão ser consultados no **Apêndice VII** (Tabela nº4).

Quadro 33: Instrumentos de autonomia e a prestação de contas

Apreciação de relatórios periódicos	• Concordância • Sem relevância • Não analisado pelo CG • Acompanhamento PAA • Acompanhamento PE
Acompanhamento do orçamento de escola (OE)	• Aplicação das receitas próprias • Desconhecimento dos atores • Cumprimento formal das competências do CG • Orçamento dependente do ME
Prestação de contas - comunidade	• Análise dos instrumentos (relatórios de execução)
Avaliação Interna	• Melhoria interna • Participação da comunidade na AI • Metodologia de autoavaliação

Fonte: Entrevistas DAE's (Análise de conteúdo).

Nos dados referentes ao acompanhamento dos instrumentos da autonomia, consideramos quatro categorias, a saber:

i) Apreciação de relatórios periódicos;

ii) Acompanhamento do Orçamento de escola/Agrupamento;

iii) Prestação de contas à comunidade;

iv) Autoavaliação (Avaliação Interna).

Conforme, as frequências absolutas obtidas a categoria que surge com mais expressão percentual é a avaliação interna (45,59%), seguida da apreciação dos relatórios periódicos 27,21%, sendo que o acompanhamento do orçamento de escola corresponde, apenas, a 12,5%, do total das frequências absolutas obtidas (n=136). A apreciação do orçamento de escola em função das metas do PE, segundo os resultados do Inquérito por Questionário, aos membros do CG, revelava-se determinante para os objetivos do PEA.

Na entrevista aos diretores (DAE's) a partir da categoria, *acompanhamento do orçamento de escola*, identificamos quatro subcategorias distintas, designadamente:

- Aplicação de receitas próprias e OE;
- Desconhecimento dos atores, na análise do OE;
- Como cumprimento formal das competências do CG;
- Orçamento de Escola determinado pelo Orçamento de Estado.

Por conseguinte, verificamos que é atribuído pouco significado a este indicador (subcategoria), sendo a sua apreciação entendida como cumprimento formal, correspondendo a 52,94%, das frequências (n = 17). Assim, se para os elementos do CG, o acompanhamento e apresentação de propostas de orçamento é investido de um poder, isto é, como capacidade de ação sobre a gestão da escola, todavia, na perspetiva dos DAE's revela-se inadequado. Na verdade, a escola não gere um orçamento próprio, limita-se a gerir as receitas atribuídas pelo Orçamento de Estado e as decorrentes das transferências do Município, pois como referia um dos entrevistados:

> "O orçamento não tem nada a ver connosco porque já vem feito. É uma espécie de exercício académico do que é o POCAL (...) um faz de conta que podemos decidir, e portanto quando aprova as linhas gerais aprova de acordo com o PAA e o PE, se é mais para isto ou mais para aquilo" (Entrevista, Diretor AA6).

Quanto à subcategoria, *receitas próprias*, embora entendido como fator de preponderante no OE (29,41%, n= 17), ou seja, as denominadas despesas com compensação em receitas, na perspetiva dos entrevistados são adicionalmente remetidas para funções sociais, e não para a concretização das metas do PE.

> "Mesmo aquele de compensação em receita, que é aquele que nos dá mais margem de manobra porque não tem que se cingir a rúbricas, mesmo esse, e agora cada vez mais, com esta crise vai para quê? Para os óculos do menino, porque a família não tem dinheiro para comprar os óculos, e os auxílios

> económicos, não dá. Esse dinheiro acaba por ir para outras situações que surgem" (Entrevista, Diretor AA8).

Segundo os DAE's a análise e apresentação do orçamento ou mesmo a clarificação das propostas de orçamento debate-se com o desconhecimento, face à complexidade dos termos usados na contabilidade, ou seja, "os nossos orçamentos há dois anos para cá vão acompanhados de gráficos de queijo e explicações do que é a conta não sei quantos e a conta não sei quantos" (Entrevista, Diretor AA6).

A categoria, *avaliação Interna* obteve nas entrevistas aos diretores a maioria percentual das referências (45,59%), quanto, à *participação e acompanhamento dos Instrumentos da autonomia*, tal como nas respostas obtidas no Inquérito por Questionário, aos membros do CG. Como se poderá verificar pela tabela nº4 (**Apêndice VII**), na subcategoria *"Participação da comunidade na AI*", são ainda considerados a *discussão de resultados* (6,66%; n = 137) e a *organização de equipas de autoavaliação* (2,94%; n = 4). Por conseguinte, a participação da comunidade na Avaliação Interna (autoavaliação de escola) é definida a partir de um mecanismo formal, "a equipa apresenta os relatórios e apresenta planos de melhoria e diz: neste campo pontes fortes são estes, os pontos fracos são estes. Portanto, há que melhorar os pontos fracos" (Entrevista, Diretor AA3). A participação da comunidade nos processos de AI é restritiva, e consiste num tomar conhecimento: "a avaliação é devolvida à comunidade através do CG, através de reuniões com pais, através dos departamentos, através da página da escola" (Entrevista, Diretor AA7. Consequentemente, o acompanhamento da comunidade, no que se refere à AI é, assim, remetida para um plano formal de apreciação no CG, logo não existe uma circulação bidirecional da informação.

Por último, de acordo com a análise de conteúdo das entrevistas aos diretores de escola **(ver apêndice VII, tabela nº5)**, a prestação de contas enquanto instrumento da autonomia, fundamenta-se na própria comunidade (subcategoria) da qual emerge. De acordo com a categorização efetuada, a *prestação de contas à comunidade* entendida a partir do CG, alicerça-se em três subcategorias:

i) Caráter vinculativo;

ii) Legitimada pelo grupo;

iii) Responsabilização da própria comunidade.

O caráter vinculativo, segundo os entrevistados (DAE), decorre da matriz do próprio DL 75/2008, "a assembleia de escola era um organismo relevante (...). Agora a matriz do 75 dá outras competências que o 115 não dava" (Entrevista, AA4); similarmente assume-se que esta participação impõe a assunção de dinâmicas internas da escola, pela própria comunidade,

pois como expressava um diretor "acho fundamental cada vez mais que a comunidade perceba que mais cedo ou mais tarde tem que ter uma intervenção direta naquilo que quer como resposta à educação dos seus filhos num determinado local" (Entrevista, AA2).

No discurso dos atores (diretores), *a prestação de contas* é entendida como uma ação legítima, *normativa*, e *legitimada pelo coletivo - a comunidade*, portanto constituindo-se como instrumento de legitimação das opções tomadas, pois como referia um respondente, "acho que o CG como órgão de direção máximo do agrupamento tem que ter conhecimento de tudo aquilo o que se passa" (Entrevista, Diretor AA5), ao mesmo tempo que é integrada no discurso dos atores, "eu acho que é fundamental a prestação de contas. Todos nós somos obrigados a prestar contas. O Conselho Geral representa a comunidade. Devemos prestar contas. Eu estou perfeitamente de acordo com o sistema" (Entrevista, Diretor AA1).

7.4 - A participação da comunidade e a dimensão democrática do Projeto Educativo

De forma a validarmos a proposição: "*Face às propostas da administração educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem Projetos Educativos próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa"*, e a responder às nossas questões e objetivos de investigação iremos proceder à análise de dados referente à proposição acima enunciada.

Na dimensão indutiva do Projeto Educativo, consideramos a variável da *participação da comunidade na sua construção e sancionamento, através do CG*. Entendemos, que o PE encerra uma dupla dimensão: *normativa e democrática*. A dimensão indutiva (normatividade) fundamenta-se na necessidade de agir sobre a escola, enquanto instituição social de serviço público, ao mesmo tempo que constitui, um instrumento de afirmação da autonomia da escola através do controlo, regulação e prestação de contas (Formosinho & Machado, 2000d).

O PE encerra, porém, uma dimensão democrática determinada pela possibilidade de uma ação coletiva, o agir sobre a escola, a participação da comunidade na definição, construção, execução e avaliação (Formosinho et. al., 2010; Barroso, 2000). Face nosso objetivo geral pretendemos*: Identificar de que forma os atores se relacionam com o PE enquanto instrumento da autonomia da escola*, e ainda responder às questões de investigação já anteriormente especificadas. De acordo com a nossa matriz teórico – conceptual, passamos a apresentar, analisar e interpretar os dados referentes às dimensões e variáveis consideradas, de forma a responder aos objetivos e respetivas questões de investigação.

Quadro 34: Projeto Educativo e Comunidade Educativa (matriz de análise)

Dimensões	Variáveis
Ação indutiva do PE (Normativa)	• Construção do PE (**A331. a A334; Entrevista DAE Q4)** • Legitimação do PE)
Ação coletiva da comunidade educativa (Democrática)	• Operacionalização do PE e PAA **(A341 a 345); Q19,Q20, Q21)** • Interdependências com a comunidade (**A531 a A537) e comunidade** • **(Q18, Q19, Q20)**
Território educativo da Comunidade	• A comunidade no Agrupamento de Escolas **(A511 a A514; A54) e (Q25, Q23)**

7.4.1- A ação indutiva do Projeto Educativo

No tratamento estatístico da variável, *construção do PE*, consideramos os indicadores apresentados no grupo 3.3 (A331, A332, A333, A334), do Inquérito por Questionário aos membros do CG, e a categorização efetuada a partir das Entrevista aos DAE's, especialmente, da questão Q4. A partir do enunciado: *O Projeto Educativo do seu agrupamento*, seguido de quatro afirmações, foi solicitado aos inquiridos uma resposta, indicada através de uma escala de medida com os itens nada, pouco, suficiente e muito.

Na resposta à afirmação: *Considera que a elaboração do PE constitui um requisito legal*, foram validadas 139 frequências. Segundo as percentagens válidas obtidas, 17,3% dos casos consideram que a elaboração do PE, em nada, constitui uma resposta ao cumprimento normativo, sendo que para 20,9% dos casos, corresponde ao item pouco. O tratamento estatístico das frequências descritivas indica-nos que 35,3% consideram como suficiente, a sua elaboração, enquanto resposta a um requisito formal, e analogamente 26,6% entende que a sua elaboração traduz em "muito" a necessidade de resposta do cumprimento formal e legal. A análise estatística da variável ordinal usada indica-nos a mediana no item suficiente, ou seja, na perspetiva dos inquiridos indica-nos, sobretudo que a elaboração do PE é assumida como resposta a um cumprimento normativo (**Apêndice VI, tabela nº32**).

Na correlação entre *Grupo a que pertence no Conselho Geral e a elaboração do PE* como requisito formal (**Apêndice VI, tabela nº33**), 25,5% de docentes (n=55) entende que a sua elaboração reflete em muito a necessidade de resposta a um formalismo legal, e 36,4% dos mesmos, entende que a sua construção, é de igual modo, ditada de forma suficiente. Todavia, verificamos nos representantes do pessoal não docente que 41,2% (n=17) dos casos assinalam o item muito da escala. De acordo com os dados, a construção do PE, não responde apenas à necessidade do agir sobre a escola, mas do seu cumprimento formal face à

heteronomia, por oposição a uma construção indutiva de escola, enquanto instituição social e de serviço público, no sentido da proposta de Barroso (1998b).

A análise estatística à afirmação - *É submetido à discussão pública antes de ser sufragado pelo CG,* foi efetuada a partir da escala ordinal com os itens**:** nada, pouco, suficiente e muito. Conforme a tabela de frequência nº34 (Apêndice VI) concluímos, através da medida de localização de tendência central, a mediana, que a discussão do PE na comunidade é apenas realizada de forma suficiente. Similarmente, para 3,6% dos inquiridos, o processo de discussão pública deste documento traduz-se em nada, ao mesmo tempo que 17,3% considera que essa discussão, aberta e na comunidade, se situa no item da escala pouco. Numa análise por percentagens válidas verificamos que o processo de discussão pública na comunidade é considerado suficiente para 43,9% dos casos sendo que 35,3% (% Total) entende-a como sendo muito.

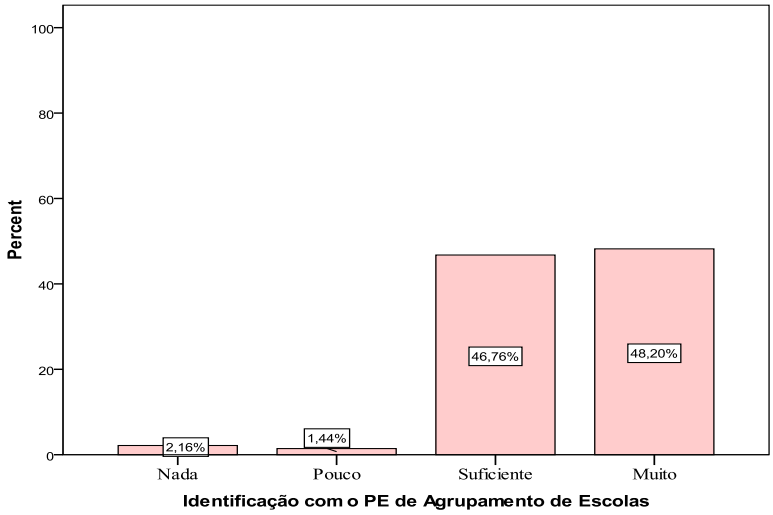
Na relação entre grupo a que pertence no Conselho Geral e a questão supramencionada (**Apêndice VI, tabela nº35**) verificamos que 5 dos inquiridos assinalaram o item nada da escala, sendo que dois pertencem aos representantes dos docentes e da autarquia, respetivamente, e um aos pais e/ou encarregados de educação. Ainda na análise desta afirmação, 14 representantes dos pais e/ ou EE (n=39) entendem que a participação da comunidade na discussão do PE é "pouca", o que corresponde a 10,1% das percentagens totais (N=139). Para 3 dos elementos das entidades cooptadas pela comunidade 2,2% (% Total), e 1,4% dos alunos a discussão na comunidade, antes da sua ratificação no CG, é assinalada no item da escala como "pouco". Refira-se ainda, que é entre os representantes dos docentes que a participação da comunidade, na discussão do PE, obtém a maioria das percentagens totais entre os diferentes grupos com 21,6% (N=139). O item "muito" é assinalado por 13,7% pessoal não docente, sendo igualmente assinalado por 5% dos representantes e/ou entidades cooptadas pela comunidade.

Relativamente à questão: *A sua discussão é limitada ao CG*, conforme a tabela nº36 de análise estatística descritiva da variável ordinal utilizada, permite-nos situar o PE num plano formal, por conseguinte, a discussão é remetida para o CG, entendido como órgão representativo da comunidade. Por conseguinte, 80,6% das percentagens cumulativas obtidas indica-nos que o PE é limitado ao CG de forma suficiente. Parece ainda, evidente que apenas 19,4 % dos inquiridos considera que a sua discussão é, muito, restrita à deliberação no órgão. A *correlação entre o grupo a que pertence no CG* e a sua *discussão é limitada ao CG*, demonstra que para 10 pais (7,2% Total) a sua discussão é muito restrita ao órgão, sendo que

11,5% (% Total) dos representantes do pessoal não docente referem o oposto, isto é nada limitada à deliberação no órgão (**ver Apêndice VI, Tabela nº37**).

Por último e na resposta à questão: *Identifico-me com o PE do meu Agrupamento de Escolas*, foram validadas 137 frequências, correspondendo a 98,6% do universo da amostra (N=139), sendo que dois casos, não responderam à questão (1,4%).

Gráfico 9: Identifico-me com o PE do meu Agrupamento de Escolas



A análise estatística descritiva permitiu-nos apurar que 2,2% (% válidas) dos casos em nada se identificam com o PE de agrupamento; 1,5 (% válidas) identifica-se pouco; e 46,7% dos casos identifica-se, apenas, de forma suficiente. Segundo as percentagens cumulativas obtidas, a mediana, indica-nos que a identificação com o PE de agrupamento é apenas suficiente. Conforme constatamos existe uma *dissociação entre os pressupostos de um PE indutor da mudança e instrumento de ação*, ou seja, enquanto, resultado da vontade coletiva, da comunidade. A perceção dos casos relativamente ao PE do seu Agrupamento é indissociável dos pressupostos de base quer na sua construção quer da discussão pública.

O Projeto Educativo, embora *legitimado como instrumento de ação política* no Conselho Geral, através do voto dos representantes da comunidade educativa, ao mesmo tempo revela um défice na democracia participativa, restringida na sua participação, isto é uma ação remetida para o formal ou para comissões/grupos de trabalho. Por conseguinte, o processo de deliberação, enquanto pressuposto de transformação do PE em projeto coletivo, indutor de uma escola comunidade educativa é, porém remetido para a mera participação formal. A distribuição dos casos (gráfico nº9) leva-nos a questionar a validez e, por conseguinte, dos fundamentos da construção e discussão do PE, enquanto instrumento de ação, quando limitado na sua discussão nos diferentes fóruns de participação da comunidade.

Na correlação entre o *grupo a que pertence no CG* e *o grau de identificação com o PE do Agrupamento de Escolas* **(Apêndice VI, Tabela nº39)** verificamos que é, sobretudo, entre os representantes dos pais e /ou EE que a identificação é considerada suficiente (36,9%), seguido dos representantes do pessoal docente (24,6%); não docentes (13,8%); representantes do município e da comunidade local com 10,8% respetivamente (N=139, n=65). Inversamente, o grau de identificação com o PE, no item "muito" é assinalado sobretudo pelos representantes do pessoal docente (56,7%, n=38). Todavia, 17,9% dos pais e ou EE (n=12) manifesta uma identificação total com o PE (Muito). Por outro lado, na análise do item nada, os resultados obtidos indicam que este é apenas assinalado pelas entidades da comunidade, cooptadas pelo CG (N=13, n=3), sendo que o identifico-me "pouco" com o PE do meu agrupamento de escolas é indicado, apenas, por dois representantes dos pais e/ou EE.

Para a análise da relação entre o *Programa de Intervenção do Diretor e o Projeto Educativo,* recordamos desde já alguns dos normativos que os enformam. Efetivamente, desde o prólogo do DL 43/89, que a autonomia se define a partir do desenvolvimento de um projeto educativo, operacionalizado na concretização de documentos de gestão estratégica da escola (artigo 2º, nº2), até ao DL 75/2008, onde, o PE define-se "como instrumento do exercício da autonomia" (artigo, 9.º nº1), logo, impõe-se determinar de que forma se relaciona com o PID, pois constituem-se como instrumentos distintos. O PID (Programa de Intervenção do Diretor), enquanto instrumento de Gestão, e um dos instrumentos utilizados aquando da seleção do diretor, conforme determinado, pelo DL 75/2008 (artigo 22.º), e objeto de acompanhamento por parte do CG, conforme já referido, revela-se um instrumento contraditório, na perspetiva dos entrevistados.

Segundo os resultados da análise categorial efetuada às entrevistas dos diretores **(Apêndice VII, tabela nº8)**, obtivemos um conjunto de subcategorias (indicadores) passíveis de constituir-se como contributo para a compreensão da natureza desta relação: *O PEA enquanto instrumento de ação da escola*, que emerge da construção da respetiva comunidade educativa de acordo com os pressupostos legais e o PID, enquanto, instrumento de gestão apresentado pelo Diretor aquando o seu processo de seleção. Na perspetiva dos entrevistados, o PID, é entendido como resposta a um cumprimento legal, isto é, foi elaborado como instrumento formal a apresentar ao CG. Um instrumento não entendido relativamente, ao próprio PE "portanto casou teve que integrar o PE, mas de facto não teve aquele peso" (Entrevista, AA8). Uma indiferenciação que parece perpassar para o domínio da própria conceptualização do PID, entendido como uma colagem ao PEA (16,67%), ou como

documento distinto do PEA (8,33%), segundo as referências obtidas, na categoria (n=48). Relativamente a uma conceção do PID como colagem ou mesmo extensão do PEA, situa-se numa linha de continuidade da própria ação dos diretores, na gestão dos agrupamentos:

> "O meu caso pessoal foi fácil. Como estive na génese de muitos dos projetos educativos de certa maneira foi aprofundar alguns aspetos desse projeto educativo, naquilo que eu considerava linhas fundamentais" (Entrevista, AA1).

Contudo, os mesmos são percecionados como mandatos distintos, e simultaneamente, verifica-se a indefinição dos propósitos e princípios que lhe estão subjacentes, como salientava um dos entrevistados: "PE é outro sufrágio que vai duplicar a apresentação daquilo que se quer fazer nesta comunidade educativa. ... Estou a tentar casar os dois mas é difícil (Entrevista, AA4). Por outro lado, na diferenciação entre ambos, persiste a noção de incompatibilidade com o PE, na sua construção, pois conforme expressava um dos entrevistados: "Está bem, mas não posso fazer um documento do documento" (Entrevista, AA6), a propósito dos princípios, que presidem ambos os documentos e, simultaneamente, a possibilidade de estes se relacionarem.

O PID, embora instrumento de ação proposto pelo diretor e legitimado pela comunidade que o sufraga, de acordo com os resultados, pode recolher o contributo da própria comunidade (10,42%). Paralelamente define-se não como um instrumento de rutura, mas de continuidade na ação dos gestores (diretores) das escolas: "Eu estou aqui há 16 anos. Portanto já venho de alguns anos. (...). Como estou aqui a equipa manteve-se, mudou só o nome do cargo, porque as pessoas eram as mesmas. O trabalho que tínhamos feito. A equipa continuou a trabalhar, foi sequencial, não houve ruturas (Entrevista, AA5). Numa conceção de PID como contrato estabelecido entre o diretor e a comunidade que legitima a sua ação através do voto, representa, também o compromisso, sendo mesmo referido por um dos entrevistados "o único projeto que devia estar na mesa", subvalorizando, assim, a dimensão política do PE.

7.4.2 - A ação coletiva da comunidade e o Projeto Educativo

Neste parâmetro de análise consideramos três variáveis para a compreensão desta dimensão, a saber: a) operacionalização do PE; b) Interdependências com a comunidade (relação escola comunidade Educativa); c) Comunidade.

a) Operacionalização do PE

De forma a responder à variável "operacionalização do PE" definimos as questões do grupo 3.4, nomeadamente: A341, A342, A343e A345. Partindo do enunciado: *Na sua perspetiva o Plano de Atividades do seu Agrupamento* seguida de cinco afirmações, cujas

respostas alternativas foram construídas a partir de uma escala de Likert com os itens *nada, pouco, suficiente* e muito.

A análise estatística univariada permitiu-nos a obtenção de uma tabela de frequências para a questão: *O PAA concretiza as metas do PE,* (Apêndice VI, Tabela nº 40, tendo sido validadas 139 respostas, porém os itens nada e pouco apresentam percentagens válidas pouco significativas de 0,7% e 2,2%, respetivamente. O item suficiente é referido por 37,4% dos inquiridos e o item muito, por 59,7%. Por sua vez, as percentagens cumulativas obtidas indicam-nos que a mediana se situa no item muito, o que significa que metade dos inquiridos considera que *o PAA concretiza em muito as metas do PE*. Simultaneamente, procedeu-se à análise descritiva bivariada de forma a determinarmos a relação entre o grupo a que pertence no CG e a medida de concretização das metas do PE, através do PAA dos respetivos Agrupamentos de Escolas (Apêndice VI, Tabela nº41). Apenas um representante da comunidade refere que o PAA em nada *concretiza as metas do PE,* e 3 representantes dos pais e/ou EE indicam como pouco, o seu grau de concretização. É na análise do item muito e suficiente que encontramos um maior número de respostas diferenciadas, de acordo com o grupo a que pertencem no CG. Para os representantes dos pais e/ou EE esta afirmação é posicionada sobretudo no item da escala, suficiente, com uma percentagem total de 24 casos (N=139, n=53), seguido dos representantes dos docentes com 10 casos (18,9%). O item muito, da escala, é assumido especialmente pelos representantes do pessoal docente com um total de 54,9%, seguido dos pais com 14,6% (N=139, n=82), conforme constatamos ao analisar a relação entre o grupo a que pertence no CG e o grau de concretização do PAA no que se refere às metas do PE.

A realização de uma análise estatística univariada permitiu-nos a obtenção de uma tabela de frequências para a questão: *O PAA como resultado da participação da comunidade, (*Apêndice VI, Tabela nº42) onde verificamos a existência de 139 respostas validadas. A análise das percentagens obtidas, para cada um dos itens usados na escala, permite-nos apurar que 0,7 % dos casos situa-o no item nada e, pouco para 7,9% das entidades. Todavia, 48,2% dos casos entendem que o PAA resulta em muito da participação da comunidade educativa, sendo que para 43,2% dos inquiridos o resultado dessa participação pode, apenas, ser considerado suficiente. Não obstante, o item muito, da escala, ter a maioria das percentagens válidas, por sua vez a mediana indica-nos que para os inquiridos essa participação, apenas pode ser considerada suficiente.

Na correlação entre grupo a que pertence no CG e *o PAA como resultado da participação da comunidade* (Ver tabela nº 43, Apêndice VI), das onze frequências válidas neste item, 6 são expressas pelos representantes dos pais e/ou EE. Na análise das respostas ao item suficiente (n=60) constamos que o mesmo é indicado por 21 representantes dos pais (15,1%); seguido dos representantes dos docentes com 14,4% (n=20); representantes da comunidade 5%; representantes da autarquia (4,3%); pessoal não docente (2,9%) e por último os alunos com 1,9%. Inversamente, na análise da mesma relação, e no que concerne ao item muito, uma percentagem significativa das frequências validadas (n=67) referem-se aos representantes do pessoal docente com 24,5% das percentagens totais obtidas e apenas indicado por 12 representantes dos pais e do pessoal não docente, respetivamente com 8,6%. Por outro lado, este item é ainda assinalado por 3,6% dos representantes da comunidade e 2,9% dos representantes da autarquia.

Na análise categorial efetuada às entrevistas dos diretores (Apêndice VII, Tabela nº11), e de acordo com as referências e a sua tradução em frequências de análise quantitativa, apuramos que *o PAA surge como operacionalizador do PE* (20%, n= 58), sendo que relativamente à participação da comunidade assenta fundamentalmente em estruturas formais da comunidade, como as Associações de Pais (50,09%, n=55), pois como referia um dos diretores: "Ora bem em termos de comunidade educativa nós temos as nossas próprias parcerias, como já disse temos a Associações de Pais que integram o PAA" (Entrevista, AA8). Consequentemente, não obstante os condicionalismos que possam existir ao nível do funcionamento das AP, o que não se enquadra nos objetivos do estudo, a importância atribuída às estruturas formais parece sobrepor-se à comunidade em geral, na operacionalização do PE. A participação da comunidade, especialmente dos Pais é sobretudo passiva, como espetadores das atividades da escola. Não obstante, de acordo com o discurso dos atores surgir com espaço aberto à ação da comunidade: "Depois há todo o PAA está aberto à comunidade, e também recebe atividades da comunidade tem esse intercâmbio" (Entrevista, AA5).

Na análise do *PAA como instrumento ao serviço da articulação dos diferentes ciclos* a análise estatística univariada a partir de tabelas de medida de estatística descritiva, permitiu-nos determinar 139 frequências válidas. Tal como anteriormente, foi utilizada uma escala com os itens: nada, pouco, suficiente e muito. Apuramos que um dos casos considera que este instrumento de operacionalização do PE em nada contribui para a articulação entre os diferentes ciclos. Analogamente, 9,4% dos casos considera que contribui pouco e, 36,7%

entende que a sua contribuição é, apenas suficiente. Finalmente, 53,2% (n=74) dos casos entende que a sua operacionalização contribui em muito para a articulação entre os diferentes ciclos. Por último, e conforme se comprova pela tabela nº 45 (**Apêndice, VI**), a medida de tendência central (mediana) permite-nos concluir que para metade dos casos *o PAA contribui em muito para a articulação entre os diferentes níveis de ensino*.

Na análise da relação entre grupo a que pertence no CG e o PAA, enquanto contributo para a articulação entre os diferentes ciclos, mais uma vez constamos que para os pais e/ou EE este contribui de forma suficiente, para 22 dos casos (15,8%, n=139) e muito, apenas para 9,4% dos mesmos. Quanto aos representantes do pessoal docente, inversamente, consideram que este instrumento contribui em "muito" para a articulação entre ciclos (25,9%, n=139), e de forma suficiente apenas para 7,9% (n= 138). Os representantes do pessoal não docente e representantes da autarquia manifestam a mesma ordem de preferência **(Apêndice VI, tabela nº44).**

No que se refere à análise estatística da questão A344 do Inquérito por Questionário aos membros do CG: *Permite a participação da comunidade local através de projetos e parcerias*, foi utilizada, igualmente uma escala com os itens, nada, pouco, suficiente e muito. Na análise estatística descritiva univariada foram consideradas 139 frequências correspondendo, a 100% das percentagens válidas. A análise efetuada através da estatística descritiva univariada (ver Apêndice VI, Tabela nº 47), às respostas dos inquiridos à afirmação: *O PAA permite a participação da comunidade local através de projetos ou parcerias*, permitiu determinar que para 1,4% (n= 2) dos casos em, nada, o permite, sendo que para 9,4% (n=13) esta participação traduz-se em pouco. O item suficiente apresenta 48,2% (n=67) das percentagens válidas e o muito é considerado para 42,4% (n=59). Relativamente à medida de tendência central da amostra para a afirmação - *O PAA permite a participação da comunidade local através de projetos ou parcerias*, situa-se no item suficiente (% cumulativas=57,6%). Ao analisarmos a relação entre Grupo a que pertence no CG **(Apêndice VI, Tabela nº47)**, segundo 18,7% dos representantes dos pais e/ou EE (n=6) a participação da comunidade no PAA é apenas suficiente. Para os representantes do pessoal docente, essa participação é entendida como muito, para 22,3% dos casos (n=31). Ainda que com diferenças pouco significativas, o pessoal não docente (6,5%), e os representantes indicados pelo vereador do pelouro da educação (5%) assinalam, igualmente, como muito, a participação da comunidade através de projetos e parcerias.

Quanto à questão A345 do Inquérito aos membros do CG: *Os pais participam no desenvolvimento de atividades do PAA*, foi utilizada, igualmente, uma escala com os itens nada, pouco, suficiente e muito. Através da estatística descritiva univariada foram validadas 139 frequências, sendo que 1,4% dos casos entende que os pais em nada participam no desenvolvimento de atividades do PAA; 19,4 % entendem-na como pouco; 47,5% (n=66) consideram que a sua participação se carateriza como suficiente. Analogamente 31,7% considera como muito *a sua participação na concretização do PAA.* A medida de localização da tendência central permite-nos concluir que metade dos inquiridos entendem que os pais e/ou EE apenas participam de forma suficiente, no desenvolvimento das atividades do PAA (68,3%). Para a compreensão deste indicador consideramos ainda a relação entre grupo a que pertence no CG e o indicador - *Os pais participam no desenvolvimento das atividades do PAA*, sendo que as percentagens totais dos representantes dos pais e ou EE (12,2%), docentes (20,1%), não docentes (5,8%), e representantes da comunidade local, respetivamente, entendem que a participação dos pais se concretiza, apenas, de forma suficiente **(Apêndice VI, Tabela nº49)**. Na análise intensiva e em profundidade dos Projetos Educativos do Concelho de Gondomar, enquanto fontes documentais, permitiu-nos verificar que a comunidade é entendida a partir da participação dos seus diferentes elementos, conforme a **tabela nº3.** Contudo, apuramos que a importância atribuída aos diferentes grupos, nos Projetos Educativos é diferenciada **(Tabela nº1, Apêndice nº9)**.

Tabela 3: Participação nos Projetos Educativos

Participação nos Projetos Educativos		***Referencias***	
		Frequências	***%***
Participação dos alunos	Diagnose da participação	*3*	*1,91*
	Finalidade da participação	*21*	*13,28*
	Promoção	*19*	*12,10*
Participação dos Pais e/ou EE	Diagnose	*5*	*1,91*
	Formal	*16*	*10,19*
	Associação de Pais AP	*11*	*7,0*
	Envolvimento no processo de Ensino aprendizagem	*41*	*26,11*
	Projeto Educativo	*3*	*1,91*
	Plano Anual de Atividade	*13*	*8,28*
Professores		*2*	*1,27*
Não docentes		*1*	*0,64*
Comunidade	Finalidade	*15*	*9,55*
	Promoção da participação	*7*	*4,66*

As frequências obtidas, na análise categorial do PE permitiu-nos apurar os resultados abaixo apresentados, conforme a triangulação dos instrumentos de análise:

- Os pais e ou EE (n=89) representam 55,4% das referências obtidas, o que revela a importância atribuída à sua participação. Do mesmo modo, verifica-se que a subcategoria, *Envolvimento no processo de Ensino-Aprendizagem,* assume um maior peso percentual (26,11%);
- Os alunos surgem como o segundo grupo com 27,29% das referências, na categoria.
- A *participação da comunidade na análise do PE* representa 14,12% (% Total) das referências obtidas.
- Os docentes e ao pessoal não docente (funcionários administrativos, técnico operacionais, animadores socioculturais, etc) as percentagens obtidas 1,27% e 0,64%, respetivamente revelam-se como quase inexpressivas, nos PEA.

Uma análise que indicia no plano da construção do PE, a identificação com os pressupostos de integração e cooptação da comunidade numa lógica sociocomunitária, conforme requerido nos instrumentos de ação normativos, determinados pela administração central. Do mesmo modo, a análise categorial às entrevistas dos DAE's, no que se refere à Ação da Comunidade Educativa e da sua relação com o PEA, de acordo com a categorização efetuada permitiu-nos identificar subcategorias distintas e patentes no quadro nº35.

Quadro 35: Comunidade educativa e Projeto Educativo

Relação PE e Comunidade Educativa	
Participação da comunidade a partir do CG	Estabelecimento de parcerias com a comunidade educativa Abertura da escola à comunidade Contributo para a concretização do PE Dinamização por equipas

Na relação entre PE e a participação da comunidade a partir do CG, é salientado como contributo a *abertura da Escola à Comunidade*, e analogamente a sua ação na concretização do PE. A abertura da escola à comunidade parece ser entendida a partir do CG, como forma de agir sobre a escola e a comunidade em que se insere, pois como refere um dos entrevistados: "Quanto mais a comunidade conhece a escola, mais sensibilizada está para os problemas que a escola tem, mas facilmente nos pode ajudar a...a ultrapassar determinadas dificuldades. Se nos fecharmos muito, mais suspeição levantamos e menos trabalho de parceria se consegue" (Entrevista, AA5). Todavia, demonstra ainda uma intencionalidade objetiva do *querer agir sobre a Escola* e com a comunidade, tal como é salientado por outro

entrevistado "O nosso PE tinha como base o envolvimento com a comunidade, precisamente porque isto era uma escola que estava fechada, as pessoas não se relacionavam, guerras internas com pais, guerras com toda a gente" (Entrevista, AA6).

Quanto à *participação da comunidade a partir do CG é entendido como contributo à concretização do PE*, logo de um aprofundamento da participação da comunidade e do seu potencial, enquanto ação coletiva da comunidade, como expresso no discurso dos atores: "E portanto eu julgo, um fator que é preponderante: sermos capazes de termos um relacionamento de grande proximidade e abertura com o CG, porque está ali mais-valia que pode ajudar na concretização do PE" (Entrevista, AA3). Por outro lado constitui-se como espaço de participação mais alargado, face ao próprio Conselho Pedagógico: "No Conselho Pedagógico os pais participam mas é mais limitado, só tem duas pessoas no CG cinco ou seis, mas portanto as pessoas tem colaborado" (Entrevista, AA5).

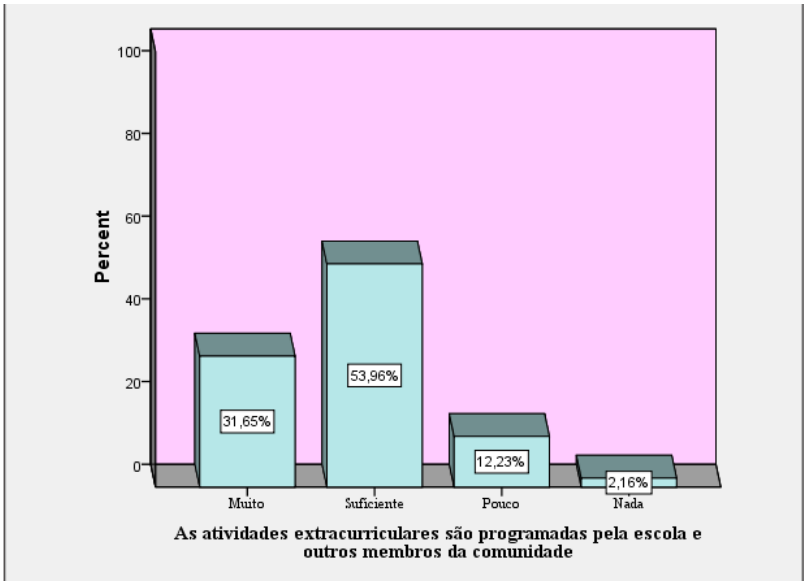
b) Interdependências com a comunidade

Na análise desta dimensão, consideramos os resultados estatísticos obtidos na análise do Inquérito por Questionário aos representantes da comunidade, presentes, no CG, os resultados da análise categorial efetuada às entrevistas, bem como a análise documental dos Projetos Educativos. No Inquérito por questionário realizado aos membros do Conselho Geral no que se refere à dimensão da relação escola/comunidade educativa, foram analisados os indicadores presentes no grupo 5.3, nas seguintes questões: A531, A532, A533, A534, A535, A536, A537, A538. Partindo do enunciado: *Como carateriza a relação escola comunidade no seu Agrupamento de Escolas*, pedia-se aos inquiridos que assinalassem a sua perspetiva, a partir das afirmações subsequentes, usando uma escala de medida com os itens: *nada, pouco, suficiente* e muito.

No tratamento estatístico da questão A531 do Inquérito por Questionário aos membros do CG: *As atividades extracurriculares são programadas pela Escola e outros membros da comunidade*, a realização de uma análise estatística univariada permitiu-nos validar 139 frequências (**Apêndice VI, Tabela nº50**). Constatamos que 2,2% de percentagens válidas (n=3) referem-se ao item "nada", sendo que 12,2% (n=17) indicam que as atividades são pouco, programadas em comum. A análise estatística univariada permitiu-nos ainda considerar que 54% dos casos entende como suficiente, a programação de atividades pela escola e comunidade, todavia 31,7% dos casos referem o item muito. Na análise estatística descritiva efetuada foi ainda possível considerar a medida de tendência central (a mediana = 3) no item suficiente, onde através do **gráfico nº10** poderemos ver a distribuição das

respetivas frequências. Na correlação entre grupo a que pertence no CG e a *planificação das atividades extracurriculares*, o item nadada escala é referido por 1,4% dos representantes dos pais e/ ou EE (% Total) e 0,7% (% Total) dos docentes. Quanto à item da escala "pouco" é indicado por 8 dos representantes dos pais e/ou EE (5,8%=% total) e 7 docentes (5%=% total). Relativamente, aos restantes elementos da comunidade presentes no CG é assinalado por 1 representante do pessoal não docente e 1 representante dos alunos, respetivamente (0,7%=% Total).

Gráfico 10: Planificação das atividades extracurriculares



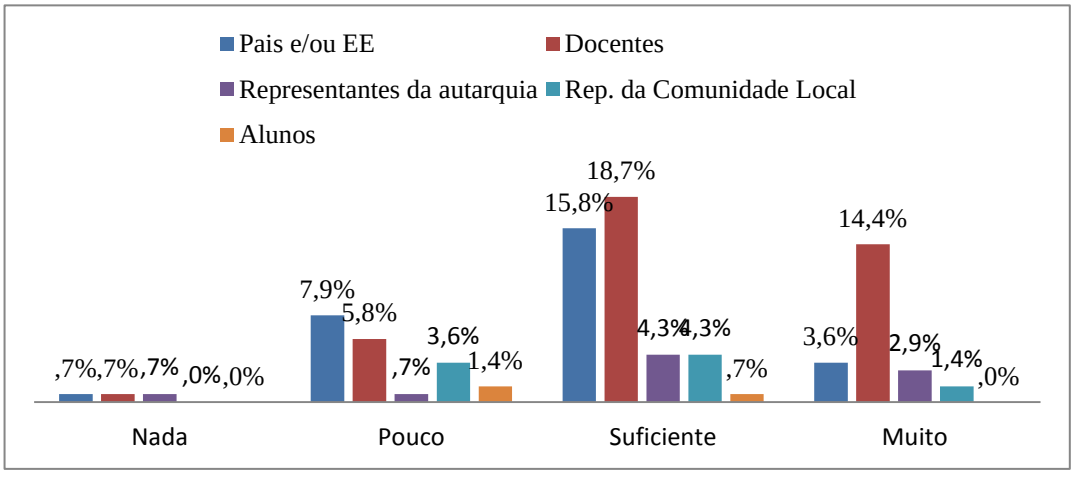
É no item da escala suficiente que obtivemos o maior número de frequências (n=75), designadamente, dos docentes (21,6% = % Total); seguido dos representantes dos pais e/ou EE (14,4% = % Total); representantes da comunidade local (5,8%=% Total). Para os representantes do poder local, apenas se pode caraterizar de suficiente esta relação (3,6% = % Total). Quanto à análise estatística do item muito, 30,9% dos docentes que integram o CG consideram que as atividades extracurriculares são "muito" programadas pela Escola e outros membros da comunidade **(Apêndice VI, Tabela nº51).**

No que se refere à análise estatística da questão A532 do Inquérito por Questionário aos membros do CG: *A comunidade participa na resolução de problemas da escola* permitiu apurar 139 frequências absolutas (casos válidos). A tabela de frequências indica que 2,9% de percentagens válidas obtidas (n=4) referem-se ao item nada, sendo que 23,0% (n = 32) consideram que a comunidade participa pouco, na resolução de problemas da escola. A análise estatística univariada permitiu-nos ainda determinar que 50,4% dos casos (n = 70) entende que *a comunidade participa de forma suficiente na resolução de problemas da*

escola, e 23,7% dos casos (n= 33) considera esta forma de participação da comunidade como muito. Por conseguinte, a análise estatística descritiva permite-nos considerar que a medida de tendência central, a mediana, se situa no suficiente (**Apêndice VI, Tabela nº52**).

Ao analisar a *relação entre o grupo a que pertence no CG* e a *participação da comunidade na resolução de problemas da escola*, o item nada da escala, apresenta uma percentagem total de 2,9%. No que se refere ao item pouco, apresenta valores similares ao item muito, com 23% e 23,7%, respetivamente (% Total). Os representantes dos pais e/ou EE consideram que a comunidade participa pouco na resolução dos problemas da escola para 7,9% (percentagens totais), contudo para os docentes representa 5,8% (% Total). As frequências referentes aos representantes do pessoal não docente e representantes da comunidade são idênticas em ambos os grupos com 3,6%, respetivamente. No que se refere aos alunos entendem que a comunidade participa pouco, neste processo. Relativamente, ao item muito, na perspetiva dos representantes dos docentes para 14% a *comunidade participa muito na resolução de problemas na escola*. Porém, para os representantes dos pais é apenas significativo para 3,6% (% Total), traduzindo uma diferença de 10,8%. Por ordem descendente, seguem-se os representantes da autarquia que entendem que esta participação é significativa apenas para 4 dos casos (% Total = 2,9%), enquanto para as entidades cooptadas da comunidade pelo CG é apenas referida por 2 dos casos (% Total = 1,4%). Através do **gráfico nº11** poderemos relacionar as percentagens válidas obtidas, segundo o grupo representativo no CG, no indicador – a comunidade participa na resolução de problemas da escola.

Gráfico 11: A comunidade participa na resolução de problemas da escola (n=139)

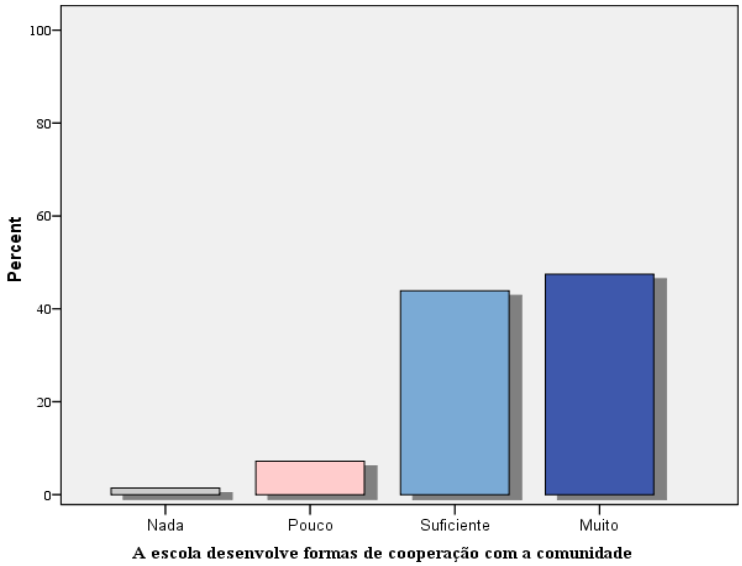


No que se refere à análise da questão A533 do Inquérito aos membros do CG: *A escola colabora com outros parceiros da comunidade*, através de estatística descritiva univariada obtivemos 139 frequências absolutas (casos válidos). A tabela de frequências indica-nos que 3,6% de percentagens (n=5) referem-se ao item "nada", sendo que 15,1% (n = 32) indicam que a escola colabora pouco com os parceiros da comunidade. A análise estatística univariada (**Apêndice VI, Tabela nº54**) permitiu-nos ainda determinar que 51,8% dos casos (n = 72) entende que a escola colabora de forma, suficiente com os outros parceiros da comunidade, todavia 29,5% dos casos (n= 41) considera que existe "muita" colaboração entre a escola e os restantes parceiros da comunidade. De acordo com os valores obtidos para a mediana, podemos concluir que para 70,5% (% cumulativa), dos nossos casos a *escola, colabora de forma suficiente com outros parceiros da comunidade.*

Ao analisar a relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador, a escola colabora com outros parceiros da comunidade **(Apêndice VI, Tabela nº 55)**, o item "nada" apresenta uma percentagem total de 3,6%, tendo sido assinalado por 2 representantes dos pais e/ ou EE (% Total = 1,4%), 2 representantes do pessoal não docente (%Total = 1,4%) e 1 representante do pessoal docente (%Total = 0,7%). Relativamente ao item "Pouco" é assinalado por 21 dos casos (15,1%, n = 139), sendo que 8 (% Total = 5,8%) são representantes dos pais e/ou EE e 3,6% (% Total) são referentes aos representantes do pessoal docente. Para os representantes da comunidade e para os representantes dos alunos, a escola colabora pouco com outros parceiros da comunidade (1,2% Total). Na análise do indicador referente *à colaboração da escola com os restantes parceiros da comunidade* é entendida de forma suficiente para 72 dos inquiridos (51,8% = % Total), sendo que 32 (23,0%=% Total) são docentes e 10 casos (26,2%=% Total) são representantes dos pais e/ou EE. Para os representantes do pessoal não docente e membros da comunidade local os valores correspondem a 5,5% Total (n=8), ainda que os valores referentes ao grupo a que pertencem no CG sejam distintos: os não docentes (n=8) correspondem a 47,1% dos elementos presentes no CG, enquanto os representantes da comunidade (n=8) representam 61,5% do referido grupo. Por último, a *escola colabora muito com outros parceiros da comunidade*, é assinalado preferencialmente pelos docentes 2,2% (n=17), seguidos dos representantes dos pais e/ou EE (7,2%=Total). Este item é ainda assinalado pelos representantes da autarquia (n=5) correspondendo a 5,0% da percentagem total, bem como pelas entidades cooptadas da comunidade (2,2% =% Total).

No tratamento da questão A534 do Inquérito por Questionário aos membros do CG: *A escola desenvolve formas de cooperação com a comunidade*, a análise estatística univariada **(Apêndice VI, Tabela nº 56**) permitiu a identificação de 139 frequências absolutas (casos válidos).

Gráfico 12: A escola desenvolve formas de cooperação com a comunidade

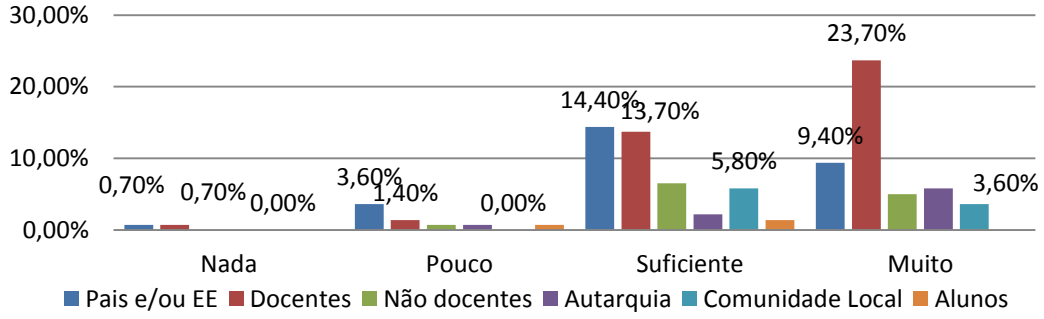


Constatamos que 1,4% de percentagens válidas obtidas (n=2) referem-se ao item "nada". Para 7,2% dos casos (n=10) a escola desenvolve, pouco, *as formas de cooperação com a comunidade*. Recorrendo ainda à estatística descritiva constamos a existência de 61 casos (52,5%), segundo os quais a escola desenvolve de forma, suficiente, a *cooperação com a comunidade*. Para 47,5% dos casos a escola desenvolve, muito, formas de cooperação com a comunidade. Não obstante o item, muito, apresentar a maioria das percentagens válidas, a medida de tendência central usada, a mediana = 3, posiciona-se no suficiente com 52,2% (% cumulativas) e cuja distribuição pode verificar-se no **gráfico nº 12.**

Na correlação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador *a escola desenvolve formas de cooperação com a comunidade* **(Apêndice VI, Tabela nº 57)**, o item nada apresenta uma percentagem total de 1,4%, tendo sido assinalado por 1 representante dos pais e/ ou EE (% Total = 0,7%), e 1 representante do pessoal docente (% Total = 0,7%). Relativamente ao item "*Pouco*" é indicado por 10 dos casos (7,2%, n = 139), sendo que 5 (% Total = 3,6%) são representantes dos pais e/ou EE e, 1,4% (% Total) corresponde aos docentes. Por sua vez, os representantes não docentes, a autarquia e alunos consideram, sobretudo, como pouco as formas de cooperação desenvolvidas pela escola (2,1% = % Total, por grupo), contudo a percentagem relativamente ao grupo a que pertence é distinta, conforme se poderá comprovar através da tabela de contingência supramencionada. Ainda na análise do

indicador constatamos que para 61 das entidades da população estudada (43,9% = % Total) considera-a de suficiente. O tratamento estatístico permitiu-nos verificar que 20 casos (14,4%=%Total) são representantes dos pais e/ ou EE, e 19 casos (13,7%=% Total) referem-se aos representantes dos docentes. Segundo os resultados obtidos verificamos que as respostas dos pais correspondem a 51,3% destes, no CG, todavia os docentes constituem 34,5% dos representantes no CG. Quanto, ao grupo a que pertence no CG os representantes dos alunos 66,7% (correspondendo a 1,4% da % Total) considera, suficiente, as formas de cooperação que a Escola desenvolve com a comunidade. Por último, 61,5% dos representantes da comunidade local que integram o CG (n=8) entende que esta ação é desenvolvida de forma suficiente. Por conseguinte, no indicador a escola desenvolve em muito, formas de cooperação com a comunidade, é sobretudo assinalado pelos representantes dos docentes correspondendo a 60% dos seus membros no CG (n = 33). Em menor percentagem (9,4%= % Total), os representantes dos pais e/ou EE referem o mesmo item correspondendo a 33,3% (% Total do Grupo). Para os representantes da autarquia (Município), o desenvolvimento de formas de cooperação com a comunidade é assinalado como muito para 66,7% (n=8) deste grupo representativo da comunidade. Não menos importante, parece-nos significativo que 38,5% dos representantes e/ou entidades cooptadas pelo CG da comunidade referem este item, o que corresponde a 3,6% (Ver gráfico nº13).

Gráfico 13: A escola desenvolve formas de cooperação com a comunidade (n=139)



Na análise dos indicadores presentes na relação escola comunidade – educativa: *A escola participa em atividades promovidas pela comunidade*, designadamente nas formas de relação estabelecidas na e com a comunidade, consideramos o indicador presente na questão A535 do Inquérito por Questionário efetuado aos representantes da comunidade presentes no CG, para o qual foram validadas 139 frequências **(Apêndice VI, Tabela nº59)**. Conforme os dados, apenas 2 casos (1,4% = % Total) consideram que a escola não participa em nada, nas atividades promovidas pela comunidade. Analogamente, o item pouco, indica 20 casos

(14,4% = %Total) correspondendo a mais 13% que o item nada. A participação da escola em atividades promovidas pela comunidade é entendida de acordo com os resultados estatísticos da análise univariada maioritariamente como "suficiente" para 42,7% dos inquiridos e como muito, apenas para 0,7% dos inquiridos. Por sua vez, a medida de tendência central (mediana=3) indica-nos que neste indicador a escola, ainda só participa de forma "suficiente" nas atividades promovidas pela comunidade.

Para a compreensão deste indicador procedemos à análise estatística descritiva bivariada, para determinar a relação entre o grupo a que pertence no CG e o item: A escola participa em atividades promovidas pela comunidade, **(Apêndice VI, Tabela nº59).** O item "nada" da escala é referido, apenas por um docente e um representante do pessoal não docente correspondendo a 0,7% (percentagem total) e 0,7%, de cada um dos grupos (n=139). Quanto à item da escala "*pouco*" é referido por 13 dos representantes dos pais e/ou EE (9,4% = % total) o que equivale a 33,3% dos membros que integram este grupo no CG e 5 docentes (3,6% = % total) cujo valor percentual do grupo corresponde a 9,1%. Para 2 representantes do pessoal não docente (1,4%=% Total) a escola participa pouco, nas atividades promovidas pela comunidade, o que reflete a opinião de 11,8% dos membros deste grupo. No que se refere à distribuição das respostas entre o item da escala suficiente e muito, a diferença entre ambos é apenas de 0,7%. Contudo, os resultados segundo a perspetiva dos diferentes elementos da comunidade que integram o órgão permitem-nos contrastar perspetivas distintas:

- Docentes - A participação da escola nas atividades da comunidade é assinalada como "muito" para 52,7% dos professores que integram o CG, correspondendo a 20,9% (% total);
- Pais e/ou EE - O "muito" é apenas referido por 11 dos seus representantes (7,9%=% Total), sendo que o suficiente obteve a percentagem total de 14,8% correspondendo a 36,4 % dos professores que representam os seus pares no CG;
- Representantes do Município – A participação da escola em atividades promovidas pela comunidade é entendida como "muito" (58,3%), o que corresponde a 5% da percentagem Total (n = 7), sendo que para 5 (3,6% = % Total) apenas se pode considerar suficiente.
- Entidade da comunidade - A participação é considerada "suficiente", para a maioria dos mesmos (61,5%), sendo que apenas 38,5% (n=5) refere que a escola participa "muito", nas atividades promovidas pela comunidade.

A análise estatística da questão A536 do Inquérito aos membros do CG - *a escola utiliza recursos da comunidade*, permitiu-nos apurar 139 frequências absolutas, sendo que 2,9% de percentagens obtidas (n=4) referem-se ao item "nada", e 27,3% (n=34) consideram que a escola utiliza "pouco" recursos da comunidade. A análise estatística univariada permitiu-nos ainda determinar, que 47,5% dos casos (n = 66) entende que a escola utiliza de forma "suficiente" os recursos disponíveis na comunidade, porém os restantes (25,2%) indica, que os recursos da comunidade são muito utilizados. Por sua vez, a medida de tendência central (mediana=3) permite-nos constatar que a este nível, a escola ainda só utiliza de forma, suficiente, os recursos da comunidade **(Apêndice VI, Tabela nº60).**

Ao analisar a relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador a escola utiliza recursos da comunidade **(Apêndice VI, Tabela nº61),** a tabela de contingência de análise estatística bivariada permite-nos verificar que para 38,5% dos pais e/ou EE que integram o CG situa-se, sobretudo, no pouco, sendo que comparativamente 48,7% consideram-na como suficiente. Contrariamente, para os docentes esta distribuição situa-se no suficiente (49,1%) e muito (34,5%) dos casos que integram esse grupo representativo. Para a maioria dos representantes da autarquia (50%) a escola utiliza apenas de forma suficiente, os recursos existentes na comunidade, bem como a maioria percentual (46,2%) das entidades da comunidade.

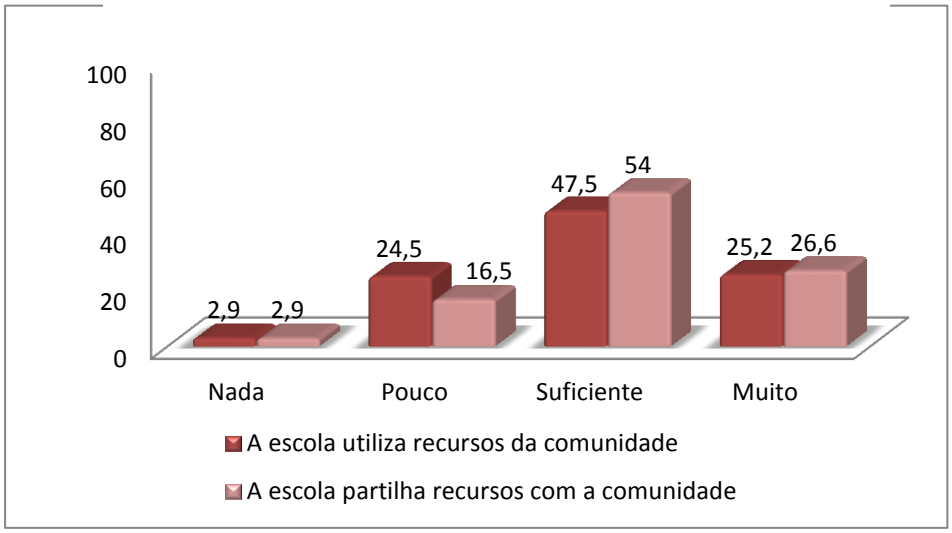
A análise estatística à questão A537 do Inquérito aos membros do CG: *A escola partilha recursos com a comunidade*, permitiu-nos a obtenção de uma tabela de frequências **(Apêndice VI, Tabela nº62)** com 139 frequências absolutas (casos válidos), sendo que 2,9% de percentagens válidas obtidas (n=4) referem-se ao item "nada". Conforme, os resultados 16,5% (n = 23) dos casos consideram, que a escola utiliza pouco os recursos da comunidade. A análise estatística univariada permitiu-nos ainda determinar que 54% dos casos (n=75) entende que a escola utiliza apenas de forma, suficiente os recursos disponíveis na comunidade, porém para os restantes (26,6%) os recursos da comunidade são muito utilizados. Por sua vez, a medida de tendência central (mediana=3) indica-nos que a escola ainda só utiliza de forma "suficiente" os recursos da comunidade conforme os valores presentes na tabela de medida descritiva **(Apêndice VI, Tabela nº63).**

Na relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador: *A escola partilha recursos com a comunidade*, a partir de uma tabela de contingência verificamos que para 7,7% dos pais e/ou EE a escola não utiliza os recursos da comunidade, contudo segundo 20,5% dos casos, esta ainda é pouca. A maioria percentual dos pais (61,5%) entende que esta

partilha é apenas, suficiente, tal como os docentes (41,2%) que integram o CG. Relativamente aos representantes da autarquia, 41,7% (dos mesmos) situa a utilização no suficiente, e a maioria percentual destes no item muito (50%). Por sua vez, 66,7% dos alunos considera sobretudo que a escola partilha pouco os recursos. Na perspetiva dos funcionários (pessoal não docentes) 23,5% considera que a escola ainda partilha "pouco" os recursos disponíveis com a comunidade.

Segundo a análise comparativa entre o indicador: *a escola utiliza recursos da comunidade* e *a escola partilha recursos da comunidade*, (Ver gráfico nº 14) verificamos que não se registam alterações significativas, entre estes, o que pode indiciar que numa perspetiva de integração sociocomunitária, e numa escola comunidade-educativa o jogo de interdependências estabelecidas, com a comunidade, embora apresente indicadores de sucesso, não expressa sucesso pleno. Por conseguinte, impõe-se a necessidade de um efetivo aprofundamento da relação, até por necessidade de otimização de recursos, embora o discurso dos casos saliente que a partilha com a comunidade seja superior à utilização dos recursos da comunidade.

Gráfico 14: Partilha recursos com a comunidade
(N =139)



De acordo com a **tabela nº 12**, resultante da categorização efetuada (Apêndice VII) às entrevistas efetuadas aos diretores dos Agrupamentos de Escola (DAE's), na categoria – Escola, Comunidade –Educativa, identificamos como subcategorias: i) estabelecimento de parcerias com a comunidade; ii) a dinamização de atividades pela comunidade; iii)

desenvolvimento de ações da escola na comunidade, enquanto fatores de desenvolvimento sociocomunitário, de uma escola que se relaciona com a comunidade.

Quadro 36 Interdependências com a comunidade

Subcategorias	Indicadores de abertura
• Relações (interdependências) com a comunidade	• Estabelecimento de parcerias com a comunidade • Dinamização de atividades pela comunidade • Desenvolvimento de ações pela Escola na comunidade
• Constrangimentos à Participação da Comunidade	• Pouco envolvimento da comunidade • Fundamentos estruturais

Conforme a categorização, as parcerias efetuadas com a comunidade surgem como um dos indicadores de abertura à comunidade, e entendidas pelos atores como suporte para o desenvolvimento de atividades da Escola, através de estruturas formais:

> "Sem a comunidade em geral é difícil dinamizar determinados projetos e com o apoio de toda a comunidade a abrangência do impacto dos projetos é maior. Daí que, quando nós temos no nosso CG o representante do presidente da Lipor, e há muitos projetos em que a Lipor dinamiza e que vão ao encontro da conteúdos que temos no nosso ensino" (Entrevista, AA5).

Simultaneamente a escola promove ações na comunidade, em parceria ou como resposta às próprias necessidades que emergem da própria comunidade:

> "Eu acho que, diariamente a nível de diversas áreas de intervenção estamos a conseguir, estamos constantemente a ser solicitados pelos parceiros para colaborar. Portanto estão-nos a reconhecer mérito e algum poder de intervenção. São aspetos positivos" (Entrevista, AA1).

Por outro lado, a maior visibilidade da participação dos pais e/ou comunidade radica essencialmente, na dinamização de atividades (18,33%, n=60), reservando a competência técnico-pedagógica para o domínio de ação da Escola:

> "Neste momento o saber o conhecimento e gestão de muitos projetos educativos e pedagógicos e as responsabilidades acrescidas que tem tido nos últimos anos em matéria de educação também lhes dá algum digamos, Know-how, algum conhecimento e julgo que também poderá ser positiva a sua intervenção sem interferir naquilo que é a autonomia das escolas a esse nível" (Vereador do Pelouro Educação e Cultura, Gondomar).

7.4.3 - A comunidade no Agrupamento de Escolas: o Território Educativo

Para o território educativo entendido como Agrupamento de Escolas, e definido enquanto comunidade educativa que política e socialmente, se relaciona com a comunidade consideramos a variável **território educativo da comunidade,** cujos indicadores remetemos

para as questões do Inquérito por questionário n.º A511, A512, A513; A514. Para determinarmos a perceção dos atores relativamente aos respetivos agrupamentos de escola pedimos aos inquiridos que completassem o enunciado: "*Considera que no seu agrupamento de escolas existe* (...)" seguido de quatro afirmações, cujas respostas alternativas foram construídas a partir de uma escala de Likert com os itens nada, pouco, suficiente e muito.

Relativamente, à questão: *no seu agrupamento existe partilha de recursos materiais e/ou financeiro*, verificaram-se 139 frequências, correspondentes à totalidade das percentagens válidas, sendo que 2,2 % dos casos considera como nada e pouco (10,8%) a partilha de recursos dentro do Agrupamento de Escolas. Por outro lado, 41,7% consideram que existe muita partilha de recursos materiais e/ou financeiros, porém 45,3% referem essa partilha apenas como suficiente. Segundo, o indicador de medida descritiva, a mediana situa-se no, suficiente (**Apêndice VII, Tabela nº64).**

Na relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador partilha de recursos materiais e /ou financeiros pelo Agrupamento de Escola, permitiu obter os seguintes dados: O item nada representa 2,2% dos casos referente a 1,4% (% Total) dos pais e/ ou EE e por 0,07% (%Total) das entidades da comunidade. Relativamente ao item pouco é assinalado por 5 (% Total) dos representantes dos pais e/ou EE; 5% (% Total) dos docentes e 0,7% (% Total) dos alunos. Ainda na análise deste indicador 45,3% (% Total) considera que a partilha existente no agrupamento é apenas de suficiente, enquanto 41,7% (% Total) considera que entre as escolas do Agrupamento existe muita partilha de recursos. Na análise descritiva bivariada verifica-se que os pais (48,7%), docentes (49,1%) e autarquia (58,3%) apresentam uma maioria percentual no item suficiente, relativamente ao grupo da comunidade que representam no CG (**Apêndice VII, Tabela nº65).**

Na análise da questão A512, existe *uma melhor sequencialidade nas aprendizagens* foram validadas 138 (N=139) frequências correspondendo o 99,3% dos casos. A análise das percentagens válidas atribui 3,6% ao item nada. Segundo os resultados constatamos que 8,7% entende que há pouca sequencialidade no desenvolvimento do currículo. Analogamente, 41,3% dos casos (n=57) refere que o desenvolvimento sequencial do currículo entre os diferentes níveis de ensino, ainda só foi atingido de forma "suficiente", e 49,6% (n=69) entende que existe "muita" sequencialidade no desenvolvimento do currículo **(Apêndice VII, Tabela nº66)**. A mediana usada como medida de tendência central situa-se no "Muito" (mediana = 3,50. Para determinar a relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador: *Melhor sequencialidade nas aprendizagens*, procedemos à análise estatística bivariada

(Apêndice VII, Tabela nº67). Dos dados obtidos, ressaltamos que a maior percentagem das respostas obtidas situa-se no item suficiente e muito, para 91,5% das percentagens válidas obtidas. Na análise por % Total (n=139) do item muito (n= 69) constamos que 21% dos professores considera que existe muita sequencialidade no desenvolvimento do currículo nos seus agrupamentos de escola, correspondendo a 52,7% dos mesmos no CG. Porém, neste grupo 43,6% dos mesmos, indica que a sequencialidade do currículo apenas se pode considerar como suficiente. Por sua vez, a maioria dos pais e/ou EE entende que a sequencialidade no currículo ao nível do Agrupamento se carateriza de suficiente para 46,2% dos mesmos no CG, (n= 57). Conforme, os resultados obtidos, constatamos que os representantes do pessoal não docente (% Total =5,1%), representantes da comunidade local (% Total=4,3%) e alunos (% Total=1,4%) entendem que a sequencialidade no desenvolvimento do currículo é efetuada, apenas de forma suficiente, pelo Agrupamento de Escolas.

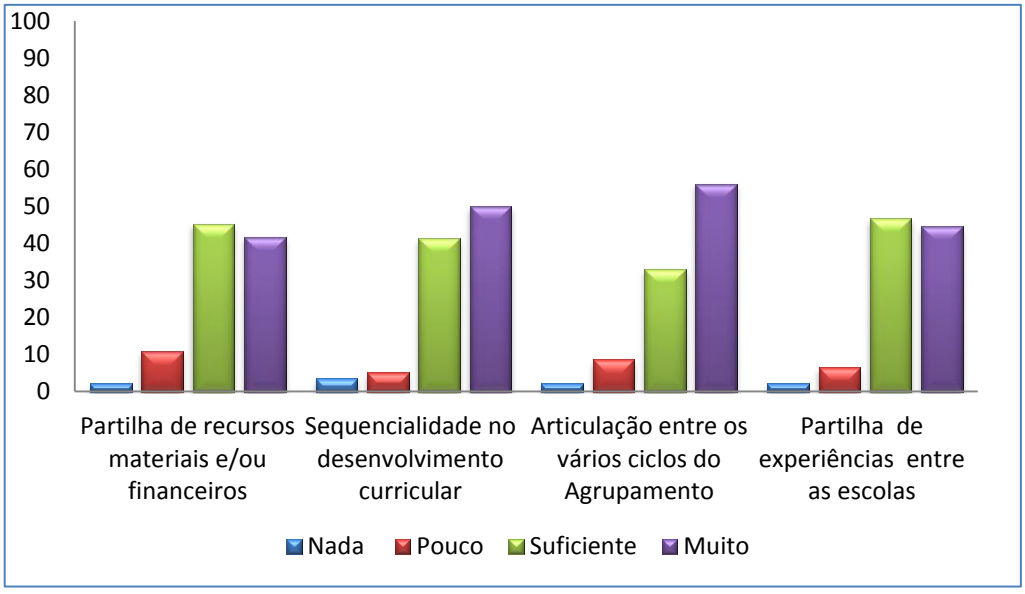
Relativamente à questão A513 do Inquérito por Questionário aos membros do CG: *O seu Agrupamento permite a partilha de experiências (atividades comuns) entre as escolas*, segundo a análise estatística univariada foram obtidas 139 frequências absolutas (casos válidos), sendo que 2,2% de percentagens válidas (n=3) referem-se ao item nada, bem como ao item pouco, com 8,6% (n=9) dos inquiridos que consideram existir pouca partilha de experiências (atividades comuns) entre as diferentes escolas. Por outro lado, constatamos que a maioria dos casos entende existir uma partilha apenas "suficiente" (46,8%) de experiencias, não obstante, existir uma percentagem significativa dos representantes da comunidade educativa (44,6%), que a percebem como muito.

Na relação entre o grupo a que pertence no CG e o indicador: *O Agrupamento permite a partilha de experiências entre as escolas* **(Apêndice VII, Tabela nº70**), constatamos que relativamente ao grupo a que pertence no CG os pais e/ou EE (48,7%), docentes (49,1%), não docentes (47,1%) e entidades da comunidade (58,3%) consideram que essa partilha pode-se caraterizar apenas de suficiente. O item muito é significativo para 38,5% dos pais; 47,3% dos docentes; 41,2% dos não docentes e 38,5% das entidades da comunidade. Por sua vez, não deixa de ser significativo que para 75% dos representantes do município (autarquia) existe muita partilha de experiências (atividades) entre as escolas do Agrupamento.

Através da estatística descritiva univariada efetuada por SPSS obtivemos a tabela de frequências para a questão A514: *considera que no seu agrupamento de escolas existe uma*

maior articulação entre os diferentes ciclos de ensino **(Apêndice VII, Tabela nº 68 e 69).** Foram obtidas 139 frequências, correspondentes à totalidade das percentagens válidas. A análise das percentagens válidas para cada um dos itens usados na escala, permite-nos apurar que 2,2 % dos casos considera que não existe articulação ou, é pouco para 8,6% dos inquiridos. A maioria percentual dos inquiridos 56,1% (% válidas obtidas) entende haver muita articulação entre os diferentes Ciclos do Agrupamento, sendo que apenas 33,1% a assinala como suficiente. A medida de tendência central, a mediana, situa-se no muito (mediana = 4). Na análise da *correlação entre grupo que pertence no CG* e a existência de *articulação entre os vários ciclos* constamos que todos os grupos, à exceção dos alunos, assinalam preferencialmente o item da escala muito, o que parece traduzir para a maioria dos inquiridos um maior grau de concretização. No **gráfico nº15** poderemos observar a síntese da distribuição percentual obtida nos quatro indicadores (A511, A512, A513, A514).

Gráfico 15: Escola comunidade-educativa



Em suma, torna-se evidente a dimensão sociocomunitária da Escola, enquanto instituição ao serviço da comunidade em que se insere, designadamente, através da dinamização de atividades na comunidade constituindo-se, desta forma, como polo de desenvolvimento sociocultural **(Apêndice VII, Tabela nº15)**. Assim, e de forma a concluirmos a nossa análise, consideramos ainda as frequências presentes na tabela nº 15 (Apêndice VII), referentes às categorias de análise, que sustentam a II Proposição da presente Tese. A análise categorial permitiu-nos identificar como subcategorias, no que se refere*: à ação coletiva da comunidade e PE, a operacionalização do PE* e a *relação escola comunidade educativa* e PE. A análise categorial no que se refere à operacionalização do PE

indica-nos 66,7% de frequências absolutas (n= 177), sendo que na relação escola comunidade-educativa e Projeto Educativo corresponde 33,9% (n =177).

De acordo com os resultados percentuais obtidos no Inquérito por Questionário aos membros do Conselho Geral, bem como nas entrevistas aos DAE´s, constata-se a intencionalidade objetiva da operacionalização do PE e da participação da comunidade educativa. Contudo, a ação da comunidade parece assumir uma dimensão periférica sendo referida a "*Pouca participação da comunidade*" no PE (2,38%, n=294), porém explicada na perspetiva dos entrevistados por fatores estruturais (2,04%, n= 294), designadamente: fatores sociológicos "A escola situa-se num meio tipicamente rural" (Entrevista, AA2); de mudanças das políticas educativas "Bom, as agregações desmobilizam às vezes algumas práticas" (Entrevista, AA4); ou mesmo incapacidade da comunidade em apropriar-se da escola (Entrevista Vereador). Uma participação limitada que decorre da inexistência de sentido projetivo quanto às finalidades da Escola "A escola dava-lhes de comer, a alguns deles. A expectativa que alguns pais tinham em relação à escola estava cumprida" (Entrevista, AA2), logo o mandato da escola estava cumprido, todavia limitado nas suas finalidades.

7.5 - Autonomia da Escola e os atores da comunidade Educativa

De forma a validarmos a proposição: *O DL 75/2008 permite o aprofundamento da autonomia das escolas assente na participação da comunidade educativa*, consideramos duas dimensões, de acordo com o nosso quadro teórico-concetual, seguindo a esteira de Formosinho et. al., (2010, p. 92-94), ou seja uma abordagem a partir de uma sociologia de ação, onde a autonomia se define, enquanto, processo de desenvolvimento interno (quadro institucional) e produto da ação dos indivíduos. Uma proposta elaborada de forma a responder ao nosso objetivo geral: *Identificar os modos e espaços de participação da comunidade capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola articulada com o espaço território educativo do concelho*. Ainda e segundo, a nossa proposta de investigação, definimos neste domínio como objetivos específicos, a saber:

- Analisar as variáveis/domínios da autonomia permitida às escolas na perspetiva dos membros da comunidade educativa;
- Identificar os domínios da autonomia necessários para a concretização dos objetivos do PE.

De acordo com a nossa matriz metodológica definimos as dimensões, que sustentam as variáveis em estudo, conforme quadro nº37.

Quadro 37: Dimensões da autonomia da Escola

Dimensões	Variáveis
Autonomia relativa – Formal legal	• Organização e gestão • Autonomia curricular • Autonomia financeira • Autonomia de execução • Autonomia pedagógica
Autonomia construída-Institucional	• Ação dos atores – **(A36, Q10, Q11, Q24)**

7.5.1 – Autonomia relativa

Para a análise do domínio formal-legal da autonomia da escola, *a autonomia relativa*, consideramos as questões do Inquérito por Questionário (Ponto 3.5), aos membros do CG, bem como a análise de conteúdo efetuada às entrevistas semiestruturadas dos diretores dos Agrupamentos e análise documental aos PE dos Agrupamentos de Escola, de forma à triangulação de fontes e instrumentos de investigação.

Partindo do enunciado: *Como classifica a autonomia da escola existente nos seguintes domínios*, seguido de um conjunto de indicadores, solicitava-se aos inquiridos que assinalassem a sua resposta, segundo uma escala com os itens de *nada, pouco, suficiente* e *muito*. Na questão aberta (QA52) aos membros do CG era pedido que indicassem quais os domínios em que a autonomia deveria estar presente na escola.

A tabela de frequências para a *autonomia da escola* no domínio da *organização pedagógica* **(Apêndice VI, Tabela nº 65)** identificou 139 frequências, correspondentes à totalidade das percentagens válidas. A análise para cada um dos itens usados na escala, permite-nos apurar que em 2,9 % dos casos é classificada como nada, e para 10,1% dos respondentes é indicado como, pouco, a autonomia da escola na organização pedagógica. Contrariamente, a maioria, 46,% dos respondentes assinala que a escola possui muita autonomia neste domínio, sendo que 41% (N=139) entendem que apenas se pode considerar como suficiente. De acordo com os indicadores de medida descritiva, a mediana, enquanto medida de tendência central corresponde ao suficiente (mediana= 3), e a média situa-se no 3,30. Na relação entre o *grupo a que pertence no CG* e a autonomia para a *organização pedagógica nos Agrupamentos de Escola*, o item nada da escala é assinalado por 0,7 % (% Total) dos representantes dos pais e/ou EE, docentes, não docentes e entidades da comunidade, respetivamente. A autonomia da escola, no *domínio da organização pedagógica*, para 3 dos representantes dos pais e/ou EE (2,2%) e 10 docentes (7,2%) são entendidas como sendo pouca. Ainda neste indicador da autonomia formal-legal, é apenas assinalado como

pouco por um dos representantes do município no CG. No que concerne aos dados obtidos verificamos que é o item da escala "muito" que recolhe a maioria percentual (n=64) correspondendo a 46% (% Total) dos casos. Contudo, a análise por grupo de origem no CG indica-nos os grupos, onde se regista a concordância, com a muita autonomia na organização pedagógica: docentes (43,6%), não docentes (52,9%), representantes da autarquia (75%) e alunos (66,7%). Por sua vez os elementos da comunidade, representantes dos pais e/ou EE e entidades cooptadas da comunidade entendem maioritariamente que apenas pode ser entendida como "suficiente".

Os resultados obtidos a partir da análise estatística descritiva univariada validou 139 frequências, no domínio da *organização curricular*, enquanto *possibilidade das escolas organizarem de forma diferenciada o currículo em função dos seus critérios pedagógicos* **(Apêndice VI, Tabela nº 73)**. O estudo das percentagens válidas para cada um dos itens usados na escala, permite-nos apurar que 7,2% (% Total) classifica como, nada a autonomia da escola na organização do currículo, e 17,3% entende que a escola tem pouca autonomia neste domínio. Contrariamente, ao indicador da organização pedagógica, os casos validados entendem, sobretudo, que a *autonomia de organização do currículo* é apenas "suficiente" (43,2%). Todavia 32,4% dos inquiridos assinalam que ao nível dos Agrupamentos de Escola há muita autonomia para a organização dos respetivos currículos. Por sua vez, as medidas de estatística descritiva obtida permitem-nos identificar indicadores descritivos de consecução da autonomia curricular, sendo que a mediana enquanto medida de tendência central (mediana = 3), indica que a capacidade para a escola organizar o currículo é apenas conseguida de forma suficiente. Para análise da *relação entre o grupo a que pertence no CG* e o indicador *organização do currículo,* procedemos à análise estatística bivariada (**Apêndice VI, Tabela nº74**). O item "nada" da escala é indicado por 10 dos inquiridos, correspondendo a 10% (% Total). Quanto ao item da escala pouco é assinalado por 17,3% (% Total) dos casos estudados. A maior percentagem das respostas obtidas situa-se no item "muito" para 46,0% (% Total) dos casos. Segundo análise estatística do *grupo a que pertence no CG* e *a organização do currículo,* 52,9% dos representantes do pessoal não docente e 66,7% dos alunos entendem que a escola tem muita autonomia na organização do currículo. Por sua vez, e ainda, segundo o grupo de pertença no CG, os representantes dos pais e/ou EE (46,2%,); docentes (40%,); município (58,3%,), e entidades da comunidade local (46,2%,) atribuem, apenas de suficiente, como grau de consecução no *domínio da autonomia de organização do currículo*. A análise vertical da tabela permite-nos ainda constatar que são, sobretudo, os

representantes dos professores que consideram que a escola não tem nenhuma (7,3%,) ou pouca (32,7%) autonomia para a organização do currículo nos respetivos agrupamentos.

Efetuamos a análise da questão A353 do inquérito por questionário aos membros do CG, referente à questão: Como classifica *a autonomia da escola no seu Agrupamento de Escolas no âmbito da autonomia curricular*. Foi utilizada uma escala de Likert com os itens: nada, pouco, suficiente e muito. No nosso estudo foram usados indicadores de estatística descrita, conforme a tabela nº (**Apêndice VI, Tabela nº75**). A leitura da tabela de frequências permitiu-nos determinar 139 (N=139) frequências o que se traduz em 100% das percentagens válidas (n=139). De acordo com os dados extraídos constamos que em 5% dos casos se entende que no agrupamento não existe articulação curricular. Verificamos ainda, que 7% considera que neste domínio a consecução da articulação curricular, nos respetivos Agrupamentos de Escola é considerada como pouca. Relativamente, à leitura por percentagens válidas, a maioria dos casos da amostra assinala a existência de autonomia curricular no agrupamento como "muita" para 46% (n=139), sendo que comparativamente, com o item "suficiente" a diferença é de apenas 4,3%. Quanto à medida de tendência central, a mediana, corresponde ao suficiente, conforme as percentagens cumulativas obtidas (mediana = 3) e a média percentual corresponde a 3,39.

Na análise da *relação entre o grupo a que pertence* no CG e o item *articulação curricular* procedemos à análise estatística bivariada **(Apêndice VI, Tabela nº 76**). No que se refere ao item "nada" da escala é referido por 7 dos inquiridos, correspondendo a 5% (% Total). Quanto ao item da escala "***pouco***" é indicado por 7,2% (% Total) dos casos estudados. A maioria percentual das respostas obtidas situa-se no item "muito" para 46,0% (% Total) dos casos. A correlação entre *grupo a que pertence no CG* e a existência de *autonomia curricular* 53,8% dos representantes Pais e/ ou EE e 46,2% das entidades da comunidade classificam-na como suficiente. Por sua vez, na análise do item "muito", percentualmente, é assinalado pela maioria dos docentes (43,6%); pessoal não docente (58,8%); representantes do município e alunos (66,7%), respetivamente. A análise vertical permite-nos ainda constatar que são os representantes dos professores que consideram que a escola não tem nenhuma (3,6%) ou pouca (14,5%) autonomia no domínio da articulação curricular.

A tabela de frequências para a questão A354: Como *classifica a autonomia da escola no seu Agrupamento de Escolas no âmbito da Gestão dos Recursos Humanos*, **(Apêndice VI, Tabela nº77)** permitiu apurar 139 frequências, correspondentes a 100% da amostra. A análise das percentagens válidas para cada um dos itens usados na escala permite-nos apurar que 2,2

% dos casos qualifica como, nada, *a autonomia da escola para gerir os recursos humanos*, sendo que 14,5% classifica-a como pouca. A maioria percentual dos inquiridos 44,2%, entendem a autonomia da escola em matéria de gestão de recursos humanos como suficiente, enquanto, 39,1% assinala como muita a autonomia da escola para gerir os recursos humanos. Relativamente, à mediana usada como medida de tendência central situa-se no item "suficiente" (mediana = 3), não obstante a média se situar em 3,20.

Para a compreensão deste indicador procedemos à análise estatística descritiva bivariada, para determinar a *relação entre o grupo a que pertence no CG* e o item *"A escola tem autonomia na gestão de recursos humanos***" (Apêndice VI, Tabela nº78)**. No que se refere ao item "nada" da escala é referido por 3 docentes correspondendo a 2,2% (% Total). Quanto à item da escala pouco, é indicado por 10 dos representantes dos pais e/ou EE (7,2%) o que equivale a 25,6% dos membros que integram este grupo no CG; 8 docentes (5,2) cujo valor percentual do grupo corresponde a 14,5%. Apenas um dos representantes da autarquia e um dos representantes dos alunos entende que a autonomia de gestão de recursos humanos na escola é entendida como "pouco". De igual modo, 41% dos pais da amostra entendem que neste domínio, a escola tem "muita" autonomia na gestão de recursos humanos, porém, são os representantes do pessoal não docente (47,1%) e da autarquia (58,3%) que de igual forma assinalam este item. Por sua vez, uma percentagem significativa dos docentes (45,5%), não docentes (52,9%), e entidades da comunidade local (76.9%) consideram que a gestão dos recursos humanos pela Escola apenas pode ser classificada como suficiente.

A tabela de frequências para a questão A355: Como classifica *a autonomia da escola no seu Agrupamento de Escolas no âmbito da Gestão dos Recursos Financeiros*, permitiu-nos **(Apêndice VI, Tabela nº79)** constatar a existência de 138 frequências, correspondentes a 99,3% da amostra. A análise das percentagens válidas para cada um dos itens usados na escala permite-nos determinar que 2,9 % dos casos qualifica como "nada" a autonomia da escola para gerir os recursos financeiros ou, pouca, segundo 24,6%. A maioria percentual dos inquiridos 45,7% qualificam a autonomia da escola em matéria de gestão de recursos financeiros como suficiente, enquanto, 26,8% dos inquiridos entende que a Escola possui, muita autonomia para gerir os recursos financeiros existentes. De acordo com a tabela de medida descritiva obtida constatamos que a mediana usada como medida de tendência central situa-se no item suficiente (mediana = 3), sendo que a média se situa em 2,96.

Na correlação entre *Grupo a que pertence no CG* e o indicador da autonomia: *gestão de recursos financeiros pelo Agrupamento de Escola*, na perspetiva dos membros da

comunidade, o item "nada" apresenta uma percentagem total de 2,9%, tendo sido assinalado por 1 representantes dos pais e/ ou EE (% Total = 0,7%) e 3 docentes (%Total = 2,2%). Relativamente ao item, pouco, é assinalado por 15 pais e/ou EE (10,9%); 13 docentes (9,4%). Este item é ainda assinalado por 3 elementos do Município, sendo os restantes distribuídos pelos restantes grupos da comunidade presentes no CG. A diferença percentual entre a totalidade dos casos que classificam a autonomia existente como "suficiente" e o "muito" é de 18,7%. A existência de uma autonomia da escola em matéria de gestão de recursos financeiros, apenas apresenta uma maior percentagem, relativamente ao grupo a que pertence, nos representes do pessoal não docente, sendo que comparativamente os restantes grupos posicionam-se sobretudo no item suficiente.

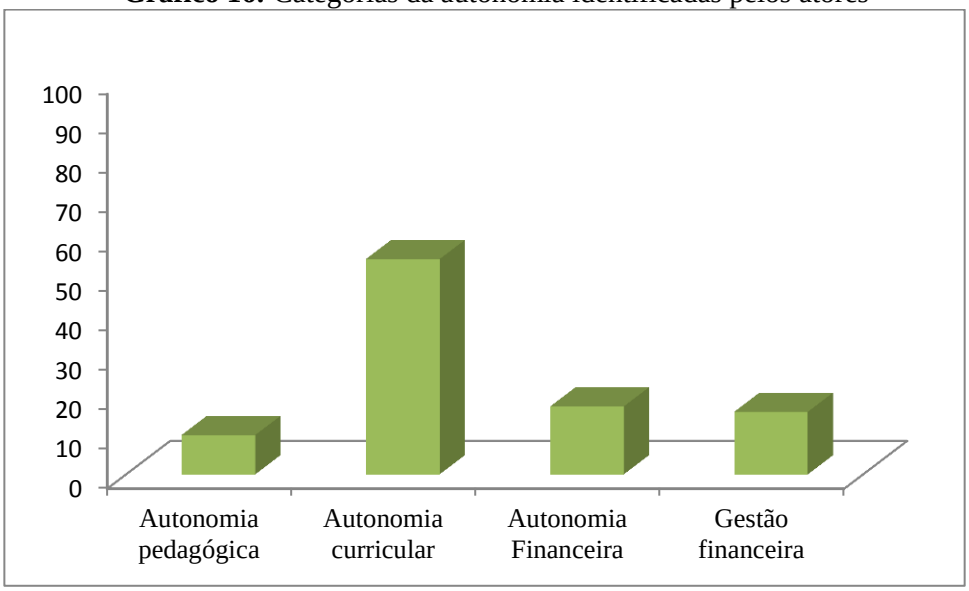
No que se refere à análise estatística da questão A536 do inquérito aos membros do CG: *A escola possui autonomia para o desenvolvimento de projetos*, permitiu apurar 139 frequências absolutas (casos válidos). De acordo com os casos 1,4%, referem-se ao item "nada". Para 5,1% dos casos (n=7) a escola tem pouca autonomia para o desenvolvimento de projetos, porém, para 25,4% dos casos, a Escola possui autonomia, suficiente, para o desenvolvimento de projetos próprios. A maioria percentual dos casos entende que neste domínio, a escola possui "muita autonomia", no desenvolvimento de projetos. A medida de tendência central, mediana, permite-nos concluir que neste indicador, a maioria dos inquiridos considera existir "muita" autonomia para o desenvolvimento de projetos pela Escola. Na correlação entre Grupo a que pertence no CG e o indicador, *dinamização de projetos*, leva-nos a constatar que todos os grupos, à exceção dos alunos assinalam o item "muito" como preferencial.

A autonomia relativa na perspetiva dos Diretores de Agrupamento de Escolas

Conforme a análise de conteúdo efetuado às entrevistas aos diretores dos Agrupamentos de Escola, em função da nossa matriz de análise, foram identificados os domínios em que a Escola sofre a ação de forças externas e da sua confluência no espaço interno **(Ver Apêndice VII, Tabela nº15)**.

Na análise categorial da autonomia, segundo o discurso dos DAE´s, obtiveram-se 326 referências, sendo que 211 (64,72%) são referentes ao domínio da autonomia relativa. Analogamente foram identificadas quatro categorias no domínio da autonomia relativa, a saber: Autonomia Pedagógica; Autonomia Curricular; Autonomia Financeira e Gestão Financeira. A análise estatística, por frequências relativas, permitiu-nos observar a sua preponderância percentual, conforme poderemos verificar através do **gráfico nº16.**

Gráfico 16: Categorias da autonomia identificadas pelos atores



Segundo o gráfico é no domínio da *autonomia curricular*, que se obteve o maior número de frequências relativas. De acordo com a análise efetuada constatamos que na subcategoria, *práticas de articulação curricular*, a articulação vertical apresenta 18,6% (n=115) no discurso dos atores.

Este domínio parece, simultaneamente, indiciar maior nível de concretização entre os diferentes ciclos, correspondendo aos objetivos subjacentes à construção de agrupamentos de escola verticais: Fazemo-lo do pré-escolar para o primeiro ciclo, fazemo-lo do 1º para o 2º ciclo (Entrevista, AA3).

Quadro 38: Autonomia Curricular

Práticas de articulação curricular	Articulação Vertical Articulação Horizontal Limitada na sua ação
Flexibilização e organização do currículo	Existência de práticas de flexibilização do currículo Inexistência de práticas de flexibilização do currículo
Constrangimentos na ação da Autonomia Curricular	Temporais Na efetivação da Articulação Vertical Na articulação do currículo Quadro legal do Pessoal Docente
Práticas colaborativas	Limitadas no trabalho entre pares

Uma articulação efetivada através da integração de elementos dos diferentes níveis de ensino: "As equipas fazem-se com elementos do pré ao 3º ciclo, a comissão de saúde tem elementos do pré ao 1º ciclo. Quando à constituição de equipas, as equipas do PE tem elementos dos três níveis e tem que se coordenar e articular", na construção de documentos internos. Porém registam-se constrangimentos ao nível de uma efetiva flexibilização

curricular. Para os atores, estes radicam na necessidade de tempo para efetuar a mudança, pois os tempos da escola, não se compaginam com os ciclos das reformas das políticas educativas:

> "Leva anos porque é preciso que os diversos agentes dos vários ciclos se conheçam, percebam as suas práticas e comecem a fazer outro caminho. Agora é preciso tempo. O caminho faz-se caminhando com diz o escritor, mas de facto, de facto na educação não há tempos rápidos...Ao mudar há perturbações" (Entrevista, AA4); necessidade de uma sustentabilidade na transversalidade Essa rotina tem que ser transversal e a transversalidade começa no pré-escolar" (Entrevista, AA2).

São ainda referidas as questões da profissionalidade docente como as práticas na sala de aula, ou de práticas colaborativas por oposição à colegialidade ou à balcanização da profissionalidade docente: "Não se relacionava nem aceitavam bem os colegas do 1º ciclo, o mal dos mundos estava no 1º ciclo, estavam no pré-escolar" (Entrevista, AA6). Por sua vez, no domínio da autonomia pedagógica (n = 23), de acordo com o valor das percentagens relativas obtidas (43,48%), os diretores consideram a sua existência, todavia, assente na competência técnico-pedagógica da escola (docentes).

Na categoria da *autonomia financeira* **(Quadro nº39)** nas entrevistas aos DAE´s (**Ver Apêndice VII, Tabela nº16**) foram consideradas 38 referências, sendo que a dependência ao orçamento de Estado representa 18,42% (n = 38). Efetivamente é assinalado que a gestão do Agrupamento é condicionada quer pelo sistema de financiamento quer pelas regras de gestão das respetivas verbas.

Quadro 39: Autonomia Financeira

Financiamento das Escolas – Orçamento do Estado Administração Central	•Dependência do Orçamento de Estado •Autonomia limitada na gestão das verbas
Receitas provenientes Município-Administração Local	•Transferências diretas do Município •Transferência indireta do Município- manutenção das escolas
Receitas próprias da escola	•Manutenção e funcionamento da Escola •Receitas insuficientes
Inexistência de Autonomia Financeira	

Por conseguinte, as receitas próprias das escolas, normalmente de aplicação não condicionada pelas rubricas orçamentais, são fortemente canalizadas para a manutenção e funcionamento das mesmas (26,32%; n = 10), e em menor percentagem para a dinamização de projetos e/ou atividades da Escola, pois como salientava um dos entrevistados: " Devo-lhe dizer que as escolas, por exemplo se não tivessem algumas receitas próprias, dádivas, vendas que faz nos três primeiros meses do ano não funcionava. Porque a água, a luz têm que ser pagas naqueles dias e são pagas com os dinheiros que as escolas arrecadam a fazer este tipo

de coisas" (Entrevista, AA6). Consequentemente a *Gestão Financeira* (n=35) das escolas, na perspetiva dos entrevistados, encontra-se presa a um sistema complexo e burocrático, designado sistema de compras públicas, condicionador da ação das escolas, ou como referia um diretor: "Nesta altura somos obrigados a ir às plataformas, qualquer coisa que queiramos comprar, temos que fazer um processo moroso e complicado" (Entrevista, AA3); onde a relação custo/benefício revela-se desadequada: "feito com regras que foram definidas há dois ou três anos atrás, o material informático (completamente desactualizado) são coisas que estão a avançar muito rapidamente. Isso aí tira e traz prejuízo para o funcionamento das escolas" (Entrevista, AA5). *A* ***recentralização da gestão financeira*** *por ação dos meios informáticos* torna os procedimentos de gestão, morosos e incapazes de dar respostas às escolas em tempo útil de forma à satisfação das suas necessidades e com uma qualidade adequada ao custo do produto: "Primeiro é o tempo e depois é a qualidade dos materiais. Não estou a pedir que me ponham nas escolas o melhor, percebe? Estou a pedir uma coisa que tenha uma relação qualidade/preço" (Entrevista, AA7).

Gráfico 17: Subcategorias - Gestão financeira



7.5.2 Autonomia construída - Domínio institucional e ação dos atores

Relativamente ao processo de *desenvolvimento institucional da autonomia*, enquanto ação dos membros da comunidade educativa, é entendida a partir da análise de conteúdo efetuado à questão aberta **A36** do inquérito por questionário, e simultaneamente, pela análise de conteúdo às entrevistas aos Diretores dos Agrupamentos de Escola, Vereador do Pelouro da Educação e Cultura e Presidente da Assembleia Municipal. Quanto à questão **A36** foram validados 64 casos correspondendo a 46,04% dos mesmos (n= 139). Na análise de conteúdo das respostas abertas dadas pelos casos, de acordo com a categoria "*Requisitos para a Autonomia da Escola*" foram identificados diferentes domínios cuja distribuição poderemos verificar através da tabela nº 3 **(Apêndice VIII).** De acordo, com as respostas apuradas é na

subcategoria da *Autonomia Financeira* que se obteve 20,31% das referências da categoria (n = 64). Do mesmo modo, *a seleção/contratação de docentes* 18,75% e a *gestão de recursos humanos* obteve 17,19% de referências.

A autonomia curricular enquanto instrumento de ação, na construção de uma autonomia da escola, ainda que subordinada à regulação macro do sistema é entendida como indicador para a concretização do PE do Agrupamento, pois como é referido por um conselheiro: "tendo em conta as directrizes gerais, ficaria à responsabilidade da escola estruturar o seu programa de ensino, de acordo com a realidade social e as necessidades dos alunos" (Caso nº 85, Inquérito por Questionário CG). De molde à triangulação de fontes recolhemos ainda os contributos da análise categorial efetuada a partir das entrevistas aos DAE's (**Apêndice VI, Tabela nº15**) onde consideramos 102 referências correspondendo a 31,29% (%Total, n = 326) e cuja síntese apresentamos no quadro seguinte.

Quadro 40: Instrumentos para uma Autonomia da Escola (Diretores)

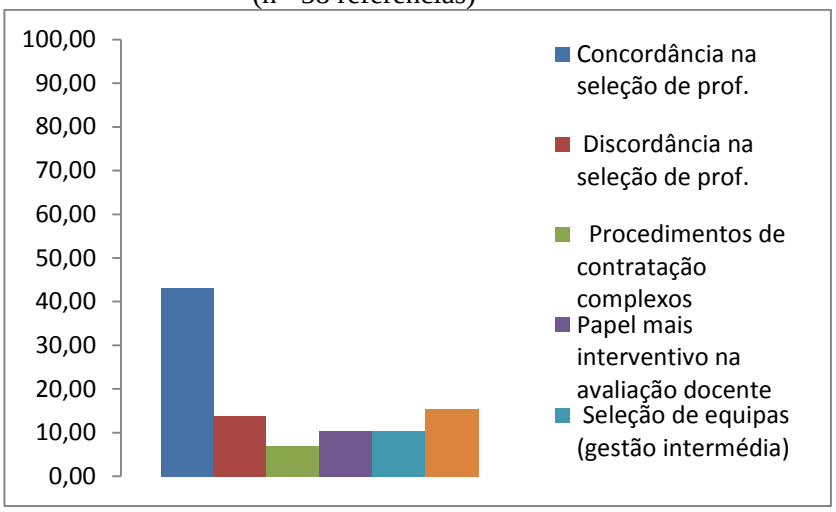
•Contratação de docentes	• Concordância • Discordância • Procedimentos de contratação complexos
•Domínio da gestão docente	• Papel mais interventivo na avaliação docente • Seleção de equipas (gestão intermédia) • Maior liberdade na gestão do crédito de horas

Legenda: Subcategorias obtidas a partir da análise das entrevistas aos diretores dos Agrupamentos de Escola.

Na análise de conteúdo efetuado às entrevistas aos DAE's são assinalados como *requisitos para Autonomia de Escola* pressupostos gestionários, tal como a *contratação de pessoal docente* entendido numa lógica de gestão. Esta conceção sofre a interseção de práticas gerencialistas ditadas numa lógica da eficiência, redução de custos e melhoria dos resultados dos alunos, resultante de um quadro global de atribuição de maiores responsabilidades às escola, ou mesmo aos diretores, como salientava um dos Entrevistados: "Eu defendo (a escolha das equipas) até porque nós somos responsabilizados até com os nossos bens pessoais em determinadas opções" (Entrevista, AA3). Por outro lado, a Escola parece entrecruzada por lógicas de ação contraditórias. Tal como referido anteriormente, as críticas aos procedimentos burocráticos referentes ao modelo de compras públicas desaparece, quando se transpõe para a contratação de docentes, entendido como instrumento de remediação e como "solução" para a melhoria dos resultados escolares, todavia, como salientado por um diretor, é manifesta a incapacidade da escola neste domínio: "As escolas não estão capacitadas para fazer a contratação de pessoal (...) Com o risco grave de cometerem ilegalidades, porque os diretores

e as secretarias não tem capacitação para isso, que é muito complexo" (Entrevista, AA6). Note-se que segundo os resultados da análise de conteúdo efetuada às entrevistas aos DAE's, *o controlo da ação das práticas e da profissionalidade docente* requerem um papel mais interventivo do diretor na avaliação dos professores (10,34%), bem como a possibilidade de *escolha das equipas ao nível da gestão*, especialmente, intermédia (10,34%). A maior *liberdade na gestão do crédito global de horas* é ainda referido como condição para uma maior autonomia de escola conforme se poderá verificar através do **gráfico nº 18.**

Gráfico 18: Condições para uma autonomia de escola.
(n= 58 referências)



A autonomia de escola requer uma conceção de escola como unidade de gestão, alicerçada numa gestão participada promotora de lideranças individuais e coletivas, bem como a mudança de uma cultura de autonomia individual para uma coletiva, logo a substituição de uma pedagogia coletiva para formas diferenciadas capazes do reconhecimento da autonomia dos sujeitos (Barroso, 1997, 1998b;). A gestão de recursos humanos e financeiros como a contratação de pessoal docente pelas escolas é defendido como condição na literatura para a autonomia de escola (Formosinho e Machado, 1998, 2000ª, 2000; Formosinho, 2000), pois permite a seleção dos recursos necessários para o desenvolvimento de um dado projeto. Porém, se a gestão de recursos é uma condição para a autonomia da escola, de igual modo o são as lideranças de topo e gestão intermédia, o que impõe uma reflexão quanto às formas de seleção e formação, destes.

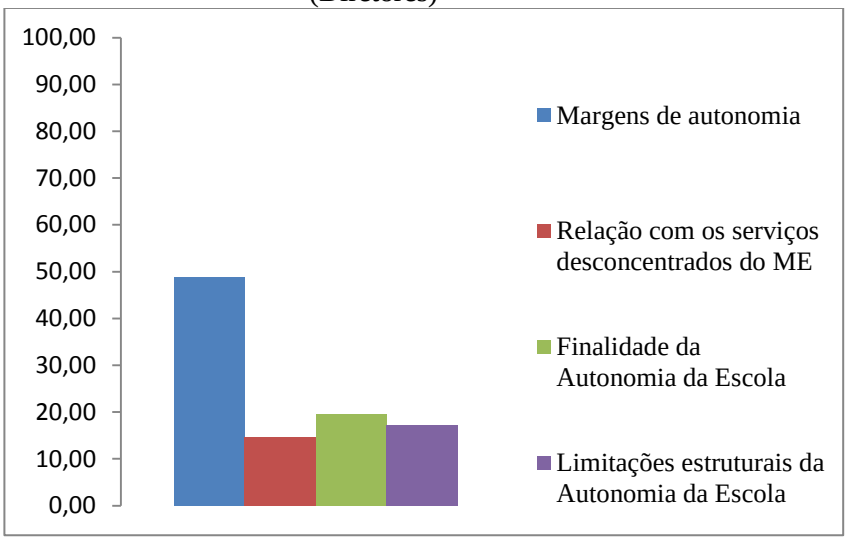
Por sua vez, *na análise das possibilidades da autonomia da escola*, no quadro de uma *autonomia relativa*, os atores sublinham *o potencial permitido nos meandros da lei* e simultaneamente a possibilidade da sua *afirmação junto dos serviços desconcentrados* do

próprio ME, designadamente a Direção Regional de Educação. Uma capacidade que ultrapassa o mero cumprimento normativo:

> "Eu acho que um diretor é um verificador da legalidade e para cumprir a legalidade não é preciso diretor. Há tanta gente que faz isso. Cumpre-se a lei, os serviços administrativos fazem. Acho que o diretor serve mesmo para encontrar a autonomia naqueles buraquinhos dos quadradinhos" (Entrevista, AA6).

Do mesmo modo, a relação com os serviços desconcentrados (DRE´s) é referida como uma menoridade na ação da Escola, mantendo e assegurando as relações tradicionais de dependência hierárquica, como salientado por um dos entrevistados, a propósito da possibilidade de extinção da DRE, enquanto serviço desconcentrado do Ministério que tutela a área da Educação "Se ficar o diretor regional, pode ficar um diretor mais pequenino, mas continua a existir a tutela, se ficar como apoio depende do tipo de apoio que dá, porque inicialmente foi criada para dar apoio" Entrevista, AA8).

Gráfico 19: Possibilidades na autonomia da escola (Diretores)



Legenda: subcategorias identificadas quanto às possibilidades de desenvolvimento da autonomia da escola, na perspetiva dos diretores

Na síntese da análise de conteúdo efetuada aos DAE's no que concerne às *possibilidades de ação da Autonomia* a construção do discurso surge estruturado de acordo com as subcategorias enunciadas no **gráfico nº 19.** Uma possibilidade jogada num contexto de perspetivas dicotómicas, como as próprias limitações estruturais relacionadas com os meios de que as escolas dispõem para a sua concretização.

7.6 A territorialização das políticas educativas do Concelho de Gondomar

De forma a validarmos a proposição: *No quadro da transferência de competências para os Municípios em matéria educativa, conforme o estabelecido pelo DL 144/2008, a*

consecução de políticas educativas, no território educativo Local é determinada pela ação dos membros da comunidade educativa nos seus diferentes contextos de ação, e de molde a responderemos às subquestões, objetivos gerais e específicos de investigação, consideramos duas dimensões distintas, conforme o nosso quadro teórico-concetual, nomeadamente a dimensão normativa (Formal - Legal) e a ação do território educativo da comunidade, ou seja das lógicas presentes, no quadro de uma territorialização de políticas educativas, enquanto espaço de conciliação e articulação da autonomia da escola e do próprio Local. Assim, de forma a responder ao nosso objetivo geral - *Identificar os modos e espaços de participação da comunidade capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola articulada com o espaço território educativo do concelho,* efetuamos a decomposição dos objetivos específicos traçados para esta proposição:

- Avaliar o grau de adequação das competências descentralizadas para a autarquia na perspetiva dos atores.
- Analisar a ação dos agrupamentos e da autarquia no quadro de transferências de competências atuais.
- Identificar modos e espaços de articulação no território educativo municipal.

Uma análise estabelecida a partir das variáveis apresentadas no quadro nº41.

Quadro 41: Modelo de Análise – Territorialização das políticas

Dimensões	Variáveis
A ação Normativa (Formal – legal)	Descentralização de competências para o município em matéria educativa (**A411 a A416; A42)** Desconcentração de competências do Município – Agrupamento (Entrevistas aos diretores, **Q16, Q18); Vereador e Presidente da AMG**
A ação no território educativo da comunidade	- Medidas de territorialização das políticas educativas -A carta educativa e o PEM como instrumentos da política educativa do concelho. Finalidade da territorialização das políticas educativas **(Entrevista Vereador CMG e Presidente da AM) e (Q2)**

7.6.1 A ação Normativa (Formal – Legal)

A análise desta dimensão considera os aspetos normativos estabelecidos no quadro legal em estudo, nomeadamente das competências em matéria educativa, descentralizadas para o Município. De acordo com as variáveis estabelecidas, os dados obtidos bem como a apresentação de resultados irá ser efetuada através da triangulação de fontes, nomeadamente

das respostas obtidas no Inquérito por Questionário aos membros do CG, e simultaneamente, pela análise de conteúdo efetuado às entrevistas aos Diretores dos Agrupamentos de Escola **(Ver apêndice VII, Tabela nº17)**, Vereador do Pelouro da Educação e Cultura do Concelho de Gondomar e ao Presidente da Assembleia Municipal **(Ver Apêndice IX, Tabela nº3)**, observando o domínio Formal-Legal da autonomia: *Descentralização de competências para o município em matéria educativa*, bem como a *desconcentração de competências do Município para os Agrupamentos de Escola*.

a)Descentralização de competências para o município em matéria educativa

De acordo com o princípio da descentralização, designadamente do princípio da distribuição de poderes e no âmbito da territorialização de política educativa, consideramos o DL n.º 144/2008 que estabelece o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação. Na análise desta variável foram observadas as questões do Inquérito por Questionário A411 a A416, bem como a análise de conteúdo efetuado às entrevistas aos Diretores dos Agrupamentos de Escola, Vereador do Pelouro da Educação e Cultura do Concelho de Gondomar e ao Presidente da Assembleia Municipal. No Inquérito por Questionário aos representantes do CG partimos do enunciado*: A descentralização de competência para o Município melhorou o funcionamento das escolas,* seguido de um conjunto de afirmações, de forma a serem respondidas através de uma escala de medida com os itens nada, pouco, suficiente e muito.

Para a análise do indicador, *obras e manutenção do Parque Escolar,* na variável *descentralização de competências* (Questão A411) foi utilizada uma escala com os itens *nada, pouco, suficiente e muito.* A realização de uma análise estatística univariada permitiu-nos a obtenção de uma tabela **(Apêndice VI, Tabela nº83)** com 137 frequências absolutas, sendo que 1,4% (n=2) correspondem a questões não respondidas. A análise da tabela de frequências evidência que para 6,6% dos casos o grau de concretização corresponde a nada, sendo que 19,7% (n = 27) consideram existir *pouca* melhoria nos aspetos relacionados com a conservação ou construção de novos equipamentos. A maioria percentual dos casos entende que a ação do município, neste domínio, tem contribuído em muito, para a melhoria dos equipamentos, todavia a medida de tendência central indica-nos que o grau de concretização é apenas suficiente, de acordo com as frequências absolutas validadas. Analogamente, foi observada a relação entre grupo a que pertence no CG e o indicador, o*bras e manutenção do parque escolar pela CM,* recorrendo à análise estatística bivariada **(Apêndice VI, Tabela nº84)**. Na análise vertical da tabela, o item nada, é assinalado sobretudo pelos Pais (10,3 %

Grupo), representantes da comunidade (7,7% do Grupo) e 5,5% dos docentes. Comparativamente, 19,6% (% Total) refere que em matéria de o*bras e manutenção do parque escolar pelo município,* o grau de melhoria é "Pouco". Salientamos que este indicador no item pouco é, ainda, indicado por 35,9% de pais e/ou EE; 12,7% docentes e 25,9% referente ao pessoal não docente.

O item muito comparativamente com os resultados observados pelo grupo a que pertence no CG, é sobretudo mencionado pelos representantes do Município (91,7%), entidades da comunidade (58,3%) e pelos alunos (66,7%). A maioria percentual dos professores (49,1%) considera-o suficiente e a maioria percentual dos pais 35,9% entende que a ação do município se carateriza como pouco em matéria de obras e equipamentos escolares efetuados no Concelho.

O indicador *componente de apoio à família* remete para as questões de prolongamento de horário e da ação social escolar na educação pré-escolar. A execução de uma análise estatística descritiva univariada (Apêndice VI, tabela nº83) permitiu determinar 138 frequências absolutas (casos válidos), sendo que 0,7% (n=1) correspondem a questões não respondidas. A leitura da tabela de frequência indica que o item muito obteve a maioria percentual das respostas (41,6%) com uma diferença de 2,2%, relativamente, ao item suficiente. Na análise da relação entre o *grupo a que pertence no CG* e o grau de melhoria em *matéria da componente de apoio à família na educação pré-escolar* o item, nada, é referido por 7,3% dos docentes; 12,5 % dos representantes dos funcionários; e 5,1% dos pais e/ou representantes da comunidade. Ainda neste indicador 30,8% dos elementos da comunidade e 33,3% dos alunos entende-o como pouco. Por sua vez, para a maioria percentual dos casos pertencentes aos funcionários (43,8%); representantes da autarquia (100%); entidades da comunidade (61,5%) e alunos (66,7%) entendem como sendo muito a melhoria registada no indicador supracitado. Comparativamente para os pais (41,0%, n=39) e docentes (58,2%, n=55) a adequação do indicador na melhoria da escola, apenas pode ser entendida como suficiente. Analogamente a mediana indica-nos como suficiente, as medidas no domínio da *componente de apoio à família*, no âmbito do quadro de descentralização de competências para o Município no indicador.

Por sua vez, a análise estatística do indicador *funcionamento e gestão das cantinas escolares*, identificou 138 frequências, correspondendo a 99,3% de percentagens dos casos em estudo **(Apêndice VI, Tabela nº87)**. A análise das percentagens válidas, para cada um dos itens usados na escala, permite-nos apurar que 5,1% considera que não se registaram

melhorias (nada) e 13,8% dos respondentes entende que a ação do município, neste domínio, é entendida como pouco. Para, 42,%, a melhoria do indicador traduz-se apenas em suficiente. Segundo os indicadores de medida descritiva, a mediana, enquanto medida de tendência central corresponde ao suficiente (mediana= 3), sendo que a média se situa no 3,15.

Para o estabelecimento da relação entre o grupo a que pertence no CG e o grau de melhoria em matéria da componente de gestão e funcionamento de cantinas escolares procedemos à análise estatística descritiva bivariada. Na análise do indicador constamos que a maiorias das respostas percentuais obtidas situa-se no "suficiente" (39,1% = % Total) e no "muito" (39,1% = % Total). Segundo o *grupo a que pertence* 41% dos Pais; 50,9% dos professores e 43,8% dos funcionários indicam que nesta matéria, a ação do Município apenas se pode considerar como *suficiente*. No que se refere aos representantes do Município (91,7%) e entidades da comunidade (61,5%) entendem que este indicador se traduz em "muito", ao nível do funcionamento deste serviço nas escolas.

Relativamente ao indicador da *descentralização de competências para o município em matéria de desenvolvimento de Atividades extracurriculares – AEC,* nomeadamente da implementação das atividades extracurriculares nas escolas do 1º ciclo, constitui-se como principal argumento da descentralização em matéria educativa para os municípios, durante o ministério da então, ME Dª Maria de Lurdes Rodrigues. Segundo os resultados na análise de dados registaram-se 138 frequências absolutas (casos válidos), sendo que 0,7% (n=1) corresponde a uma questão não respondida do grupo dos docentes). Segundo os resultados obtidos verificamos que uma percentagem de 2,2% considera que este indicador em nada se traduziu em melhoria nas escolas, ou pouco para 11,6% (n = 16), dos inquiridos. A maioria dos casos, 52,2% (% válidas) considera o grau de consecução nesta matéria como muito, sendo que comparativamente 34,1% entende, que apenas se pode considerar de suficiente. Por outro lado, e conforme os indicadores de medida descritiva, constatamos que a medida de tendência central definida pela mediana corresponde ao muito (mediana = 4).

Na análise da *relação entre o grupo a que pertence no CG* e o *grau de melhoria em matéria de desenvolvimento de atividades extracurriculares no 1º ciclo*, o item "nada" é referido, respetivamente, por 0,7% dos docentes; dos representantes dos funcionários e dos pais. Conforme os resultados, da análise do desenvolvimento de atividades extracurriculares é apenas entendida como "pouco" para 28,2% dos pais e/ou EE; 7,3% dos professores e por um aluno. Por sua vez, para a maioria percentual de todos os elementos da comunidade: Pais 43,6%; docentes 49,1%; Não-docentes 50%; Representantes da Autarquia (100%) e

Comunidade Local (61,5%) entendem que neste indicador se considera haver "muita" melhoria, ao nível do funcionamento dos estabelecimentos de ensino do 1º ciclo neste âmbito.

A questão A415 do Inquérito por Questionário aos membros do CG, visa determinar no âmbito de transferência competências da Administração Central para o Município, *o grau de adequação em matéria de atribuição de verbas para a Ação Social Escolar no 1ºCiclo e na Educação Pré-Escolar*. A estatística univariada permitiu-nos a obtenção de uma tabela de frequências com 138 frequências absolutas (99,3%), sendo que 0,7% (n=1) correspondem a questões não respondidas (**Apêndice VI, Tabela nº90**). Segundo os resultados obtidos, verificamos que 5,1% considera que neste domínio não se registou qualquer melhoria nas escolas (nada), todavia 15,2% (n = 21) consideram, como pouco, a atribuição de SASE (auxílios económicos para livros, material, cantina e suplemento alimentar) ao 1º Ciclo e Educação Pré-Escolar (Prolongamento de horários, Cantina, Suplemento Alimentar). A diferença percentual entre o item "muito" e "suficiente" é apenas de 1,5%. Pela análise dos indicadores de medida descritiva, observa-se que a medida de tendência central definida pela mediana corresponde a suficiente, sendo que a média se situa nos 3,14. Na análise da relação entre o grupo a que pertence no CG e o grau de atribuição de auxílios económicos são sobretudo os representantes do pessoal não docente (62,5%), do município (75%) e entidades da comunidade (61,5%) onde a maioria percentual no item "muito" é assinalada. Os representantes dos pais e/ou EE (48,7%) e os representantes dos professores (49,1%) consideram que neste indicador a prestação do município, através da ação da autarquia apenas pode ser entendida de suficiente.

A *descentralização de competências para o município em matéria de pessoal não docente* (Técnicos operacionais, administrativos e/ou outro pessoal técnico), constitui um indicador relevante no quadro de transferência de competências. A análise estatística univariada permitiu-nos a obtenção de uma tabela com 139 frequências absolutas (**Apêndice VI, Tabela nº92**). O tratamento estatístico permitiu-nos apurar que 5 % dos casos refere que não se registaram melhorias (nada) e, 23% considera que este domínio se traduziu em pouco, ao nível da melhoria do funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Relativamente, ao item suficiente (36,7%) e muito (35,3%) regista-se apenas uma ligeira diferença de valores, e conforme os indicadores descritivos verificamos que o grau de melhoria, no indicador, *colocação de pessoal não docente nas escolas apenas se traduz em suficiente*.

Na relação entre o grupo a que pertence no CG e o grau de melhoria em matéria de colocação pessoal não docente nas escolas no que se refere ao item nada é referido por 2,6%

dos pais; 5,5 % dos docentes; 23,1 % das entidades representativas da comunidade. Conforme os resultados do presente estudo apenas os representantes da comunidade (53,8%) e do município (91,7%) apresentam uma maioria percentual no item muito. Os representantes dos professores (47,3%) e os não docentes 58,8% assinalam que neste domínio, *a atribuição de funcionários às escolas* é entendida como suficiente, sendo que para *43,6% dos pais a colocação de pessoal não docente nas escolas é considerada como pouco.*

A descentralização de competências na análise de conteúdo aos atores do território educativo

Conforme os resultados da análise categorial efetuada às entrevistas, no que concerne à *descentralização de competências para o Município* e como se poderá constatar através da tabela nº 17 **(Apêndice VII)** e tabela nº3 **(Apêndice IX**) foi possível identificar na categoria: *Descentralização de competências para o Município*, 9 referências nas entrevistas aos diretores e 7 nas entidades do Município (Vereador e Presidente da Assembleia Municipal). O grau de concordância com a aplicação da medida foi total, à excepção de uma referência na análise das entrevistas DAE's, onde o presente modelo pode induzir a administração municipal ou seja, numa municipalização da educação:

> "Eu acho que faz sentido ser da escola, porque nós é que conhecemos os alunos, nós é que sabemos as situações, porque se nós vamos a querer que o município e a câmara fiquem com tudo isto, sabe o que vai acontecer? Vai acontecer aquilo com que estamos a lutar agora contra, que é: Uma única secretaria no concelho. Onde tudo se vai centralizar" (Entrevista, AA7).

As referências na categoria revelam ainda concordância total com a descentralização de competências para a Administração Local, enquanto potencial de melhoria na prestação do serviço público de educação: "Eu acho que constitui uma grande oportunidade, não só para mudar, digamos as condições de ensino/aprendizagem e daquilo que deve ser a qualidade da prestação da educação" (Vereador do Pelouro da Educação e Cultura). Segundo as subcategorias de análise, é ainda salientado a *necessidade de definição de parâmetros mínimos no cumprimento das competências* descentralizadas nos Municípios, pois como referia o Presidente da Assembleia Municipal: "Não conheço todos os municípios, sei que há muita heterogeneidade à escala nacional e faria até falta um plano de garantia de qualidade mínima nos recursos educativos que são afetos à educação" (Entrevista, PAM).

Na análise das competências descentralizadas para o município, em alguns domínios, constata-se a *sobreposição de mandatos*, a este propósito refira-se a questão da *gestão de recursos humanos*. Neste domínio, e no quadro atual de transferência de competências para o Município, o pessoal não docente (Técnicos Operacionais, Pessoal Administrativo) integra os

quadros do pessoal da autarquia, enquanto a colocação e gestão do pessoal docente ou pessoal com funções técnico-pedagógicas (Psicólogos, Assistente Social, Animador Sociocultural), permaneceu sob a tutela do Ministério da Educação. Do mesmo modo, também nos Agrupamentos TEIP, ou em Agrupamentos/Escolas com Contratos de Autonomia e de acordo com os termos dos referidos contratos, é possível proceder a contratações de pessoal (DL n.º 144/2008, artigo 6.º, nº4). A sobreposição de mandatos verifica-se ainda, ao nível dos *procedimentos administrativos e de gestão do pessoal não docente*. Em Escolas do Ensino Básico os procedimentos administrativos e o vínculo laboral pertencem ao âmbito da administração local (Município), porém nas Escolas Secundárias é mantido na tutela do Ministério da Educação. Consequentemente em Agrupamentos de Escola, ou Mega Agrupamentos com diferentes níveis de ensino, coexistem regimes jurídicos distintos, o que acarreta claras implicações na vida das escolas:

> "Atrapalha muito ao diretor gerir um espartilho de serviços tutelados por várias entidades. Atrapalha. Por exemplo, eu tenho aqui o pessoal não docente da secundária pertence ao ME, o antigo agrupamento pertence à autarquia ou é uma coisa ou outra (...). Um corpo pertencente a duas entidades torna-se complicado (...) como é que gerimos isto?" (Entrevista, AA4).

b) Desconcentração de competências do Município para os Agrupamentos de Escola.

Para o estudo desta variável recorremos à análise de conteúdo efetuada às entrevistas dos diretores de Agrupamentos de Escola, bem como ao Vereador do Pelouro da Educação e Cultura, responsável pela área da educação e ao Presidente da Assembleia Municipal e, também membro do Conselho Municipal da Educação. Como referido na definição da nossa matriz teórico concetual, na análise dos processos relativos ao domínio formal-legal, designadamente da *descentralização administrativa e técnico-funcional*, impõe-se determinar conforme os objetivos de investigação, as relações estabelecidas neste quadro, entre os diferentes atores educativos, no espaço território educativo do município. Por conseguinte, e conforme já referido, a delegação de competências, através da *desconcentração* significa que na prática o poder permanece no controlo do delegante. Na análise da relação Município – Agrupamento, podemos identificar os domínios em que esta *relação jurídico-administrativa* se encontra presente, e que iremos analisar a partir de três subcategorias distintas. Esta abordagem poderá constituir-se como um novo contributo na compreensão da problemática em estudo.

Na análise da categoria consideramo-la a partir de três subcategorias distintas, e que passamos a explicitar: *i) desconcentração de competências nos Diretores de Agrupamento de*

Escolas (DAE´s); ii) relação hierárquica (Autarquia - DAE´s); iii) eleição do diretor pelo CG e a relação hierárquica (delegante e delegado da competência desconcentrada), conforme se poderá verifica na **tabela nº 4.**

Tabela 4: Desconcentração de competências para os diretores

			DAE's		Entidades	
			n =	%	n =	%
Competências dos DAE's	Recursos Humanos	Manutenção das EB e da Educação Pré-Escolar	***5***	22,73	***2***	11,11
		Pessoal não docente	***14***	63,64	***3***	16,67
		Professores de Atividades Extracurriculares	***0***	0,00	***2***	11,11
		Pessoal técnico	***2***	9,09	***7***	38,89
	Financeiros	Transferência de verbas para manutenção das escolas do EB e do Pré-escolar	***1***	4,55	***3***	16,67
		Transferência de receitas para as Escolas	***0***	0,00	***1***	5,56
		Transferência de Verbas para o SASE	***0***	0,00		0,00
			22	**100,00**	**18**	**100,00**
Relação hierárquica	Relação Município-DAE	O município não interfere nas competências desconcentradas	***10***	21,28	***5***	26,32
		Abertura e diálogo	***10***	21,28		0,00
		Proximidade	***11***	23,40	***5***	26,32
		Cooperação institucional	***3***	6,38	***2***	10,53
		Parceiro	***13***	27,66	***4***	21,05
		Receio de uma "Municipalização"		0,00	***3***	15,79
			47	**100,00**	***19***	**100,00**
Eleição do diretor pelo CG	Subordinação hierárquica	Concordância	***2***	8,70	***4***	66,67
		Discordância	***14***	60,87	1	16,67
		Representatividade limitada do Município	***2***	8,70	***1***	16,67
		Potenciador de um modelo ambíguo	***5***	21,74	***0***	0,00
			23	**100,00**	***6***	**100,00**

Construído a partir da análise categorial às entrevistas aos diretores, Entidades: Vereador do Pelouro da Educação e Cultura e Presidente da Assembleia Municipal **(Apêndice, VII e IX)**.

De acordo com triangulação efetuada a partir das diferentes fontes e conforme os dados, obtivemos 92 referências nas entrevistas aos diretores e 43 referências nas entrevistas às entidades do Município, neste domínio.

i) Desconcentração de competências nos Diretores de Agrupamento de Escolas

Na desconcentração de competências para os Diretores dos Agrupamentos, consideramos a subcategoria: ***desconcentração da gestão de recursos humanos e financeiros***. Conforme a tabela nº14 poderemos elencar os domínios de ação identificados pelos atores, neste entrecruzar de relações hierárquicas distintas:

- Grau de satisfação com a colocação do pessoal não docente: "Pela primeira vez, o rácio não docente foi cumprido em todas as escolas. Em todas as escolas. Não é. Portanto a nossa autarquia tem funcionado muito bem a esse nível" (Entrevista, AA1);
- Manutenção das Escolas Básicas e de Educação Pré-Escolar (22,73%).
- Quanto ao pessoal técnico, no qual se incluem os professores de atividades extracurriculares (AEC) a tutela pedagógica é assumida pelos Agrupamentos de

> Escola ainda que, o vínculo administrativo seja da competência dos serviços do Município.

Na perspetiva dos diretores são *comprovadas as vantagens da desconcentração de competências,* especialmente quanto à *gestão de recursos disponibilizados às escolas* nos diferentes domínios de atuação, nomeadamente a manutenção, reparação de equipamentos, transferência de verbas para os Serviços de Ação Social Escolar (SASE) ou funcionamento das Escolas. No que se refere às *Atividades Extracurriculares e gestão dos docentes de AEC* a coordenação pedagógica é efetuada pelos Agrupamentos de Escolas onde se integram, sendo que os procedimentos administrativos são assumidos pela Autarquia: "Nós sempre assumimos que a coordenação educativa, a tutela pedagógica e a coordenação era feita pelas escolas e portanto, inclusivamente esses professores devem enquadrar-se nos departamentos respetivos de cada uma das escolas e pedimos também sempre a informação, relativamente à avaliação e essa é que conta" (Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

ii) Desconcentração e a relação Município e Diretores de Agrupamento de Escolas

Segundo a subcategoria: *Desconcentração e relação Município e Diretores de Agrupamento de Escolas* efetuamos a análise do indicador no quadro vigente de *descentralização de competências para o município*. Conforme a análise categorial efetuada ao discurso das fontes e patentes nas entrevistas, identificamos os indicadores capazes de contribuírem para a clarificação desta relação. Na perspetiva de ambos os grupos de entrevistados é salientada *a não interferência do Município* no que concerne às competências desconcentradas nos diretores dos Agrupamentos de Escola (conforme as expressas na subcategoria *gestão de recursos humanos e financeiros*), o que é visível no discurso dos diretores: "Não faz nenhum controlo a não ser a passagem das verbas e depois também confiança da prestação de contas. Deixa as escolas trabalharem numa forma que eu acho bastante autónoma" (Entrevista, AA5); ou no que se refere ao *acompanhamento da ação do pessoal não docente* colocado nas escolas:

> "Faz todo o sentido que seja a escola porque é no dia-a-dia que a escola verifica se o pessoal não docente cumpre ou não com aqueles objetivos, com aquelas competências que nós delineamos, porque isto é assim. É uma transferência de competências, mas depois a escola também tem autonomia para decidir perante aquilo que é a sua realidade, que tipo de objetivo vai aplicar ao nosso pessoal docente que de certeza serão diferentes do agrupamento ao lado, penso eu" (Entrevista, AA7).

Quanto aos *procedimentos de gestão nos Agrupamentos de Escolas* é salientado pelos entrevistados: "Procuramos não interferir na gestão do dia-a-dia" (Vereador do Pelouro

da Educação e Cultura". Na análise categorial são ainda identificadas indicadores de *abertura e diálogo* (21,28%, n= 47), ou mesmo de *parceria* como evidenciado na análise categorial das entrevistas aos DAE´s (27,66, n= 47), bem como às entidades do Município (21,05, n= 19), "Também temos um bom relacionamento com a autarquia acho sempre importante nesta situação de gestão manter diálogo proactivo e não reativo, não é?" (Entrevista, AA8). Na perspetiva do Vereador, é analogamente salientado o papel de parceria dos restantes atores educativos, designadamente direções dos Agrupamentos de Escola, bem como as respetivas Associações de Pais:

> "Felizmente é bom que se diga que também temos bons parceiros, temos excelentes direções de escolas e de agrupamentos, temos excelentes professores, temos uma federação de um movimento associativo de pais também muito interventivo e temos um movimento associativo de pais que também é muito pujante" (Entrevista, Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

Segundo as percentagens obtidas na categoria, também é expresso o sentido de *proximidade*, enquanto, indicador da relação entre os Agrupamentos e os representantes da Autarquia. Uma proximidade que na perspetiva dos DAE's (23,40%, n=47) se verifica quer através dos representantes da autarquia no Conselho Geral quer do próprio Vereador do Pelouro: "Acho que a autarquia é um parceiro privilegiado da escola e portanto, falo quer a nível da junta de freguesia, quer a nível da pessoa que representa a vereação, portanto temos um trabalho de grande proximidade, de grande abertura em que eu vejo vantagens" (Entrevista, AA6). Esta ação traduz-se numa *relação de reciprocidade*, na perspetiva do Vereador do Pelouro da Educação e Cultura: "Julgo que nós temos já algum tempo, cerca de três anos na gestão no âmbito do processo de transferência de competências e julgo que de fato tem sido significativo e notório o interesse que teve para o município esta gestão próxima das pessoas e das escolas". Segundo os resultados da nossa investigação os diferentes atores, pese embora, a relação estabelecida administrativamente (*delegação de competências – desconcentração*) entendem não estar perante uma relação hierárquica, mas de *parceiros do ato educativo*. Desta forma a *cooperação interinstitucional*, no plano local torna possível uma (re)construção da educação, não enquanto atributo exclusivo de professores, alunos e pais, mas enquanto política social determinada pelo território educativo Local – o Município. Não obstante, a relação e o vínculo jurídico estabelecido pela desconcentração de competências *não condicionar a relação entre os diferentes interlocutores*, no caso do nosso objeto de estudo, todavia no discurso dos entrevistados verificasse o receio de uma *municipalização da educação*: "O que eu sinto é que as escolas, mesmo dizendo em Gondomar, as escolas até

funcionam bem com esta vereação, com este executivo, mas tem sempre muito receio daquilo que se chama municipalização da educação" (Entrevista, Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

iii) Eleição do diretor pelo CG - Subordinação hierárquica

Decorrente do próprio modelo de gestão presente no DL 75/2008, bem como pelas alterações produzidas pelo DL 137/2012, a seleção do diretor pelo CG, associado à descentralização de competências em matéria educativa para o município, acrescenta novos elementos no debate no processo a que chamamos *desconstrução de uma tríplice relação: Escola, Administração Central e Administração Local* **(ver Tabela nº5).**

Tabela 5: Limitação da ação do diretor

	DAE		***Ent. Municip.***	
	n =	***%***	***n =***	***%***
Concordância	*2*	*8,70*	*4*	*66,67*
Discordância	*14*	*60,87*	*1*	*16,67*
Representatividade limitada do Município no CG	*2*	*8,70*	*1*	*16,67*
Potenciador de um modelo ambíguo	*5*	*21,74*	*0*	*0,00*
Total	***23***	***100,00***	***6***	***100,00***

Legenda: DAE (Diretores de Agrupamentos de Escola); Entidades Municipais (Vereador do Pelouro da Educação e Cultura; Presidente da Assembleia Municipal e Membro do CME).

Na tabela nº5 poderemos observar as frequências absolutas e relativas resultantes da análise categorial efetuada às entrevistas aos diretores e entidades do Município. Na *relação entre a desconcentração de competências para o Agrupamento* e a *seleção de um diretor*, efetuada por um CG, onde se encontram os representantes do Município, sendo que, eles próprios se constituem como entidades que ocupam o cargo por delegação de competências, direta da respetiva vereação da educação, impõe, consequentemente a necessidade da compreensão desta categoria a partir do discurso dos seus atores.

A análise categorial às entrevistas aos diretores dos Agrupamentos de Escola permite-nos constatar, que estes *entendem não existir limitação à sua ação* (60,87%) pela autarquia, por outro lado, é referido que a *representação no Município no CG é limitada, pelo que não influência a ação das escolas*:

> "A autarquia não tem implicação direta. Os pais são designados pelos próprios pais, os professores formam listas no interior da escola, não é? Portanto, corre sempre riscos como tudo, não é? Mas é assim, cabe também ao resto do Conselho Geral estar atento e não deixar que isso aconteça" (Entrevista, AA1).

Na perspetiva do Vereador, a questão coloca-se numa *dimensão democrática e no quadro de uma separação de funções:* "Eu acho que tem que haver em qualquer processo democrático, tem que haver também maioridade e uma mentalidade aberta e uma boa formação por parte das pessoas" (Vereador do Pelouro da Educação e Cultura). Por outro lado, a *desconcentração de competências* pode constituir-se como constrangimento, ainda que colocado hipoteticamente: "Vamos supor até que os dois protagonistas não se entendem, que a Câmara não gosta deste diretor e que este diretor não gosta da Câmara. É uma das questões que toda a gente levanta quando pensa em descentralizar para as Câmaras" (Entrevista, AA6). Nesta ação e no domínio das *possibilidades de controlo da ação do diretor a partir do CG*, não podemos deixar de referir as questões relacionadas com *o* ***mandato*** e a ***legitimidade*** da participação, pelo que a existência de instrumentos de ação como o *Conselho Municipal da Educação* pode constituir-se como *verdadeiro espaço de participação* e *definição das políticas educativas do Território do Concelho:*

> "Pois isso aí é outro problema. Eu nunca concordei com a solução de no Conselho Geral haver representações do poder autárquico. Eu acho que o poder autárquico tem que estar noutra sede, que não nos conselhos gerais dos municípios, acho que não deviam estar lá" (Presidente da Assembleia Municipal.

7.6.2 A ação dos atores no território educativo da comunidade

De acordo com o nosso posicionalmente teórico a não-aceitação de um Agrupamento de Escolas, entendido numa mera dimensão espacial ou unidade administrativa, mas como verdadeiras redes educativas, e entendendo que o território educativo, corporizado no conceito de *Agrupamento de Escolas é um espaço Local de intervenção socioeducativa* logo, constitui-se como espaço de ação "social, política, cultural e simbólica" (Ferreira, 2000, p. 145). Por outro lado, a participação dos diferentes intervenientes da comunidade no CG, enquanto espaço de ação política da própria comunidade no Agrupamento de Escolas, fundamenta-se em *lógicas de acção* distintas ou seja, os objectivos, finalidades e metodologias devem radicar em maior ou menor grau nas respetivas comunidades locais. Nesse sentido, a participação do Município, de acordo com o quadro determinado pela legislação de base no presente estudo, impõe-nos a sua compreensão.

De acordo com a análise categorial efetuada às entrevistas semidiretivas, realizadas no âmbito do presente estudo, na análise dos pressupostos que fundamentam a *legitimidade da participação do Município no Conselho Geral*, a partir do discurso dos atores identificamos como subcategorias:

- Uma legitimidade fundada na eleição dos órgãos autárquicos (executivo da autarquia), logo mandatados pela comunidade, segundo 14,29% das referências obtidas nas entrevistas aos diretores de agrupamento de escolas e 18,75% na perspetiva das entidades políticas do Concelho;
- Uma participação fundada na necessidade de resposta às necessidades do território educativo do concelho (Plano Local), e preocupações com a necessidade de melhoria do serviço público da educação, isto é numa lógica de eficácia, conforme entrevista aos diretores dos agrupamentos com 19,05% e das entidades do município com 12,5% das referências obtidas na categoria;
- Entendido enquanto instrumento de ação da territorialização das políticas educativas, no contexto Local conforme constatamos em 19,05% das referências aos DAE e em 18,75% das referências, presentes nas entrevistas aos representantes do município.

Quanto à forma como se carateriza a participação dos representantes do Município, nos Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escola permite, segundo os atores, e de acordo com os resultados da análise categorial identificar subcategorias distintas:

- Participação na mediação da relação escola e comunidade (9,52% referências dos DAE,s e 12,5% das referências nas entrevistas às entidades da comunidade);
- Condicionada pela forma de designação dos seus representantes no CG, visto que à exceção dos Presidentes de Junta de Freguesia, os restantes representantes da autarquia no CG, são funcionários, logo subordinados hierárquicos do vereador; (9,5% = DAE,s e 2,5% entidades do Município), logo, uma participação determinada simultaneamente, pelas possibilidades decorrentes de condicionamentos politicos resultantes da ação do próprio município.

A legitimação da participação do Município para os atores fundamenta-se nos pressupostos de uma *democracia representativa* e contributo para a ação interna do Agrupamento de Escolas "Eu acho bem que assim seja, porque a minha realidade diz-me que é proveitoso" (Entrevista, AA7). Do mesmo modo, no que concerne às finalidades da participação do município e da sua *relação com a Educação é entendida numa lógica de melhoria do serviço público de educação*, segundo o princípio da proximidade (n=19,05%, referências). Conforme é visível no discurso dos atores, esta participação constitui-se como potencial para a resolução de problemas da Escola: "Há muitas coisas em que a câmara ao estar presente pode consciencializar-se mais da realidade das escolas" (Entrevista AA3),

sendo que para o Vereador que tutela a área da Educação, esta traduz-se em melhoria: "Há uma melhoria que é reconhecida pela generalidade dos professores e diretores, direções e associações de pais".

Na análise de conteúdo efetuada às entrevistas (Diretores e entidades do Município), a ação do Município constitui-se como denominador na concretização das medidas de *Política Educativa Local*, até porque constitui um *espaço de forte investimento financeiro pelo Município:* "Para determinadas escolas à luz da leitura que se fez do desenvolvimento geográfico e da rede instalada e das suas necessidades de requalificação, e aliás, grande parte do orçamento do município é em grande parte afeto à educação" (Presidente da Assembleia Municipal).

Tabela 6: Representação do Município no Conselho Geral

		DAE´s		***Ent. Municip.***	
		n=	%	***n=***	***%***
Legitimidade	Assente na legitimidade do voto	*3*	*14,29*	*3*	*18,75*
Finalidades	Melhoria do serviço público	*4*	*19,05*	*3*	*12,5*
	Politicas educativas locais	*4*	*19,05*	*2*	*18,75*
Participação do Município e o CG	Agilização da prestação de serviços Escola	*2*	*9,52*	*3*	*18,75*
	Mediação com a comunidade	*2*	*9,52*	*2*	*12.5*
	Ativa	*4*	*19,05*		*0*
	Condicionada pela delegação	*2*	*9,52*	*2*	*2,5*
	Receio da municipalização		*0,00*	*1*	*6,25*
Total		***21***	***100,00***	***16***	***0***

Legenda: (DAE's) Entrevistas aos diretores dos Agrupamentos de Escola e Entidades do Município (Vereador e Presidente da Assembleia Municipal).

Por conseguinte, a participação da Autarquia no Conselho Geral, segundo a perspetiva dos seus protagonistas (Diretores e entidades do Município) é entendida a partir de perspetivas contrastantes. Numa *lógica da eficácia da prestação do serviço* a existência de elementos designados pela vereação no CG, é entendida como forma de resolução mais eficaz dos constrangimentos internos das escolas. Por outro lado, a participação do município é percebida como elemento de mediação nas escolas em dois níveis distintos: i) Com o meio, devido às relações entre o Município e as associações representativas dos Pais no Concelho "porque os pais aceitam muito, também estão muito próximos com as AP através da FAPAG, e aceitam, portanto também serve muito de fator de coesão" (Entrevista, A6); ii) e simultaneamente na relação com a tutela:

> "Estamos a nível intermédio entre os serviços concentrados do próprio ME e das escolas, com essa responsabilidade mais municipal e também pelo facto

> de sermos eleitos e de sermos autónomos, relativamente à tutela porque como eu digo, por muito que as pessoas, mesmo os diretores às vezes queiram ter uma outra postura, uma outra voz e uma outra reação relativamente, às politicas educativas, naturalmente que o ministério é a tutela" (Entrevista Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

Por outro lado e decorrente do próprio processo de designação dos representantes do Município (funcionários da autarquia designados pela vereação para integrarem o CG, bem como os respetivos presidentes da Junta de Freguesia, quando o órgão integra mais de dois representantes), esta forma de participação traduz-se em constrangimento:

> "O municio, não tem a meu ver que estar presente no Conselho Geral de cada uma das escolas de cada um dos agrupamentos, parece-me um contra-senso" (Presidente da Assembleia Municipal e membro do Conselho Municipal de Educação).

Nesta ação e de forma apreendermos a relação escola- município, tal como era nosso propósito inicial ou seja, determinar a ação dos instrumentos do município, nomeadamente através do Projeto Educativo Municipal, não foi possível concretizar o propósito.

Tabela 7: Concepção de PEM nas entrevistas aos diretores

			n =	*%*
Orientador para as políticas educativas locais	Condições para a construção do PEM	Respeito pela individualidade das escolas	***7***	***17,95***
		Reflete a ideia de território educativo do Município	***4***	***10,26***
		Concordância	***4***	***10,26***
		Discordância	***2***	***5,13***
		Respeito pela heterogeneidade social do Concelho	***9***	***23,08***
Constrangimentos identificados na PEM (proposta)	Constrangimentos identificados na PEM (proposta)	Limitado a questões do município	***3***	***7,69***
		Limitado ao desenvolvimento de atividades comuns pelos Agrupamentos	***5***	***12,82***
		Enformado por uma visão académica	***3***	***7,69***
		Construído como PE de Escola	***2***	***5,13***
			39	***100,00***

Não obstante, o processo de apresentação pública do Projeto Educativo Municipal efetuada a 13 de janeiro de 2012 e que contou com a presença do Prof. Dr. João Barroso, até à presença data *não foi efetuada a sua aprovação definitiva*. Contudo, não podemos deixar de indicar a perspetivas dos atores, relativamente à proposta de PEM (Projeto Educativo Municipal) e que apresentamos na tabela nº 7.

De acordo com a perceção dos diretores dos Agrupamentos de Escola no que se refere ao PEM é visível o reconhecimento da sua *intencionalidade na definição de uma ideia para a educação no Município*, identificando de igual modo preocupações quanto à forma como o mesmo poderá responder às necessidades e à própria heterogeneidade do Concelho. Estes constrangimentos parecem estar presentes no discurso dos diferentes protagonistas:

> "Nós nunca tivemos uma discussão tão participada, fez alguns estragos que nós agora temos estado a remendar. Nunca me lembro de termos um documento tão participado em Gondomar, em termos da política municipal, seja em que área for tão participado como o PEM, porque foi um momento em que esteve no site da Câmara, fez-se um seminário específico para mobilizar os parceiros, enviou-se para todas as escolas...o CM pronunciou-se. E dessa auscultação nós procuramos refletir sobre ela, e estamos a melhorar o documento" (Entrevista, Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).

CONCLUSÕES

Aqui chegados, importa retomar o problema de investigação subjacente a este estudo: **Num modelo, onde as possibilidades da autonomia das escolas se cruzam com a ação da administração educativa e da administração local, quais os espaços de ação possíveis para uma autonomia da escola assente na participação da comunidade educativa no território educativo do concelho de Gondomar.**

A problemática que enformou a definição do problema do nosso objeto de estudo ancorou-se no título da nossa tese: "**Possibilidades e limites da autonomia das escolas. Estudo de caso: O Território Educativo de Gondomar**". Por sua vez, a definição da problemática que fundamenta a nossa opção pelo objeto de estudo: o Território Educativo de Gondomar foi construído a partir de um conjunto de argumentos desenvolvidos a partir de uma profunda reflexão em torno do *estado da arte* no nosso domínio de investigação e do nosso percurso pessoal enquanto atores e investigadores.

Retomando o quadro teórico desenvolvido na primeira parte parece-nos hoje, e cada vez mais evidente, que as ações da(s) política(s)educativa(s) desenvolvem-se cada vez mais em espaços policêntricos: desde o plano local ao plano transnacional em contextos onde o Paradigma do Estado monocêntrico, construído na modernidade - Estado Centralizado, se cruza com uma deslocação na redefinição dos cidadãos e dos seus respetivos contextos locais. Por outro lado, retomamos a premissa de que a compreensão das políticas educativas na atualidade, e face à pulverização dos processos de legitimação relacionados com a própria crise do Estado, torna impossível determinar a centralidade de um ator específico nos processos de mudança social logo, impõe-se conhecer, tal como sustentava Guiddens a ativação das políticas num contexto específico, enquanto "projeto social" (2007, p.26).

Considerando o nosso objeto de estudo: **O território educativo do Concelho de Gondomar**, ou seja, uma perspetiva de análise que parte do contexto local, enquanto principio nuclear de investigação e uma opção fundada na convicção de que a territorialização das políticas educativas constitui um princípio fundante de uma autonomia construída logo, suportamos a nossa fundamentação na ideia de que o conhecimento epistemológico local, tal como nos relembra Santos (2001a, p. 48), não fica refém de um mero ato descritivo, mas permite a sua transposição para outros espaços de conhecimento.

Retomando a pergunta de partida, que permitiu traçar o rumo deste trabalho não podemos deixar de recuar à década de 70, onde a retração do Estado e das tradicionais formas de legitimação, nos permitem situar os grandes conceitos que enformam o nosso problema de investigação, tais como: **a democracia, a participação, a autonomia, a comunidade e a escola comunidade educativa,** inseridos num novo contexto de ação e atuação que reclamam a devolução de poderes ao contexto Local, por oposição ao paradigma tradicional de Estado-Nação estatocêntrico ou da investigação em torno da escola, marcada pelo paradigma escolocêntrico da Modernidade, e que ainda hoje, permanece no debate num tempo de pós-modernidade.

Enquanto investigadores a definição da nossa problemática partiu de uma abordagem holística da escola, um posicionamento sustentado no argumento de Santos Guerra (2003a) de que a Escola não pode ser entendida isolada do seu contexto legal, social e histórico sem considerar as inter-relações verticais estabelecidas entre Estado Administração Central e Local bem como as relações estabelecidas com o meio. O *corpus,* ou melhor, a arquitetura da nossa problemática teórica foi desenhada a partir da interseção de três eixos distintos porém complementares:

- O território educativo da comunidade – os agrupamentos de Escola;
- O território educativo do município - A territorialização das políticas educativas no quadro de descentralização de competências para os municípios;
- O território Nacional – O Estado e a sua relação com as unidades que o compõem.

O nosso posicionamento enquanto investigadores, alicerçado pelo quadro teórico construído na I parte, o profundo conhecimento do contexto e dos ciclos das políticas educativas em Portugal desenvolvido na II Parte, o retomar de algumas das questões emergentes da nossa investigação de mestrado cruzadas com as leituras e documentos produzidos no âmbito da autonomia das escolas, bem como a leitura flutuante dos documentos internos dos agrupamentos como os Projetos Educativos, permitiu-nos burilar as questões de investigação traçadas a partir da nossa pergunta de partida. Uma abordagem capaz de nos possibilitar uma compreensão para lá dos "*centrismos*" prevalecentes ou mesmo de uma mera autonomia decretada. Uma abordagem que consideramos agora, policêntrica, pois permitiu-nos olhar a Escola a partir de ângulos distintos, o que orientou as nossas inquietudes, traduzidas nas questões de investigação que recordamos:

- Como se carateriza a participação dos atores na operacionalização dos instrumentos da autonomia e da prestação de contas, a partir da participação da comunidade no Conselho Geral?
- No quadro de uma autonomia decretada como se operacionaliza e articula o Projeto Educativo com os instrumentos da autonomia das escolas, subordinados a lógicas de ação distintas como o Plano de Intervenção do Diretor e o Projeto Educativo Municipal, de molde à (re)construção do território educativo no sentido da constituição de uma escola comunidade-educativa?
- Como é entendida a autonomia pelos diferentes atores, sendo que numa autonomia relativa quais os domínios em que estes entendem existir «margens de autonomia» capazes de permitir a sua ação no território educativo, nomeadamente através da participação na operacionalização dos instrumentos da autonomia?
- Qual a configuração que assume a relação Escola - Município na atualidade considerando os pressupostos de uma autonomia relativa, nomeadamente da descentralização de competências em matéria educativa para os Municípios, na perspetiva dos diferentes atores do território educativo?

O elencar deste conjunto de questões de investigação pretendeu efetivar uma abordagem que designamos de **desconstrução de uma tríplice relação: Escola – Município – Estado,** construída a partir de uma perspetiva formal-legal e institucional segundo uma sociologia da ação de acordo com a proposta de Formosinho et. al., (2010, p.92-94) fundada na concetualização de Max Weber de ação social (Weber, 1983, p. 49).

De forma a responder às questões de investigação definimos como objetivos gerais de investigação a prosseguir: 1) Relacionar a ação do CG como órgão de participação da comunidade e a prestação de contas como meio de legitimação da sua ação; 2) Analisar as formas de participação da comunidade legitimadas pela administração educativa; 3)Identificar de que forma os atores se relacionam com o PE de Agrupamento, enquanto instrumento da autonomia da escola; 4) Analisar as lógicas em que numa relação tripartida: Estado, Administração Local, Agrupamentos de Escola os atores locais se relacionam; 5)Identificar os modos e espaços de participação da comunidade capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola, articulada com o espaço território educativo, do Concelho de Gondomar. Por sua vez, os objetivos gerais foram descontraídos em objetivos específicos capazes de garantir o rigor analítico e dedutivo para a construção de

conceitos a operacionalizar. Finalmente o burilar dos fundamentos metodológicos permitiu-nos a definição das proposições que nos propusemos validar, a saber:

- Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa.
- Face às propostas da administração educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem PE próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa.
- O DL 75/2008 permite o aprofundamento da autonomia das escolas assente na participação da comunidade educativa.
- No quadro da transferência de competências para os Municípios em matéria educativa, conforme o estabelecido pelo DL 144/2008, a consecução de políticas educativas, no território educativo Local é determinada pela ação dos membros da comunidade educativa nos seus diferentes contextos de ação.

A construção de uma matriz de análise teórica concetual (matriz nº1, 2, 3 e 4) possibilitou-nos a definição de uma metodologia de operacionalização e análise capaz de orientar e guiar a nossa investigação de uma forma analítico-dedutiva, rigorosa e consistente. Os pressupostos elencados permitiram a ancoragem do presente Estudo de Caso, numa abordagem qualitativa capaz de garantir o conhecimento intensivo e em profundidade do nosso objeto de estudo – **O Território Educativo do Concelho de Gondomar**. Uma ideia de território construído a partir do conceito de comunidade entendida por nós, enquanto, espaço público de ação e de participação da comunidade, logo, espaço para a assunção de responsabilidades coletivas no domínio educativo, a partir do qual obtivemos algumas conclusões, por nós tidas como fundamentais e que passamos a apresentar.

Proposição I - Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa.

Nesta proposição consideramos o quadro teórico da democracia representativa enquanto expressão do voto que legitima a eleição dos representantes no conselho geral e a participação no quadro da democracia participativa como exercício do poder político, estabelecido a partir de um processo de apresentação de razões entre iguais, ou seja, como resultado de uma ação coletiva e vinculante no sentido da proposta de Habermas (2000), bem como segundo a concetualização de Pateman (2000).

Entendemos que os Conselhos Gerais no quadro de uma democracia participativa e numa dimensão sociocomunitária podem constituir-se como potenciadores de uma autonomia das escolas, sustentados em processos deliberativos e numa construção coletiva da vontade da comunidade, numa verdadeira assunção das suas finalidades enquanto órgão de direção, se se libertarem de um mero seguidismo das orientações da administração educativa e /ou da gestão dos respetivos Agrupamentos, isto é, da anomia ou à mera aquiescência de ações e decisões heterónomas.

No que se refere à análise das formas de participação da comunidade definida pela administração educativa, no quadro de uma democracia representativa pelo voto dos representantes da comunidade, esta é assumida como legitima e representativa dessa mesma comunidade educativa, logo investidos de "poder", isto é, de legitimidade para a tomada de decisões no quadro das respetivas competências, não obstante a defesa pelos diferentes grupos, e, com argumentos distintos da existência de grupos com menos expressão representativa.

As fragilidades na participação de grupos específicos como os representantes dos funcionários, representantes designados pelo município e entidades da comunidade, embora caraterizados por constrangimentos distintos, podem constituir-se como limitadores da ação dos respetivos Conselhos Gerais. Os representantes dos funcionários (pessoal não docente) são entendidos como tendo uma ação pouco participada no órgão tanto nas variáveis "auscultação" como "intensidade" da participação. Por outro lado, não obstante a diminuição de representantes de professores no órgão, relativamente ao DL 115-A/98 estes persistem como os elementos mais ativos e preponderantes, não obstante a ação dos pais e /ou Encarregados de Educação. Aos representantes do Município é-lhes reconhecido a ação enquanto fator de ligação entre a escola e o município, ou seja, enquanto elos da cadeia, porém sem um efetivo poder de deliberação dentro do órgão. As individualidades cooptadas pela comunidade revelam uma participação limitada no órgão e nas possibilidades de ação com a comunidade. Finalmente, a ação do diretor no conselho geral embora sem direito a voto torna evidente o seu protagonismo o que poderá constituir-se como constrangimento nos próprios processos de deliberação, entendida como processo de apresentação de razões entre iguais.

Por sua vez e na ação dos membros do Conselho Geral, no que concerne aos processos de deliberação do órgão, destaca-se a sua assunção como espaço de fiscalização e controlo da ação no Agrupamento, neste sentido, parece-nos clara a identificação dos seus

membros, com a intenção presente no diploma legal, de que legitimados pelo voto que os investiu entendem a sua ação como de fiscalização e controlo da Escola. Uma intencionalidade contrariada pela ação que exercem no acompanhamento da execução (ação) dos documentos estratégicos do Agrupamento, um acompanhamento remetido para o plano formal, assente frequentemente, nos resultados produzidos por comissões de acompanhamento criadas no interior do órgão.

Do mesmo modo a prestação de contas veiculada e reiterada como instrumento da autonomia, através da participação da comunidade na seleção do diretor, permitem identificar logicas distintas, mas confluentes. A seleção do diretor pelos representantes da comunidade é entendida como uma forma legítima fundada na ideia da democracia representativa logo, entendendo-se como investidos de legitimidade para a ação; por outro lado os diretores entendem que este processo constitui uma forma de legitimação das suas próprias ações, ou seja, uma forma de responsabilização direta da comunidade pelas opções tomadas. Por outro lado, verificamos que a seleção do diretor, através do conselho geral não produziu qualquer rutura com os anteriores conselhos executivos, que de órgão colegial passaram a órgão unipessoal, mantendo-se na sua maioria, agora, como diretores os anteriores presidentes de conselho executivo. Logo, a mudança de modelo não operou mudanças a este nível na vida das escolas.

A possibilidade de uma maior prestação de contas efetivada pela escolha do diretor é ainda que embrionária, pois a sua aprendizagem é um processo recente na gestão das escolas e poderá constituir-se como instrumento de melhoria de ação das mesmas. Contudo, não podemos negar o caráter retórico desta forma de pseudoparticipação (Pateman, 2000) na autonomia das escolas, pois qualquer ação do órgão é limitado por um modelo centralizado de tradição administrativa, isto é, tudo o que não é enformado pelos normativos não tem caráter vinculativo. Neste sentido, a prestação de contas constitui sim, uma forma de legitimação de práticas e ações heterónomas mascaradas pela participação da comunidade, representada e legitimada pelo voto no órgão. Do mesmo modo, a relação entre o Plano de Intervenção do Diretor e a sua avaliação periódica não se traduz como ação consistente pois de acordo com a leitura dos resultados desta investigação, a avaliação da ação do diretor apenas é efetivada no decorrer de um novo processo de seleção.

A avaliação e acompanhamento dos instrumentos da autonomia da escola como a análise da proposta de orçamento, a avaliação interna, os relatórios de acompanhamento do plano de intervenção do diretor, ainda que no cumprimento formal das competências do

órgão, não é total. Trata-se de uma participação investida de um mero cumprimento formal (pseudoparticipação), sobretudo na formulação da proposta de orçamento visto a inexistência de autonomia financeira.

Uma ação encenada onde se procura investir os membros deste órgão de uma competência, que não se traduz numa ação prática evidente na gestão das escolas logo, retórica. Esta pseudoparticipação na elaboração da proposta de orçamento constitui uma ação dispensável, pois não se traduz na obtenção de mais recursos para a concretização dos objetivos do Projeto Educativo, apesar da ilusão dada aos conselheiros da possibilidade de terem uma ação ativa na Escola. Neste sentido, estamos perante um discurso onde, sob a retórica da autonomia, assente numa maior participação democrática da comunidade as escolas seriam melhor geridas e eficazes, malgrado este procedimento constituir-se apenas como forma simbólica, sem interferência nas relações de poder e certamente sem interferência nas questões centrais da educação.

Por sua vez nas ações identificadas como supletivas, como as referentes no Plano Anual de Atividades, verifica-se um maior acompanhamento no cumprimento dos relatórios de Execução do referido plano. A análise da participação no Conselho Geral apenas pode ser entendida como parcial, podendo mesmo ser entendida como uma pseudoparticipação no sentido de legitimar outras opções. Em suma, diríamos que face à heteronomia que carateriza a escola impõe-se a necessidade de desenvolver um caminho inverso – desenvolver a autonomia dos seus protagonistas (Santos Guerra, 2002a, p. 168).

II Proposição - Face às propostas da Administração Educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem Projetos Educativos próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa.

De acordo com o quadro teórico e a operacionalização de conceitos entendemos que o potencial do Projeto Educativo dos Agrupamentos de Escola se encontra entre uma dimensão normativa e uma dimensão democrática. Reconhecendo que o Projeto Educativo é investido destas dimensões nucleares, ou seja, o induzido (Projeto Educativo Indutivo) assente na necessidade de agir sobre a escola, enquanto instituição social de serviço público e simultaneamente, um instrumento de afirmação da autonomia da escola através do controlo, regulação e prestação de contas (Formosinho & Machado 2000d) e o Projeto Educativo enquanto expressão da comunidade na sua definição, construção, execução e avaliação ou mesmo numa dimensão democrática (Formosinho et. al., 2010, Barroso, 2000). Considerando

a nossa construção teórica, e a proposição enunciada de acordo com os conceitos já enunciados, não resistimos a citar Santos Guerra: "As escolas não são sinos de vidro situados num espaço vazio. Estão imersas num contexto sociopolítico e dependem, como instituições heterónomas da administração educativa" (Santos Guerra, 2002, pp. 141), posto isto apresentamos algumas das evidências que entendemos nucleares, de acordo com as conclusões por nós obtidas.

A construção formal de um Projeto Educativo opõe-se por definição a um Projeto Educativo plural e democrático capaz de permitir a construção de verdadeiras comunidades democráticas. De forma a assegurar uma efetiva participação na escola, o Projeto Educativo deveria ser um projeto da comunidade, construído coletivamente pela comunidade. Por conseguinte, só uma verdadeira participação democrática no governo das escolas, como consequência desse projeto (enquanto contrato à semelhança do contrato social) tornaria possível uma gestão mais eficaz, fundada num verdadeiro compromisso com as opções tomadas, expressão da assunção de uma verdadeira consciência democrática da participação e sobretudo, compromisso com uma **democracia participativa,** enquanto ação capaz de contribuir para o "bem-comum" da comunidade, isto é, a fundação de uma **verdadeira escola comunidade – educativa**.

Deste modo, concluímos que a construção dos Projetos Educativos se encerra num cumprimento normativo, fechado sobre si próprio, apenas, apresentado como documento do diretor ao Conselho Geral para análise e apreciação ou remetida para comissões com vista ao parecer formal do órgão, no que caraterizamos de pseudoparticipação, ou seja, da ilusão de participação no processo. Uma conceção restritiva e amputada do seu verdadeiro potencial democrático, visível numa identificação parcial (suficiente) da comunidade representada no Conselho Geral relativamente a esse documento. Deste modo, a dimensão democrática do Projeto Educativo encontra-se ferida no seu potencial emancipatório, pois não é possível a existência de autonomia sem democracia, já que nos agrupamentos de escola resulta essencialmente de uma construção heterónoma.

Do mesmo modo resulta de uma conceção restritiva da comunidade, conforme visível na análise das entrevistas, ou seja, limitado à discussão formal e uma participação parcial no CG. Por outro lado, são-lhe atribuídos novos significados e incoerências resultantes da introdução pelo DL 75/2008 de um novo instrumento: O plano de Intervenção do Diretor. Assim, o Projeto Educativo, de instrumento formal resultante da apresentação/construção do diretor, reconverte-se em instrumento de ação dual, ou seja, o projeto de intervenção do

diretor que de instrumento de gestão se reconverte em Projeto Educativo ou o Projeto Educativo que se reconverte em Plano de Intervenção do Diretor, numa clara inversão de conceitos e significados, conforme as evidências presentes no discurso dos entrevistados.

Relativamente ao grau de concretização, enquanto ação coletiva da comunidade, são sobretudo evidenciadas as atividades presentes no Plano Anual de Atividades, sendo que a expressão da comunidade na sua concretização é apenas parcial. Neste sentido e recordando Santos Guerra "partilhar acontecimento não significa que haja um intercâmbio profundo de opiniões, já que para isso precisamos de partilhar significados" (2002a, p. 179). A caraterização da participação dos pais parece remetida para atividades subsidiárias, como a colaboração na organização de atividades (sobretudo a partir das suas estruturas representativas) ou como meros espectadores das atividades desenvolvidas nas escolas. No jogo de interações estabelecidas entre a escola e a comunidade, enquanto indicadores de uma escola comunidade educativa, é visível a existência de movimentos distintos. Se por um lado é evidente o estabelecimento de parcerias com a comunidade e a realização de atividades na comunidade, por outo lado constata-se que a escola permanece encerrada à participação da comunidade na escola. A nossa análise apenas nos permite constatar as interações e a sua direção, mas não os constrangimentos que condicionam a sua ação.

Consequentemente, a concretização de uma comunidade-educativa nos Agrupamentos de Escola, não obstante o reconhecimento do percurso efetuado, não é ainda efetivo. Nesta perspetiva e se entendermos o Projeto Educativo, enquanto instrumento de regulação da escola e onde "a escola comunidade-educativa supõe a realização de um jogo social entre professores, alunos, pais e demais elementos da comunidade, não é regulada por um critério exterior, mas por uma ação social promotora dos desejos e interesses comunitários" (Sarmento & Formosinho, 1994, p. 80), nesse sentido o princípio da salvaguarda da «ordem social», não é heterónoma, mas emerge da própria comunidade.

Do mesmo modo a diferença é uma possibilidade que se admite no contexto geral das interações educativas e não algo anómalo. Uma escola comunidade-educativa fundamenta-se na sua individualidade e na realização de um Projeto Educativo autónomo e diferenciado, construída num espaço social de intercomunicação e partilha, considerando a comunidade mais vasta e admitindo uma visão policêntrica da educação, conforme nos recorda Azevedo (2011), pelo que diríamos ainda não está suficientemente consolidada nos diferentes territórios educativos.

III Proposição - O Decreto-Lei 75/2008 permite o aprofundamento da autonomia das escolas assente na participação da comunidade educativa.

Considerando os nossos conceitos de partida e concordando com Barroso, entendemos que a autonomia num contexto educativo vai para além da alteração das normas, competências e procedimentos de gestão (2005) logo, impõe-se a necessidade de articulação das práticas gestionárias e a necessidade de uma autonomia democrática, na medida em que autonomia e democracia são indissociáveis.

A outorga de um poder ou liberdade não é condição para o exercício da autonomia, sendo que as potencialidades do exercício da autonomia estão relacionadas especialmente com o domínio pedagógico e a possibilidade da escola desenvolver ações e projetos, contudo e recordando Barroso, diríamos: "Na verdade, embora nem toda a autonomia seja democrática, não há democracia sem autonomia. Só a autonomia garante o poder, os recursos e a capacidade de decisão coletiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização. Sem autonomia a democracia não passa de uma ideologia" (2005, p. 74).

Por outro lado e considerando a outorga (autonomia decretada) e a capacidade de ação dos atores que transformam circunstâncias adversas em fatores de novas oportunidades (Formosinho et. al., 2010) existem outros tantos atores que se limitam ao cumprimento normativo e ao seguidismo, remetendo a autonomia para um estado ficcional (Barroso, 1999), onde os mecanismos de centralização e de recentralização são acentuados como é visível, por exemplo em procedimentos simples como a aquisição de bens e equipamentos para as escolas.

A aplicação do DL 75/2008 e a ideia da seleção do diretor pelo conselho geral como instrumento da autonomia da escola, em nada acrescentou ao modelo anterior. Mais do que um decreto-lei de autonomia e administração e gestão ou a "quarta autonomia decretada" (Azevedo, 2011), a ação da escola é determinada por um conjunto de outras tantas leis que asseguram a recentralização e mantêm as escolas como unidades periféricas do sistema. Neste sentido, a existência e a profusão de normativos e regulamentos constrangem a ação das escolas, limitando-as ao seu cumprimento, já que permitem apenas alguma latitude na interpretação existente nas margens da lei. Mais do que a visão presente no DL nº 75/2008, refira-se a diferente e profusa produção legislativa como a transferência de competências para as autarquias e a eleição do diretor.

Nesta conceção, a prestação de contas (através da avaliação externa e interna), constitui-se como condição para celebração de contratos de autonomia, num movimento mais amplo, sendo que a redefinição do papel do diretor e a transferência de competências para o

município em matéria educativa, não alteram as relações de poder verticais e centralizadas. Como referia Scocuglia, estas permanecem como "unidade administrativa executora das políticas emanadas do poder central" (2008, p. 51). Um quadro de autonomia decretada que se configura como forma de legitimação compensatória, isto é mantendo o controlo, através de uma aparente descentralização de competências.

IV Proposição - No quadro da transferência de competências para os Municípios em matéria educativa, conforme o estabelecido pelo DL 144/2008, a consecução de políticas educativas, no território educativo Local é determinada pela ação dos membros da comunidade educativa nos seus diferentes contextos de ação.

De acordo com a construção teórica e os eixos definidos na problemática deste trabalho investigação – o Local, enquanto espaço território educativo e de territorialização das políticas educativas, constituiu um dos eixos nucleares da presente investigação. Uma conceção onde entendemos o território educativo definido como Agrupamento de Escolas e a comunidade onde este se insere, ou seja o território educativo do Concelho de Gondomar. Neste sentido, entendemo-lo também como comunidade, considerando o étimo da palavra *«communitāte»,* enquanto qualidade do que é comum, comunhão (Grande Enciclopédica Universal, vol. 6). Neste sentido, a ação da comunidade não se apresenta tanto como uma comunidade política, segundo a proposta de Bauman (1998), mas comunidade enquanto espaço capaz de cruzar o território físico (administrativo) e o território (espaço educativo - escola) através da participação e ação dos atores.

Se é certo que a relação escola – município e a territorialização das políticas educativas tem sido espaço de debate e de radicalização de posições, do mesmo modo o quadro de transferência de competências para a autarquia (DL n.º 144/2008) acrescentou definitivamente um vértice ao triângulo – daí a nossa afirmação, **desconstrução de uma tríplice relação: Escola – Município - Estado**. De acordo com o quadro de princípios enunciados na construção teórica deste trabalho e na subsequente operacionalização de conceitos, tais como a defesa de um princípio de comunidade assente em relações políticas horizontais e solidárias e em valores sociais no caso, o desenvolvimento social e humano do Concelho. Porém a compreensão desta relação impôs-nos clarificação de conceitos, designadamente entre autonomia, descentralização e desconcentração que retiramos no quadro de uma teoria do Estado (Held, 2009, Formosinho et. al., 2010), e recolhendo os contributos do Direito (Jorge Miranda, 2010, Freitas do Amaral, 2005; Amaral, 1998).

A compreensão das lógicas presentes na designada territorialização das políticas educativas impõe-nos uma leitura capaz de perceber sua aplicação no contexto local. Numa conceção política de escola, o princípio é o da democracia participativa, ou seja, o estado e a sociedade civil são parceiros, a administração é descentralizada e o princípio da competência profissional docente é respeitada; nesta lógica, o escrutínio público e a ação e participação das famílias é observada, logo a escola afasta-se progressivamente de uma conceção de mera extensão administrativa. Esta mudança na relação município – escola, supõe que a compreensão das margens de autonomia da escola não pode ser efetuada sem considerar os processos da administração local, no quadro de transferências para o município.

No quadro de transferências de competências para o Município, em matéria educativa e de acordo com os resultados obtidos nesta investigação constitui uma ação visível e assinalada pelos diferentes intervenientes no estudo, a melhoria na prestação do serviço publico no município de Gondomar especialmente no domínio da colocação de pessoal não docente nas escolas, a construção e a manutenção de equipamentos educativos. Uma ação que para os diretores constituiu uma mais-valia na generalidade dos inquiridos, não obstante as situações de incongruência, devido à existência em simultâneo de sistemas paralelos e distintos como os recursos humanos e financiamento das escolas verificando-se a sobreposição de diferentes mandatos nas escolas especialmente em agrupamentos de escolas com Ensino Secundário e Ensino Básico.

Por sua vez, neste caso do território educativo de Gondomar, a descentralização de competências para a autarquia origina um movimento de desconcentração de poderes de competências para os diretores dos Agrupamentos de Escola. Se em termos hierárquicos a desconcentração se traduz na subordinação hierárquica de acordo com a leitura dos resultados obtidos, esta ação é entendida numa lógica de melhoria na prestação do serviço. No discurso dos protagonistas diretores e vereador, as lógicas de ação presentes na relação são de parceria, pelo que a responsabilização dos diretores responde perante as respetivas comunidades. De acordo com os resultados de investigação, esta ação não depende da lei, mas da latitude das interações estabelecidas pelos atores nos diferentes territórios educativos. Uma abordagem entendida a partir do principio da subsidiariedade e apenas entendível neste contexto, pois o quadro legal não define patamares de cumprimento por parte dos Municípios.

Por sua vez, a ação do município exercida pela participação dos seus representantes designados para o efeito, nos conselhos gerais, é entendido como uma forma de aproximação direta do município aos problemas das escolas, mas também é reconhecido pelos diferentes

intervenientes que a sua ação no órgão constitui uma forma de estabelecer uma comunicação bidireccional, escola – município, embora isto possa não constituir um exercício de uma verdadeira participação no sentido de uma apresentação livre de razões entre iguais. A participação num órgão que por definição elege o diretor pode constituir-se como constrangimento, à ação do diretor, resultante da conflitualidade decorrente da própria legislação.

Finalmente, a intencionalidade presente na construção e definição de um Projeto Educativo Municipal (em reformulação após debate publico) indicia uma intencionalidade mais profunda, para lá das atividades supletivas tradicionais (equipamentos, edifícios, parque escolar, manutenção de equipamentos) conferidas à ação do Município, expressão de uma vontade de ação fundada na construção de uma proposta de educação para o Concelho.

No concelho de Gondomar, o Projeto Educativo Municipal permanece em discussão (em suspensão), mas impõe-se um debate alargado e efetivo sobre as suas próprias finalidades e a sua articulação com o território dos agrupamentos.

Para terminarmos recordamos que num tempo de debate sobre a Escola, das suas finalidades, bem como as direções em que caminha, impõe-se uma profunda reflexão nacional sobre os seus propósitos e objetivos para a sociedade portuguesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: Elementos para uma agenda de investigação [Versão electrónica]. *Revista Brasileira de Educação,22*, 35-46. Acedido em 15 de Julho de 2012, em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14113.

Afonso, A. J. (2002). A (s) autonomia (s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. In. L. Lima & A. J. Afonso (autores). Reformas da educação pública. Democratização, modernização e neoliberalismo (pp. 75-80). Porto: Edições Afrontamento.

Afonso, A.J. (1999a). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *Inovação, 12* (3), 121-137.

Afonso, A. J. (1999b). A autonomia como tópico discursivo na história recente dos modelos de administração das escolas. *Território Educativo, 5*, 19-25.

Afonso, N. (1993). A participação dos encarregados de educação na direcção das escolas. *Inovação, 2* (6), 131-155.

Afonso, N. (1994). *A reforma da administração escolar: a abordagem política em análise organizacional*. Braga: Instituto de Inovação Educacional.

Afonso, N. (1995). A reforma da administração escolar e a participação dos encarregados de educação. In Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (Ed.), *Ciências da Educação: Investigação e Ação* (pp. 93-108). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação.

Afonso, N. (1993). A participação dos encarregados de educação na direção das escolas. *Inovação, 2* (6), 131-155.

Almeida, J. F., & Pinto, J. M. (2005). Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos gerais. In A. S. Silva, & J. M. Pinto (Eds.), *Metodologia das Ciências Sociais (*pp.*55-78).* Porto: Edições Afrontamento.

Almeida, J. F. (2007). Velhos e novos aspetos da epistemologia das Ciências Sociais. *Sociologia, 55*, 11-24.

Almeida, L, & Freire, T. (2008). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação*. Braga: Psicquilibrios.

Álvarez, M. F. (1999). *Evaluación europea de la educación: Diversidad y confluencia. Un estúdio interpretativo de la autonomia de los centros educativos en la unión europea*. (pp.9-23). Bilbau: Ediciones Mensajero.

Álvarez-Uría, F. (2007). Por una escuela pública, laica, republicana. In Fernando Álvarez-Uría (Ed). *Karl Marx, Max Weber, Emile Durkeim. Sociologia Y educatión. Textos e intervenciones de los sociólogos clásicos*. Madrid: Editiones Morata.

Alves, J. M. (1998). *Organização, gestão e projeto educativo de escola*. Porto: Edições Asa.

Amâncio, L. (2000). Identidade social e relações intergrupais. In J. Vala, & M. B. Monteiro (Ed.). *Psicologia social* (pp.386-409). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Amaral, C. (1998). *Do Estado soberano ao Estado das autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento.

Amaral, D. F., Caupers, J., Claro, J. M., Raposo, J., Garcia, M. G., Vieira, P. et. al. (2007). *Código do Procedimento administrativo. Anotado com legislação complementar*. Coimbra: Edições Almedina.

Amaral, D. F. (2005). *Curso de Direito Administrativo,* (Vol.1, 2ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.

Amit,V. (2002). Reconceptualising community. In V. Amit. (Ed.), *Realizing community. Concepts, social, relationships and sentiments* (pp.1-19). London: Routledge.

Anderson, G. L., & Dixon, A. (2001). Cambios de paradigma y gestión local en los Estados Unidos: hacia un paradigma de potenciación social. In J. Smyth (Ed.), *La autonomía escolar: una perspetiva crítica* (pp. 61-76). Madrid: Ediciones Akal.

Anguerra, M. T. (1986). La investigación cualitativa. Barcelona: Universidade Autónoma. *Educar, 10, 23-50.*

Angus, L. (2001). Participación democrática o gestión eficiente del centro: la situación social y política de la autonomía escolar. In J. Smyth (Ed.), *La autonomia escolar: una perspetiva crítica* (pp. 19-44). Madrid: Ediciones Akal.

Anderson, G., & Dixon A. (2001). Cambios de paradigma y gestión local en los Estados Unidos: hacia un paradigma de potenciación social. In J. Smyth (Ed.), *La autonomia escolar: una perspectiva crítica* (pp. 61-76). Madrid: Ediciones Akal.

Antúnez, S., & Gairín, J. S. (1996). *La organización Escolar. Prática y fundamentos*. Barcelona: Edições Editorial Graó.

Aníbal, G. (2010). A Teoria Crítica e a Educação, *Revista Lusófona de Educação, 16*, 13-22.

Appadurai, A. (1996). *Modernity at large cultural. Cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Apple, M. W. (2004). Entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo: educação e conservadorismo em um contexto global. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Orgs.), *Educação e globalização. Perspectivas críticas* (pp. 45-57). Porto Alegre: Artmed Editora.

Azevedo, J. (2011). *Liberdade, política pública de educação. Ensaio sobre o novo compromisso social pela educação.* Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Ball, S. J. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. (Original publicado em 1987).

Ball, S. J. (2001). Cultura Costes y control: la autonomía y la enseñanza de carácter empresarial en Inglaterra y Gales. In J. Smyth (Ed.), *La autonomía escolar: una perspectiva crítica* (pp. 77-98). Madrid: Ediciones Akal.

Ball, S. J. (2002). Reformar escolas /reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa da Educação, 15*, 3-23.

Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo* (4ª ed.). Lisboa: Edições 70. (Original publicado em 1977).

Barracho, J.A. (2003). Teoria do direito constitucional comum europeu. *Cuestiones Constitucionales, 1* (8), 103-339.

Barracho, J. A. (1982). Descentralização do poder. Federação e Município. *Revista Forense. Rio de Janeiro, 293*, (3), 11-30.

Barroso, G. (2008). Crise da escola ou na escola? Uma análise da crise de sentido dos sistemas públicos de escolarização obrigatória. *Revista Portuguesa de Educação, 21*, 33-58.

Barroso, J. (1992). Fazer da Escola um Projecto. In R. Canário (Ed.), *Inovação e Projecto Educativo de Escola* (pp. 17-56). Lisboa: Educa.

Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (Org.), *O estudo da escola* (pp.167-189). Porto: Porto Editora.

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

Barroso, J. (1998a). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Barroso, J. (1998b). *Educação Para Todos. Escolas, Projectos, Redes e Territórios: educação de todos, para todos e com todos*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Barroso, J. (1998c). Autonomia e gestão das escolas: Que formação de professores. In J. Nascimento (Org.), A*ctas do Seminário sobre territorialização das políticas educativas* (pp.67-76). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Barroso, J. (1998d). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola.* Lisboa: Instituto de Investigação educacional.

Barroso, J. (1999a). *A escola entre o local e o global - perspetivas para o século XXI*. Lisboa: Educa.

Barroso, J. (1999b): Regulação e autonomia da escola pública: o papel do estado, dos professores e dos pais. *Inovação, 12*, 9-33.

Barroso, J. (2000). Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia. In A. Costa; A. Mendes & A. Ventura (Eds.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (pp. 165-185). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa.* Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

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

Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa da educação, 17* (2), 49-83.

Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso. J. (2008). Parecer. Projecto de DL 771/2007-ME. Acedido em 31 de Março de 2008 em <http://www.dgrhe.min- Edu.pt/Portal/WebForms/Escolas/ PDF/ RegimeJuridico /Documentacao_de_Apoio>.

Barroso, J., & Pinhal, J. (1996). *A Administração da educação. Os Caminhos da descentralização.* Lisboa: Edições Colibri.

Bauman. Z. (1998). *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ldª.

Bell, J. (2010). *Como realizar um projeto de investigação* (5ª ed.). Lisboa: Gradiva publicações S.A. (Original publicado em 1993).

Benavente, A. (1999). *Escola, Professores e Processos de Mudança* (2ª ed.). Lisboa: Livros Horizonte.

Benavente, A. (2004). O pacto educativo para o futuro: Um instrumento estratégico para o Desenvolvimento educativo em Portugal [Versão electrónica]. *Revista Iberoamericana de educación, 34*, 69-108. Acedido em 12 de Março de 2012 em http://www.rieoei.org/rie34a04.PDF.

Bernstein, B. (1975). *Class, codes and control, Vol. 3* (1ª ed.). London: Routledge and Kegan Paul.

Bilhim, J. A. F. (2001). *Teoria organizacional. Estruturas e pessoas.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Blázquez, E. F. (1995). Los Proyectos Pedagógicos en el Centro Educativo como Diseño de la Actividad del Ecosistema. In M. D. Lorenzo; & O. B. Sáenz (Eds.), *Organización escolar una perspectiva ecológica* (pp. 403-428). Alcoy: Editorial Marfil.

N. Bobbio. (1987). *O Futuro da democracia.* Rio de Janeiro: Paz e Terra (Edição original de 1985)

Bogdan, R. & Bliken, S. (1994). I*nvestigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora (Original publicado em 1991).

Bolívar, A. (1994). Autonomía escolar en el desarrollo curricular: razones y problemas In A. Villa et al (Eds.), *Autonomía Institucional de los centros educativos. Pressupostos organización y estrategias* (pp. 365-400). Bilbau: Universidad de Deusto.

Bolívar, A. (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Editorial Síntesis.

Bolivar, A. (2000). A educação em valores: o que aprendemos com o seu esboço e o seu desenvolvimento curricular em Espanha. In F. Trillo (Ed.), *Atitudes e valores no ensino* (pp. 123-170). Lisboa: Instituto Piaget.

Bonzada, X. F. (2006). Identidad y cultura de la sociedad globalizad: algunas reflexiones a propósito de los nuevos desafíos locales en el ámbito de las políticas culturales. In M. C. Silva (Ed.), *Nação e Estado entre o Local e o global* (pp. 151-176). Porto: Edições Afrontamento.

Bordieu, P. (2011). *O poder simbólico.* Lisboa: Edições 70.

Bordieu, P. (2008). *Para uma sociologia da ciência*. Lisboa: Edições 70. (Original publicado em 2001).

Bourdieu, P. (1988). Language and symbolique power. Cambridge polity.

Bourdieu, P. (1986). Distinction: A social critique of judgments of taste. London: Routledge dan Kegan.

Bravo, A. S. & Vasconcelos, S. A. (2000). *Autarquias locais. Centralização e melhor gestão*. Lisboa: Editorial Verbo.

Brito, C. (1994). *Gestão Escolar Participada. Na escola todos somos gestores*. Lisboa: Texto Editora.

Bruyne, P., Herman, J. & Schoutheete, M. (1991). *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves.

Burbules, N. C. , & Torres, C.A. (2004). Globalização e educação: Uma introdução. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Orgs.), *Educação e globalização. Perspectivas críticas* (pp. 11-26). Porto Alegre: Artmed Editora.

Burdeau, G. (1981) *O Estado*. Póvoa de Varzim: Publicações Europa América. (Original publicado em 1970).

Caballo Villar, M. B. (2001). *Nova perspetiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget.

Cabral, E. P. (1996). *Princípios e orientações para a administração da escola secundária*. Porto: Profedições.

Caetano, M. (1986). *Manual da ciência política e direito constitucional* (6ª Edição). Coimbra: Almedina.

Caetano, M. (1989). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, *Vol. 1* (6ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.

Caetano, M. (1972). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, *Vol. 2* (6ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.

Caetano, M. (1978). *Constituições Portuguesas* (4ª ed.). São Paulo/Lisboa: Editorial Verbo.

Campos, B. P. (2001). Professores num contexto de mudança: Profissionais de ensino em escolas autónomas. In R. Carneiro, J. Caraça & E. S. Pedro (Eds.), *O futuro da educação em Portugal. Tendências e oportunidades. Um estudo de reflexão prospetiva* (pp. 289-315). Lisboa: Ministério da Educação.

Canário, R. (1992). O estabelecimento de ensino no contexto local. In R. Canário (Ed.), *Inovação e Projecto Educativo de Escola* (pp. 57-86). Lisboa: Educa.

Canário, R. (1994). Eco Arronches: que relação escola comunidade. In R. Espiney & R. Canário (Eds.), *Uma escola em mudança com a Comunidade Projecto Eco*. 1986-1992 Experiências e reflexões (pp. 219-226). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Canário, R., Alves, N. Rolo, C. (2001). *Escola e exclusão social. Para uma análise crítica do TEIP*. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa: Educa.

Cantón, I. M. (2000). La calidad total: evolución concepto e implementación. In I. M. Cantón Mayo (Ed.), *Las organizaciones escolares: hacia nuevos modelos* (pp. 59-91). Buenos Aires: Fundec.

Canotilho, J. G. (s/d). *Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública.* Acta geral do 2º encontro do Instituto Nacional de Estatística. Lisboa: Fundação Gulbenkian.

Caraça, J. (2000). Questões de método e linhas gerais de evolução. Metodologia do estudo. In R. Carneiro; J. Caraça & E. S. Pedro (Eds.), *O futuro da educação em Portugal. Tendências e oportunidades. Um estudo de reflexão prospetiva* (pp. 81-94). Lisboa: Ministério da Educação.

Carbonell, J & Mesanza, L (1996). Contexto Legislativo y su repercusión en la organización de instituciones educativas. In G. Domínguez & J. Mesanza (Eds.), *Manual de Organización de Instituciones Educativas* (pp. 71-97). Madrid**:** Editorial Escuela Española.

Cardona, M. J. (1997). *Para a história da educação de infância em Portugal. O discurso oficial (1834-1990)*. Porto: Porto Editora.

Caride J. A. (2000). Escolas e comunidades na construção de uma sociedade pluralista. In F. Trillo (Ed.), *Atitudes e valores no ensino* (pp. 171-274). Lisboa: Instituto Piaget.

Caride, J. A, Freitas, O. M & Vargas, G. C. (2007). *Educação e desenvolvimento comunitário local. Perspectivas pedagógicas e sociais de sustentabilidade*. Maia: Profedições, Lda.

Caride, J., & Meira, C. (1995). A perspetiva ecológica: referência para o conhecimento e a praxis educativa**.** In A. D. Carvalho (Org.), *Novas Metodologias em educação* (pp. 135-169). Porto: Porto Editora.

Caride, J., & Meira, C. (2001). *Educación ambiental y desarrollo humano*. Barcelona: Ariel.

Carneiro, R. (1996a). A evolução da economia e do emprego. Novos desafios para os sistemas educativos no dealbar do século XXI. In G. J. Garcia et al. (Ed.), *Curso de verão de 1995. A educação do futuro e o futuro da educação* (pp. 37-50). Porto: Edições Asa.

Carneiro, R. (1996b). Educação e Comunidades humanas revivificadas. In J. Delors (Ed.), *Educação um tesouro a descobrir* (pp. 193-195). Rio Tinto: Edições Asa.

Carneiro, R. (2000). 2020: 20 anos para vencer 20 décadas de atraso educativo. Síntese do estudo. In R. Carneiro, J. Caraça & E. S. Pedro (Eds.), *O Futuro da educação em Portugal-tendências e oportunidades. Um estudo de reflexão prospetiva*. Departamento de Avaliação e Prospectiva. Lisboa: Europress.

Carneiro, R. (2001). *Fundamentos da educação e da aprendizagem: 21 ensaio para o século 21*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Carvalho, A. D. (1996). *Epistemologia das ciências da educação* (3ª ed). Porto: Edições Afrontamento.

Carvalho, A. D. (s/d). *A educação como projecto antropológico* (2ª ed). Porto: Ed. Afrontamento.

Carvalho, A. D. (2001). A filosofia da educação: perspetivas e perplexidades. In A. D. Carvalho (Ed.), *Filosofia da educação: temas e problemas* (pp.11-34). Porto: Edições Afrontamento.

Castells, E. (2009). The Networked City : Réseaux, espace, société In espacestemps.net. Acedido em 2 de Fevereiro de 2012 em http://espacestemps.net/document7443.html.

Castells, M. (2007). *A era da informação, Economia, sociedade e cultura. O poder da identidade, Vol.* 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Original publicado em 1997).

Chiavenato, I. (1993). *Teoria geral da administração. Abordagens prescritivas e normativas da administração*. São Paulo: Makron Books do Brazil.

Clark, J. B. (1908). *The Distribution of wealth. A Theory of Wages, Interest and Profits* [Versão electrónica]. New York: Macmillan Company. (Original publicado em 1899). Acedido em 12 de Junho de 2012, em *http://www.econlib.org/library/Clark/clkDW6.html*.

Cohen, A. P. (1982). Belonging: the experience of culture. In A. Cohen (Ed.), *Belonging: identity and social organisation in British rural cultures* (pp. 1-17). Manchester: Manchester University Press.

Cohen, A. P. (1985). *The symbolic construction of community*. London: Tavistock Publications.

Cohen, A. P. (1994). *Self-consciousness: an alternative anthropology of identity.* London: Routledge.

Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. In A. Hamlin & B. Petit (Eds.), *The Good polity* (pp.17-34). Oxford: Blackwell.

Correia, J. (1988). *Manual de direito constitucional, Vol.* III (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Cortesão, L. (1981). *Escola, sociedade que relação*. Porto: Edições Afrontamento.

Costa, A. F. (2001). A pesquisa de terreno em sociologia. In A. S. Silva & J. M. Pinto (Eds.), *Metodologia das ciências sociais* (pp. 129-148). Porto: Edições Afrontamento.

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

Costa, J. (1999). *Gestão escolar. Participação. Autonomia e projecto educativo de escola.* Lisboa: Texto Editora.

Dale, R. (2004). *Globalização e educação. Demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação*. (423-460). Campinas Sociedade Educação.

Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação. *Revista Lusófona de Educação,11*, 13-30.

Davies, D., Fernandes, V., Soares, J., Lourenço, L. & Vilas-Boas, M. et al. (1989). *A escola e as famílias em Portugal: realidades e perspetivas.* Lisboa: Livros Horizonte.

Delgado, M. L. (1995). La organización de la escuela como ecosistema social. In. M. L. Delgado, O. S Barrio (Orgs.), *Organización escolar. Una perspetiva ecológica* (pp. 69-90). Espanha: Editorial Marfil.

Delors. J. (1996). *Educação um tesouro a descubrir. Relatório para a UNESCO da comissão internacional sobre a educação para o século XXI.* Porto: Edições Asa.

Díez, G. E. (1999). *La estratégia del caracol. Un cambio cultural en una organización*. Barcelona: Oikos Tau.

Demaine, J. (2001). La Nueva Derecha y la autonomía escolar. In J. Smyth (Ed.), *La autonomía escolar: una perspectiva crítica* (pp. 45-60). Madrid: Ediciones Akal.

Duru-Belat, M. (2002*). Les inégalités sociales á l'école. Génese et Mythes*. Paris: Press Universitaire.

Escobar, A. (1995). *Encontering Development*. Princeton: Princeton University Press.

Estaço, I. M. R. (2001). *A escola, as parcerias e a mudança: teoria e prática. Contributo de um estudo empírico*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Estevão, C. V. (2011). Democracia, direitos humanos e Educação. Para uma perspetiva crítica de educação para os direitos humanos. *Revista Lusófona da Educação, 17*, 11-30.

Estevão, C. V. (2006). Justiça e direitos humanos na era da globalização. In A. F. Moreira & J. A. Pacheco (Orgs.), *Globalização e educação. Desafios para políticas e práticas* (pp. 31-60). Porto: Porto Editora.

Eurydice (2007). Autonomia das escolas. Políticas e medidas In eacea.ec.europa.eu. Acedido em 2 de Julho de 2010 em <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_en.php>.

Eurydice (2008). Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe In www.eurydice.org. Acedido em 2 de Julho de 2010 em http://www.eurydice.org.

Eurydice (2009). Fichas síntese nacionais sobre os sistemas educativos na Europa e reformas em curso. In https://woc.uc.pt/. Acedido em 12 de Agosto de 2011 em https://woc.uc.pt/fpce/getFile.do?tipo=2&id=10820.

Faure, E. (1974*). Aprender a ser. La educación del futuro*. Madrid: Alianza. (Original publicado em 1972).

Fernandes, A. S. (1988). A distribuição de competências entre a administração central, regional e institucional da educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo (Ed.), A *gestão do sistema escolar – relatório de Seminário* (pp. 103-148). Lisboa: Ministério da Educação.

Fernandes, A. S. (1992). *Centralização burocrática do ensino secundário. Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926).* Tese de Doutoramento apresentada à Universidade do Minho, Braga.

Fernandes, A. S. (1995). O nível local da administração escolar. In Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação (Ed.), *Ciências da Educação: Investigação e Ação* (pp. 109-116). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação.

Fernandes, A. S. (1998). Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre os Fantasmas do Passado e os Desafios do Futuro. In J. Nascimento (Ed.), *Actas do Seminário sobre territorialização das políticas educativas* (pp. 28-42). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Fernandes, A. S. (2000). Municípios e escolas normativização e contratualização da política educativa local. In J. Nascimento (Ed.), *Autonomia Contratualização e Município* (pp. 35-46). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.

Fernandes, A. S. (2000b). Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública. In Alte da Veiga & J. Magalhães (Eds.), *Prof. Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem* (pp. 887-900). Braga: Universidade do Minho.

Fernandes, A. S. (2005). Contexto de Intervenção Educativa Local e a experiencia dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-224). Porto: Edições Asa.

Fernandes, A. S. (2005b). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & I. Ferreira (Eds.),

Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação (pp. 55-75). Porto: Edições Asa.

Fernandes, A. T. (2006a). *Monotonia Democrática e diluição das regulações sociais.* Porto: Edições Afrontamento.

Fernandes, A. T. (2006b). A legitimidade na era da mundialização. In M. C. Silva (Ed.), *Nação e Estado entre o Local e o global* (pp. 177-186). Porto: Edições Afrontamento.

Ferreira, J. M. (1993). A luta institucional num Portugal em transe. In J. Mattoso (Ed.), *História de Portugal* (vol. *3*, pp. 223-272). Lisboa: Círculo de Leitores.

Ferreira, F. I. (2005). *O local em educação. Animação, gestão e parceria*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferreira, F. I. (2000). A construção da autonomia em redes educativas. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 139-145). Porto: Edições Asa.

Ferreira, V. (2001). O inquérito por questionário na construção dos dados sociológicos. In A. S. Silva & J. M. Pinto (Eds.), *Metodologia das ciências sociais* (pp. 129-148). Porto: Edições Afrontamento.

Ferrer F. (1994). Niveles de descentralización educativa en Europa: estado, región, municipio y escuela. In A. Villa (Ed.), *Autonomía Institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 91-112). Bilbao: Universidad de Deusto.

Filho, C. (2004). Muliculturalismo e direitos coletivos. In B. S. Santos (Ed.), *Reconhecer para Libertar. Os caminhos do cosmopolitismo cultural* (pp. 57-84). Porto: Edições Afrontamento.

Filho, M. T. F. (2007). Westphalia: A Paradigm? A dialog between law, art, and philosophy of science. In *ESMAFE, 13*, 177-203.

Flores, M. (2005). *Agrupamento de Escolas. Introdução política e participação.* Coimbra: Edições Almedina, S. A.

Formosinho, J. (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo (Ed.), *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário* (pp. 55-102). Lisboa: Ministério da Educação.

Formosinho, J. (1989a). Uma comunidade educativa com autonomia e com projecto. Uma nova concepção para a escola portuguesa. In *II congresso da FNSP*. Lisboa: Universidade Clássica.

Formosinho, J. (1989b). De Serviço Local de Estado a Comunidade Educativa: Uma Nova Concepção para a Escola Portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação, 1* (2), 53-86.

Formosinho, J. (2000). A escola das pessoas para as pessoas – para um manifesto antiburocrático. In J. Formosinho et al. (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 147-159). Lisboa: Edições Asa.

Formosinho, J. (2010). A autonomia das escolas em Portugal (1987-2007). In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira (Eds.). J. M. Alves (Coord.), *A autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 43-55). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Formosinho, J.; Fernandes, A. S. & Lima, L. (1988). *Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas. Documentos Preparatórios – II. Comissão de Reforma do Sistema Educativo Português*. Lisboa: Ministério da Educação.

Formosinho, J.; Fernandes, A. & Machado, J. (2010). Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira (Eds.). J. M. Alves (Coord.), *A autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 31-41). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Formosinho, J.; Fernandes, A.; Machado, J. & H. Ferreira (2010). Democracia, gestão e autonomia das escolas. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira (Eds.). J. M. Alves (Coord.), *A autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 58-69). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Formosinho, J.; Fernandes, A.; H. Ferreira & Machado, J. (2010). Democracia, gestão e autonomia das escolas. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira (Eds.). J. M. Alves (Coord.), *A autonomia da escola pública em Portugal* (pp.93-119). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Formosinho, J. & Ferreira, F. I. (2000). O pragmatismo burocrático. Um contributo para o estudo da política educativa no quotidiano. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 77-90). Lisboa: Edições Asa.

Formosinho, J. & Machado, J. (1998). Políticas Educativas Globais. In J. Nascimento (Ed.), *Actas do Seminário sobre territorialização das políticas educativas* (pp. 23-27). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Formosinho, J. & Machado, J. (1999). A Administração das Escolas no Portugal Democrático. In A. C. Lafond; E. M. Ortega; G. Marieau; J. Skovsgaard; J. Formosinho & J. Machado (Eds.), *Autonomia, gestão e avaliação das escolas* (pp. 99-118). Porto: Edições Asa.

Formosinho, J. & Machado, J. (2000a). Reforma e mudança nas escolas. In J. Formosinho; F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 15-30). Lisboa: Edições Asa.

Formosinho, J. & Machado, J. (2000b). A Administração das Escolas no Portugal Democrático. In J. Formosinho; & F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 31-63). Lisboa: Edições Asa.

Formosinho, J. & Machado, J. (2000c). Vontade por decreto, projecto por contrato. Reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho; & F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 91-115). Lisboa: Edições Asa.

Formosinho, J. & Machado, J. (2000d). Autonomia, projecto e liderança. In J. Formosinho; & F. I. Ferreira & J. Machado (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 117-138). Lisboa: Edições Asa.

Formosinho, J. & Machado, J. (2009). Escola, autonomia e avaliação. O primeiro ano de governação por contrato, *Actas do X Congresso Internacional Galego-português de psicopedagogia* (pp. 3733-3752). Braga: Universidade do Minho.

Fortuna, C. (1991). Nem Cila nem Caribdis: somos todos translocais. *Revista Crítica das Ciências Sociais, 32*, 267-279.

Freire, P. (1983). Educação como prática de liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Original publicado em 1967).

Freixo, M. J. V. (2010). *Metodologia Cientifica. Fundamentos, métodos e técnicas* (2ª ed.) Lisboa: Instituto Piaget. (Original publicado em 2009).

Fukuyama, F. (2006). *A construção de Estados. Governação e ordem mundial no século XXI*. Lisboa: Gradiva. (Original publicado em 2004).

Giraud, P.N. (1998). *A desigualdade do mundo: a economia do mundo contemporâneo*. Lisboa: Terramar.

Gairín, J. S. (1994). La autonomía institucional. Concepto y perspectivas. In A. Villa (Ed.), *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategia* (pp. 23-71). Bilbao: Universidad de Deusto.

Gairín, J. S. (1996a). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid: La Muralla.

Gairín, J. S. (1996b). Organizaciones de Instituciones Educativas. Naturaleza y Enfoques. In G. F. Domínguez & J. L. Mesanza (Eds.), *Manual de Organización de Instituciones Educativas* (pp. 17-59). Madrid**:** Editorial Escuela Española.

Garragorri, X. (1994). La autonomía desde el movimiento de las ikastolas. In A. Villa (Ed.), *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos, organización y estrategia* (pp. 147-160). Bilbao: Universidad de Deusto. Gento Palacios, M. (1994). *Participación en la Gestión Educativa*. Madrid: Santillana.

Gento Palacios, M. (1997). La participación. In M. D. Lorenzo (Ed.), *La organización y gestión del centro educativo: Análisis de casos práticos* (pp. 353-387). Madrid: Editorial Universitas.

Gomes, J. F. (2001). *Novos estudos de história da educação*. Coimbra: Cuarteto Editora.

Gómez, G. D. (1994). La autonomía de los centros de enseñanza. Estrategias para promover la autonomía de las instituciones educativas. In A. Villa (Ed.), *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 325-349). Bilbao: Universidad de Deusto.

Gonzaléz, G. M. T. (1989). La perspectiva interpretativa y la perspectiva crítica en la organización escolar. In Q. Cerrillo (Coord.), *Organizações Educativas* (pp. 105-131). Madrid: Universidade Nacional de Educacion a Distancia.

Grácio, S. (1997). *Dinâmicas da escolarização e das oportunidades individuais*. Lisboa: Educa.

Grilo, M. (1999). A importância dos centros de formação de professores. *Territórios Educativos, 5*, 16-18.

Guerra, I. C. (2010). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo*. Cascais: Princípia. (Original publicado em 2006).

Guiddens, A. (1998). *As consequências da modernidade* (4ª ed.). Lisboa: Celta Editores. (Original publicado em 1990).

Guiddens, A. (1999). *Para uma terceira via*. Lisboa: Editorial Presença. (Original publicado em 1998).

Guiddens, A. (2006). *A era da globalização* (6ª ed.). Lisboa: Editorial Presença. (Original publicado em 1999).

Guiddens, A. (2007). *Sociologia* (5ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Gross, L. (1948, Janeiro). The peace oh Westphalia,1648-1948. *American Journal of international law*, *42*, (1), 20-28.

Habermas, J (2000). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoria del discurso*. Madrid: Editorial Trota, SA. (Original publicado em 1992).

Habermas, J. (1999). *The structural transformation of the public Sphere. An inquiry into a category of Bourgeois* society. USA: Dekr Corporation. (Original publicado em 1991).

Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.

Habermas, J. (1987). *The philosophical discourse of modernity*. Cambridge: Polity Press.

Halpin, D. (2003). *Hope and education. The role of the utopian imagination*. London: Routledge Falmer.

Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade pós – moderna.* Alfragide: McGraw-Hill.

Hargreaves, A. & Shirley, D. (2009). *The Forth Way*. USA: Library of Congress Cataloging in Publications Data.

Hargreaves, A. & Fink, D. (2007). *Liderança sustentável*. Porto: Porto Editora.

Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hidalgo, M. (1994). La autonomía en la ley de la escuela pública vasca. In A. Villa (Ed.), *Autonomía Institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 113-127). Bilbao: Universidad de Deusto.

Huot, R. (2002). *Métodos quantitativos para as ciências humanas*. Lisboa. Instituto Piaget.

Illich, I. (1973). *Deschooling society*. Harmond-sworth: Penguin.

Instituto Nacional de Estatística (2005). http://www.ine.pt. Acedido em 20 de Julho de 2005 em www.ine.pt.

Internacional Bureau of Educacion (2004). http://www.ei-ie.org. Acedido em 22 de Julho de 2005 em www.ei-ie.org.

Jessop, B. (1999). *The changing governance of Welfare: recent trends in its primary functions scales and models of governation*. Social polity and administration, *33* (4), 348-359.

Kallen, D. (1996). Nouveaux paradigmes éducatifs et nouvelles politiques d'évaluation. In OCDE (Ed.), *Organisation de coopération et de développement économiques, Évaluer et réformer les systèmes éducatifs* (pp. 7-25). Paris: Publications OCDE.

Kirk, J. & Miler, M. L., (1986). *Reliability and validity in qualitative research*. Beverly Hill: Sage, University Paper.

Kogan, M. (1996). Les systèmes éducatifs : Comment suivre leur fonctionnement, les contrôler et les diriger. In OCDE (Ed.), *Organisation de coopération et de développement économiques, Évaluer et réformer les systèmes éducatifs* (pp. 27-49). Paris: Publications OCDE.

Lemos, J. & Silveira, T. (1998). *Autonomia e gestão das escolas. Legislação anotada*. Porto: Porto Editora.

Lemos, J. & Figueira, J. (2002). *Estatuto dos parceiros da comunidade educativa - Legislação anotada.* Porto: Porto Editora.

Lessard-Hébert, M., Goyeette , G. & Boutin, G. (2005). *Investigação qualitativa. Fundamentos e práticas.* (2ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget. (Original publicado em 1990).

Lima, L. (1988). *Gestão das escolas secundárias a participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.

Lima, L. (1994). Organização e administração de projectos de investigação e desenvolvimento em educação de adultos. In L. Lima (Org.), *Educação de adultos. Fórum I* (pp. 27-46). Braga: Unidade de educação de adultos da Universidade do Minho.

Lima, L. (1995). A administração escolar – reflexões em confronto. *Inovação, 8* (1), 7-40.

Lima, L. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar: Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)* (2ª ed.). Braga: Instituto de Educação e Psicologia.

Lima, L. (2000). *Organização escolar e democracia radical. Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez Editora.

Lima, L. (2002). Modernização, racionalização e optimização: perspetivas neotaylorianas na organização e administração da educação In. L. Lima & Afonso, A. J. (Orgs.), *Reformas da educação pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 17-32). Porto: Edições Afrontamento.

Lima, L. (2002b). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspetivas gerencialistas no ensino superior. In L. Lima & Afonso, A. J. (Orgs.), *Reformas da educação pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 91-140). Porto: Edições Afrontamento.

Lima, L. (2005a). Escolarizando para uma educação critica: reinvenção das escolas como organizações democráticas. In A. Teodoro & A. Torres (Orgs.), *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI* (pp. 19-29). Porto: Edições Afrontamento.

Lima, L. (2005b). *A reorganização do centro para a recentralização*. Consultado em 13 de Dezembro de 2005 através de http://www.apagina.pt

Lima, L. (2006). *Compreender a escola. Perspectivas de análise organizacional.* Porto: Edições Asa.

Lima, L. & Afonso, A. J. (2002). Introdução. In L. Lima & A. J. Afonso (Orgs.), *Reformas da educação pública. Democratização, modernização e neoliberalismo* (pp. 7-16). Porto: Edições Afrontamento.

Lima, M. P. (2000). *Inquérito sociológico problemas e perspetivas, Preparação de Inquéritos, recolha de dados, Tratamento de informação, Métodos e Técnicas, Sondagens e Entrevistas* (5ª ed.). Lisboa: Editorial Presença.

López, J. Y. & Sánchez, M. M. & Murillo, P.E. & Lavié Martinez, J. M.& Altopiedi, M. (2003). *Dirección de centros educativos. Un enfoque basado en el análisis del sistema organizativo*. Madrid: Editorial Síntesis.

Lorenzo, M. D. (1995a). La Cultura Escolar. In M. D. Lorenzo & O. B. Sáenz (Eds.), *Organización escolar una perspectiva ecológica* (pp. 367- 382). Alcoy: Editorial Marfil.

Lorenzo, M. D. (1995b). La organización de la escuela como ecosistema social. In M. D. Lorenzo & O. B. Sáenz (Eds.), *Organización escolar una perspectiva ecológica* (pp. 69-90). Alcoy: Editorial Marfil.

Lorenzo, M. L. (2000). La Organización Escolar: concepto, contenido y evolución. In I. C. Mayo (Org.), *Las Organizaciones Escolares: Hacia Nuevos Modelos* (pp. 93- 116). Buenos Aires: Ed. Fundec.

Macedo, B. (1995). *A construção do projecto educativo de escola: processo de definição da lógica de funcionamento da escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Machado, J. (2008). A autonomia das instituições educativas: lições do passado desafios do presente, perspetivas de futuro. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), A*ctas do Seminário sobre Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação* (pp. 33-35). Lisboa: CNE.

Machado, L. T. (1999). A teoria da dependência na América Latina. *Estudos de Avaliação ,13* (35), 199-215.

Magalhães, A; Armada, F. e Correia, N. (2005). *Monografia da Vila de Fânzeres*. Fânzeres: Junta de Freguesia de Fânzeres.

Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2002). *Técnicas de Pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas, Amostragens e técnicas de pesquisa, Elaboração, Análise e interpretação de dados.* São Paulo: Editora Atlas SA (Original publicado em 1985).

Martín-Moreno, Q. (1989a). El centro educativo versátil: La demanda de un nuevo tipo de Centro Educativo. In Q. Martín – Moreno (Ed.), *Organizaciones Educativas* (pp. 23-61). Madrid: Universidade Nacional de Educación a Distancia.

Martín-Moreno, Q. (1989b). La apertura de los centros educativos a la comunidad. In Q. Martin-Moreno (Ed), *Organizaciones Educativas* (pp. 383-423). Madrid: Universidade Nacional de Educación a Distancia.

Martín-Moreno, Q. (1996 a). *La organización de centros educativos en una perspectiva de cambio.* Madrid: Editorial Sanz y Torres.

Martín-Moreno, Q. (1996b). Relación entre el centro educativo y el entorno. In G. F. Domínguez & J. L. Mesanza (Eds.), *Manual de Organización de Instituciones Educativas* (pp. 97-121). Madrid: Editorial Escuela Española.

Martín, E. (1999). A direcção e a gestão das organizações exemplares: reflexões acerca da reforma espanhola. In A. C. Lafond; E. O. Martín; G. Marieau; J. Skovsgaard; J. Formosinho & J. Machado (Eds.), *Autonomia, gestão e avaliação das escolas* (pp. 25-45). Porto: Edições Asa.

Martínez, J. M. (1994). Autonomía del centro, para hacer más posible la de los alumnos. In A. Villa (Ed.), *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 235-248). Bilbao: Universidad de Deusto.

Martins, E. & Delgado, J. M. (2002). *Autonomia, administração e gestão das escolas portuguesas – 1974-1999. Continuidades e rupturas*. Lisboa: Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.

Mathis, A. (1998). *O conceito de sociedade na teoria dos sistemas de N. Luhmann*. ANPOCS: Caxambu.

Ministério da Educação e Associação Nacional de Municípios (2006). Acordo relativo a atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico In *www.confap.pt/*. Acedido em 12 de Agosto de 2011 em http://*www.confap.pt/*.

Ministério da Educação [DGIDC] (2011). http://www.dgidc.min-edu.pt/teip/index.php?s=directorio&pid=41&ppid=13. Acedido a 2 de Julho, 2011 de DGIDC em www.dgidc.min-edu.pt.

Ministério da Educação [DGIDC] (2011). http://www.dgidc.min-edu.pt/teip/index.php?s=directorio&pid=18&ppid=13. Acedido a 2 de Julho, 2011 de DGIDC em www.dgidc.min-edu.pt.

Ministério da Educação (2003). http://www.giase.min-edu.pt. Acedido a 9 de Agosto de, 2005 de ME em www.giase.min-edu.pt.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (2010). http://www.mne.gov.pt/NR/rdonlyres/D027A999-3F94-434A-BA5A-F39908899661/0/GC13.pdf. Acedido a 1 de Março de, 2010 de MNE em www.mne.gov.pt.

Ministério da Educação (1992): *Em cada escola fazer a reforma Prospecto do ministério da educação.* Lisboa. Editorial do Ministério da Educação.

Mendes, J. M. O. (2004). Movimentos sociais e justiça(s). Uma localidade da Beira em protesto: memória populismo e democracia. In B. S. Santos (Eds.), *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo cultural* (pp.157-194). Porto: Edições Afrontamento.

Meyer, J. W. (2000). Globalização e currículo: problemas para a teoria em sociologia da educação. In A. Nóvoa, & J. Schriewer (Eds.), *A Difusão Mundial da Escola* (pp.15-32). Lisboa: Educa.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis* (2ª ed.). Califórnia: Sage Publications.

Ministério da Educação (1998): *Contributos para a elaboração do 1º regulamento interno.* Lisboa: Ministério da Educação.

Miranda, J. (2010). *Manual de direito constitucional. A atividade constitucional do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora.

Morgado, J. C. (2000). *A (des)construção da autonomia curricular.* Porto: Edições Asa.

Morrow, R. & Torres, C. A. (1997). *Teoria social e educação*. Porto: Edições Afrontamento. (Original publicado em 1995).

Morrow, R. A. & Torres, C.A. (2004). Estado, globalização e políticas educacionais. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Orgs.), *Educação e globalização. Perspectivas críticas* (pp. 27-44). Porto Alegre: Artmed Editora.

Muñoz-Repiso, M. I. (1994). Valores y autonomía del centro docente. In A. Villa (Ed.), *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 325-350). Bilbao: Universidad de Deusto.

Muñoz, A. S. & Roman, M. P. (1992). *Modelos de organización escolar.* Madrid: Editorial Cincel.

Navarro P. M. (1994). Algunas cuestiones sobre autonomía organizativa y curricular de los centros escolares. In A. Villa (Ed.), *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 131-141). Bilbao: Universidad de Deusto.

Nóvoa, A. (1994). *História da educação. Provas de agregação não publicadas*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

Nóvoa A. (1987). *Le temps de professeurs. Analyse sócio-historique de la profession de enseignant ao Poryugal (XVIII.é-XX.è siècle), Vol. 2*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.

Nóvoa, A. & Schriewer, J. (2000). Nota de apresentação. In A. Nóvoa & Schriewer, J. (Eds.), *A Difusão Mundial da Escola* (pp. 9-14). Lisboa: Educa.

Nóvoa, A. (1992). *As organizações escolares em análise. Para uma análise das instituições escolares.* Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Nóvoa A (1987). Le temps de professeurs. Analyse sócio-historique de la profession de enseignant ao Portugal (XVIII.é-XX siècle). Lisboa: Instituto nacional de investigação científica.

Nunes, J. P. (1996). O mundo entre as guerras. II guerra mundial. O pós-guerra (1946-1960). In Rodrigues, A. S. (Ed.), *História comparada. Portugal. Europa e o mundo. Uma visão cronológica* (Vol. 2, pp. 334-496). Navarra: Círculo de Leitores.

Oliveira, A. C. (1985). *Os conceitos de descentralização e semi-descentralização administrativa segundo Charles Eisenmann*. Braga: Livraria Cruz.

Oliveira, A.C. (2004). *A difícil democracia local e o contributo do direito. Estudos em Comemoração do décimo aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho*. Coimbra: Almedina.

Oliveira, A. C. (2005). *A democracia Local*. Coimbra: Coimbra Editora.

Oliveira, M. (2010). *Como fazer pesquisa qualitativa* (3ª ed.). Petrópolis: Editora Vozes. (Original publicado em 2007).

Pateman, C. (2000). *Participation and democratic theory*. Cambridge: University Press. (Original publicado em 1970).

Pedró, F. & Puig, I. (1998). *Las Reformas educativa: Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.

Pereira, E. (2002). *Dossiers didácticos. I População e demografia.* Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Pérez Gómez, A. (1997): La cultura escolar institucional de la escuela. *Cuadernos de Pedagogia*, *266*, 79-82.

Pérez Gómez, A. (1998). *La cultura escolar en la sociedade neoliberal.* Madrid: Morata.

Pérez, S. C. (1995). Los órganos colegiados de Gobierno y su dinâmica. In O. B. Saenz (Ed.), *Organización Escolar. Una Perspectiva Ecológica* (pp. 239-258). Alcoy: Editorial Marfil.

Pérez Serrano, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. I Técnicas e análisis de datos*. Madrid: Editorial La Muralla.

Peters, M.; Marshall, J. & Fitzimons, P. (2004). Gerencialismo e política educacional em um contexto global: Focualt; neoliberalismo e a doutrina da auto-administração. In N. C. Burbules & C. A. (Orgs.), *Educação e globalização. Perspectivas críticas* (pp. 77-90). Porto Alegre: Artmed Editora. (Original publicado em 2000).

Pires, L. (1993). *Escolas básicas integradas como centros locais de educação*. Porto: Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação.

Pires, L. (2000). *Nos meandros do labirinto escolar*. Oeiras: Celta Editora.

Poggi, G. (1978). *The development of modern state*. London: Hutchinson.

Poggi, Gianfranco (1990). *The state, its nature, development and prospects.* Cambridge: Polity.

Popkevitz, T. (1997). *Reforma Educacional. Uma política sociológica-poder e conhecimento em educação*. Brasil: Editora Artes Médicas Sul.

Popkewitz, T. (2000). O Estado e a administração da liberdade nos finais do século XX: Descentralização e distinções Estado/Sociedade civil. In M. J. Sarmento (Ed.), *Autonomia da escola. Políticas e práticas* (pp.11- 66). Porto: Edições Asa.

Popkewitz, T. & Bloch, M. (2000). Construindo a criança e a família: registos de administração social e registos de liberdade. In A. Nóvoa & J. Schriewer (Eds.), *A Difusão Mundial da Escola* (pp. 33-68). Lisboa: Educa.

Presidência do conselho de ministros (2011). http://www.portugal.gov.pt. Acedido em 26 de Agosto de 2011 em www.portugal.gov.pt.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] (1995). *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa: Trinova Editora.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] (1999). *Relatório do desenvolvimento humano.* Lisboa: Trinova Editora.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] (2001). *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa: Trinova Editora.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] (2001). *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa: Trinova Editora.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] (2007). *Relatório do desenvolvimento humano 2007/2008. Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Edições Almedina.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). Informe sobre Desarrollo

Humano 2007-2008 (2008). La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido In *www.hdr.undp.org/*. Acedido em 7 de Agosto de 2009 em *http://www.hdr.undp.org/*.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 (2008). La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. In http://hdr.undp.org. Acedido em 9 de Agosto de 2009 em http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf>.

Punch, K. F. (1998). *Introduction to social research. Quantitative & Qualitative Approaches*. London: Sage Publications.

Pureza, J. M. (2004). Quem salvou Timor Leste?. Novas referências para o internacionalismo solidário. In. B. S. Santos (Eds.), *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo cultural* (pp.399-430). Porto: Edições Afrontamento.

Quivy, R. & Campenhoudt L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2ª ed.). Lisboa: Gradiva. (Original publicado em 1995).

Quivy, R. & Campenhoudt L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª ed.). Lisboa: Gradiva. (Original publicado em 1995).

Ramos, C. C. (1999). Os contratos de autonomia e a repolitização da escola: as lógicas de intervenção da administração educativa. In A. Afonso (Ed.), *Que fazer com os contratos de autonomia* (pp.1-78). Porto: Edições Asa.

Reguzzoni, M. (1994). Autonomia dos centros educativos comparación de experiências europeas. In A. Villa (Ed.), *Autonomía Institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 73-90). Bilbao: Universidad de Deusto.

Reale, M. (1994). *Teoria do direito e do Estado* (4ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.

Rebelo, M. (2007). *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra: Edições Almedina.

Redondo, G. (2000). *Introdução. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoria del discurso*. Madrid: Editorial Trota. (Original publicado em 1992).

Robertson, S. (2001). La política de delegación, autonomía e postfordismo en las escuelas. In J. Smyth (Ed.), *La autonomia escolar: una perspectiva crítica* (pp. 139-162). Madrid: Ediciones Akal.

Rodrigues, A. (1996). O pós-guerra (1974-1995). In A. A. Rodrigues; L. F. Torgal; F. M. Vitorino; P. A. Nunes; R. G. Capelo & R. Anacleto (Eds.), *História Comparada. Portugal. Europa e o mundo uma visão cronológica, Vol. 2* (pp. 395-649). Navarra: Círculo de Leitores.

Rodrigues, M. L. (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*. Coimbra: Edições Almedina.

Rodríguez Rojo, M. (1995). Asociación de padres y participación comunitária. In M. L. Delgado & O. Sáenz (Eds.), *Organización Escolar* (pp. 141-163). *Una perspetiva ecológica*. Alcoy: Editorial Marfil.

Roullier, J. (2008). A auto-avaliação de um projecto de escola: Uma profisssionalização de um actor coletivo. In. M. P. Alves & E. A. Machado. (Eds.), *Avaliação com sentido(s): contributos e questionamentos.* Santo Tirso: De Facto Editores.

Rousseau, J. J. (s/d). *Do contrato social e discurso sobre a economia política.* Curitiba: Hemus Libraria. (Original publicado em 1782).

Roque, H. (1999). Objecto, âmbito e elementos constituintes de um contrato de autonomia. In A. Afonso; C. Ramos; H. Roque & J. Alves (Eds.), *Que fazer com os contratos de autonomia* (pp. 27-60). Porto: Edições Asa.

Rosas, F. ; Martins, F. ; Amaral, L. & Roll, M. F. (1994). O Estado Novo (1926-1974). In J. Mattoso (Eds.), *História de Portugal, Vol. 7*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Rostow. W. W. (2002). The stages of economic growth: a non communist manifesto (1960). In J. Timmons Roberts & Amy Hite (Eds.), *From modernization to globalization: perspectives and developments and social change* (pp. 100-109).Blackwell Publishers.

Sabirón, S. F. (1995). El conflicto en las relaciones escolares. In M. D. Lorenzo & O. B. Sáenz (Eds.), *Organización escolar una perspectiva ecológica* (pp. 259-282). Alcoy: Editorial Marfil.

Sabirón, S. F. (1999). *Organizaciones escolares*. Zaragoza: Mira Editores.

Salvador, M. F. (1995a). Los órganos unipersonales de gobierno e su dinámica. In M. D. Lorenzo & O. B. Sáenz (Eds.), *Organización escolar una perspectiva ecológica* (pp. 213-238). Alcoy: Editorial Marfil.

Salvador, M. F. (1995b). Profesorado Y equipos docentes. In M. D. Lorenzo & O. B. Sáenz (Eds.), *Organización escolar una perspectiva ecológica* (pp.115-140). Alcoy: Editorial Marfil.

San Fabian, M. (1996). La toma de decisiones en las organizaciones educativas: eficacia o dominación. In G. F. Domínguez & J. L. Mesanza (Eds.), *Manual de Organización de Instituciones Educativas* (pp. 203-229). Madrid: Editorial Escuela Española.

Santo, P. E. (2010). *Introdução à metodologia das ciências sociais. Génese, Fundamentos e Problemas.* Lisboa: Edições Sílabo.

Santos, B. S. (1984). A crise e a reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984). *Revista Critica de Ciências Sociais, 14,* 7-29.

Santos, B. S. (1990). *O estado e a sociedade em Portugal (1974-1988).* Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (1996). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade* (5ª. ed.). Porto: Edições Afrontamento. (Original publicado em 1994).

Santos, B. S (1998). *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.

Santos, B. S. (1999). Reinventar a Democracia: Entre o Pré-contratualismo e o Pós-contratualismo. F. Oliveira & M. C. Paoli (Ed.), *Os sentidos da democracia- políticas do dissenso e hegemonia global* (pp. 83-129). São Paulo: Editora Vozes.

Santos, B. S. (2001a). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento. (Original publicado em 1987).

Santos, B. S. (2001b). *Os processos da globalização*. B. S. Santos (Ed.), *Globalização. Fatalidade ou utopia* (pp. 30-106). Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (2002a). *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Vol.1* (2ª ed.). Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (2002b). Para ampliar o cânone da produção. In B. S. Santos (Ed.), *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista Por uma concepção multicultural dos direitos humanos* (pp.23-77). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Santos, B. S. (2002c). *Introdução a uma ciência pós moderna*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (2003a). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In Boaventura Sousa Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 11-23). Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (2003b). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In Boaventura Sousa Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 35-69). Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. & Avritzer, L. (2003c). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In Boaventura Sousa Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (2004). Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In B. S. Santos (Ed.), *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo cultural* (pp.331-352). Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. & Nunes, J. R. (2004). Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In B. S. Santos (Org.), *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo cultural* (pp. 19-51). Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.

Santos S. (2001). A rutura com o senso comum nas ciências sociais. In A. S. Siva & J. P. Pinto (Orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 29-55). Porto: Edições Afrontamento.

Santos Guerra, M. A. (2000). Diacronía de corrientes explicativas en organización escolar. In I. M. Cantón (Ed.), *Las organizaciones escolares: hacia nuevos modelos* (pp. 9-92). Buenos Aires: Fundec.

Santos Guerra, M. A. (2001). *A escola que aprende*. Porto: Edições Asa.

Santos Guerra, M. A. (2002a). *Entre Bastidores. O lado oculto da organização escolar.* Porto: Edições Asa. (Original publicado em 2000).

Santos Guerra, M. A. (2002b). *Os desafios da participação. Desenvolver a democracia na escola*. Porto: Porto Editora.

Santos Guerra, M. A. (2003). *Tornar visível o quotidiano. Teoria e prática de avaliação qualitativa nas escolas*. Porto: Edições Asa.

Sousa; A. B. (2009). *Investigação em educação*. Lisboa: Livros Horizonte. (Original publicado em 2005).

Sarmento, J. (1993). *A escola e as autonomias*. Porto: Edições Asa.

Sarmento, J. (1998). *Autonomia das escolas: dinâmicas organizacionais e lógicas de Ação.* In J. Nascimento (Ed.), *A*ctas do Seminário sobre territorialização das políticas educativas (pp. 42-57). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Sarmento, M. J. & Ferreira, F. I. (1994a). Comunidades educativas: a ideia pedagógica e a realidade organizacional. In J. Formosinho et al. (Ed.), *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica* (pp. 91-127). Braga: Livraria Minho.

Sarmento, M. J. & Ferreira, F. I. (1994b). A construção social das comunidades educativas. In J. Formosinho et al. (Ed.), *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica* (pp. 135-159). Braga: Livraria Minho.

Sarmento, M. J. & Formosinho, J. (1994). A dimensão sócio-organizacional da escola comunidade educativa. In J. Formosinho et al. (Eds.), *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica* (pp. 71-88). Braga: Livraria Minho.

Sarramona, J. (2002). *Desafios a la escuela del siglo XXI.* Barcelona: Ediciones Octaedro.

Scocuglia, A. C. (2008). Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemónica. In A. Teodoro (Org.), *Tempos e andamentos nas políticas de educação* (pp. 39-62). Brasilia: Liber Livro Editora.

Sengue, P. M. (1991). *La cinquième discipline: l'arte et la manière dês organizations qui apprennent.* Paris: First.

Sierra, B. R. (1991). *Técnicas de investigação social*. Madrid: Editorial Paraninfo.

Silva, M. C. (2006). Entre o infra-estatal e o supra-estatal: O Estado Nação e a democracia em perda. In M. C. Silva (Ed.), *Nação e Estado entre o Local e o global* (pp. 125-148). Porto: Edições Afrontamento.

Silva, A. S. (2001). A rutura com o senso comum nas ciências sociais. In A. S. Silva & J. M. Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 29-53). Porto: Afrontamento, (Original publicado em 1986).

Silva, P. (1994). Relação Escola-família em Portugal: 1974-1994. Duas décadas, um balanço, *Revista do Instituto de Inovação Educacional*, *7* (3), 307-355.

Schumpeter, J. A. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia.* Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. (Original publicado em 1943).

Solà, P. (1994). Las escuelas racionalistas y los movimientos por la autogestión educativa inspirados en ellas. In A. Villa (Ed.), *Autonomía Institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 249-262). Bilbao: Universidad de Deusto.

Sousa, J. M. & Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo Bolonha*. (3ª ed.). Lisboa: Pactor- Edições de ciências sociais e políticas contemporâneas.

Souza, J. F. (2004). *E a educação:?? Quê?? A educação na sociedade e/ou a sociedade na educação*. Recife: Edições Bagaço.

Souza, N., Costa, A. & Moreira, A. (2011). Análise de Dados Qualitativos Suportada pelo Software webQDA. Atas da VII Conferência Internacional de TIC na Educação: Perspetivas de Inovação (Challanges2011), pp. 49-56. Braga, 12 e 13 de Maio, (CD-ROM, ISBN: 978-972-98456-9-7).*Software webQDA. Atas da VII Conferência Internacional de TIC na Educação: Perspetivas de Inovação (CHALLANGES2011)*, pp. 49-56. Braga, 12 e 13 de Maio, (CD-ROM, ISBN: 978-972-98456-9-7).

Smyth, J. (2001). *La autonomía escolar: una perspetiva crítica*. Madrid: Ediciones Akal.

Stake, R. E. (2009). *A arte de investigação com Estudos de Caso* (2ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Original publicado em 1995).

Stöer, S. R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970 – 1980, Uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento.

Stöer, S. R. & Magalhães, A. (2005). *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

Suchodolski, B. (1976). *A pedagogia socialista*. Lisboa: Editorial Futura.

Tavares, L. (2010). A Educação na luta contra a exclusão e pela democracia. Manuel Tavares conversa com Ana Benavente. *Revista Lusófona da Educação, 16*, 133-148.

Teixeira, M. (1995). *O Professor e a escola. Perspectivas organizacionais*. Lisboa: McGraw-Hill.

Teodoro, A. (1994). *Política educativa em Portugal. Educação desenvolvimento e participação dos professores.* Lisboa: Bertrand Editora.

Teodoro, A. (1997). *Poder e participação em educação – observatório das políticas em educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Teodoro, A. (1999). *A construção social das políticas educativas estado, educação e mudança social no Portugal contemporâneo*. Tese de doutoramento apresentada á Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

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

Teodoro, A. (2003). *Globalização e educação. Políticas educacionais e novos modos de governação.* Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (2008). Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades. In A. Teodoro (Org.), *Tempos e andamentos nas políticas de educação* (pp.19-38). Brasília: Liber Livro Editora.

Teodoro, A. & Aníbal, G. (2008). A educação em tempos de globalização. modernização e hibridismo nas políticas s educativas em Portugal. In A. Teodoro (Org.), *Tempos e andamentos nas políticas de educação* (pp.105-122). Brasília: Liber Livro Editora.

Teodoro, A. & Aníbal, G. (2007). A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista lusófona da educação, 10,* 13-26.

Thurler, M. G. (2000). *Innover au cœur de l'établissement scolaire*. Paris: ESF.

Tilly, C. (1975). *The formation of Nactional states in western europe*. NJ: Princeton University Press.

Torjal, L.R. (1996). «Instrução Publica» - o sentido e a força de um conceito liberal. In José Mattoso (Direc.), *História de Portugal* (vol. 5, pp. 609-622). Lisboa: Círculo de Leitores.

Torraine, A. (2005). *Um novo paradigma para compreender o mundo de hoj*e. Lisboa: Instituto Piaget.

Torres, C. A. (2005). Os mundos distorcidos de Ivan Illich e Paulo Freire. In A. Teodoro & C. A. Torres (Orgs.), *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI* (pp. 83-97). Porto: Edições Afrontamento.

Torres, C. A. (2008). Después de la tormenta Neoliberal. La política educativa Latino-Americana entre la crítica y la utopía. In A. Teodoro (Org.), *Tempos e andamentos nas políticas de educação* (pp.269-293). Brasília: Liber Livro Editora.

Tyler, W. (1991). *Organización escolar: Una perspectiva sociológica*. Madrid: Morata.

Tuckman, B. (2000). *Manual de investigação em Educação* (4ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Original publicado em 1972).

UNESCO (2004). *United Nations decade of education for sustainable development, 2005-2014: Draft implementation scheme*. Paris

Villa, A. S. (1994). Autonomía y funcionamiento autónomo del centro educativo In A. Villa (Ed.), *Autonomía institucional de los centros educativos. Presupuestos organización y estrategias* (pp. 435-486). Bilbao: Universidad de Deusto.

Walford, G. (2001). Las escuelas autónomas, la elección y la equidad. In J. Smyth (Ed.), *La autonomia escolar: una perspectiva crítica* (pp. 271-290). Madrid: Ediciones Akal.

Wallerstein, I. (2007). *World System Analysis. An introduction* (5ª ed.). USA: Library of Congress. (Original publicado em 2004).

Weiler, N. H. (2000). Perspectivas comparadas em descentralização educativa. In M. J. Sarmento (Ed.), *Autonomia da escola. Políticas e práticas* (pp. 95-118). Porto: Edições Asa.

Weber, M. (1983). *Fundamentos de sociologia*. (2ª ed.). Porto: Rés Editora.

Weber, M. (1995). Metodologia das ciências sociais (2ª ed.). São Paulo: Cortez Campinas.

Whitaker, P. (2000). *Gerir a mudança nas escolas*. Porto: Edições Asa.

Yin, R. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (3ª ed.). Porto Alegre: Bookmnan.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Lei n.º 7/77, de 1 de Fevereiro, define o "Regime jurídico da participação das associações de pais no sistema educativo nacional". Diário da República, n.º 26/77. I Série, pp. 1705-1716.

Lei 25/85, de 12 de Agosto, Alteração do DL n.º100/84 de 29 de Março (atribuições das autarquias locais e competência dos respectivos órgãos).

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, aprova a "Lei de Bases do Sistema Educativo". Diário da República, n.º 237. I Série, pp. 3067-3098.

Lei do Quadro da Educação Pré-Escolar 5/97, de 10 de Fevereiro.

Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro, aprova a "alteração à Lei 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo). Diário da República, n.º 217/97. I Série-A, pp. 5082-5127.

Lei n.º49/2005, de 30 de Agosto, aprova a "segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior". Diário da República, n.º 166/2005. I Série A, pp. 5122-5138

Lei nº 24/99, de 22 de Abril, aprova "a primeira apreciação parlamentar do Decreto – Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio (Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário) ". Diário da República, n.º 94/99. I Série-A, pp. 2124-2126.

Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto, "Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré -escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade. Diário da República, n.º 166. I Série-A, pp. 5635-5636.

Lei Constitucional nº. 1/2005, de 12 de Agosto sétima revisão constitucional "Constituição da República Portuguesa". Diário da República n.º 155/2005. I Série-A, pp. 4642-4686.

Lei nº 159/99 de 14 de Setembro.

Decreto – Lei n.º 6 137, de 20 de Setembro de 1919, aprova o "Regulamento do ensino primário e normal". Diário da Republica n.º 108. I Série, pp. 2068-2093.

Decreto – Lei n.º 13 619, de 17 de Maio de 1927 "corrigir algumas disposições porque actualmente se rege o ensino primário geral". Diário da Republica n.º 100. I Série, pp. 770-772.

Decreto – Lei n.º 22241, de 22 de Fevereiro de 1933, "Promulga o Projecto de Constituição Política da República Portuguesa". Diário da República n.º 43, I Série, pp. 227-236.

Decreto – Lei n.º26893, de 15 de Agosto de 1936 "aprova os estatutos das mães pela educação nacional", Diário da Republica n.º 191. I Série, pp. 981-984.

Decreto – Lei n.º 27279, 24 de Novembro de 1936 "aprova a reforma do ensino primário". Diário da Republica n.º 276. I Série, pp. 77-777.

Decreto – Lei n.º 513/73, de 10 de Outubro, determina a "necessidade de rever as estruturas administrativas do ensino preparatório e secundário". Diário da República n.º 237. I Série A, pp. 1785-1790.

Decreto – Lei n.º 176/74, de 29 de Abril, para a "normalização da vida académica". Diário da República n.º 100/74. I Série A

Decreto – Lei n.º 221/74, de 27 de Maio, determina que "a direcção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo ministro da educação e cultura a comissões democráticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de abril de 1974". Diário da República, n.º 123/74. I Série, p. 659.

Decreto - Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro, que aprova a "Gestão Democrática dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário". Diário da República, n.º 297/ 74. I Série, pp.1605-1606.

Decreto - Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, define a "composição e atribuições dos órgãos de gestão". Diário da República, n.º 249/76. I Série, pp. 2419-2420.

Decreto – Lei n.º 781-A/76, de 28 de Outubro "Estabelece a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino". Diário da República n.º 253-A/76. I Série, pp. 2460-(3)-2460-(9).

Decreto – Lei n.º 376/80 "introduz alterações ao Decreto – Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro (Gestão das escolas)". Diário da República n.º 376/80. I Série, pp. 2629-2630.

Decreto – Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro – Transportes Escolares. Alterado pelo Decreto – Lei n.º 100/84, de 29 de Março - Regulamentação das atribuições das autarquias locais.

Decreto - Lei n.º 357/88, de 13 de Outubro, estipula o "fundo de manutenção e conservação do edifício escolar para os 2.º e 3.º ciclos e secundário". Diário da República, n.º 237/88. I Série, pp. 4188-4190.

Decreto - Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, aprova "o Regime jurídico da autonomia das escolas dos 2.º e 3.º ciclos". Diário da República, n.º 29/89. I Série, pp. 456-469.

Decreto - Lei n.º 372/90, de 27 de Novembro, define a "Lei das Associações de Pais". Diário da República, n.º 274. I Série-A, pp. 4848-4850.

Decreto – Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, define o "Regime de direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino não superior". Diário da República, n.º 107. I Série-A, pp. 2521-2530.

Decreto – Lei n.º 141/93, de 26 de Abril, "estabelece a orgânica das direcções regionais de educação". Diário da República, n.º 97. I Série - A, pp. 2041-2047.

Decreto - Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que aprova "o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, bem como dos respectivos agrupamentos". Diário da República, n.º 102/98. I Série-A, pp.1988-2002.

Decreto - Lei nº 80/99, de 16 de Março, que estipula "as alterações ao Decreto -Lei n.º 372 / 90, de 27 de Novembro, que disciplina o regime de constituição, os direitos e os deveres a que ficam subordinadas as associações de pais e encarregados de educação". Diário da República, n.º 63/99. I Série-A, pp.1454-1464.

Decreto - Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que regulamenta "Os Conselhos Municipais de Educação e a carta educativa". Diário da República, n.º 12. I Série, pp.130-136.

Decreto – Lei n.º 144/2008 de 28 de Julho, "desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação". Diário da República, n.º 144. I Série, pp. 4573- 4576.

Decreto – Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, "Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário". Diário da República, n.º 79. I Série, pp. 2341-2356.

Decreto – Lei n.º 18/2011, de 2 de Fevereiro "Procede à alteração do DL n.º 6/2001, de 18 de Janeiro". Diário da República, n.º 23. I Série, pp. 659-669.

Decreto-Regulamentar n.º 10/99, de 21 de Junho "define as condições de funcionamento e respectiva coordenação das estruturas de orientação educativa". Diário da República, n.º 168. I série B, pp. 4490-4494.

Despacho n.º 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro, que regulamenta "os órgãos intermédios de gestão e as competências do Conselho Pedagógico". Diário da República, n.º 32. II Série.

Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho de 1997, que "define as normas para as escolas que pretendam constituir-se como Agrupamentos de Escolas". Diário da República, n.º126. I Série, pp. 2666-2669.

Despacho Normativo n.º 122/79, de 1 de Junho, que "regulamenta as Associações de Pais". Diário da República, n.º 126/79. I Série, pp. 1202-1206.

Despacho nº 13313, de 8 de Julho de 2003, que procede ao "ordenamento da rede educativa". Diário da República, nº 155/03. II Série, pp.10-186.

Despacho n.º 14460/2008, de 26 de Maio de 2008 "define as normas a observar no período de funcionamento dos respectivos estabelecimentos bem como na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família". Diário da República, n.º 100. II Série, pp. 23194-23198.

Despacho normativo n.º 55/2008, de 23 de Outubro de 2008 "define normas orientadoras para a constituição de territórios educativos de intervenção prioritária de segunda geração, bem como as regras de elaboração dos contratos -programa a outorgar entre os estabelecimentos de educação ou de ensino e o Ministério da Educação". Diário da República, n.º 206. II Série, pp. 43128-43130.

Conselho Nacional de Educação (2008). Parecer n.º 3/2008 sobre o projecto de decreto -lei «Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, n.º 42. II Série, pp. 8101-810.

Assembleia da república comissão de educação e ciência. Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de "Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário" (2008.02.12). Licínio C. Lima

Charte Européenne de L'autonomie locale. Assembleia da Republica (1990). Ratificação. Diário da República, n.º 245. I Série, pp. 4344-4350.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA NÃO CITADA

Argyris, C., & Schon, D. A. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective.* Massachusets: Wesley Publishing Company.

Bernstein, B. (1975). *Class, Codes and control.* London: Routledge and Kegan- Paul.

Bobbio, N. (1989). *O Futuro da democracia.* Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Original publicado em 1987).

Bourdieu, P. (1986). *Distinction: A social critique of judgments of taste*. London: Routledge and Kegan- Paul.

Bourdieu, P. (1988). *Language and symbolique power*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gosta (1990). *The three worlds of walfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Illich, I. (1973). *Deschooling society*. Harmond-Sworth: Penguin.

Habermas, J. (1987). *The philosophical discourse of modernit*y. Cambridge: Polity Press.

Herzberg, F. (1966). *Work and Nature of Man*. Cleveland: World.

Likert, R. (1961). *New Patterns of Management.* New York: McGraw-Hill.

Macgregor, D. (2006). *The Human Side of enterprise*. New York: McGraw-Hill. (Original publicado em 1960).

Santos, B. S. (1995). *Toward a new Common sense. Law, Science and politics in the paradigmatic transition.* Londres & Nova Iorque: Routledge.