



UNIVERSIDADE da MADEIRA

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

***O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA NAS ESCOLAS SECUNDÁRIAS DA RAM:
AS REPRESENTAÇÕES DOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS EXECUTIVOS/DIRECTORES***

**Dissertação apresentada à Universidade da Madeira para obtenção do grau de
Mestre em Ciências da Educação na área de Administração Educacional**

Por

António do Nascimento Pires

**Sob a orientação de
Prof. Doutor Henrique da Costa Ferreira**

Funchal 2009



UNIVERSIDADE da MADEIRA

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

***O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA NAS ESCOLAS SECUNDÁRIAS DA RAM:
AS REPRESENTAÇÕES DOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS EXECUTIVOS/DIRECTORES***

**Dissertação apresentada à Universidade da Madeira para obtenção do grau de
Mestre em Ciências da Educação na área de Administração Educacional**

Por

António do Nascimento Pires

Sob a orientação do Prof. Doutor Henrique da Costa Ferreira

Resumo

Partindo da experiência decorrente da implementação do Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M que adaptou à Região Autónoma da Madeira o modelo nacional consignado no Decreto-Lei nº 115-A/98, pretende-se com este trabalho averiguar qual a percepção que os Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores têm relativamente ao exercício, áreas e grau de autonomia das escolas com ensino secundário desta Região Autónoma.

Utilizando uma metodologia de características qualitativas e quantitativas, recorreremos à pesquisa documental, ao inquérito por questionário e à entrevista como instrumentos de investigação.

Este trabalho é constituído por duas partes.

Na primeira, dedicada à fundamentação teórica/revisão da literatura, pretende-se acompanhar a evolução e afirmação da autonomia, partindo de sistemas de administração centralizados e burocratizados que foram dando lugar a formas mais descentralizadas e abertas à participação dos cidadãos. No domínio da educação, a descentralização e a autonomia ganharam expressão a partir da década de 80 do Século XX, que por força da legislação publicada inicia um período marcado por um discurso que realça as virtudes da gestão centrada nas escolas, num percurso, porém, pouco linear, onde sobressaem as contradições entre o *decretado* e o *construído*.

A segunda parte deste trabalho, dedicada à parte prática, permite-nos concluir que globalmente as escolas da Região são vistas pelos seus presidentes/directores como bastante autónomas, sentindo-se mais autonomia nos domínios Estratégico, Organizacional e Pedagógico e menos autonomia nos domínios Curricular, Financeiro e Administrativo. O reforço da participação da comunidade, maior protagonismo do Conselho da Comunidade Educativa e das estruturas de gestão intermédia e um maior aproveitamento das potencialidades da legislação, são aspectos a melhorar na implementação do modelo regional de administração e gestão das escolas.

Palavras-chave: Autonomia, participação, descentralização, comunidade.

Abstract

We started this thesis bearing in mind the experimental model implemented according to the “Decreto Legislativo Regional, nº 21/2006/M” (regional act), which adapted to Região Autónoma da Madeira the national model defined in “Decreto-Lei nº 115-A/ 98”. This way, our main goal, in doing this thesis, is to be aware of and study the perception the school principals have, in what the following items are concerned: The practice, areas and several degrees of autonomy each school of the secondary system possess in this region.

Our methodology was based on qualitative and quantitative characteristics. Our investigation tools are as follow: research on existing documents, quiz surveys and finally personal interviews.

This thesis is a two-part based project:

The first part, which is dedicated to studying the available literature, has, as main objective, to accompany the evolution and the implementation of autonomy. So, it is clear that, at first, the political systems were more bureaucratic and centered in the governmental power and, slowly, they evolved to more decentralized and opened systems, embracing the participation of citizens. As far as education is concerned, the decentralization and autonomy have been important after the eighties (20th century). This happened because, due to published laws, this time is marked by a speech that enhances the virtues of a school-centered administration. However, the followed path is not very straight and there are contradictions around the words “decretado” and “construído” (what is defined by law and what is actually done).

The second part of this thesis is dedicated to the practical aspects. It allowed us to conclude that, in general, the secondary schools of Madeira are seen and analyzed by their principals as being fairly autonomous. The strategic, organizational and pedagogic aspects are the ones, where the autonomy is most perceived. This way, there is less autonomy in the curricular, financial and administration aspects. There are some items that must be improved in the Regional legal model of Administration and School Management such as: a greater involvement of the community where the school is inserted, a bigger leading role of the Educational Community Council and other middle school structures and laws that must be used the best way to serve everyone’s interests and the schools’ reality.

Key words: Autonomy, participation, decentralization, community.

Resumé

A la suite de l'expérience d'implémentation du décret législatif régionale n ° 21/2006/M qui a adapté à la Région Autonome de Madère le modèle national consacré dans le décret-loi n ° 115-A/98, l'objectif de cette étude a été d'enquêter la perception que les Présidents des Conseils Exécutives/Directeurs ont de l'exercice, des domaines et du degré d'autonomie des écoles de l'enseignement secondaire de cette Région Autonome.

En utilisant une méthodologie de fonctions qualitatives et quantitatives, les instruments de recherche s'appuient sur la recherche documentaire, sur l'enquête par questionnaire et sur l'interview.

Ce travail se compose de deux parties.

Dans la première, consacrée aux raisons théoriques / revision de la littérature, nous surveillerons le développement et l'affirmation de l'autonomie, à partir de systèmes centralisés et bureaucratiques de l'administration, qui ont été remplacés lentement par des systèmes décentralisés et ouverts à la participation des citoyens.

En matière d'éducation, la décentralisation et l'autonomie sont de plus en plus remarquées depuis les années 80 du XX^{ème} siècle, qui, en grace à la législation publiée, commence une période marquée par un discours qui souligne les vertus de mettre l'accent sur la gestion axée sur les écoles, dans un parcours, toutefois, peu linéaire, où nous pouvons voir la contradiction entre ce qui est défini dans la loi et ce qui se passe dans la réalité.

La deuxième partie de ce travail, consacrée à la partie pratique, nous permet de conclure que, globalement, les écoles de la Région sont considérées par leurs présidents/directeurs comme bien autonomes, ayant la perception de plus d'autonomie dans les domaines stratégique, organisationnel et pédagogique et moins d'autonomie dans les zones du curriculum, des finances et de l'administration.

Un renforcement de la participation de la communauté, un rôle accru du Conseil Communautaire de l'Éducation et d'autres structures de l'école et une meilleure utilisation du potentiel de la loi, sont des aspects à améliorer dans la mise en oeuvre du modèle régional d'administration et de gestion des écoles.

Mots-clé: autonomie, participation, décentralisation, communauté.

Resumen

A la luz de la experiencia resultante de la aplicación del Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, que adaptó a la Región Autónoma de Madeira el modelo nacional portugués consignado en el Decreto-Ley nº 115-A/98, se pretende con este trabajo investigar cual la percepción que los presidentes de los Consejos Ejecutivos/Directores tienen en relación a la práctica, áreas y nivel de autonomía de las escuelas secundarias de esta Región Autónoma.

Con recurso a una metodología de características cualitativas y cuantitativas, usaremos como instrumentos de análisis la investigación documental, la encuesta por cuestionario y la entrevista.

Este trabajo se compone de dos partes.

En la primera, dedicada a la teoría/revisión de literatura, se pretende acompañar el desarrollo y la afirmación de la autonomía con base en los sistemas de administración centralizados y burocráticos que fueron siendo sustituidos por formas más descentralizadas y abiertas a la participación de los ciudadanos.

En el dominio de la Educación, la descentralización y la autonomía se volvieron relevantes en la década de ochenta de siglo XX, que, debido a la legislación publicada, da lugar a un periodo marcado por un discurso que subraya las virtudes de la gestión centrada en las escuelas, pero, sin embargo, de una manera poco lineal y que deja a descubierto contradicciones entre lo *decretado* y lo *construido*.

La segunda parte de este trabajo, de carácter práctico, nos permite concluir que, globalmente, las escuelas de la Región son encaradas por sus presidentes/directores como instituciones bastante autónomas, siendo su autonomía más evidente en los dominios estratégico, organizacional y pedagógico. Con relación a las áreas de los *curricula*, finanzas y administración la autonomía es menor.

El refuerzo de la participación de la comunidad, la actuación más marcante del Consejo de la Comunidad Educativa y de las estructuras de gestión intermediarias y, todavía, el mejor aprovechamiento de las potencialidades de la ley son cuestiones que deben ser mejoradas en la aplicación del modelo regional de administración y gestión de las escuelas.

Palabras clave: autonomía, participación, descentralización, comunidad.

Índice

Introdução	1
Iª PARTE	6
1 – Autonomia: Em busca de uma fundamentação	7
1.1– O que é a autonomia	7
1.2 – Kant e a autonomia da vontade	9
1.3 – Alexis de Tocqueville e a democracia liberal	11
1.4 – Stuart Mill e a liberdade	15
2 –A Democratização da Administração Pública: da administração heterónoma à administração para a autonomia	18
2.1. A organização da Administração Pública no Estado Centralizado: centralização, concentração e desconcentração	18
2.1.1 - As teorias da Administração: A Administração Clássica e a Burocracia	23
2.2. A organização da Administração Pública no Estado Democrático: descentralização e participação	26
2.2.1 – As teorias da Administração: O Desenvolvimento Organizacional, a Teoria da Contingência e a Adhocracia	32
2.3 – A «Nova Administração» Pública e as novas funções do Estado: liberalização e regulação	38
3 – A democratização da administração e da educação em Portugal: análise dos princípios político-administrativos no pós 25 de Abril	46
3.1- A democratização da Sociedade e da Administração Pública em geral: os princípios constitucionais e de segunda ordem	46
3.2- A democratização da Administração da Educação	50
3.3 – A autonomia política da RAM	51
4 – A autonomia nas organizações escolares	54
4.1 - As reflexões dos teóricos	54
4.2- A consagração da autonomia e os novos modelos de Administração e Gestão das Escolas	68
4.3- A tradução da autonomia nos modelos Regionais de Administração Escolar	77
4.4 - O Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M	80

IIª PARTE	84
1 - Tema da Investigação	85
2 – Justificação	85
3 - O problema	86
4 - Definição operacional dos termos	87
5 - Objectivos a atingir	87
6 – População-alvo	88
7 - Metodologia de investigação	88
8 – A recolha da informação – instrumentos utilizados	94
9 – Os resultados	99
9.1 – Considerações preliminares	99
9.2 - Análise dos resultados dos questionários aplicados aos presidentes/directores	103
9.2.1 - Análise dos resultados: Conclusões	119
9.3 – A DRAE perante a autonomia	120
9.3.1 – A entrevista	121
9.3.2 – O questionário	124
9.4 – A DRAE e as escolas perante a autonomia	127
Conclusão	129
Referências bibliográficas	132
Legislação consultada	136
Anexos	137

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Dispersão das respostas	101
Gráfico 2 – Dispersão das respostas retirando os níveis com apenas uma resposta	102
Gráfico 3 – Resultado comparativo: A – Com experiência até 8 anos; B – Com mais de 8 anos de experiência	103
Gráfico 4 – 2 Domínio Estratégico	105
Gráfico 5 – 2 Domínio Estratégico – resultados agrupados	105
Gráfico 6 – 3 Domínio Pedagógico	107
Gráfico 7 – 3 Domínio Pedagógico – resultados agrupados	107
Gráfico 8 – 4 Domínio Administrativo	109
Gráfico 9 – 4 Domínio Administrativo – resultados agrupados	109
Gráfico 10 – 5 Domínio da Gestão Financeira	110
Gráfico 11 – 5 Domínio da Gestão Financeira – resultados agrupados	111
Gráfico 12 – 6 Domínio Organizacional	112
Gráfico 13 – 6 Domínio Organizacional – resultados agrupados	112
Gráfico 14 – 7 Domínio Curricular	113
Gráfico 15 – 7 Domínio Curricular – resultados agrupados	114
Gráfico 16 – Resultados globais agrupados	115
Gráfico 17 – Onde sente menos/mais autonomia	115

Índice de Quadros

Quadro 1 - Concentração/dispersão das respostas	101
Quadro 2 - Concentração/dispersão das respostas retirando os níveis com apenas uma resposta	102
Quadro 3 - Há quantos anos desempenha as funções de Presidente/Director?	103
Quadro 4 - No Domínio Estratégico, considera que a escola tem autonomia	104
Quadro 5 - 3- No Domínio Pedagógico, considera que a escola tem autonomia	106
Quadro 6 - 4 -No Domínio Administrativo, considera que a escola tem autonomia	108
Quadro 7 - 5 - No Domínio da Gestão Financeira, considera que a escola tem autonomia	110
Quadro 8 - 6 - No Domínio Organizacional, considera que a escola tem autonomia	112
Quadro 9 - 7 - No Domínio Curricular, considera que a escola tem autonomia	113
Quadro 10 – Quadro resumo dos grupos de questões	114
Quadro 11 - 9.1 –Em que áreas acha que deve haver um efectivo reforço da autonomia?	116
Quadro 12 - 9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma limitação da autonomia concedida?	116
Quadro 13 - 10 - Considera que a autonomia (vantagens da autonomia):	118
Quadro 14 -11 – Para si a autonomia (desvantagens da autonomia):	118
Quadro 15 – Quadro resumo dos grupos de questões do inquérito aplicado ao DRAE	124
Quadro 16 - 8 - Considerando as grandes áreas da autonomia, estabeleça entre elas uma hierarquia	125
Quadro 17 – Hierarquia das áreas de autonomia	125
Quadro 18 - 9.1 –Em que áreas acha que deve haver um efectivo reforço da autonomia?	126
Quadro 19 - 9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma limitação da autonomia concedida?	126
Quadro 20 – Quadro comparativo Presidentes ou Directores/DRAE	128

Índice de Anexos

Anexo 1 - Pedido de autorização para aplicação do questionário aos presidentes/ /Directores das escolas da RAM com ensino secundário	138
Anexo 2 – Resposta do Director Regional de Educação ao pedido enviado	139
Anexo 3 - Questionário aplicado aos Presidentes/Directores das escolas com Ensino Secundário da RAM	140
Anexo 4 – Resultados globais do questionário aplicado aos Presidentes/Directores das escolas com Ensino Secundário da RAM, com menos de 8 anos de experiência no cargo	143
Anexo 5 - Resultados globais do questionário aplicado aos Presidentes/Directores das escolas com Ensino Secundário da RAM, com mais de 8 anos de experiência no cargo	146
Anexo 6 – Resultados Globais do questionário aplicado aos Presidentes/Directores das escolas com Ensino Secundário da RAM	149
Anexo 7 – Quadro resumo dos resultados globais do questionário aplicado aos Presidentes/Directores das escolas com Ensino Secundário da RAM (questões 2 a 7)	152
Anexo 8 – Questionário aplicado ao Director Regional de Administração educativa e respectivas respostas	153
Anexo 9 - Entrevista ao Director Regional de Administração Educativa	156

Introdução

Se a crise dos sistemas educativos e a necessidade de implementar reformas é um lugar-comum há já algumas décadas, não podemos porém deixar de realçar que hoje vivemos um período particularmente conturbado no que diz respeito à Educação.

A crescente massificação do ensino que se operou a partir da década de 70 do séc. XX, a necessidade de uma cada vez maior formação decorrente da transformação e desenvolvimento do mercado de trabalho, da economia, do aparecimento de novos tipos de profissões, o incremento avassalador das novas tecnologias da informação e comunicação, os efeitos da globalização, a afirmação de uma cultura consciente dos seus direitos e fortemente reivindicativa, a necessidade de um crescente controlo das despesas públicas de um Estado que viu crescer em demasia os seus compromissos, a exigência de um maior rigor na gestão das coisas públicas, o surgimento do New Public Management, a necessidade de a Administração Pública prestar contas ao cidadão/cliente... são alguns dos aspectos que exigiram ao Estado e aos sistemas educativos dos mais variados países, a tomada de medidas que vão ao encontro de uma nova gestão mais rigorosa, mais criteriosa, mais preocupada com a qualidade e a satisfação dos cidadãos.

Por outro lado, o fracasso dos sistemas de ensino fortemente centralizados abriu as portas a um novo modelo de gestão mais atento aos contextos educativos, mais preocupado em estar próximo dos cidadãos, começando a ganhar força a ideia da descentralização, da autonomia e da participação das comunidades locais nas questões da educação.

É sobretudo a partir dos anos 80 do séc. XX, que um pouco por todo o mundo e também em Portugal, se generaliza a utilização do conceito de autonomia associado à gestão dos estabelecimentos de ensino, entendida como a competência dada às escolas para poderem decidir sobre um crescente número de assuntos, em função do enquadramento legal em vigor. A autonomia passa a ser o instrumento mais determinante que as escolas têm à sua disposição para poderem responder, em função dos seus contextos, das suas condições, das suas ambições, dos seus públicos, aos desafios dos novos tempos. O modelo centralizador que dava o mesmo tipo de respostas às escolas que se queriam iguais, para alunos que se pretendiam idênticos, com currículos geridos da mesma forma a partir de um distante centro de decisões, foi dando lugar, pelo menos nos textos legislativos, a um outro modelo que valoriza as diferenças

em função dos diversos contextos educativos e sociológicos, numa lógica de interdependências, relações e compromissos entre os vários actores com interesses na Escola.

Em Portugal, a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86) e do Regime de Autonomia das Escolas (Decreto-Lei nº 43/89), são os marcos a partir dos quais se lançam as bases de um novo modelo de administração das escolas, onde o termo autonomia passa a ter um lugar central.

Surge então um conjunto de estudos de investigação, sobretudo a partir dos núcleos de Ciências da Educação das Universidades de Lisboa, do Minho e de Aveiro, que colocam na agenda os temas da administração educacional e em particular a questão da autonomia das escolas.

A nível nacional, o Decreto-Lei nº 172/91 (aplicado em regime experimental em algumas escolas) e mais tarde o Decreto-Lei nº 115-A/98, passam a decretar a autonomia e os contratos de autonomia como o instrumento que cada escola deve utilizar para dar resposta aos crescentes desafios do meio em que ela se insere. Sendo a autonomia um processo faseado em que serão conferidos à escola níveis de competência e responsabilidades acrescidas em função da capacidade demonstrada, podem celebrar-se contratos de autonomia entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e outros eventuais parceiros interessados, onde se fixam os objectivos e se definem as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pela escola (art. 47º e 48º do Decreto-Lei nº 115-A/98). Os contratos de autonomia, as fases do processo de desenvolvimento da autonomia, a proposta de contrato, a análise das candidaturas, a celebração do contrato, a coordenação, acompanhamento e avaliação do processo de contratualização da autonomia, são objecto de uma apresentação detalhada ao longo dos art. 47º a 53º do Decreto-Lei nº 115-A/98, prova da importância que o legislador atribui a estas matérias.

Apesar deste enquadramento legal, o exercício da autonomia nas escolas, fruto de várias vicissitudes, não terá produzido os efeitos desejáveis, pelo que, com a publicação do Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril que institui o mais recente regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas, pretende-se fundamentalmente a constituição de lideranças fortes e o reforço da participação das famílias e das comunidades na direcção estratégica da escola, entendida como o estabelecimento a quem é confiado o serviço público de educação. Com o reforço da autonomia, pretende-se um maior envolvimento da comunidade na causa pública da

educação, sendo a escola responsável pela boa utilização dos recursos colocados ao seu dispor, devendo por isso prestar contas de forma transparente à comunidade e empenhando-se numa melhoria constante dos serviços de educação prestados.

Na Madeira, com a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M de 31 de Janeiro, dá-se início aos modelos de autonomia, administração e gestão de cariz regional, passando a partir de então a não se aplicarem aqui os modelos nacionais.

O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino público da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M de 21 de Junho, actualmente em vigor, estabelece no seu preâmbulo que se deve abandonar a mera técnica de gestão que executa as decisões superiormente tomadas, reforçando a descentralização da administração educativa e consequente autonomia das escolas, numa perspectiva de decidir “com e não sobre”, sublinhando assim os princípios democráticos de participação e de exercício de cidadania crítica (Preâmbulo do Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M).

É neste diploma que se estabelece que a autonomia

é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe são consignados, nos termos do Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro. (Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, art. 3º, nº 1)

É portanto neste contexto que este trabalho se insere: averiguar em que medida os diplomas regionais de autonomia, administração e gestão das escolas têm potenciado a autonomia das escolas e em que sentido os Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores, enquanto actores privilegiados que no seu dia-a-dia se confrontam com a necessidade de tomar decisões e assumir escolhas, sentem a escola como espaço de autonomia ao serviço das comunidades em que se inserem. Considerando que a autonomia política da região tem sido espaço de crescentes reivindicações face ao poder político do país, e se a autonomia das escolas é apresentada nos textos legislativos, nacionais e regionais, como um instrumento ao serviço das comunidades educativas para garantir um serviço público de educação mais adequado, mais participado, mais próximo dos seus principais interessados, em que medida tem sido essa a realidade e como é ela sentida nas escolas pelas pessoas que desempenham o cargo de maior visibilidade e liderança.

Assim, partindo da percepção que os dezasseis Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores das escolas com ensino secundário da Região têm do exercício da autonomia nas suas escolas, pretendemos no fundo averiguar se o sentimento que existe é de uma efectiva autonomia ou se ela não passa de mera retórica, apenas presente nos discursos e nos preceitos legislativos. Saber em que domínios se sente mais ou menos autonomia, em que áreas se reivindica o seu reforço ou a sua limitação, e se essa autonomia é vista como uma estratégia de gestão essencial na escola de hoje. E como a autonomia é um conceito relacional marcado por interdependências diversas, será também interessante saber como é que a Administração Educativa Regional vê o exercício da autonomia pelas escolas que tutela. A pesquisa documental, o inquérito por questionário e a entrevista serão aqui os instrumentos de investigação privilegiados.

Para um cabal esclarecimento desta problemática dividiu-se este trabalho em duas partes distintas. A primeira é constituída por 4 capítulos, sendo o primeiro deles dedicado ao esclarecimento das várias dimensões em que a autonomia pode ser entendida, assim como à sua fundamentação, de carácter filosófico-político, recorrendo a três autores, entre os muitos possíveis: Kant, I. e a autonomia da vontade, Tocqueville, A. e a democracia liberal e Mill, J.S. e a liberdade.

No segundo capítulo apresenta-se o percurso que nos leva de uma administração pública heterónoma e centralizada, de características próprias de uma Administração Clássica e Burocrática, passando pela administração pública do Estado Democrático descentralizado, marcada pela teoria da Contingência, pelo Desenvolvimento Organizacional e pela Adhocracia, até à nova administração pública de um Estado liberalizador e regulador.

O terceiro capítulo ocupa-se da análise dos princípios político-administrativos da administração e da educação no pós-25 de Abril, presentes na Constituição da República Portuguesa (1976), na Lei de Bases do Sistema Educativo, no regime de autonomia das escolas, nos diplomas dedicados à modernização da administração pública em geral e na autonomia política da RAM.

No quarto capítulo apresentam-se as teses dos autores que no contexto nacional mais se têm destacado na reflexão e defesa da autonomia das escolas e que estão na origem dos vários modelos de autonomia, administração e gestão que se têm vindo a publicar e aplicar, quer a nível nacional, quer regional e que aqui merecem uma breve apresentação.

A segunda parte deste trabalho é dedicada à parte prática, onde se apresenta o tema/problema a investigar, sua justificação, objectivos a atingir, opções metodológicas e resultados alcançados.

I^a PARTE

1 – Autonomia: Em busca de uma fundamentação

1.1– O que é a autonomia

O conceito de autonomia encontra-se habitualmente associado à capacidade de exercer o poder e de tomar decisões num quadro de liberdade e responsabilidade, no âmbito de um contexto organizativo mais abrangente ao qual se está associado numa relação complexa de interdependências e a quem se terá que prestar contas.

Etimologicamente, e partindo dos vocábulos *autos* (por si só) e *nomos* (lei ou território), o termo remete-nos para a ideia de auto-governo, a capacidade de as pessoas ou organizações se governarem, não num contexto de independência mas de liberdade, responsabilidade e cooperação¹.

Num sentido jurídico, entende-se por autonomia o poder de auto-regulação, faculdade de estabelecer as normas, traduzindo-se na atribuição a órgãos regionais de poderes de natureza legislativa, executiva ou judicial, num quadro de descentralização de poderes sem pôr em causa a unidade nacional.

Para Canotilho, G. e Moreira, V. (2007: 197) a autonomia, associada à soberania, é a capacidade de se dotar das suas próprias normas, da sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Fundamental).

No mesmo sentido se pronuncia Amaral, D. F. quando relativamente ao domínio jurídico-administrativo afirma que

A administração autónoma é aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou à superintendência do Governo. (Amaral, D. F., 1998:393)

¹ Diz a este propósito Barroso, J., (1997: 17): “O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de auto-governo, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com “independência”. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autónomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua acção se exerce sempre num contexto de interdependências e um sistema de relações. (...) A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis.”

No domínio da organização e administração escolar, e de entre os vários diplomas legais publicados, encontramos no Decreto que consagra o regime de autonomia das escolas a seguinte definição de autonomia:

Entende-se por autonomia da escola a capacidade de elaboração e de realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo. (...) A autonomia da escola desenvolve-se nos planos cultural, pedagógico e administrativo, dentro dos limites fixados por lei. (Dec.-Lei nº 43/89, art. 2.º, nº 1 e 3)

No diploma que consagra o Regime de Autonomia e Gestão das Escolas a nível nacional, podemos encontrar uma definição mais alargada e ambiciosa, certamente fruto das experiências até então decorrentes:

A autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados. (Dec.-Lei nº 115-A/98, art. 3.º, nº 1)

No mesmo sentido se entende a autonomia no regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, estabelecido pelo Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M de 21 de Junho (art. 3º), actualmente em vigor.

No mais recente modelo de autonomia, administração e gestão das escolas publicado, o Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril, que no seu preâmbulo apresenta o reforço da autonomia das escolas como um dos seus grandes objectivos, encontramos ainda uma outra definição, englobando outras áreas e dimensões:

1 — A autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da acção social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos. (Dec. Lei nº 75/2008, art. 8.º, nº 1)

Embora o conceito seja mais utilizado na sua dimensão jurídica, política e organizacional, encontramos-lo também com frequência associado às ciências sociais e humanas, nomeadamente nos domínios da psicologia e da filosofia.

No que à Psicologia diz respeito, a autonomia encontra-se associada à capacidade de a pessoa determinar a sua conduta, só possível após um processo de interiorização de regras e valores, construído numa relação dialéctica do sujeito com os

sistemas normativos vigentes numa sociedade, em contexto de pressões sociais e interdependências². Depois de uma fase inicial de heteronomia em que as regras de conduta são impostas à criança e aceites sem capacidade crítica, surge posteriormente a fase da autonomia em que os sujeitos criam o seu próprio sistema de valores, de regras, de conduta, numa reciprocidade de relações entre indivíduos formalmente iguais mas com particularidades próprias (Doron, R. e Parot, F., 2001:99)³.

Também no domínio da Filosofia a autonomia se associa à faculdade de o indivíduo se auto-determinar e ser o responsável pelas suas acções, merecendo Kant, I. particular destaque pela importância que atribui à autonomia da vontade como condição necessária do agir moral.

1.2 – Kant e a autonomia da vontade

Para a Filosofia, o conceito de autonomia ganha importância crucial no domínio da filosofia kantiana (séc. XVIII) quando se pretende encontrar para a acção humana uma fundamentação que liberte o sujeito das influências que lhe são exteriores.

Saber se haveria um determinismo que condicionasse os nossos actos, quer partindo das leis físicas, quer da divindade, eis o problema para o qual Kant pretende encontrar uma resposta. Mas só dotado de autonomia poderia o homem ser responsável pelos seus actos e pelas suas escolhas.

Partindo do princípio de que só um conhecimento racional formal poderia lançar as bases de uma ética verdadeiramente universal e livre das arbitrariedades e das contingências dos fins materiais que presidem à acção, a ética kantiana não pretende enunciar quais as regras de conduta, o que é ou não permitido fazer, pois disso deve ocupar-se o direito positivo. O que ele pretende é encontrar as máximas que presidem à acção, os princípios orientadores universalmente válidos para todo o sujeito, independentemente das suas circunstâncias.

² “(Autonomia) designa o processo pelo qual um homem, ou um grupo de homens, adquire ou determina por si mesmo as suas próprias regras de conduta. A capacidade de autonomia resulta da interiorização de regras e de valores, consecutiva a um processo de negociação pessoal com os diversos sistemas normativos de interdependência e de constrangimentos sociais.” (Doron, R. e Parot, F., 2001: 99)

³ Lembrando o contributo de Piaget, J. para Ferreira, H. C. “a autonomia dos indivíduos, assim como o seu desenvolvimento pessoal e social é o resultado de um processo de acção – reflexão – problematização – interiorização que implica a intervenção /acção / problematização nos e dos diferentes contextos de vida de cada sujeito, resultando daí uma modificação interna dos próprios sujeitos, tanto mais rica quanto mais resultante da interacção física, cognitiva, social e cultural.” (Ferreira, H. C., 2005: 63)

Começando por fazer uma análise do que anteriormente se fez para encontrar um fundamento para a acção humana (ética), Kant constata o seguinte:

Se agora lançarmos um olhar para trás sobre todos os esforços até agora empreendidos para descobrir o princípio da moralidade, não nos admiraremos ao ver que todos eles tinham necessariamente de falhar. Via-se o homem ligado a leis pelo seu dever, mas não vinha à ideia de ninguém que ele estava sujeito só à sua própria legislação, embora esta legislação seja universal (...). (Kant, I., 1995: 70)

Ora é nesta busca de um verdadeiro fundamento, universalmente válido e livre de todos os condicionalismos, que a autonomia surge como o poder de o indivíduo se governar a si próprio, sendo a condição para que a vontade possa atribuir-se a sua própria lei, rompendo com todas as heteronomias que tornariam o homem dependente de condições externas (Kant, I., 1995:77). Com efeito, *a vontade é, em todas as acções, uma lei para si mesma*, (Kant, I., 1995:84) e assim ela afirma-se totalmente livre e independente dos constrangimentos exteriores ao sujeito.

Que outra coisa pode ser, pois, a liberdade da vontade senão autonomia, i. e., a propriedade da vontade de ser lei para si mesma? (Kant, I., 1995: 83-84)

Autonomia, vontade e liberdade associam-se então para garantir os fundamentos de uma ética que centra no homem a capacidade de se atribuir a si mesmo as leis que devem orientar a sua acção, rompendo com as éticas utilitaristas que colocavam o homem na dependência dos interesses próprios das éticas materiais. Com efeito, estas éticas materiais regem-se pelo princípio da heteronomia da vontade, onde o agir era condicionado pelo desejo, inclinação, por fins que podem variar de acordo com os sujeitos. Por outro lado, é pela autonomia da vontade que se realiza a liberdade, tornando assim o homem independente das influências externas, traduzindo-se numa autonomia que encontra no sujeito o princípio, a lei que deve presidir à sua acção e à de todo o ser racional, sendo por isso universalmente válida.

O princípio da autonomia é portanto: não escolher senão de modo a que as máximas da escolha sejam incluídas, simultaneamente, no querer mesmo, como lei universal (Kant, I., 1995: 77)

Embora orientada para o campo da ética, esta noção de autonomia associada à liberdade não deixa porém ter particular relevância no domínio da liberdade civil ou social. Só quando o centro da decisão está no sujeito, só quando é o indivíduo a encontrar em si o fundamento para as suas decisões, é que poderemos falar em autonomia, em liberdade, em responsabilidade.

Estas reflexões de Kant acabarão por ter influência determinante nas várias áreas das ciências humanas, nomeadamente no domínio das ciências jurídicas e políticas.

1.3 – Alexis de Tocqueville e a democracia liberal

É sobretudo a partir da Revolução Francesa, marco incontornável na reorganização e repartição do poder político que lançará as bases do chamado Estado de Direito, assente no princípio da separação de poderes e de subordinação à lei, que encontramos um conjunto de preocupações e reflexões que poderemos considerar estar na origem da actual noção de autonomia. Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade transformaram uma sociedade estratificada e hierarquizada num igualitarismo que teve como consequência uma crise profunda de autoridade. Por isso, esta crise da organização social provocada pela desagregação da aristocracia feudal, tornou possível uma recentralização do poder e da administração, como forma de impedir a ruptura do tecido social.

A Revolução Francesa, apesar dos ideais apregoados, não deixa de perpetuar um certo modo de entender e exercer o poder, um pouco em consonância com o chamado Estado Absoluto. Na verdade, desde o séc. XVII assiste-se a uma crescente centralização do poder que estende a todo o território uma organização que expande os serviços públicos e coloca representantes da coroa em todas as regiões. Ora estes princípios reguladores e centralizadores não desaparecem com a revolução⁴.

Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill são dois dos pensadores do séc. XIX que contestam esta concentração demasiada de poder no Estado, mesmo quando ela se faz no âmbito do chamado regime democrático, pois não é raro acontecer que no respeito pela vontade das maiorias se limitam os direitos e liberdades dos indivíduos. Estes dois pensadores são associados habitualmente ao liberalismo⁵, entendido como sendo

⁴ “Em França - sobretudo pela mão de Richelieu, Luís XIV e Colbert – consolida-se o Estado moderno, assente na centralização do poder político e administrativo e na organização e expansão dos grandes serviços públicos nacionais. (...) Por todo o território são espalhados os intendentes, poderosos delegados e representantes da coroa em cada região.” (Amaral, D. F., 1998:67)

⁵ Para uma melhor compreensão e contextualização do liberalismo, refere Ferreira, H. C. : “Radizando na reivindicação da autonomia e da liberdade individuais, fundadas na autonomia civil, racional, moral e religiosa do ser humano, legada pela emancipação renascentista, mas reclamando-se também representante ideológico do egoísmo e dos interesses próprios ao estado de natureza, que Hobbes, Locke, Rousseau e Kant quiseram conciliar com a associação civil e a fundação do Estado Moderno, o

Essencialmente uma doutrina dedicada à protecção dos direitos do indivíduo à vida, à liberdade, à propriedade e à procura da felicidade. O governo é necessário para proteger esses direitos, mas também pode ameaçá-los, sendo portanto essencial precaver a possibilidade de o governo os infringir. (Plattner, M. F., 2001: 56)

Esta desconfiança face aos poderes do Estado, mesmo nos regimes democráticos, suscita em Tocqueville, A., (sd:101), o seguinte comentário: *Considero como ímpia e detestável esta máxima: que em matéria de governo a maioria do povo tenha todos os direitos.*

Ora esta organização e concentração do poder tem a sua origem bem antes da revolução. Lembra Tocqueville que

No séc. XVIII a administração pública era já (...) muito centralizada, muito poderosa, prodigiosamente activa. Sem cessar, ela auxiliava, impedia, permitia. (...) Influía já de mil maneiras, não apenas na conduta geral dos assuntos, mas no destino das famílias e na vida privada de cada homem (Tocqueville, A., 1989:10)

Ora esta centralização do poder que mais facilmente associaríamos aos regimes de tipo absolutista, não desapareceu com a revolução, pois ela *em nada tendeu a perpetuar a desordem (...) mas antes fazer crescer o poder e os direitos da autoridade pública.* (Tocqueville, A., 1989:35).

Na verdade, a evolução dos regimes políticos e o modo como a concentração de poder se foi fazendo, permite-nos verificar que enquanto os indivíduos e as suas organizações iam perdendo poder e influência, ele aumentava e concentrava-se proporcionalmente no governo e no poder político (Tocqueville, A., sd.:11).

Se no Antigo Regime, apesar do poder absoluto e centralizado, ainda encontrávamos formas de lutar contra os abusos desse poder, com protagonismos que se podiam encontrar nas várias instituições do clero e da nobreza, com a Revolução todo o poder parece concentrar-se no Estado, que sob a capa da igualdade de todos perante a lei, vai aumentando e concentrando o poder que detém sobre todos.

Na verdade, a desagregação da aristocracia feudal e a caminhada da História que parece orientar-se em proveito da igualdade, descendo o nobre na hierarquia social e elevando-se o plebeu (Tocqueville, A., sd.:7), fez com que no período da Revolução se

liberalismo constituiu e constituiu-se num projecto de liberdade e de reivindicação, para o cidadão e para a Sociedade Civil, do estatuto de parceiros e outorgantes na constituição das ordens social, cultural, religiosa e política, através da negociação do contrato social e da observação e controle vigilantes do exercício do Poder Político e da salvaguarda ou garantia dos direitos dos indivíduos e da Sociedade Civil.” (Ferreira, H. C., 2005: 167-168). Ver também a este propósito Ferreira, H. C., (2005: 161-162).

aumentassem os poderes do Estado, que utilizou a centralização do poder e da administração para impedir a desagregação do tecido social.

Denunciando um Estado demasiado centralizador, demasiado controlador e por vezes asfixiante na preocupação de tudo regulamentar e controlar, Tocqueville, A. desconfiava deste poder total exercido por uma só entidade, mesmo que sob a capa da “vontade do povo”, pois os efeitos negativos deste excesso de poder não poderiam deixar de se sentir.

A onipotência parece-me em si mesma uma coisa má e perigosa. O seu exercício parece-me acima das forças do homem, qualquer que ele seja. (...) Portanto, quando vejo conceder o direito e a faculdade de tudo fazer a um qualquer poder, quer se chame povo ou rei, democracia ou aristocracia, quer se exerça numa monarquia ou numa república, digo: lá está o germen da tirania; e procuro ir viver sob outras leis. (Tocqueville, A., sd:103)

A concentração de poderes na administração era de tal forma exagerada, que a partir de um só corpo, tudo controlava em todo o país, estendendo os seus tentáculos asfixiantes até ao mais recôndito dos lugares, numa organização hierárquica onde todos obedeciam cegamente às determinações superiormente emanadas. Alguém no topo da pirâmide decidia, determinava, pensava. Os restantes elementos da administração e da sociedade, apenas tinham que seguir acriticamente e passivamente essas determinações.

Um corpo único e colocado no centro do reino, que regulamenta a administração pública em todo o país; o mesmo ministro dirigindo quase todos os assuntos internos; em cada província, um único agente dirige-os em todos os pormenores; nenhuns corpos administrativos secundários ou corpos que não podem agir sem que previamente os autorizem a mexer-se. (...) Que é isto senão a centralização que nós conhecemos? (Tocqueville, A., 1989:67)

Mas esta concentração de poderes não se limita apenas às questões do foro legal ou político. O poder do Estado acaba por estender a sua influência a todas as dimensões da sociedade, tudo determinando ou condicionando, não só no domínio das leis e costumes políticos, mas também no domínio da sociedade civil, nas suas opiniões, nos seus sentimentos, nos seus usos.

Não era este o tipo de sociedade que Tocqueville, A. pretendia, onde o cidadão estava completamente indefeso e à mercê das vontades do poder central. Por isso era fundamental melhorar a democracia e adaptá-la enquanto forma de governo às várias circunstâncias e características das sociedades em particular. Na verdade, apesar das potencialidades do regime democrático, a sua experiência dizia-lhe que eram bem mais os aspectos perniciosos que as virtudes.

Era portanto necessário repensar o regime democrático e adaptá-lo, não tanto a uma sociedade em geral, abstractamente considerada tratando todos de igual forma, distante e impessoal, mas adaptado às características e circunstâncias das comunidades individualmente consideradas.

Instruir a democracia, rejuvenescer (se possível) as suas crenças, purificar os seus costumes, regular os seus movimentos (...); adaptar o seu governo aos tempos e aos lugares; modificá-la segundo as circunstâncias e os homens: este é o primeiro dos deveres imposto nos nossos dias aos que dirigem a sociedade. (Tocqueville A., sd: 9)

A luta pela garantia de liberdade do indivíduo, a capacidade de ser ele a tomar decisões e deter o poder sobre os aspectos da sua vida, a desconfiança perante o poder demasiado concentrado num Estado onnipotente que tudo pretende controlar mesmo quando o faz em função do bem geral da sociedade, são aspectos que Tocqueville, A. pretendeu colocar no centro da reflexão política e que estão na base daquilo que hoje se pode definir como a reivindicação da autonomia do indivíduo perante o poder do Estado. Entre as lições do passado e as potencialidades dos actuais regimes, não podemos abandonar em definitivo aquilo que o Estado antigo tinha (de bom), sem que o Estado actual nos possa oferecer algo de melhor e mais útil (Tocqueville, sd: 12).

Nesta busca de uma nova sociedade, mais livre, mais empreendedora, mais confiante nas potencialidades dos indivíduos, Tocqueville, A. fez uma viagem aos Estados Unidos onde encontrou uma organização social que funcionava sem os constrangimentos de um Estado onnipotente, confiando ao indivíduo a tarefa de decidir o seu destino, ficando reservada ao Estado a tarefa de garantir os aspectos mais estruturantes da sociedade.

O habitante dos Estados Unidos aprende desde o seu nascimento que é necessário apoiar-se sobre si mesmo para lutar contra os males e os obstáculos da vida; limita-se a lançar sobre a autoridade social um olhar desconfiado e inquieto, e não chama pelo seu poder senão quando não pode passar sem ele. (Tocqueville, A., sd: 37)

É esta a sociedade que Tocqueville, A. gostaria de construir, uma sociedade dinâmica, que valoriza o indivíduo e as suas potencialidades, aberta ao contributo de todos, que reconhece a diferença e a diversidade, pois só assim ela encontra a sua riqueza. Só numa democracia participada, aberta, tolerante, sem a presença de um Estado que tudo determina, tudo controla, tudo regulamenta, é possível encontrar forma de todos os indivíduos se realizarem e contribuírem para o bem comum.

1.4 – Stuart Mill e a liberdade

Partindo da relação entre a sociedade e o indivíduo, Mill, J. S. procurou aprofundar a reflexão sobre a liberdade civil ou social, assim como a natureza e os limites do poder que pode ser legitimamente exercido pela sociedade sobre o indivíduo (Mill, J. S., 2006: 27).

Numa análise à sociedade do seu tempo, constatou que na relação entre o indivíduo e a sociedade parece ser evidente uma tendência generalizada, que tende a agravar-se, no sentido de aumentar o poder da sociedade sobre o indivíduo (Mill, J. S., 2006: 46). Torna-se portanto necessário lançar as bases de uma reflexão que procure estabelecer os limites dos poderes da sociedade sobre o indivíduo, dando-lhe poderes de decisão sobre a sua própria vida.

Quanto da vida humana deve ser atribuído à individualidade e quanto à sociedade?

(...) Á individualidade devia pertencer a parte da vida que diz principalmente respeito ao indivíduo; à sociedade, a parte que diz principalmente respeito à sociedade. (Mill, J. S., 2006: 133).

Na verdade, se bem que haja aspectos da vida em sociedade que é importante respeitar e sobretudo encontrar o justo equilíbrio entre a independência individual e o controlo social (Mill, J.S., 2006: 33), na verdade Mill, J. S. sentiu que o indivíduo estava a perder poderes perante a sociedade e a diluir-se na multidão amorfa e igual, que sob a capa da opinião pública e das massas vai dominando e adormecendo o indivíduo.

Presentemente, os indivíduos estão perdidos na multidão. Em política é quase uma trivialidade dizer que a opinião pública domina agora o mundo. O único poder digno desse nome é o das massas e dos governos – que se tornam o órgão das tendências e instintos das massas. (Mill, J.S., 2006: 119)

Esta tendência torna-se portanto evidente na política, nomeadamente nos regimes democráticos, onde sob a capa das maiorias, se oprime e impõe aos cidadãos a vontade de uns sobre os outros. Na verdade, apesar das vantagens da democracia, Mill, J.S. denuncia as vicissitudes do poder das maiorias, e a necessidade de garantir para o indivíduo um espaço crescente de autonomia e de poder porque

Alem do mais, a vontade do povo significa, na prática, a vontade da parte mais numerosa ou mais activa do povo: a maioria, ou aqueles que conseguem fazer-se aceitar como a maioria; conseqüentemente, o povo pode desejar oprimir uma parte do povo; e são necessárias precauções contra isso como contra quaisquer outros abusos de poder. (Mill, J. S., 2006: 31)

Contra este poder por vezes abusivo das maiorias e esta crescente uniformização do indivíduo reduzido a um mesmo padrão indiferenciado, Mill, J.S. afirma *que só cultivando a individualidade e trazendo-a à luz, dentro dos limites impostos pelos direitos e interesses dos outros, é que os homens se tornam verdadeiros objectos de contemplação* (Mill, J. S., 2006:115).

Desta forma, a liberdade e a acção do indivíduo devem apenas ter como limite o interesse e o bem geral da sociedade, devendo ser facultado ao indivíduo a possibilidade de explorar as suas aptidões pois só assim será possível valorizar as potencialidades do indivíduo e colocá-las ao serviço da sociedade.

Mill, J. S. verificava que na sociedade do seu tempo o homem se acomodava cada vez mais às normas sociais, que crescentemente retiravam margem de liberdade e de identidade ao indivíduo. Ora isto impedia o desenvolvimento da própria sociedade, pois só libertando-se das pressões sociais e utilizando a liberdade de forma mais plena, seria possível o indivíduo ser um verdadeiro factor de desenvolvimento da sociedade.

Quanto mais cada pessoa desenvolve a sua individualidade, tanto mais se torna valiosa para si própria, e pode por isso ser mais valiosa para os outros. (Mill, J. S., 2006:115)

Esta afirmação das potencialidades do indivíduo é particularmente sentida quando os assuntos lhe dizem directamente respeito, *pois não há pessoa tão adequada para tratar de qualquer assunto ou para determinar como ou por quem será tratado, do que os que têm um interesse pessoal nele* (Mill, J. S., 2006: 180).

Torna-se portanto necessário valorizar o indivíduo e a sua liberdade enquanto factor de desenvolvimento social e dinamizador das melhores soluções, das melhores práticas, denunciando os malefícios implícitos num sistema que deposita no Estado demasiados poderes, com implicações negativas quer para a sociedade no seu todo, quer para o indivíduo, pois

(...) as pessoas, acostumadas a que o Estado faça tudo por elas, ou pelo menos a nada fazerem por si mesmas sem antes lhe pedir licença e até perguntar como se há-de fazer, tomam naturalmente o Estado como culpado por todos os males que lhes aconteçam(...). (Mill, J.S., 2006:184)

Este e outros autores associados genericamente ao liberalismo chamaram a atenção para este aspecto marcante das sociedades políticas: perante um Estado que tudo dirige, controla e decide, o cidadão enquanto indivíduo dotado de iniciativa, qualidade, ambição, valores, fica completamente anulado, sendo a própria sociedade

que se prejudica quando não aproveita este potencial enorme que os indivíduos detêm. Se bem que seja importante o Estado garantir a igualdade de tratamento e a manutenção de direitos essenciais, deve ser também garantido ao indivíduo liberdade para trilhar o seu caminho. O Estado não pode concentrar em si todo o poder, toda a capacidade de decisão, olhando para todos de igual forma sem atender às diferenças de cada um. E só garantindo liberdade de expressão, liberdade de iniciativa, capacidade empreendedora ao indivíduo é que todos poderão colaborar na edificação de uma sociedade melhor porque todos podem nela participar e para ela contribuir⁶. Centralizar tudo no Estado, mesmo que democraticamente eleito, atrofia as potencialidades do indivíduo, a sociedade torna-se crescentemente conformista, entrega-se passivamente aos desígnios dos detentores do poder.

⁶ “O Liberalismo e o Estado Liberal legaram-nos pois a mensagem de que é necessário adequar as organizações aos interesses, necessidades e espírito das comunidades e das populações, instituindo-se um estado Coordenador Central que permita o máximo de autonomia e de liberdade nos escalões intermédios e mais baixos”. (Ferreira, H. C., 2005: 36)

2 –A Democratização da Administração Pública: da administração heterónoma à administração para a autonomia

2.1. A organização da Administração Pública no Estado Centralizado: centralização, concentração e desconcentração

Ao longo do séc. XX, a organização política das sociedades e a administração do Estado foi-se progressivamente complexificando e assumindo responsabilidades crescentes, inicialmente mais no domínio da administração da justiça e desenvolvimento económico, mas paulatinamente assumindo o planeamento, as prestações sociais, abarcando os vários sectores da sociedade, desde a saúde, educação, segurança social, protecção no desemprego, até incluir apoios em casos de infortúnios como sejam as catástrofes, as vítimas de crimes violentos, os refugiados, assumindo como grandes metas da governação o apoio aos mais carenciados e a distribuição equilibrada da riqueza nacional (Zippelius, R., 1997:469).

O exercício das funções clássicas do Estado, a generalização dos serviços relativos à qualidade de vida dos cidadãos, o aparecimento de novas necessidades, novas garantias, o acesso generalizado a padrões de vida crescentemente exigentes, tornaram o Estado omnipresente na vida das pessoas, chegando mesmo a preocupar-se em defender o indivíduo contra o uso da sua própria liberdade. Por isso, sobretudo na segunda metade do séc. XX, foi crescendo a convicção nas sociedades do mundo ocidental de que o Estado tem obrigações, responsabilidades cada vez maiores, perante os cidadãos.

(...) tinha crescido a consciência de que é tarefa do Estado cuidar da justiça e do bem-estar social. Desta consciência nasceu também a exigência no sentido de os bens de primeira necessidade deverem estar à disposição de todos, e em condições suportáveis em termos de justiça social. Daí que o seu fornecimento tenha sido entregue a organismos públicos. (Zippelius, R., 1997:469)

Esta atitude protectora do Estado, que acabou por assumir a tarefa de zelar pelo bem geral da sociedade assegurando a todos o acesso aos bens essenciais, mesmo que para isso tivesse que ser o Estado a assumir a responsabilidade pelo seu fornecimento dando particular atenção aos grupos sociais mais carenciados, acabou por gerar em alguns sectores das sociedades uma atitude de conformismo, de falta de empenho na

preparação e prevenção do seu futuro, porque em última instância a protecção do Estado estaria lá quando fosse necessária⁷.

A lista de dependentes dos vários subsídios e apoios foi crescendo e o peso destas protecções e apoios sociais tornou-se progressivamente incomportável.

Fruto deste crescente número de tarefas que era necessário pensar, organizar, implementar, coordenar, o Estado social produziu um corpo de funcionários (Administração Pública) que foi aumentando para dar resposta ao crescente número de actividades⁸.

Estamos perante um Estado centralizador, que oferece e gere serviços, que estabelece regras e fiscaliza o seu cumprimento, que dispõe de recursos e os gere, um Estado administrador

(...) que é directamente responsável pela oferta e gestão da prestação de serviços, estabelecendo orientações e regras para o seu funcionamento, para a utilização dos recursos e mecanismos de controlo, cuja existência ele próprio assegurará, através da verificação da conformidade normativa. O Estado Administrador é centralizado, dispõe de recursos, fixa as regras que permitem realizar as decisões dos políticos, gere os meios distribuídos e controla e audita o cumprimento das regras. (Clímaco, M. C., 2006: 29)

E para que as decisões políticas possam ser implementadas, para que os serviços sejam prestados a um número crescente de cidadãos, para que os recursos cheguem a todos em condições de justiça social, há um conjunto de mecanismos que utilizando a Administração Pública, põem em prática, aplicam, implementam essas decisões. A relação entre a actividade política e administração, pode então ser vista da seguinte forma:

A política, enquanto actividade pública do Estado, tem um fim específico: definir o interesse geral da colectividade. A administração pública existe

⁷ “(...) é, de facto, difícil de deslindar o que é uma crítica ao Estado na sua dimensão de regulação estatística e inibidora das iniciativas sociais (com a correspondente burocratização do político e do social) e aquilo que é uma crítica à resolução dos conflitos sociais, ou seja, uma crítica à democracia.” (Mozzicafreddo, J., 1997:167)

Também a propósito dos riscos deste excesso de protecccionismos do Estado, refere Touraine, A., “O que pode causar preocupação, não é pois a acção do Estado providência em si mesma, é, por um lado, a heteronomização dos assistidos e, por outro lado, a ineficácia das medidas de redistribuição.” (Touraine, A., 1996:150)

⁸ “Administração Pública é o conjunto de organizações encarregadas de levar a cabo a actividade administrativa pública. A actividade administrativa pública visa satisfazer um conjunto de necessidades comuns fundamentais para a vida da colectividade, geralmente nos domínios da segurança, da educação e cultura e do bem-estar.” (Formosinho, J., 2005^a: 21)

(...) Assim, propõem-se cinco categorias de administração pública – administração estatal directa, administração estatal indirecta, administração estatal participada, administração mista (estatal e não estatal) e administração autónoma.” (Formosinho, J., 2005^a: 21-22)

para prosseguir outro objectivo: realizar em termos concretos o interesse geral definido pela política. (Amaral, D. F., 1998:45-46)

Ora é sobretudo ao longo do séc. XX que as preocupações do Estado Social foram exigindo um crescente número de funcionários, organizados numa relação de dependência hierárquica face às decisões políticas, instituindo modelos organizacionais do tipo burocrático, onde mais facilmente se implementa uma decisão a partir do topo, com um corpo de funcionários profissionalizados, que executam rotinas padronizadas, numa relação de impessoalidade e respeito pelos princípios formais legais, tratando todos de igual forma, em todo o lado (Chiavenato, I., 2004: 227).

Este tipo de organização exigia um Estado fortemente centralizado, onde as decisões partiam do topo e eram comunicadas até chegarem à base da pirâmide organizacional.

O poder de decisão tinha tendência a concentra-se no topo da hierarquia da organização, frequentemente num indivíduo que decidia e dava instruções aos seus subordinados relativamente ao teor da decisão e à sua implementação. A centralização do poder é o expoente máximo de controlo das decisões, pois *todas as decisões são tomadas por um só indivíduo, dentro de uma só cabeça, e são então implementadas mediante a supervisão directa* (Mintzberg, H., 1999: 210).

É também neste sentido que se pronuncia Amaral, D. F., (1998:693) quando realça que no plano jurídico, se diz centralizado o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado.

Além da centralização, é usual também referir a concentração e desconcentração de competências como a forma de as organizações controlarem o poder de decisão, circunscrito a uma única entidade, ou repartindo esse poder de decisão sem contudo se perder o controlo ou supervisão.

A concentração de competências ou administração concentrada, é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele. Por seu turno, desconcentração de competências ou administração desconcentrada, é o sistema em que o poder de decisão se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele. (Amaral, D. F., 1998:658)

Com a desconcentração pretende-se aumentar a eficácia dos serviços, repartindo o poder de decisão pelas várias hierarquias da organização, aligeirando as tarefas do topo da organização e aproximando-se dos que têm interesse nessas decisões, sem

contudo esquecer que a desconcentração acontece *quando os membros de uma organização estão totalmente vinculados a instruções de uma instância central* (Zippelius, R., 1997:127⁹).

Quando o poder político pretende implementar medidas de forma universal e uniforme, realçando o princípio da igualdade perante a lei, pensando nas medidas/decisões em abstracto e em função de um público-alvo uniformemente considerado e em função de uma unidade jurídica que se pretende preservar, a centralização do poder parece ser a forma mais adequada¹⁰. Mas dada a complexidade das tarefas da governação, e dependendo também dos objectivos que se pretendem atingir, esta forma de exercício do poder tem as suas vantagens, mas também muitos inconvenientes.

A centralização tem, teoricamente, algumas vantagens: assegura melhor que qualquer outro sistema a unidade do Estado; garante a homogeneidade da acção política e administrativa desenvolvida no país; e permite uma melhor coordenação do exercício da função administrativa.

Pelo contrário, a centralização tem numerosos inconvenientes: gera hipertrofia do Estado, provoca o gigantismo do poder central; é fonte de ineficácia da acção administrativa porque quer confiar tudo ao Estado; é cauda de elevados custos financeiros relativamente ao exercício da acção administrativa; abafa a vida local autónoma, eliminando ou reduzindo a muito pouco a actividade própria das actividades tradicionais; não respeita as liberdades locais; e faz depender todo o sistema administrativo da insensibilidade do poder central, ou dos seus delegados, à maioria dos problemas locais. (Amaral, D. F., 1998: 695)

Assim, para Amaral, D. F., se por um lado se garante a unidade do Estado, a homogeneidade da acção política e uma melhor coordenação da administração, isso faz-se habitualmente à custa de um Estado cada vez maior, que perde eficácia e consome elevados custos financeiros, manifestando insensibilidade e afastando-se dos reais

⁹ Fernandes, A.S., explica a noção de desconcentração desta forma: “A desconcentração é uma modalidade atenuada da centralização. Mantendo-se as características essenciais da centralização, ou seja, uma estrutura hierárquica da administração, alguns poderes de decisão são tomados por agentes em posição intermédia ou mesmo inferior na linha hierárquica.” (Fernandes, A.S., 2005: 55)

¹⁰ “A centralização tem vantagens evidentes na garantia da unidade de acção do Estado e na coordenação da actividade administrativa. Também tem vantagens na racionalização da actividade administrativa. Por um lado, ao afastar a tomada de decisão do nível onde as decisões vão ter efeito, garante-se uma maior impessoalidade destas, isto é, a não influência nas decisões do conhecimento pessoal das pessoas a quem elas afectam. Por outro lado, ao situar este nível o topo (ou centro) da organização, consegue-se que para os mesmos problemas sejam adaptadas soluções iguais, isto é, assegura-se a uniformidade. Quer a impessoalidade quer a uniformidade são instrumentos para a consecução da racionalidade administrativa.” (Formosinho, J., 2005^a: 15-16)

problemas dos cidadãos, deixando pouca margem para a expressão das liberdades e potencialidades locais¹¹.

A informação secundária ou irrelevante acumula-se na organização, contribuindo para um moroso processo de decisão. Por outro lado, quanto maior for o número de serviços e funcionários sob a mesma tutela, maior é o risco de surgirem conflitos internos. Na verdade, *uma administração demasiado centralizada corre o perigo de se afastar dos cidadãos. Uma centralização exagerada prejudica também a funcionalidade da organização* (Zippelius, R., 1997:128).

Na verdade, apesar das vantagens em termos de implementação de medidas decididas no topo e a aplicar de igual forma ao todo nacional por um corpo de funcionários obedientes, não podemos deixar de lembrar o lado perverso deste tipo de organização, que se afasta progressivamente das pessoas a quem se deveriam prestar os serviços, com um corpo de funcionários que se assumem como representantes da autoridade, de um Estado centralizado que usa a Administração Pública como veículo de poder e não de serviço. É assim que os procedimentos começam a ser vistos como sinónimo de papelada, morosidade, falta de transparência.

Também as queixas e reclamações do público têm dificuldade em chegar aos poderes de decisão, filtradas por um corpo de funcionários que reportam uma imagem conveniente da realidade.

Assim, quando a informação chegava a atingir o vértice estratégico pelo canal do sistema de informação – depois de ter sido filtrada e agregada através dos diversos níveis da hierarquia administrativa – é tantas vezes tão diferenciada que o dirigente não pode recorrer a ela. (Mintzberg, H., 1999: 374)

O distanciamento entre quem sente os problemas mas sem poderes para os decidir e quem os decide mas que não os sente, associado a um controlo excessivo do Estado sobre a sociedade, evidenciam uma noção de democracia e de cidadão pessimista e uma falta de respeito pelas potencialidades do poder local.

Fruto de uma imagem de décadas, construída a partir de procedimentos e rituais que se perpetuaram no tempo, não é esta, ainda, a imagem que temos da Administração Pública, apesar das reformas, modernizações, melhorias e mudanças introduzidas?

¹¹ “O controlo excessivo do Estado sobre a sociedade civil e o atrofamento da vida local, o desprezo pela dinâmica e os interesses das comunidades locais, provoca o afastamento dos cidadãos da participação na gestão da actividade política, o que é pernicioso para a democracia. (...) É que o modelo centralizado não é apenas um sistema técnico de decisão, baseado numa racionalidade de base legal, mas um sistema de distribuição desigual do poder entre o centro e a periferia.” (Formosinho, J., 2005^a: 19)

2.1.1 - As teorias da Administração: A Administração Clássica e a Burocracia

O tipo de organização do Estado e a administração que decorre de um sistema centralizado, poderá ser enquadrada no âmbito quer da chamada administração clássica quer da burocrática.

Na verdade, atendendo à crescente dimensão da estrutura do Estado e à necessidade de encarar esta organização como um todo cuja eficiência é necessário garantir em toda a sua dimensão, a teoria que melhor pode explicar e interpretar esta realidade organizacional será aquela que realça a importância da estrutura para atingir a eficiência.

A teoria Clássica, ao contrário, partia da organização como um todo e da sua estrutura para garantir eficiência a todas as partes envolvidas, fossem elas órgãos (como divisões, departamentos, etc.) ou pessoas (como ocupantes de cargos e executores de tarefas. (...) Fayol, um engenheiro francês, fundador da Teoria Clássica da Administração, partiu de uma abordagem sistémica, global e universal da empresa, inaugurando uma abordagem anatómica e estrutural (...). (Chiavenato, I., 2004:63-64)

Podendo definir-se o acto de administrar como sendo a capacidade de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar (Chiavenato, I.: 2004:64) esta teoria adapta-se àquilo que se espera de uma organização centralizada, pensada para implementar medidas decididas no topo e que usam uma estrutura de funcionários distribuída por todos os pontos de um país, exigindo também que a função administrativa não se concentre em exclusivo no topo da hierarquia, mas que seja distribuída proporcionalmente entre os níveis hierárquicos (Chiavenato, I., 2004:65).

Os princípios gerais que devem caracterizar a administração, segundo Fayol, permitem-nos caracterizar o modo como funcionou a Administração Pública durante praticamente todo o século XX. Esses princípios são: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direcção, subordinação dos interesses individuais aos gerais, remuneração do pessoal, centralização, cadeia escalar, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa e espírito de equipa (Chiavenato, I., 2004:66-67).

A teoria clássica da administração pretende por isso pensar a administração de um ponto de vista mais científico, olhando para as organizações como estruturas que devem funcionar como um todo, evitando o improvisado e o empirismo.

A estrutura organizacional constitui uma cadeia de comando, ou seja, uma linha de autoridade que interliga as posições da organização e define quem se subordina a quem. A cadeia de comando – também denominada cadeia escalar – baseia-se no princípio da unidade de comando, pela qual cada empregado deve se reportar a um só superior.

Para a Teoria Clássica, a estrutura organizacional é analisada de cima para baixo (da direcção para a execução) (...). Chiavenato, I.: 2004:67)

A teoria clássica da administração procura portanto entender as organizações como estruturas formais, onde as várias partes se organizam de forma racional em função de um objectivo para o qual toda a organização é orientada. Mas como estruturas formais, não valorizam os indivíduos, os grupos, as relações e os conflitos. A organização é vista na sua estrutura onde impera a divisão do trabalho, segundo níveis de autoridade e responsabilidade, seguindo uma cadeia de comando (quanto maior é o nível na hierarquia maior o poder).

Foi um pouco desta forma que funcionou a Administração Pública, uma estrutura tentacular cujas decisões eram tomadas no topo e implementadas por um corpo de funcionários dispostos hierarquicamente, que deviam obediência ao seu superior, de quem recebiam ordens e instruções.

Também o modelo burocrático das organizações se encontra presente de forma bem marcante nesta organização do Estado e da Administração Pública. A teoria da burocracia¹², baseada nos trabalhos de Max Weber e que surge nos anos 40 do século XX, pretende, de forma racional adequar *os meios aos objectivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível* (Chiavenato, I., 2004:210).

Foi este tipo de organização que acabou por se impor na organização do Estado, onde a autoridade legal, racional ou burocrática se apresentava com grande evidência. Foi também aqui que o termo *burocracia* adquiriu a carga negativa que todos conhecemos.

Na sua origem, a burocracia fundamenta-se nas leis e ordem legalmente instituída, onde

¹² A palavra burocracia tem uma origem assaz inocente – deriva do francês “bureau” que significa escrevaninha ou escritório. (Mintzberg, H., 1999: 108)

A posição dos funcionários (burocratas e suas relações com o governante e colegas burocratas são definidas por regras impessoais e escritas que delineiam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo e os direitos e deveres inerentes a cada posição. A burocracia é a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas. Chiavenato, I.,: 2004:212-213)

Nas organizações burocráticas, todos sabem o que têm a fazer, de quem recebem ordens, onde os procedimentos estão já definidos e escritos, não havendo por isso grande margem para a autonomia das decisões.

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos estabelecidos previamente por escrito. Em outros termos, é uma organização baseada em uma legislação própria (como a Constituição para o Estado ou os estatutos para a empresa privada), que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. As normas e regulamentos são escritos e também são exaustivos porque cobrem todas as áreas da organização, prevêm todas as ocorrências e as enquadram dentro de um esquema definido capaz de regular tudo o que ocorre dentro da organização. As normas e os regulamentos são legais porque conferem às pessoas investidas de autoridade um poder de coacção sobre os subordinados e os meios coercivos capazes de impor a disciplina. (Chiavenato, I., : 2004: 213-214)

Nas organizações burocráticas, imperam as comunicações formais e escritas, marcadas por uma forte divisão do trabalho, onde as relações entre os funcionários se fazem de forma impessoal e marcadas pelos cargos e funções que desempenham e por isso numa relação de forte hierarquia da autoridade (um cargo inferior está sob controlo e supervisão do imediatamente superior), onde cada funcionário sabe exactamente o que fazer devido a rotina dos procedimentos (o funcionário deve executar o que lhe é determinado e não o que ele quer ou pensa que quer fazer), procurando assim atingir-se uma elevada competência técnica baseada na especialização e profissionalização, onde a meritocracia seria condição para o desempenho de (novas) funções (Chiavenato, I., 2004:214-215)¹³.

A teoria da burocracia pretendeu portanto olhar para as organizações na sua globalidade e complexidade, atendendo às tarefas, à estrutura, mas também às pessoas, num mundo onde as organizações eram cada vez maiores, tecnologicamente mais evoluídas, exigindo-se por isso funcionários cada vez mais especializados, mas hierarquicamente controlados onde imperava um líder dominante.

¹³ Também para Mintzberg, H. (1999:109), com base na descrição de Max Weber, as características da burocracia são: a divisão do trabalho, a especialização, a formalização do comportamento, a hierarquia de autoridade, a cadeia de comando, a comunicação regulamentada e a standardização dos processos de trabalho e das competências e das qualificações.

As vantagens deste modelo organizacional parecem evidentes: Racionalidade, uniformidade nos procedimentos, rapidez nas decisões, responsabilidades bem definidas, tratamento uniforme do mesmo tipo de assuntos. Tudo o que é importante para uma grande organização, fortemente centralizada e que pretende o tratamento igual e uniforme de todos os cidadãos.

2.2. A organização da Administração Pública no Estado Democrático: descentralização e participação

O crescimento desmesurado da Administração Pública foi-se estruturando para dar resposta às necessidades de um Estado providência que cada vez se foi ocupando mais de mais áreas de intervenção, numa sociedade em rápida transformação e cada vez mais preocupada com o bem-estar social. Esta Administração, constituída por funcionários educados numa lógica de serviços burocratizados, hierarquizados e centralizados, transformou-se numa máquina pesada que ia respondendo com muita dificuldade às novas exigências, com consequências muito negativas para a própria eficiência e capacidade de implementação das medidas superiormente determinadas¹⁴.

Com a expansão dos regimes democráticos sobretudo a partir do final da II Guerra Mundial e após a queda do Muro de Berlim, não só na Europa mas também um pouco por todo o mundo, a divulgação dos valores associados à democracia, as profundas alterações operadas à escala global com a massificação dos meios de comunicação de massas, o acesso generalizado a níveis de escolarização mais elevados, o crescente envolvimento dos cidadãos na discussão dos assuntos públicos e políticos, operaram profundas alterações nas sociedades. Desta forma, estas alterações no contexto político, económico e social, obrigaram a repensar a própria forma de fazer política, de se relacionar com os cidadãos, de tomar decisões e de utilizar a “máquina” do Estado para implementar as medidas decididas. As recomendações da OCDE são a este propósito muito elucidativas:

As novas formas de governância que serão provavelmente necessárias nas próximas décadas irão envolver um número muito mais alargado de actores. (...) Duas das principais características dos sistemas de governância actuais

¹⁴ “O Estado Administrador foi alvo de crescentes críticas ao seu gigantismo e à ineficácia da sua máquina burocrática. Estas críticas acabaram por criar espaço para propostas de modelos alternativos de Administração Pública mais flexíveis, onde a responsabilidade perante os cidadãos substituiu o tradicional modelo de *neutralidade* do funcionário público.” Clímaco, M.C., 2006:33)

– a delegação de poderes habitualmente fixa e permanente que está enraizada na estrutura e na composição de muitas organizações, e a tendência para transferir a iniciativa exclusivamente para aqueles que ocupam posições hierárquicas mais elevadas – parecem preparadas para sofrer grandes mudanças. (OCDE, 2002: 5)

A ideia de um Estado centralizado, funcionando a partir do topo de onde emanam as decisões, sem ter em conta os cidadãos nos seus contextos, interesses, vontades e ambições, parece estar portanto a acabar.

O que se avizinha é cada vez mais uma intervenção activa do cidadão na definição e na aplicação das medidas ao nível local, e cada vez menos Estado, no sentido em que as decisões e a responsabilidade pela sua implementação cabem menos ao poder central. O papel do Estado começa então a ceder e ganha crescente protagonismo o cidadão e as organizações civis, que vão criando espaços de intervenção, de decisão e de participação, fazendo uso das suas potencialidades, dos seus conhecimentos, das suas aptidões¹⁵. É também do interesse das organizações, públicas ou privadas, abrirem-se à participação dos cidadãos, que passam a ser vistos como um potencial a valorizar e a aproveitar, distribuindo-lhes responsabilidades e envolvendo-os nas várias fases das actividades a desenvolver/implementar. O termo governância, traduz exactamente esta dimensão repartida e distribuidora do poder de decisão pela sociedade, toda ela chamada a intervir, a participar, a colaborar¹⁶.

Num tempo de conturbada mudança, as organizações governam-se a si próprias ao tornarem-se capazes de reconhecerem os seus objectivos e os meios para os atingir à medida que prosseguem o seu caminho. Isto é feito recolhendo o conhecimento e a informação que os cidadãos activos possuem, e levando-os a inventar soluções para os seus problemas.

(...) Uma governância partilhada não significa apenas um processo de dispersão do poder rumo a uma tomada de decisão localizada no seio de cada sector: implica uma dispersão do poder por uma enorme variedade de actores e de grupos. (Paquet, G., 2002: 228)

¹⁵ “No que respeita à vida interna das organizações, a participação poderá verificar-se em três domínios ou níveis organizacionais: direcção, gestão e execução. A direcção correspondendo à formulação de políticas, de orientações estratégicas e de objectivos e à preparação, aplicação, tratamento e avaliação dos meios e resultados de supervisão e de controlo. A gestão correspondendo à elaboração de projectos / programas e seus meios e processos de realização e supervisão. A execução correspondendo à realização destes programas com maior ou menor flexibilidade contextual.” (Ferreira, H. C., 2005: 32)

¹⁶ “(...) tratar-se-á de promover a mudança necessária, estimular a participação, apostar naquilo que hoje se chama a responsabilidade distribuída, adoptar o modelo de difusão de responsabilidades, ao invés de persistir na concentração de responsabilidades, acreditar na e praticar a subsidiariedade.” (Carneiro, R., 2003: 21)

Estas novas exigências obrigam a uma nova postura das organizações, que se vêm obrigadas a empreender um profundo processo de mudança para se adaptarem a estes novos desafios, envolvendo não só os seus dirigentes e funcionários, mas também outros actores externos que passam a ser vistos como elementos fundamentais para a definição da qualidade e do tipo de serviços a prestar.

Chegou-se então a um tempo, que genericamente poderemos situar no princípio dos anos 80 do séc. XX, que um pouco por todo o lado do chamado “mundo ocidental” surge a necessidade de introduzir reformas na administração pública, este gigante administrativo que cada vez tinha mais dificuldades em dar resposta adequada aos desafios de uma nova sociedade e de se adaptar a estes novos tempos.

Confrontados com a evidência de uma administração pública desmesuradamente grande e ineficaz, nas últimas duas décadas do século passado todos os governos europeus (...) lançaram programas de modernização da sua administração. (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 23)

Esta modernização teria que ser pensada tendo em conta os novos desafios da chamada sociedade pós industrial, a sociedade da informação e do conhecimento, uma sociedade global, que obriga a repensar a própria noção de Estado, as suas novas funções, os novos serviços, num contexto de grande rigor na gestão dos recursos, de maior eficácia, qualidade e de uma nova forma de encarar o cidadão enquanto destinatário privilegiado das actividades do Estado.

As mutações no ambiente socioeconómico (globalização da economia, centrada no conhecimento, novas necessidades e expectativas dos cidadãos, aumento da despesa pública, etc.) tornam necessário redefinir o papel da Administração pública no quadro de um Estado crescentemente regulador mas que mantém, contudo, muitas das suas competências de prestador. (Fonseca, F., 2005: 29)

Inicia-se então um período em que se por um lado o Estado mantém muitas das funções de prestador de serviços, preocupado ainda em garantir de forma directa a todos os cidadãos o acesso equitativo e justo a um crescente número bens e serviços, ganha cada vez maior espaço a função de regulador, entregando a outros a prestação desses serviços, mas reforçando o seu papel de controlo, garantindo a todos os cidadãos igualdade de acesso, de qualidade, de justiça nos serviços prestados, de forma eficiente e eficaz, tendo em conta o interesse geral da sociedade.

Do conjunto de reformas então iniciadas, há algumas medidas que são comuns, independentemente do país:

Todos descentralizam, todos empregam os modelos da teoria da gestão, todos parecem abraçar as virtudes da sociedade civil, todos empregam princípios como os da produtividade, da eficiência, da eficácia, do controlo da despesa pública, da transparência, do aumento do controlo político democrático e do aumento da participação dos cidadãos (...). (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 24)

Não é por isso difícil de imaginar que estes ventos de mudança e o conjunto de medidas que foram sendo implementadas ao longo dos últimos anos, tiveram um forte impacto na clássica administração pública e no próprio sistema de fornecimento de serviços pelo Estado, que progressivamente se vai abrindo à sociedade civil, atendendo cada vez mais ao cidadão, visto não apenas como o destinatário das actividades do Estado, mas como um sujeito que é preciso ouvir e com o qual se deve contar na resolução dos problemas e na implementação das medidas a tomar. A capacidade de decisão, a própria “governança” deixa de estar centrada num grupo reduzido de decisores e vai-se estendendo a um número cada vez maior de organismos, que aos poucos pretende envolver a sociedade no seu todo.

A palavra “governança” surge como uma expressão comum destinada a descrever um processo político no qual o poder já não está concentrado numa poderosa máquina governamental central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, ao nível governamental e sub-nacional (regional e local), em grupos do sector económico privado, bem como na sociedade civil (...). (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 21)

Participar, envolver os funcionários na implementação de uma Administração Pública mais ágil, mais atenta ao cidadão, mais eficiente, mais moderna e aberta aos novos métodos de trabalho e de organização próprios de uma sociedade onde o acesso à informação e o domínio do conhecimento são factores determinantes de sucesso, a atenção ao cidadão que se quer mobilizado e participativo, são estes os grandes vectores da nova administração pública.

Os modelos participativos ganham relevância, sobretudo nos anos 90 do século passado, época em que os governos consideravam difícil legitimar as suas acções sem o envolvimento público activo. Foi neste período que as propostas de modernização da administração fizeram a apologia das organizações mais horizontais e da melhoria do desempenho organizacional através do envolvimento dos funcionários e dos cidadãos nas suas decisões, ambos os grupos largamente subestimados pela gestão burocrática tradicional. (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 27)

É então neste contexto que temos que situar a grande revolução que se está a operar no seio da Administração Pública, sendo um imperativo de sobrevivência adoptar novas políticas que apontem para uma nova postura dos serviços, dos

funcionários e dos dirigentes, mais comprometida com a qualidade dos serviços a prestar e que se pode traduzir no seguinte:

Podemos em síntese dizer que passámos da defesa de uma administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada que implementa autonomamente programas de cima para baixo e que evita a participação dos cidadãos (...) e começamos agora, crescentemente, a conceber um outro tipo de administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática (...). (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 28)

A atenção aos contextos concretos, às organizações e aos seus actores enquanto elementos fundamentais na detecção das melhores soluções e na canalização dos melhores recursos, parece ser o caminho a seguir. Por isso se defende que é na proximidade ao cidadão e aos seus problemas, à sua participação e envolvimento, que se aumenta a eficácia das medidas, mais se rentabiliza o potencial da participação dos cidadãos e se reduz a dependência do poder hierárquico, distante, desligado dos contextos e que a todos vê de igual modo.

Assim, é neste contexto que a descentralização se assume como a forma mais adequada do exercício partilhado do poder.

Primeiro, a descentralização garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública que é por sua vez uma forma de limitação do poder político – o poder local é um limite ao absolutismo, ou ao abuso do poder central; segundo, a descentralização proporciona a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses, e a participação é um dos grandes objectivos do Estado moderno (art. 2º da C.R.P.); depois, a descentralização permite aproveitar para a realização do bem comum a sensibilidade das populações locais relativamente aos seus problemas, e facilita a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas da Administração Pública. (Amaral, D. F., 1998: 695-696)

Se a descentralização implica a entrega de poderes de decisão a entidades autónomas, dotadas de interesses colectivos próprios, ela acarreta também uma outra dimensão: a participação dos interessados na tomada de decisão. Descentralizando, torna-se então possível adaptar a administração aos interesses das populações locais, que passam a poder contar com um tratamento mais particularizado, atendendo às suas necessidades e especificidades¹⁷.

¹⁷ “A descentralização define-se pelas seguintes características:

- Supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma colectividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns.
- Implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da colectividade perante os quais respondem.

Neste sentido, para que se possa falar em descentralização torna-se necessária, cumulativamente, a existência de uma autonomia jurídica e uma participação activa dos interessados na gestão administrativa. E quando se fala na descentralização democrática pretende-se realçar esta dupla dimensão, numa aproximação aos cidadãos e abertura à sua participação.

Neste sentido, a descentralização é equivalente a administração autónoma, apenas sujeita a tutela estadual. A densificação do conceito de descentralização da administração pressupõe, por isso, o apelo a duas dimensões cumulativas: 1 – a autonomização de determinadas administrações (autonomia jurídica) em entidades jurídicas autónomas, destacadas da administração directa do Estado; 2 – a auto-administração dessas entidades mediante a intervenção de representantes dos interessados na gestão administrativa. (Canotilho, G. e Moreira, V. , 2007: 234-235)

A descentralização oferece portanto um conjunto de vantagens pois além de ser o alicerce de uma sociedade mais participativa e democrática, valorizando as características próprias das comunidades e rentabilizando os recursos locais em função do interesse comum, apela também a uma maior responsabilidade dos agentes administrativos que estando mais próximos dos cidadãos, melhor podem encontrar as soluções mais adequadas para os seus problemas e mais facilmente são responsabilizados pelo que de bem ou mal fazem¹⁸. É por isso que nas sociedades democráticas tem vindo a ganhar terreno o princípio da descentralização e da atribuição de crescente autonomia às entidades locais pois só assim se pode aumentar o grau de participação dos cidadãos, contornando os problemas decorrentes do sistema representativo dos regimes democráticos que tem gerado como consequência um afastamento crescente dos cidadãos dos seus representantes políticos¹⁹.

- Não está subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente.” Fernandes, A.S., 2005:57)

¹⁸ “A descentralização constitui o enquadramento político e administrativo para introduzir novas regras de gestão. O controlo normativo dos sistemas centralizados cede o lugar a uma maior flexibilidade na gestão dos recursos e a um maior rigor na fixação de objectivos de desempenho (...) Na nova ordem administrativa as palavras-chave são autonomia, responsabilidade e avaliação.” (Clímaco, M.C., 2006: 115)

¹⁹ “Porque é que se deve então descentralizar uma organização? Pela simples razão de que nem todas as decisões podem ser tomadas num só centro de decisão, dentro de uma só cabeça. Nem sempre é possível levar toda a informação necessária até este centro de decisão. Existe ainda uma outra razão que leva à descentralização: permitir à organização uma resposta rápida às condições locais. Uma última razão: a descentralização estimula a motivação. As pessoas criativas e inteligentes têm necessidade absoluta de uma margem de manobra considerável. A organização só pode atrair, manter e utilizar a iniciativa destas pessoas, se lhes conferir poderes de decisão muito grandes”. (Mintzberg, H., 1999: 210-211)

Poder tratar dos seus assuntos directamente com a administração que deles pode ter uma visão bem mais rigorosa, realista e contextualizada, é uma vantagem inegável da descentralização, ganhando o poder político um verdadeiro rosto humano.

Mas apesar destas vantagens evidentes, não deixa porém de haver claras desvantagens na descentralização, sobretudo quando as medidas a implementar pretendem ultrapassar os interesses regionais, procurando em equidade abranger o todo nacional:

(...) os organismos de administração descentralizada são menos adequados para assumir tarefas supra-locais, para estabelecer uma harmonização dos interesses a nível supra-local e para limitar o egoísmo regional a favor dos interesses globais supra-regionais. (Zippelius, R., 1997:252)

A descentralização pode por isso ser fonte de tratamento desigual ou produzir tratamento preferencial motivado por interesses pessoais, simpatias, amizades, mais propício em ambientes de maior familiaridade, proximidade, criando as condições para que nem sempre o interesse público prevaleça sobre os interesses das pessoas envolvidas.

É por estas razões que certos assuntos deverão ter um tratamento tendencialmente centralizado, nomeadamente (...) *medidas de política económica, de defesa, de cultura e educação bem como a legislação* (Zippelius, R., 1997:252).

Assim, perante estes modelos de organização política, perante as vantagens e desvantagens da centralização e da descentralização, antes de optarmos por um ou por outro, devemos antes encará-los como extremos de um contínuo e *procurar para cada caso um modelo organizativo que proporcione um compromisso óptimo entre as vantagens de uma descentralização política e organizativa, por um lado, e as necessidades e qualidades de uma regulação centralizada, por outro* (Zippelius, R., 1997:253).

2.2.1 – As teorias da Administração: O Desenvolvimento Organizacional, a Teoria da Contingência e a Adhocracia

De entre as várias teorias da administração que entretanto foram surgindo, aquelas que melhor permitem descrever, compreender e explicar esta nova forma de encarar a administração num mundo repleto de desafios e incertezas, podemos, a título de exemplo, referir a Teoria do Desenvolvimento Organizacional, a Teoria da Contingência e a Adhocracia.

A Teoria do Desenvolvimento Organizacional, mais que uma teoria da administração é um movimento que congrega autores da área das ciências sociais que procuram aplicar à administração as teorias do comportamento, tendo como referência o contributo da abordagem sistémica (Chiavenato, I., 2004: 293). Olhando para a organização como a coordenação das diferentes actividades, interacções e contributos individuais, *ela deve ser estruturada e dinamizada em função das condições e circunstâncias que caracterizam o meio em que opera* (Chiavenato, I., 2004: 296). Cultura organizacional²⁰, clima organizacional²¹, valores²², mudança²³ são conceitos que traduzem uma nova forma de encarar as organizações, mais democráticas, mais participativas, mais atentas à necessidade de adaptação à mudança e à utilização dos recursos dos indivíduos como factores potenciadores de melhoria, onde a realização e satisfação dos funcionários é que determinam o sucesso da organização.

Dando particular relevância ao relacionamento entre os grupos que compõem uma organização e das pessoas entre si dentro dos grupos, pretendia-se fomentar a interdependência e a partilha de responsabilidades num processo de descentralização das decisões, como forma de melhorar o clima organizacional e assim aumentar o grau de satisfação e de realização das pessoas, única forma de melhorar o desempenho da organização. Só com pessoas que partilham os valores, a cultura, o espírito da organização, é possível aumentar a qualidade dos serviços prestados e encontrar as melhores respostas para os desafios da mudança.

O confronto com um mundo em constante mudança exige portanto das organizações uma adaptação que não se pode planear a longo prazo. Exige que as pessoas assumam como seus os objectivos das organizações e isso só é possível se elas se sentirem comprometidas, envolvidas, se sentirem como sua a organização a que pertencem. Por isso, a melhor resposta aos desafios que a mudança nos coloca é mudar atitudes e valores, adaptá-los às exigências das circunstâncias, abandonando as estruturas formais e hierárquicas e fomentando o trabalho em equipas e uma actualização permanente.

20 “Cultura organizacional é o sistema de crenças e valores compartilhados que se desenvolve dentro de uma organização ou dentro de uma subunidade e que guia e orienta o comportamento de seus membros.” (Chiavenato, I., 2004: 319).

21 “Clima Organizacional significa o ambiente psicológico existente na organização em decorrência do estado motivacional das pessoas”. (Chiavenato, I., 2004: 319).

22 “Valores são crenças básicas a respeito do que é importante e constituem guias que orientam as práticas em uma organização.” (Chiavenato, I., 2004: 320).

23 “Mudança (...) resulta em uma mudança comportamental, ou seja, o estado em que um indivíduo começa a experimentar o desempenho através de novos comportamentos.” (Chiavenato, 2004: 320).

Em síntese, a teoria do Desenvolvimento Organizacional *concentra-se na cultura organizacional porque ela molda as atitudes do empregado e determina o modo como a organização interage com o seu ambiente* (Stoner, J. A. e Freeman, E., 1999: 308).

Por seu lado, a teoria da contingência, como aliás o nome sugere, reconhece que não há para a organização uma forma única de se conseguir a eficácia, pois tudo é relativo, incerto, duvidoso²⁴.

Na verdade, as organizações são sistemas abertos, em interação entre si e o ambiente em que se inserem e por isso,

não há nada de absoluto nos princípios gerais de administração. Os aspectos universais e normativos devem ser substituídos pelo critério de ajuste constante entre cada organização e o seu ambiente e tecnologia. (Chiavenato, I., 2004: 398)

Traduzindo as organizações o modo de funcionamento das sociedades, nos seus valores, nas suas hierarquias, na complexidade das suas relações e na sua concepção de Homem, as novas teorias terão que traduzir estas mudanças profundas que foram acontecendo ao longo dos últimos anos e que se reflectem no funcionamento das organizações²⁵.

Por detrás desta nova noção de administração está portanto uma outra forma de ver a natureza humana, já bem distante daquela que encontramos em abordagens da administração, historicamente anteriores. Já não se trata aqui do homem económico, social, organizacional, administrativo ou funcional. Estamos perante o Homem Complexo.

Na realidade, o ser humano não é somente complexo, mas variável e tem muitas motivações dispostas em uma hierarquia sujeita a mudança. Os motivos se inter-relacionam e se combinam em perfis motivacionais complexos. (Chiavenato, I., 2004: 419)

É neste sentido que se passa a valorizar nos indivíduos as suas diferenças, as suas personalidades únicas, as suas motivações e interesses, expectativas e valores, que

²⁴ “A abordagem contingencial (algumas vezes chamada de abordagem situacional) foi desenvolvida por administradores, consultores e pesquisadores que tentaram aplicar os conceitos das principais escolas a situações reais. Quando métodos altamente eficazes numa situação deixavam de funcionar em outras, eles buscavam uma explicação. (...) Os resultados são diferentes porque as situações são diferentes.” (Stoner, J. A. e Freeman, E., 1999: 35)

²⁵ “As envolventes estáveis, previsíveis e simples exigem estruturas organizacionais mais rígidas, sistemas de comunicação formais mais fortes, estratégias mais reactivas. Pelo contrário, os envolventes mutáveis, flexíveis e imprevisíveis, exigem organizações com estruturas mais achatadas, comunicação informal e estratégias pró-activas.” (Bilhim, J., 2000: 118)

podem ser rentabilizados e canalizados em função do bom desempenho das organizações.

Variáveis como a tecnologia, os contextos sociais, económicos, políticos e culturais, ou a formação e habilitações académicas, têm uma influência determinante no modo como se deve gerir uma organização. E se nuns casos o tipo de administração terá que ser mais rígido, com procedimentos bem definidos, mesmo do tipo da Administração Científica ou Burocrática, noutros fará todo o sentido que seja mais flexível com um elevado grau de autonomia e responsabilidade partilhada. Flexibilidade na estrutura das organizações, atenção à realidade envolvente, domínio do conhecimento e da informação, aposta na formação contínua são factores que não podem hoje ser ignorados pelos responsáveis das organizações. As opções a tomar não podem ignorar esta imensidão de variáveis e sobretudo não se pode apostar num único modelo de organização porque se nuns contextos até pode dar bons resultados, noutros poderá não ter o mesmo efeito²⁶.

A teoria da contingência realça portanto o carácter relativo que as teorias da administração devem ter, dando particular atenção à flexibilidade, à capacidade de abertura e adaptação ao meio envolvente, recusando métodos ideais com valor absoluto, sendo uma teoria que procura integrar as características dos vários modelos disponíveis em função das situações. Tudo é contingente, tudo depende das circunstâncias, tudo é relativo.

Num mundo que não é linear, onde as certezas e a previsibilidade deixam de existir, torna-se necessário olhar para as organizações de um outro prisma. Nas organizações dos nossos dias

Existem centros de poder que não são oficialmente reconhecidos; redes complexas e ricas de comunicações informais, que por vezes complementam e contornam os canais estabelecidos; e os processos de decisão funcionam independentemente do sistema regulado. (Mintzberg, H., 1999:66)

É aqui que faz sentido falar em adhocracia, entendida frequentemente como sendo o oposto da burocracia, apresentando como características essenciais a simplificação dos processos, a capacidade de os indivíduos encontrarem soluções

²⁶ “De acordo com a abordagem contingencial, a tarefa do administrador é identificar que técnica poderá, numa situação específica sob circunstâncias específicas e num momento específico, contribuir melhor para a obtenção dos objectivos da administração. Que método irá funcionar melhor aqui? Se os trabalhadores não são qualificados e se as oportunidades e os recursos são limitados, a simplificação do trabalho pode ser a melhor solução. Entretanto, com trabalhadores qualificados, movidos pelo orgulho por suas capacidades, um programa de enriquecimento do trabalho pode ser mais eficaz.” (Stoner, J. A. e Freeman, E., 1999: 35)

inovadoras e adaptáveis a novas situações, numa organização flexível, informal, que aposta na actualização, formação e especialização permanentes.

Uma estrutura organizacional que enfatiza a tomada de decisão descentralizada, extrema especialização horizontal, poucos níveis administrativos, ausência virtual de controlos formais e poucas regras, políticas e procedimentos escritos. (Chiavenato, I., 2004: 437)

Quando se pretende inovar, entrar em ruptura com rotinas, superar os vícios e falhas das organizações burocráticas fortemente estruturadas e de resposta rígida num mundo em constante mudança, com novas exigências, onde a formação permanente e a aprendizagem organizacional são a única resposta a um mundo imprevisível de transformações constantes, torna-se necessário mudar radicalmente o modo de funcionamento das organizações²⁷. Este novo tipo de organização rejeita as estruturas hierárquicas, as decisões centralizadas, pois os centros de decisão estão repartidos pelos vários sectores da organização²⁸.

Já não é possível no contexto desta nova cultura organizacional, estabelecer relações de poder formais e rígidas, porque as organizações ganham agora vida própria e têm que utilizar os seus recursos humanos como uma mais-valia, um potencial a rentabilizar.

Em relação à maioria do trabalho, a execução é simplesmente impossível, sem um certo grau de comunicação informal. A vida é simplesmente demasiado complexa para que possa ser completamente regulada. (Mintzberg, H., 1999: 69)

Os constantes desafios que enfrentam no quotidiano, a necessidade de inovar, de dar atenção a novas variáveis, de utilizar novos conhecimentos, novas aptidões, implementar novas soluções, exigem novas formas de organização e de funcionamento.

Inovar significa entrar em ruptura com as rotinas estabelecidas. A organização inovadora não pode então apoiar-se em nenhuma forma de standardização para coordenar as suas actividades. Por outras palavras,

²⁷ “Uma organização que aprende tem sido definida como aquela que aprende continuamente e é capaz de mudar para sobreviver e progredir. Esta capacidade pressupõe saber criar, gerir e usar o conhecimento como o recurso mais valioso, saber desenvolver novas formas de trabalhar, e saber usar a informação no controlo do seu próprio desenvolvimento.” (Clímaco, M.C., 2006: 151)

²⁸ “Uma estrutura muito orgânica com pouca formalização do comportamento; uma especialização horizontal elevada, baseada na formação; uma tendência para agrupar os especialistas em unidades funcionais para a gestão do pessoal, e para os desdobrar em pequenas unidades (grupos de projecto) para a realização do trabalho; uma utilização importante dos mecanismos de ligação para encorajar o ajustamento mútuo (trata-se do principal mecanismo de coordenação) no interior das equipas e entre as equipas; e uma descentralização selectiva no sentido destas equipas e no interior destas equipas que estão situadas em vários locais da organização e que agrupam as várias combinações dos quadros hierárquicos e dos peritos operacionais”. (Mintzberg, H., 1999: 458)

deve evitar todas as armadilhas da estrutura burocrática, nomeadamente, a divisão acentuada do trabalho, a diferenciação marcada entre as unidades, o comportamento muito formalizado e a utilização muito intensiva dos sistemas de planeamento e controlo. (Mintzberg, H., 1999: 458)

Assim, se nos modelos burocráticos predominavam tarefas rotineiras, procedimentos formalizados, centralização dos poderes de decisão, na adhocracia tudo isto é rejeitado.

A adhocracia é a que respeita menos os princípios clássicos da gestão, e especialmente a unidade de comando. O sistema de fluxos regulares também não conta demasiadamente. Nesta estrutura, a informação e os processos de decisão circulam de modo flexível e informal onde quer que sejam necessários, para promover a inovação. E isto significa ultrapassar a estrutura de autoridade sempre que necessário. (Mintzberg, H., 1999: 459)

Como se deve então organizar a Administração Pública? Salvaguardando as diferenças relativamente às organizações privadas, não podemos porém esquecer que nesta nova realidade, as organizações funcionarão cada vez mais em redes descentralizadas e flexíveis baseadas na confiança, onde se abandonam os regimes normativos e a burocracia racional surgindo estruturas organizacionais de rede com alto grau de descentralização, participação e envolvimento, onde a confiança será a base das relações laborais (Bilhim, J., 2006: 462).

Assim, as cadeias de comando tenderão a ser cada vez mais curtas, dando origem a organizações cada vez mais flexíveis, baseadas em equipas de trabalho dotadas de grande agilidade e flexibilidade, que utilizam a inovação como factor de adaptação à mudança, dotadas de autonomia e *empowerment* e por isso com alto grau de responsabilidade e com um mínimo de supervisão directa (Chiavenato, I., 2004: 466). A informação está disponível na rede, não sendo privilégio de ninguém, sendo utilizada na tomada de decisões. Estes trabalhadores que assumem como sua a missão e os valores da organização, são trabalhadores do conhecimento que acrescentam valor através da inovação e da criatividade, sendo a actualização e o enriquecimento pessoais factores que devem ser sempre encorajados.

Que tipo de administração será necessário para este tipo de organizações?

Antes de mais terão que ser mais informais e flexíveis, baseadas na delegação de poderes e na autonomia das várias equipas. Terão que ser dotadas de uma grande capacidade de adaptação à mudança e muito flexíveis.

Sendo organizações dinâmicas, elas devem perseguir uma adaptação constante, incorporando novas tecnologias e novas ideias, numa relação dialéctica interactiva e interdependente na sua relação com o meio. A incerteza e o caos serão um desafio quotidiano, que obrigará toda a organização a funcionar como um todo onde cada elemento sabe o que deve fazer, quando fazer e como fazer, contribuindo cada um por si para o sucesso do grupo. É com profissionais altamente qualificados, polivalentes, dotados de autonomia e responsabilidade, que estas organizações da pós-modernidade irão funcionar.

As novas organizações devem ser flexíveis, não hierárquicas, baseadas na participação, criativas e empreendedoras, a funcionar em rede, impulsionadas por metas, objectivos, envolvendo a organização no seu todo e utilizando a tecnologia como recurso chave.

É a esta realidade que a Administração Pública não pode ficar indiferente. E é por isso que o poder de decisão e a partilha de responsabilidades deixa de estar concentrada e passa a envolver não só a Administração mas também o cidadão, visto não apenas como “cliente/utente” a quem tem que se prestar um serviço de qualidade, mas também um parceiro que deve ser ouvido e envolvido na tomada de decisão relativamente aos assuntos que também a ele dizem respeito.

2.3 – A «Nova Administração» Pública e as novas funções do Estado: liberalização e regulação

Perante uma sociedade em constante evolução, marcada pela globalização da economia, do capital e do trabalho, crescentemente reivindicativa, exigente e com forte apetência pelos bens de consumo, a noção de Estado entra também em crise, sendo hoje outras as funções que se esperam dele. Na verdade, o que tem acontecido é que a noção de Estado tem evoluído em função das exigências das sociedades que ele governa. Para Canotilho, G. nesta evolução podemos distinguir quatro fases, começando no início pela garantia da manutenção e acesso ao direito e à justiça, até à actualidade onde a maior preocupação é a garantia de acesso à informação e conhecimento, como forma de superar a iliteracia e a correspondente exclusão social nas suas várias dimensões.

(1) O Estado de direito respondeu à falta do poder de direito para assegurar a justiça e o direito. (2) O Estado de direito democrático procurou solucionar a falta de democracia através da inclusão dos direitos democráticos no Estado e na sociedade civil. (3) O Estado social deu resposta à falta de dinheiro aniquiladora de uma dimensão existencial digna de largas camadas da população; (4) O Estado da ciência e do saber terá de enfrentar a iliteracia científica, informática e comunicativa para dar solução à violência da ignorância. (Canotilho, G., 2000: 24)

Fruto das novas exigências e dos novos contextos socioeconómicos, assistimos hoje a uma crescente privatização de serviços que eram públicos, sendo cada vez menor o número de actividades que ficam em exclusivo na mão do Estado²⁹. O peso excessivo de certos serviços nos orçamentos públicos, a crescente exigência de melhor qualidade na prestação dos serviços e uma iniciativa privada cada vez mais competitiva e com novos métodos de gestão mais eficientes, contribuíram para que aos poucos o Estado se retirasse, passando a assumir gradualmente o papel de regulador, de controlo, de fiscalizador da conformidade e qualidade dos serviços³⁰.

Estes aspectos conjugam-se com outras circunstâncias que obrigam o Estado a repensar-se enquanto modelo social ou de Providência. Na verdade, as variadíssimas obrigações e funções de um Estado que cada vez tem mais dificuldades em dar resposta às crescentes reivindicações do cidadão nomeadamente no domínio da saúde, da educação, da segurança e apoio social, mas também no domínio da defesa e segurança, da justiça, da sustentabilidade ambiental, do controlo de qualidade... exemplos de áreas onde é sempre difícil encontrar recursos para satisfazer estas necessidades, dificuldades agravadas pelo crescente rigor no controlo das despesas públicas devido à conjuntura da economia em competição global, tem obrigado à tomada de medidas tendentes a

²⁹ “A partir da II Guerra Mundial, o progressivo crescimento do Estado Providência e o conseqüente crescimento da máquina estatal vieram pôr em evidência as facetas negativas da centralização – o gigantismo do aparelho administrativo central é dispendioso e gera ineficiência e demora nas tomadas de decisão; a multiplicidade dos problemas de uma sociedade cada vez mais complexa já não permite a sua resolução apenas através de decisões pré-feitas baseadas em tipificações da realidade.” (Formosinho, J., 2005^a: 16)

³⁰ “O Estado regulador, que devolve a gestão aos administradores e gestores profissionais, segundo regras que permitam maior flexibilidade nos procedimentos e eficácia nos resultados. O controlo social é garantido através de mecanismos de prestação de contas e de publicação de resultados. Para o próprio Estado fica reservado o direito e a responsabilidade não só de estabelecer as regras que regulam o mercado de serviços, como de garantir a confiança pública nas instituições e a coesão social através do estabelecimento de normas de justiça e de equidade, e de aferição do desempenho.” (Clímaco, M.C., 2006: 29)

racionalizar custos, rentabilizar recursos, encontrar forma de gerir com maior rigor os orçamentos cada vez mais escassos³¹.

Estas preocupações foram surgindo um pouco por todo o lado, fruto também da própria transformação da ideia de Estado, que de um modelo mais intervencionista e Estado Providência se foi afirmando cada vez mais como Estado Regulador (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 20). Sem abandonar o ideal de protecção social, distribuição equitativa dos recursos e garantia de todos a uma vida cada vez mais digna, o Estado no mundo actual deve assumir como desafio, conciliar as vantagens deste tipo de políticas proteccionistas com as garantias de liberdade e autonomia dos cidadãos num mercado em concorrência, num quadro de contenção de despesas públicas e gestão eficaz dos recursos disponíveis.³²

Mas num mundo onde as desigualdades crescem, onde a competição é global, onde se valoriza cada vez mais o indivíduo e menos o grupo social, torna-se imprescindível encontrar *uma relação óptima entre a proporção imprescindível de regulação estatal, por um lado, e auto-regulação e auto-desenvolvimento “autónomos”, por outro.* (Zippelius, R., 1997: 475)

As necessidades operacionais da sociedade moderna, altamente fragmentada e diferenciada, têm vindo a determinar a deslocação do modelo do Estado providência, no sentido tradicional, para uma concepção do Estado como catalizador-dinamizador. O que não significa necessariamente a defesa de uma concepção minimalista do Estado, mas do predomínio das funções de financiamento, de promoção e de regulação (...). (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 20)

Se por um lado, o Estado deve centralizar, planificar, executar, administrar, tutelar um número crescente de actividades e dimensões da sociedade, garantindo a todos os cidadãos igualdade de direito e acesso efectivo a bens e serviços que proporcionem a todos boas condições de vida e de protecção, recorrendo a uma solidariedade social que pode ser essencial para os grupos sociais mais fragilizados nas sociedades de mercado de cariz fortemente individualista, por outro lado, este excessivo proteccionismo que envolve o cidadão numa teia de direitos e prestações aprovadas

³¹ “Os autores de economia e finanças públicas relevam três grandes ordens de objectivos do Estado: a eficiência do sistema económico; a equidade do sistema social; a estabilidade macroeconómica.” (Cadilhe, M., 2005:34)

³² “Alguns autores falam de regulação de primeiro grau, dominada pela ideia central de manter mercados concorrenciais, e regulação de segunda ordem ou regulação política e social, comprometida com a correcção das injustiças do mercado no campo dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nos casos dos serviços públicos, os poderes públicos não poderão deixar de assegurar a todos os cidadãos o acesso a serviços essenciais mediante um preço acessível.” (Canotilho, G., 2000: 31)

democraticamente, *oprime a responsabilidade própria da pessoa e restringe a sua liberdade* (Zippelius, R., 1997: 472).

Conjugar um menor peso do Estado na sociedade com a prestação de melhores serviços, parece ser o desafio que agora se coloca, procurando encontrar o melhor ponto de equilíbrio entre um Estado minimalista e um Estado maximalista, entre o liberalismo e a economia planificada, entre o individualismo e o dirigismo (Cadilhe, M., 2005: 32). Menos Estado mas melhor Estado parece ser o caminho a seguir, adoptando-se novas estratégias que garantam a todos melhores serviços, de forma mais eficiente e eficaz.

O novo e pequeno Estado estratégico central deve ocupar-se de normas, modelos, orientações gerais e valores. O processo de assistir os cidadãos e de fornecer serviços adequados às suas necessidades deve ser desenvolvido a nível local. (Paquet, G., 2002: 237)

Um pouco por todo o mundo ocidental, começou a fazer doutrina o emagrecimento do Estado, a descentralização de um crescente número de funções entregando-as aos poderes locais mais próximos dos cidadãos, e privatizando um cada vez maior número de serviços procurando assim ganhar eficácia, conter custos e rentabilizar recursos³³. A concorrência dos mercados tornaria possível o fornecimento de serviços de melhor qualidade e a custos mais baixos. Mas quando os mercados não funcionam, o Estado não pode deixar de ter mecanismos ao seu dispor para garantir que todos tenham acesso aos mesmos serviços, em condições de justiça social.

É relativamente consensual que o sistema de concorrência é uma das melhores formas de prestar serviços com qualidade controlada pelo cliente/utente. No entanto, dado que os mercados só vêem o curto prazo, impõe-se que o Estado intervenha como regulador a médio e longo prazo, em especial nas situações em que existam desvios significativos a essa mesma concorrência. (Bilhim, J., 2000: 122)

Esta redefinição de competências do Estado e a entrega da execução e implementação das medidas aos poderes locais ou a sua privatização exige, portanto, uma nova postura do Estado e da sociedade que devem recorrer aos mecanismos necessários para que essas medidas não deixem de respeitar as normas instituídas e cheguem de forma equitativa e equilibrada a todos os cidadãos. Os serviços de regulação, de avaliação, de fiscalização, de reclamação, tornam-se então mecanismos essenciais para que o mercado funcione cumprindo as normas e satisfaça com qualidade

³³ “Quando, por exemplo, se insiste na substituição do paradigma burocrático da administração pelo paradigma administrativo-empresarial isso traduz-se também na emergência de um novo paradigma do Estado que hoje tende a ser denominado paradigma do Estado regulador.” (Canotilho, J.J.G., 2000:21)

as necessidades da sociedade³⁴. Torna-se portanto necessária uma nova atitude do cidadão, mais participante, mais consciente, que fazendo uso dos mecanismos ao seu dispor, se faça ouvir através da existência de um

(...) feedback eficaz e baseado na avaliação do cidadão para assegurar que os serviços produzidos, financiados ou regulados pelas autoridades públicas cumpram as normas exigidas de eficiência, economia e eficácia, e estejam conformes com o espírito dos modelos e das normas acordadas. (...) Este tipo de avaliação (...) faz com que o processo de participação seja significativamente reforçado. (Paquet, G., 2002: 237)

Mas apesar da onda de privatizações que tem vindo a reduzir o peso do Estado, há porém sectores que pela sua natureza não podem ser privatizados e a economia de mercado nunca poderá satisfazer da forma adequada, nomeadamente *a garantia de justiça social, tarefas culturais, preservação do meio ambiente natural, utilização racional dos recursos limitados e prevenção contra riscos existenciais* (Zippelius, R., 1997:474-475).

Perante estes novos desafios e contingências, o Estado deve assumir como responsabilidade sua as áreas de interesse público que o mercado não pode fornecer, oferecendo aqui serviços de qualidade, com bons resultados na gestão dos recursos disponíveis, garantindo a confiança nas instituições públicas e adaptando novas formas de gestão que incentivem os bons desempenhos, e assumir cada vez mais as funções de regulação e fiscalização nas restantes³⁵.

Esta tendência geral a que hoje assistimos, quer de privatização dos serviços, quer de regulação, é o resultado natural dos efeitos da globalização e da integração dos países em organizações internacionais cada vez mais abrangentes e que são fortemente condicionadoras da acção do Estado.

Organizações como a OCDE, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional, com os seus pareceres e recomendações, funcionam como disseminadores de novas ideias determinando as opções dos Estados e funcionam como sistemas de regulação relativamente às opções e implementação dessas medidas (Barroso, J.,

³⁴ “Também são múltiplas as concretizações possíveis do papel de regulador indicando-se seguidamente as mais importantes: Estabelecimento de padrões e normas de qualidade; licenciamento e acreditação; garantir a concorrência; exigir condições de acessibilidade; controlar os preços e condições de fornecimento de bens ou serviços.” (Tavares, L.V., 2005: 124)

³⁵ “(...) bem ou serviço público é aquele cuja acessibilidade deve ser garantida a todos os cidadãos em igualdade de condições (tempo, custo, qualidade)” (Tavares, L.V., 2005: 118)

“O Estado não pode fugir ao desafio de saber prestar um melhor serviço aos cidadãos, de saber gerir os seus interesses e os seus recursos e de apresentar melhores resultados, (...) reduzir a dimensão dos serviços, introduzir novas formas de trabalhar e cultivar a confiança nos cidadãos e nos prestadores de serviços”. (Clímaco, M.C., 2006: 30)

2003:26). Neste aspecto, podemos afirmar que assistimos a uma espécie de contágio relativamente a certas opções, fruto do poder que estas organizações exercem sobre as opções estratégicas.

Barroso, J. (2005: 67-68) fala de regulação transnacional entendida como

O conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigação ou legitimação para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo.

Ora são estas novas ideias que vão circulando e que se vão implementando no conjunto de países que fazem parte das mesmas organizações, que funcionam como uma espécie de regulação de grande escala, sendo os países de alguma forma constringidos a aplicar certas políticas e respeitar certos procedimentos.

No domínio da regulação dos sistemas educativos, uma das medidas que se tem imposto nos países do mundo ocidental é o reforço da responsabilização das escolas e um retrocesso do estado central, responsabilizando cada vez mais as comunidades educativas, dando particular relevância aos resultados e diminuindo a regulação por recurso aos normativos legais (Afonso, N., 2003: 49-50)³⁶.

Assistimos por isso hoje a uma tensão entre dois tipos de regulação: a de cariz burocrático e a do tipo mercantil:

A regulação dita “burocrática” (exercício do poder pela autoridade, hierarquia, regulamentação formal) e a regulação de tipo “mercantil” (exercício do poder pela influência, ajustamento mútuo, carácter difuso e informal das regras e das relações) sempre têm coexistido, em permanente tensão mais ou menos agudizada (...)

Nas últimas duas décadas (...) constata-se um claro recuo da regulação burocrática que vem resultando da progressiva descredibilização do intervencionismo estatal na provisão directa de serviços públicos. (Afonso, N., 2003: 51-52)

Sem contudo deixar de exercer um domínio sobre as várias dimensões da escola, através da imposição de um currículo nacional, de exames nacionais, de divulgação de rankings, de avaliação externa das escolas, o Estado hoje tende a entregar cada vez mais

³⁶ “De um modo geral, verifica-se uma tendência dominante para o reforço de novos modos de controlo e de responsabilização das escolas, implicando uma retracção do envolvimento do Estado central na prestação directa do serviço de educação e um enfraquecimento do uso de estratégias de regulação centradas na produção normativa e no controlo de meios e procedimentos. Em consequência, cresce a tendência para valorização de estratégias de regulação viradas para a responsabilização pelos resultados, tanto no plano institucional pela avaliação externa, como no que se refere ao controlo social da escola resultante das lógicas de acção dos actores locais (...).” (Afonso, N., 2003: 49-50)

no “mercado” o controlo da qualidade do serviço público de educação, responsabilizando de forma directa as escolas pelos resultados dos seus alunos (Afonso, N., 2003: 53).

A tendência geral, um pouco por toda a Europa e também em Portugal, parece ser então o abandono progressivo da produção de normas legais como forma de regulação, valorizando cada vez mais *as estratégias de regulação viradas para a responsabilização pelos resultados*, num reforço da avaliação externa, *focalizada na qualidade da educação de cada escola* (Afonso, N., 2003:76).

De certa forma pretende-se assim abandonar a ideia de um Estado centralizado e associar a regulação, entendida como *flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados*, a um Estado empenhado na modernização da Administração, que abandona a regulamentação, *centrada na definição e controlo a priori dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados* (Barroso, J., 2005: 63)

Numa análise ao modo como a regulação local da escola se tem feito ao longo do séc. XX, e a partir dos 3 protagonistas – Estado (centralizador, regulador), Professores, (funcionários, profissionais), Pais dos alunos (súbditos consumidores) Barroso, J. (2005: 72-78), realça três tipos diferentes de regulação:

- Regulação burocrático-profissional – aliança do Estado com os professores e exclusão dos pais, que vigorou em Portugal até finais dos anos 80 do século XX, marcada por uma

regulação estatal de tipo burocrático e administrativo em que a escola é vista como “um serviço do Estado”, sujeita a uma rede complexa de normativos (...) e uma regulação corporativa do tipo profissional e pedagógica em que a escola é vista como “uma organização profissional”, com uma gestão do tipo colegial gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira e onde o director exerce as suas funções mais como um líder pedagógico do que como um administrador delegado do poder central. (Barroso, J., 2005: 74)

Deste tipo de regulação resultou um crescente poder dos sindicatos e associações de professores, a afirmação de uma “outra escola” criada à margem do que era definido nos normativos legais devido ao poder dos professores e a perda de influência dos alunos e suas famílias nas decisões da escola.

- Regulação pelo mercado – aliança do Estado com os pais e exclusão dos professores, marcada pela possibilidade de as famílias poderem escolher a escola e participarem na sua gestão. Promove-se aqui uma política mais liberal, de concorrência

entre ofertas formativas/escolas em que as famílias/comunidades ganham força reivindicativa face aos professores.

- Regulação comunitária – aliança dos professores com os pais e exclusão do Estado, marcada por um movimento reivindicativo das comunidades face aos poderes centrais de decisão. *Professores e pais devem cooperar enquanto co-educadores, parceiros e cidadãos* exigindo à tutela melhores condições de trabalho, melhores equipamentos educativos, melhores condições de segurança (Barroso, J., 2005: 77).

Estamos portanto perante uma realidade marcada por várias linhas de força, certamente nem sempre presentes no seu estado puro. Na verdade, sendo o sistema educativo marcado pela complexidade de interesses, intenções, princípios e finalidades nem sempre de fácil identificação, são também complexos os processos de regulação. Como afirma Barroso, J.,

(...) mais do que falar de regulação seria melhor falar de “multi-regulação” já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados. (Barroso, J., 2005:85)

3 – A democratização da administração e da Educação em Portugal: análise dos princípios político-administrativos no pós 25 de Abril

3.1- A democratização da Sociedade e da Administração Pública em geral: os princípios constitucionais e de segunda ordem

Com a revolução do 25 de Abril de 74 e a posterior integração no espaço europeu (CEE/UE), inicia-se em Portugal um período de profundas transformações nos vários domínios da sociedade. Começando pelas implicações mais imediatas de ordem política, os efeitos far-se-ão sentir no domínio do acesso à educação, à saúde, às várias protecções sociais, à economia e à sociedade na sua dimensão mais ampla.

A publicação da Constituição da República Portuguesa em 1976 (C.R.P.), que no seu artigo 2º assume o *aprofundamento da democracia participativa* como um dos objectivos do estado de direito democrático, foi o primeiro motor de toda esta transformação. De uma sociedade fortemente centralizada, controlada e dependente da tutela do Estado, a participação dos cidadãos nas decisões políticas é uma mudança de grande dimensão³⁷. No seu artigo 9º, c) de entre as tarefas fundamentais do Estado, destaca-se *defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais*.

A participação na vida pública e a intervenção dos cidadãos nas decisões de interesse público é consagrado no art. 48º, nº 1 da C.R.P.

Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

Muito mais que uma democracia representativa que dá aos cidadãos a possibilidade de fazer sentir a sua vontade através do voto, elegendo maiorias que representam a vontade geral dos cidadãos e que determinarão o sentido do governo, com a democracia participativa pretende-se incentivar a criação de estruturas de participação dos cidadãos através de associações e organizações sociais diversas, dando voz às

³⁷ “Um período de autoritarismo da liderança política, de quase cinquenta anos, deixou marcas na sociedade portuguesa e na administração pública do país: a decisão estava centrada no topo, os funcionários eram meros executores que obedeciam a instruções e o comportamento dos cidadãos era de total aceitação do que fosse fornecido pelo Estado”. (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006:214).

minorias e estabelecendo mecanismos de controlo do poder. É este tipo de democracia que parece querer implementar-se através da C.R.P. de 1976, rompendo com a tradição histórica de um modelo de controlo social centralizado.

A este propósito, refere Formosinho, J. que

O 25 de Abril de 1974 representou uma viragem histórica na vida portuguesa, pois a Constituição da República Portuguesa de 1976 não seguiu a via do centralismo iluminado, mas procurou promover a participação dos cidadãos na vida política e social. (Formosinho, J., 2005^a: 34)

Este esforço no sentido de envolver os cidadãos na participação na vida pública e política é acompanhado por um processo de descentralização administrativa, numa tentativa de aproximar mais os cidadãos da administração e dos poderes de decisão, merecendo destaque no art. 237º da C.R.P.

Consciente de que a Administração Pública não pode estar de costas voltadas para o cidadão, a estrutura da Administração Pública, segundo o art. 267º da CRP, deverá perseguir os seguintes objectivo:

1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

5. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.

A Constituição da República Portuguesa lança portanto as bases de uma sociedade mais participativa e de uma Administração desburocratizada e aberta à participação dos cidadãos, utilizando a descentralização e a desconcentração como formas de aproximar quem decide de quem tem interesses na decisão.

Mas apesar do despertar de muitos sectores da população para a participação política, apesar de um período de grande fervor democrático e de interesse pelos assuntos da política, o sistema burocrático da Administração Pública foi-se mantendo, apesar destas intenções legais presentes na Constituição. A transformação da cultura organizacional foi um processo longo e lento, que se foi construindo a partir do poder

imperativo dos normativos legais, é certo, mas que só se tem vindo a concretizar efectivamente a partir de mudanças estruturais bem mais abrangentes. Entre o plano das intenções da legislação e a efectiva aplicação, há um longo caminho a percorrer repleto de vicissitudes.

Outro documento de crucial importância nesta tentativa de restabelecer a confiança dos cidadãos nos serviços públicos é a publicação do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei 442/91, 15 Novembro)³⁸.

Perante uma Administração distante, onnipotente, que seguia procedimentos desconhecidos do cidadão comum, com o Código de Procedimento Administrativo (CPA) pretende-se dar aos procedimentos administrativos, enquanto conjunto de formalidades e documentos que traduzem a vontade ou decisão da Administração Pública, maior transparência e proximidade aos cidadãos. Com efeito,

Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência nos termos deste Código. (Art. 8º do CPA – princípio da participação).

De igual modo, nesta aproximação dos serviços às populações, a desburocratização e a eficiência são princípios a perseguir pela Administração, apostada em fornecer melhores serviços, com maior celeridade, no âmbito de um serviço público moderno que não pode deixar de estar atento à evolução da sociedade, mais esclarecida, mais exigente, mais crítica e mais atenta à boa gestão dos recursos que a todos pertencem.

A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões. (Art. 10º do CPA – princípio da desburocratização e da eficiência).

A dispersa produção legislativa que foi surgindo com o objectivo de introduzir alterações nos procedimentos da Administração Pública, numa tentativa de a tornar mais moderna, mais transparente e mais próxima dos cidadãos, foi sistematizada no Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março. Aqui definem-se os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, reunindo de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da

³⁸ Com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: Declaração de Rectificação 265/91, 31 Dezembro; Declaração de Rectificação 22-A/92, 29 Fevereiro; Decreto-Lei 6/96, 31 Janeiro; Acórdão TC 118/97, 24 Abril.

modernização administrativa. No seu preâmbulo, confronta-se uma Administração Pública anacrónica e burocrática cuja adaptação aos desafios dos novos tempos se impõe como urgente.

A resposta pronta, correcta e com qualidade, que efective direitos e viabilize iniciativas, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrónicos e burocráticos, pouco próprios das modernas sociedades democráticas, que devem superar conflitos de valores da tradicional cultura administrativa, face às imposições dos actuais ritmos de vida e às aspirações cada vez mais exigentes do cidadão, cliente do serviço público. (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril)

É neste sentido que os esforços legislativos se vão orientando, procurando dotar a administração pública dos mecanismos necessários para que seja um instrumento ao serviço do desenvolvimento do país, de aproximação aos cidadãos, pautada pela eficiência, eficácia e qualidade dos serviços.

Criar um modelo de Administração Pública ao serviço do desenvolvimento harmonioso do País, das necessidades da sociedade em geral e dos cidadãos e agentes económicos em particular tem sido uma das preocupações permanentes da modernização administrativa, que se vem consubstanciando pela aproximação da Administração aos utentes, pela prestação de melhores serviços, pela desburocratização de procedimentos e pelo aumento de qualidade da gestão e funcionamento do aparelho administrativo do Estado. (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril)

Melhorar os sistemas internos de organização e funcionamento da Administração, melhorar a qualidade dos serviços prestados numa cultura de serviço público orientada para o desenvolvimento do país, implementar uma nova cultura na relação entre o cidadão e a Administração Pública que vai desde o acolhimento e atendimento ao público até à *comunicação administrativa, a simplificação de procedimentos, a audição dos utentes, os sistemas de informação para a gestão e a divulgação de informação administrativa*, eis alguns dos procedimentos que este diploma pretende sistematizar.

Os princípios que devem reger esta nova Administração Pública, assumidamente ao serviço do cidadão, são a busca da qualidade, da protecção, da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa (Dec. Lei nº135/99, art. 2º).

Mas melhorar o desempenho da organização, reduzir os custos de funcionamento, melhorar a qualidade dos serviços que presta, aumentar a produtividade e inovar tanto nos serviços como na forma de os produzir, assumindo a qualidade, a produtividade e o serviço ao cliente como metas de referência, são objectivos que só se

atingem com uma mudança de cultura, só possível com o envolvimento activo dos recursos humanos, verdadeiros recursos estratégicos que pela criatividade, inovação e potencial são determinantes na eficácia das organizações (Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006: 214).

O livro de reclamações, a loja do cidadão, a empresa na hora, a variadíssima oferta de serviços on line, são alguns dos exemplos que ilustram a preocupação da administração pública em se aproximar do cidadão no seio de uma nova cultura.

3.2- A democratização da Administração da Educação

No domínio da Administração da Educação, a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86 de 14 de Outubro) é a este propósito um marco incontornável na definição de um novo tipo de políticas e de uma nova organização do sistema educativo. É aqui que se estabelecem os parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo e se definem os princípios a que deve obedecer a sua administração e gestão a nível central, regional autónomo, regional, local e de estabelecimento. Os princípios da democraticidade, da participação de todos os implicados no processo educativo e da interligação com a comunidade, determinam a adopção de orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, criando departamentos regionais de educação com o objectivo de integrar, coordenar e acompanhar a acção educativa (Lei nº 46/86, artºs 43º, 44º e 45º).

Podemos então dizer que é a partir daqui que se estabelecem os princípios políticos que abrem a administração das escolas à intervenção de novos actores, também eles interessados directos na qualidade do ensino das escolas - a Comunidade Educativa entendida no seu sentido mais abrangente.

É neste contexto de aproximação e envolvimento das populações na causa da educação que se publica o Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de Fevereiro (regime jurídico de autonomia das escolas), com a intenção de transferir poderes de decisão para os planos regional e local, atribuindo às escolas

competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos, programas e actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira. (Preâmbulo do Decreto-Lei 43/89)

Estes são exemplo de algumas das competências que a escola pode passar a ter, num quadro de responsabilização dos vários intervenientes internos e externos tendo em conta as características e recursos da escola e as solicitações e apoios da comunidade em que ela se insere.

Estes dois diplomas, muito para além daquilo que são as práticas deles decorrentes, valem sobretudo porque “*configuram aquilo que o Estado, auscultando a sociedade e os agentes educativos e os profissionais de educação e ensino, entende devam ser as relações na escola e a participação dos agentes internos e externos na escola*” (Formosinho et alli, 2000: 98).

De forma muito directa, estes dois diplomas incentivam as escolas a tomarem conta dos seus destinos, a assumirem uma identidade própria apostando num Projecto Educativo que realce as suas características e sinergias próprias, a afirmarem-se em função do contexto em que estão inseridas, tendo ao seu dispor um conjunto de potencialidades que podem utilizar em função e à medida da sua ambição.

Lançada a estrutura legal que estabelece um novo enquadramento da escola e do sistema de ensino a partir destes dois diplomas estruturantes (Lei nº 46/86 e Dec.-Lei nº 43/89), a mudança no modelo de administração e gestão das escolas era portanto, neste contexto, inevitável.

3.3 – A autonomia política da RAM

A autonomia das regiões autónomas, justificada pelas características geográficas, económicas, sociais e culturais das populações insulares, tem como grandes linhas de força o incremento da participação democrática, o desenvolvimento económico-social e a defesa dos interesses regionais, num quadro de reforço da unidade nacional e de solidariedade entre os portugueses, sem contudo se pôr em causa a integridade da soberania do estado (Constituição da República Portuguesa, art. 225º).

A defesa do princípio da participação democrática dos cidadãos, de um desenvolvimento económico e social integrado e a promoção de valores e interesses do povo madeirense, no seio da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre os portugueses, partindo de uma identidade regional como expressão do direito à diferença,

são aspectos também consignados nos art. 4º e 5º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Lei nº 13/1991, de 5 de Junho³⁹).

Também o princípio da subsidiariedade estabelece esta necessidade de relação de proximidade com a administração pois *fora do âmbito das atribuições exclusivas do Estado, a intervenção pública faz-se preferencialmente pelo nível da Administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir* (art. 11º da Lei nº 13/91)⁴⁰. E na concretização deste princípio, torna-se necessário regionalizar os serviços que, com a devida transferência de poderes deverão ter também os meios financeiros adequados para dar resposta aos encargos que a prestação destes serviços acarreta (art. 12º).

No que diz respeito à Administração Pública regional, também ela se rege pelos *princípios da descentralização e da desconcentração de serviços e visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos* (art. 76º), tendo a Região poderes para *criar os serviços e institutos públicos que se mostrem necessários à Administração Regional* (art. 77º).

É também no princípio do respeito pela vontade e interesses das populações regionais que quer a Assembleia quer o Governo da República estão obrigados a ouvir o *Governo próprio da Região Autónoma sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respectiva competência que à Região diga respeito*, assim como relativamente a *questões de natureza política e administrativa que sejam de relevante interesse para a Região* (art. 89º). De acordo com o art. 92º, *a não observância do dever de audição por parte dos órgãos de soberania determina, conforme a natureza dos actos, a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade*.⁴¹

É portanto no âmbito do art. 227 da C.R.P. e do art. 37º e 40º do Estatuto Político-Administrativo da RAM que têm surgido na Região um conjunto de iniciativas no âmbito da educação, procurando afirmar uma identidade própria e estabelecer diferenças nítidas em relação à política educativa do Continente.

Assim, tendo em conta as matérias de interesse específico da Região (art. 40º) e fazendo uso das competências legislativas atribuídas (art. 37º), têm-se vindo a introduzir alterações e produzir legislação própria, que concretiza este interesse específico em

³⁹ Alterado pelas Leis nº 130/99 de 21 de Agosto e nº 12/2000 de 21 de Junho.

⁴⁰ “A subsidiariedade, ao mesmo tempo que reduz o poder hierárquico vertical, aumenta de forma substancial o potencial para a participação.” (Paquet, G., 2002:236)

⁴¹ Também o art. 227º, v), da C.R.P. estabelece este princípio de as Regiões Autónomas se pronunciarem por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico. No art. 229º, nº2. da C.R.P. determina-se que os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional.

matéria de educação pré-escolar, ensino básico, secundário, superior e especial (art.40º, o)).

É portanto neste contexto que deve ser enquadrado um conjunto vastíssimo de iniciativas legislativas e de adaptações á Região da legislação nacional, que no domínio da educação se têm traduzido em iniciativas pioneiras a nível nacional (exemplo da escola a tempo inteiro, da introdução do inglês no 1º Ciclo, entre outras) e na publicação de modelos regionais de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M e Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M) e do Estatuto da Carreira Docente da RAM (Decreto Legislativo Regional nº 6/2008/M).

Mas tanto no domínio das políticas em geral, como no caso das políticas educativas, a construção da autonomia é o resultado de um processo cheio de avanços e recuos, onde a reivindicação de um maior espaço de intervenção dos poderes regionais nem sempre tem sido correspondida, quer na sua concessão, quer nos meios para implementar essa autonomia; as dotações orçamentais necessárias para implementar a transferência de competências, são uma reivindicação recorrente.

As fronteiras da autonomia não estão portanto definidas, elas vão-se alargando à medida que o regime autonómico se vai consolidando e ganhando novas competências fruto das crescentes reivindicações, tendo como único limite, segundo o discurso político regional, a unidade nacional⁴².

⁴² “De facto, a enorme quantidade de matérias ainda reservadas à Assembleia da República e assim retiradas à competência do Parlamento eleito pelo Povo Madeirense, mantém uma situação que nada tem a ver com a Unidade Nacional, mas que antes expressa uma continuidade doentia da mentalidade colonial de obrigar as Regiões Autónomas a se regerem pelo modelo de desenvolvimento de Lisboa (...).” (Jardim, A. J., SD, in: <http://www.gov-madeira.pt/madeira/conteudo/displayconteudo.do2?numero=9580>)

4 – A autonomia nas organizações escolares

4.1 - As reflexões dos teóricos

Fruto das grandes transformações sociais ocorridas ao longo dos anos 60 e 70 do séc. XX quer em Portugal quer na Europa, viveu-se neste período um ambiente propício ao lançamento de grandes reformas e introdução de inovações, pensadas pela administração central e implementadas do topo para as bases, olhando para as organizações escolares como um sistema industrial em grande escala, que se pensava ser possível mobilizar e adaptar às novas exigências⁴³. As inovações introduzidas nas escolas eram decretadas por vezes de forma coerciva, na convicção de que elas se justificavam por si, sendo necessárias para dar resposta à crise crescente do sistema⁴⁴. Lentamente, muita coisa começou a mudar e a escola nunca mais foi a mesma.

É sobretudo a partir da década de 70 do séc. XX que entra em crise o modelo de escola baseado numa administração centralizada e hierarquizada, que funcionava como um serviço periférico do Estado, com uma gestão burocrática, onde o professor era um funcionário sem grande autonomia, que administrava um currículo uniforme organizado pedagogicamente de forma idêntica para todas as escolas (Fernandes, A. S., 2003: 36).

A necessidade de introduzir reformas profundas na administração das escolas surge devido à crise crescente dos sistemas educativos que deixam de dar respostas adequadas a uma sociedade mais reivindicativa e que vê na escola um factor diferenciador do sucesso do indivíduo e da sociedade⁴⁵. A generalização e o aumento da

⁴³ “Durante muito tempo, as escolas foram sobretudo encaradas como prolongamento da administração central que, através da definição de finalidades e normas, bem como da distribuição (tendencialmente uniforme) de meios, teria capacidade para predeterminar o seu funcionamento. A este carácter redutor da escola, entendida como unidade administrativa, substituiu-se-lhe progressivamente a concepção de uma organização social, inserida num contexto local, com uma identidade e cultura próprias, um espaço de autonomia a construir e descobrir, susceptível de se materializar num projecto educativo.” (Canário, R., 1992: 166)

⁴⁴ “A partir desta data (meados do século XX) a crise começa a manifestar-se devido a vários factores: o globalismo e o localismo como movimentos paralelos que abalam a orientação claramente nacionalista do sistema, os problemas resultantes da diversificação social, étnica e cultural, a ingovernabilidade das grandes burocracias educativas, a democratização da sociedade em geral e a sua reivindicação de maior participação educativa, a descoberta da importância dos contextos não escolares na educação dos cidadãos, o papel dos educadores não escolares e da autodidaxia do aluno como uma dimensão relevante da aprendizagem.” (Fernandes, A. S., 2003:37)

⁴⁵ “A crise da educação escolar é, antes de mais, a crise da utopia social que pretendia fazer da escola contemporânea a agência da igualização social e o instrumento democrático da igualdade de oportunidades. (...) Apesar de se ter alargado a escolaridade e de se terem mobilizado camadas vastas

escolaridade obrigatória e a progressiva democratização do ensino exigiram aos sistemas educativos profundas mudanças, nem sempre pacíficas nem lineares⁴⁶. As estruturas de planeamento, decisão e supervisão próprias dos sistemas fortemente centralizados, deixam de dar resposta e entram mesmo em contradição com os princípios da chamada “gestão democrática das escolas” e os novos ventos da democracia mais participativa que surgem a partir de Abril de 1974⁴⁷. E numa democracia que se queria participada e aberta à sociedade civil, e por isso marcada pela descentralização, também as questões de política educativa deviam estar abertas à participação de todos os sectores da sociedade pois a educação deve ser um desígnio nacional, merecendo particular relevância a participação dos vários parceiros com interesse mais directo na vida das escolas⁴⁸.

Há então uma justificação política para que o tema da autonomia passe a fazer parte do discurso oficial sobre as escolas: a necessidade de descentralizar poderes e aproximar as decisões dos cidadãos⁴⁹.

Com a chamada “gestão democrática das escolas” inicia-se um período em que se produzem um conjunto de diplomas legais e se desenvolvem estudos académicos que fazem dos anos 80 do séc. XX a década que consagra o princípio da autonomia na legislação relativa à gestão das escolas, com expressão prática sobretudo a partir dos anos 90⁵⁰.

de alunos dos meios sociais populares, não contribuiu significativamente para a igualdade social, mantendo-se como agência reprodutora e, em alguns casos, promotora de novas e ainda mais injustas estratificações e desigualdades”. (Sarmiento, M. J., 1992: 37)

⁴⁶ “A resposta que o sistema educativo português deu à sua expansão quantitativa – iniciada essencialmente a partir dos anos sessenta com o aumento da escolaridade obrigatória e sequenciada nos anos setenta com a democratização do ensino foi, em termos organizativos, o desenvolvimento da burocracia e o acentuar do pendor centralista da administração escolar. A escola portuguesa foi sendo, então, sujeita, através de uma definição normativa até ao pormenor e de um controlo rigoroso das suas actividades, a uma dependência (quase total) dos órgãos centrais do Ministério da Educação.” (Costa, J.A., 1994: 41)

⁴⁷ “Os papéis respectivos do Estado e da sociedade civil dependem naturalmente do regime político. (...) Num regime político autoritário, como era o *Estado Novo* em Portugal (1926-1974), o Estado orienta a sociedade civil, controla-a, mas reserva-lhe algum espaço. Num regime democrático, a situação é essencialmente diferente e a sociedade civil tem papel importante.” (Formosinho, J., 2005^a: 31)

⁴⁸ “Enquanto expressão desta nova vaga reformadora, as noções de descentralização, autonomia, participação, projecto educativo de escola, área-escola, gestão centrada na escola, formação centrada na escola, integração comunitária da escola, e outras, impregnam a linguagem educacional, incluindo a própria retórica dos textos legislativos, sobretudo os seus preâmbulos.” (Ferreira, F.I., 2005:269)

⁴⁹ “A descentralização liga-se necessariamente à autonomia sendo o seu pressuposto óbvio.” (Costa, J.A., 1994: 43)

⁵⁰ “A autonomia é um dos princípios centrais das políticas educativas dos anos 90. Trata-se de dotar as escolas com os meios para responderem de forma útil e atempada aos desafios quotidianos. A autonomia implica, por um lado, a responsabilização dos actores sociais e profissionais e, por outro, a preocupação de aproximar o centro de decisão da realidade escolar. A autonomia é também

Esta onda legislativa não é indiferente ao panorama internacional, pois, um pouco por todo o mundo ocidental, particularmente na Europa, há um consenso generalizado relativamente ao facto de, pelo menos em algumas áreas, as escolas serem autónomas. Esta tendência, começou lentamente nos anos 80, mas ganha alento e afirma-se nos anos 90 e início deste século (GEPE, 2007: 6). Na verdade, um pouco por toda a Europa,

(...) apesar da mudança de contexto das políticas – desde a necessidade de uma participação mais democrática até uma gestão pública mais eficiente e, na actualidade, à preocupação com a melhoria da qualidade do ensino – o resultado global consistiu na atribuição de mais responsabilidades e poderes de decisão às escolas. (GEPE, 2007: 6)

Em Portugal, após algumas experiências de participação dos vários actores da comunidade educativa na gestão das escolas a partir do 25 de Abril de 1974⁵¹, é com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (ver a Lei nº 46/86 artºs 43º, 44º e 45º) que se abrem as portas à descentralização, à participação da comunidade educativa e à atribuição de competências às escolas, que se concretizam mais tarde com a publicação do Decreto-Lei nº 43/89, atribuindo às escolas

competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos, programas e actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira. (Preâmbulo do Decreto-Lei 43/89)

A partir dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, o debate sobre a autonomia e a participação da Comunidade ganha nova dimensão, começando a fazer-se distinção entre as estruturas de direcção, abertas à comunidade, e as estruturas de gestão, de características mais técnicas⁵².

A participação da Comunidade ganha ainda maior dimensão num contexto de democratização da sociedade, de descentralização do poder, de mudanças na Administração Pública, de atenção ao cidadão, cada vez mais chamado a intervir, a

importante para a criação de uma identidade da escola, de um ethos específico e diferenciador, que facilite a adesão dos diversos actores e a elaboração de um projecto próprio.” (Nóvoa, A., 1992: 26)

⁵¹ “A democracia participativa e a participação de todos os implicados no processo educativo e na administração deste, e, bem assim, na da escola, é vista como estratégia de construção do desenvolvimento e autonomia pessoal e social e ainda da cidadania, mas também de preparação e construção da própria democratização da sociedade.” (Ferreira, H. C., 2005: 52)

⁵² “Torna-se, então, fundamental que, à participação de todos, se associe a competência técnica de alguns. Isto implica, então, que o modelo organizacional da escola faça uma distinção entre estruturas e funções de direcção (participação da comunidade educativa na elaboração do Projecto Educativo) e estruturas e funções de gestão (competência técnica para a execução do Projecto Educativo comunitariamente definido.” (Costa, J.A., 1994: 48)

colaborar na melhoria da qualidade dos serviços⁵³. No domínio das discussões dos teóricos, ganha força a ideia de que a Escola não pertence aos professores, que de forma corporativa têm dominado o seu governo, sendo cada vez mais reconhecida a importância da colaboração da comunidade, sobretudo dos pais, como elementos determinantes da qualidade da educação e dos serviços prestados pela escola⁵⁴.

É então que se lançam um conjunto de medidas com o objectivo de modificar a administração das escolas, chamando a comunidade a participar na definição das políticas das escolas, que Barroso, J. sintetiza desta forma:

Entre os principais tipos de medidas que têm sido tomadas, podemos destacar:

- Descentralização da administração da educação, destinada a assegurar uma maior participação das autarquias na definição de uma política educacional local e na gestão do sistema, nomeadamente das escolas individualmente consideradas.

- Devolução de poderes e competências, por parte da administração central ou regional, aos órgãos das próprias escolas – gestão centrada na escola – com o reforço da sua autonomia e a sua abertura à participação (por vezes maioritária) dos representantes dos pais e de outros elementos da comunidade.

- O desenvolvimento de uma "gestão participativa" nas escolas, com a criação de estruturas e processos que permitam o envolvimento dos trabalhadores na tomada de decisão e nas modalidades de funcionamento da organização. (Barroso, J., 1995: 9)

São portanto medidas com implicações profundas na organização da escola e sobretudo na relação da escola com a comunidade em que está inserida. Com efeito, quer nos países de maior tradição democrática e de participação na vida da escola, quer naqueles como Portugal, onde esta experiência é mais limitada, hoje parece ser consensual abrir as portas da escola à participação da comunidade, legislando nesse sentido e alinhando o discurso político pelas virtualidades de fazer da escola um espaço de autonomia em função e ao serviço da comunidade onde ela se insere.

⁵³ “ A concessão de uma maior importância à escola como organização constitui, sem dúvida, uma das evoluções mais significativas dos sistemas educativos dos anos 80. É fácil identificar um conjunto de razões que justificam este fenómeno, desde as questões técnicas e políticas (por exemplo, a dificuldade em gerir sistemas de grandes dimensões ou a necessidade de rentabilizar recursos cada vez mais escassos) até aos movimentos científicos e pedagógicos (por exemplo a construção da escola como objecto de análise e o desenvolvimento de uma pedagogia centrada na escola) (...) ou pela vontade de uma maior participação das comunidades na vida escolar.” (Nóvoa, A., 1992: 9)

⁵⁴ “As escolas com melhores resultados são, normalmente, aquelas que conseguem criar as condições propícias a uma colaboração das famílias na vida escolar. É preciso romper, de uma vez por todas, com a ideia de que as escolas *pertencem* à corporação docente. Os pais, enquanto grupo interveniente no processo educativo, podem dar um apoio activo às escolas (...).” (Nóvoa, A., 1992: 27)

Estamos portanto aparentemente longe do discurso centralizador, iluminista, que regulamentava o sistema de forma universal e uniforme, à revelia das vontades das populações que a escola serve. Mas em que consiste essa autonomia e o que é possível fazer com ela?

Para Barroso, J., (2005: 108), se por um lado a autonomia compreende uma capacidade de os indivíduos/organizações se regerem por regras próprias, uma certa liberdade e capacidade de decidir, ela não pode confundir-se com independência e por isso, autonomia é um conceito relacional cuja acção decorre num contexto de interdependências e sistemas de relações que têm que ser geridos e integrados através de processos de negociação nem sempre pacíficos⁵⁵. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a dos pais/encarregados de educação, ou a dos outros interesses presentes ou representados na escola.

A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. (...) É um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola. (Barroso, J., 2005: 109)

A autonomia será então o resultado da cooperação dos vários actores, que se mobilizam e assumem competências em função do projecto educativo que se pretende implementar na escola⁵⁶. A autonomia constrói-se, não se decreta, e a sua fronteira será traçada em função da capacidade de decisão e de responsabilidade que a escola for capaz de assumir perante a Administração.

Refere Lima, L., (2001:10) a este propósito que

a redistribuição de poderes de decisão e a estruturação democrática de regras e de relações sociais de interdependência, de diálogo e de negociação, exigem uma intervenção activa de todas as partes envolvidas, projectos e vontades políticas. A autonomia democrática não é uma mera concessão, nem é aquisição exclusiva de professores para seu uso exclusivo;

⁵⁵ Também a este propósito, e salientando as contrapartidas da autonomia, Formosinho, J. refere que: “Não se pode conceber a escola como uma unidade social em autogestão, daí que essa autonomia deve ser acompanhada de medidas que não só balizem a autonomia como criem mecanismos de prestação de contas. Em primeira instância, a responsabilidade da escola faz-se perante a comunidade que serve. Igualmente não se pode conceber a autonomia como a expressão apenas da comunidade docente; seria uma autonomia corporativa dos professores. A autonomia é dada à escola comunidade educativa e não à escola comunidade docente; isto é, a autonomia tem como contrapartida a participação na direcção da escola dos representantes de uma comunidade que se quer alargada (...).” (Formosinho, J., 1994: 4-5)

⁵⁶ “A elaboração do projecto educativo não é um trabalho dos gestores das escolas, mas uma tarefa que diz respeito à comunidade educativa, ou seja, através da participação dos vários intervenientes no processo educativo – professores, alunos, pais, pessoal não docente, comunidade local – quer de forma directa quer através dos respectivos representantes.” (Costa, J.A., 1994:24)

a autonomia da escola, no quadro da democratização dos poderes educativos, não resulta da intervenção unilateral e singular dos governos e das administrações centrais, tal como não é sinónimo de atomização da escola, de fechamento e de exercício solitário do poder por parte dos professores ou de quaisquer outros sujeitos isolados ou organizados exclusivamente segundo categorias ou estatutos homogêneos. (Lima, L., 2001: 10)

Desta forma, a autonomia enquanto realidade construída, longe de ser uma concessão que se dá, uma espécie de benefício que se atribui por lei, é o resultado de uma conquista que se concretiza através da afirmação da vontade dos actores envolvidos, só possível devido à maturidade de participação democrática que se vive numa comunidade⁵⁷. Contrariamente à descentralização que distribui competências, a autonomia consiste na capacidade de agir, é uma iniciativa que se vai ganhando num processo contínuo em construção, envolvendo a comunidade nas suas diversas dimensões⁵⁸.

A autonomia distingue-se da descentralização na medida em que envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo, mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição. Assim, a autonomia insere-se num movimento inverso ao da descentralização ou desconcentração. (Fernandes, A. S., 2005:59)

Desta forma, se a autonomia decretada se assemelha mais à descentralização entendida como transferência de poderes e competências do poder central para estruturas inferiores, uma espécie de concessão política, a autonomia construída é a apropriação dessas competências, a capacidade de os actores assumirem crescentemente mais e novas tarefas, que se conquistam ao poder central⁵⁹. É por isso que se fala numa

⁵⁷ Uma gestão participada implica um esforço conjunto de todos cujo objectivo não é criar consensos a todo o custo. Implica um processo de negociação entre actores com interesses diferentes, mas que se podem conjugar em função de objectivos comuns. Por isso é que Barroso, J. salienta que a cultura de participação é um processo em construção, com dinâmicas diferenciadas em função de cada comunidade. “Ou seja, não há normas, estruturas, modalidades e técnicas de participação que possam ser impostas, genericamente, a todas as escolas. Elas devem ser resultantes de um processo interno de adaptação, reelaboração e apropriação por parte de todos os elementos que integram a escola, e em particular pelos que têm maiores responsabilidades na sua gestão.” (Barroso, J., 1995: 43)

⁵⁸ Relativamente à distinção e relação entre descentralização e autonomia, refere Fernandes, A. S. (2005: 62): “ (...) os dois conceitos são utilizados de uma forma permeável com alguma justificação. Por um lado, a descentralização vai criar condições para a construção e a consolidação da autonomia e possibilitar um contexto para ela reivindicar um espaço mais lato. Por outro lado, a autonomia, além de ser uma condição *sine qua non* para que a descentralização não fique apenas no texto legal sem aplicação no terreno escolar, é que dá corpo à dinâmica local com repercussões na forma como a descentralização é interpretada e aplicada.”

⁵⁹ “Neste sentido, o reforço da autonomia das escolas não deve ser encarado como uma forma de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas sim o reconhecimento de que, em determinadas situações e mediante certas condições, os órgãos representativos das escolas (reunindo professores, outros

tensão constante entre a autonomia construída e a decretada ou descentralização (Fernandes, A. S., 2005: 60-61).

Não é por isso de estranhar que, apesar dos discursos orientados para uma exaltação da autonomia e descentralização, ao longo dos anos as práticas continuaram a mostrar o contrário, pois se por um lado “*o sistema educativo, nas suas práticas administrativas quotidianas, mantém o centralismo, a lentidão, a impessoalidade e a uniformidade burocrática*” há por outro lado uma “*retórica neoliberal da modernização, da eficiência, da eficácia, da excelência, etc. que recorre a um tom pragmático, apelativo e mobilizador, do tipo é necessário, é urgente, é imperioso*” (Formosinho, J. et alli, 2000: 80).

No fundo, com estas políticas de descentralização e de autonomia,

não se trata da devolução do poder de decisão, mas de uma forma mais subtil de controlo, através de um desvio da culpa ou aumento de responsabilidade, quando não de um modo mais eficiente de gestão, em alturas em que o aparato administrativo do Estado se sente incapaz de resolver as situações. (...) Tem sido, por isso, nos últimos anos, analisada com suspeita tendo em vista os possíveis interesses e razões que porventura possa ocultar. Os apelos contínuos ao trabalho colegial, à identidade da escola e à autonomia, no fundo, sob uma roupagem de nova retórica, podem não passar de uma forma subtil de manipulação para obter o consentimento e comprometimento dos professores. (Bolívar, A., 2003: 272- 273)

Neste aspecto, descentralizar não significa deixar de controlar de forma subtil o sistema; ela funciona mais como uma justificação para atribuir às escolas a responsabilidade pelo que possa correr mal, nomeadamente em situações de ruptura, de implementação de grandes mudanças necessárias para dar resposta a novos desafios⁶⁰.

Nesse sentido, a gestão democrática foi utilizada pela administração central como um instrumento excelente para que fossem as escolas a aguentar com o primeiro impacto das inevitáveis situações de ruptura inerentes ao crescimento constante do sistema, atenuando o inevitável desgaste do poder central. (Formosinho, J., 2003: 27)

Também as políticas de descentralização municipal e a transferência crescente de responsabilidades (nem sempre acompanhadas pelos meios necessários

funcionários, alunos, pais e outros elementos da comunidade) podem gerir melhor que a administração central ou regional, certos recursos.” (Costa, J.A., 1996: III)

⁶⁰ Segundo Fernandes, A.S, muitas das medidas de descentralização têm as seguintes finalidades:

- “- Reduzir a hostilidade em relação às medidas educativas do governo.
 - Ceder a pressões que pretendem reforçar o poder local.
 - Enfraquecer o poder de um grupo reforçando outros: por exemplo promover a participação dos pais para enfraquecer o poder dos professores.
 - Fraccionar uma base larga de poderes, criando bases menores.
 - Substituir o descrédito da educação nacional, reforçando a crença na educação comunitária.”
- (Fernandes, A.S., 2005:74)

correspondentes), a gestão local da educação, os agrupamentos de escolas, a contratualização da autonomia, a avaliação das escolas, são medidas nem sempre tomadas pelas razões mais nobres e transparentes. Na verdade, sob a capa de modernização do sistema, de envolvimento das pessoas na gestão dos assuntos da sua comunidade, de melhor gestão dos recursos disponíveis, de eficiência do próprio sistema, esconde-se uma outra lógica de interesses e intenções, uma outra realidade menos presente nos discursos oficiais e nos normativos publicados, mas nem por isso menos sentida nas práticas quotidianas⁶¹.

Os caminhos que levam à autonomia não são portanto lineares. Entre os avanços do decretado e os recuos das práticas, entre uma autonomia imposta e as razões porque é ela também rejeitada, entre as intenções da legislação e os exercícios em concreto, muitas são as diferenças, as indefinições e as dúvidas.

Na verdade, apesar do ímpeto reformista que pretendia introduzir nas escolas profundas alterações, à semelhança aliás do que se estava a passar um pouco por toda a Europa, o efeito prático pretendido não terá sido conseguido, pois parece não haver uma relação entre a retórica do decretado e a realidade do construído. Muitas das medidas de descentralização e relativas à gestão centrada nas escolas não passariam, segundo Barroso, J., de

retórica liberalizadora necessária para preservar, sob a aparência de um processo de devolução/participação, o controlo, por parte do Estado e da sua administração central, do funcionamento do sistema e a garantia de adequação dos resultados aos seus objetivos. (Barroso, J., 1995:10-11)

Com efeito, apesar de todas estas iniciativas legislativas partirem do topo para a base, evidenciando, em princípio, uma nova atitude da parte dos governos, empenhados em atribuir novas responsabilidades às escolas, mesmo perante uma certa apatia ou desinteresse da grande maioria delas, a verdade é que se verificou na prática uma certa incoerência entre o que se defendia na legislação publicada e o que se verificava nas práticas desse mesmo poder político: o poder político que descentralizava era o mesmo

⁶¹ A propósito destas políticas de descentralização e reforço da autonomia das escolas, refere Formosinho, J. o seguinte: “Embora apresentadas como instrumento de *modernização* do sistema, elas inserem-se em *agendas políticas* em que diferentes lógicas de acção se interpenetram e confrontam e se joga a redistribuição de papéis entre o Estado, os professores e as famílias dos alunos concebidas na sua qualidade ora de consumidores ora de cidadãos. Mas este jogo não surge do nada; antes pelo contrário, ele surge da crise de um Estado centralizador que, nos últimos 30 anos tem gerido as escolas graças a uma aliança com um corpo profissional (os professores) mas onde os pais dos alunos vêm reivindicando maior intervenção e as autarquias vêm assumindo mais competências.” (Formosinho, J., 2005^c:158)

que mantinha as mesmas práticas centralizadoras⁶². E (algumas) escolas foram-se adaptando a estas novas realidades, assumindo crescentes áreas de decisão, embora nem sempre em sintonia com a legislação.

Barroso, J. (1998⁶³) refere a este propósito que

apesar deste voluntarismo retórico e de algumas medidas legislativas entretanto tomadas (decreto-lei 43/89 e decreto-lei 172/91), a realidade sempre se mostrou muito diferente do prometido pelas “reformas”. Parafraseando Rui Canário, «muitas vezes as escolas não mudaram de acordo com a reforma, mas quase sempre mudaram apesar da reforma!».

(...) Não existe “uma política de reforço da autonomia”: Com que finalidade são transferidas as competências? Que competências são transferidas? Quem as exerce? Com que meios? Como são transferidas essas competências? Como é controlado o seu exercício?

Daqui decorre aliás o grande problema com que as escolas portuguesas se depararam ao longo de todo este processo de afirmação da autonomia: as condições, as circunstâncias e os meios com que essa autonomia se apresentava/oferecia, não eram exactamente aquelas que as escolas estavam em condições de exercer. Apelar à participação, envolver a comunidade, mobilizar os diferentes actores educativos para depois se constatar que não há recursos e as decisões tomadas não têm efeito prático, acaba por ter um efeito perverso, contrário àquele que se apregoa. Aliás, a participação da sociedade nas organizações sociais resulta muito mais de uma prática que se aprende e se cultiva ao longo do tempo, do que da vontade do legislador. E de pouco serve apelar à participação da sociedade na vida das escolas se essa não é a prática dos cidadãos nas outras dimensões da sua actividade cívica.

Neste sentido, mais que falar na democracia representativa, origem da crise das democracias modernas muito associadas à partidocracia, ao distanciamento face ao cidadão e às suas preocupações quotidianas, parece ser hoje fundamental implementar uma verdadeira democracia participativa.

Mas para que isso efectivamente aconteça é necessário proceder a uma democratização da sociedade no seu todo, desenvolvendo um espírito de cooperação, de criação de consensos, de integração de diferentes perspectivas, nem sempre fáceis de

⁶² “O crescente envolvimento dos poderes públicos na educação formal, a pressão pública no sentido de exigir melhores condições de prestação de serviços educativos com os custos avultados que isso implica, a própria complexidade da máquina administrativa, resultante da expansão dos sistemas educativos, têm conduzido à tomada de medidas descentralizadoras, ou pelo menos, desconcentradoras por parte do Estado. As razões para esta mudança são de natureza estratégica que têm a ver mais com a resolução de problemas políticos do próprio poder central do que como reconhecimento das virtualidades da descentralização.” (Fernandes, A.S., 2005: 74)

⁶³ In: http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/acta2_8.htm

conseguir e que requerem tempo para uma aprendizagem comum efectiva. E participação implica antes de mais abandonar o tipo de organização burocrática e centralizada, obrigando a um outro tipo de tomada de decisão e de governo, assente na partilha do poder e se isso depende muito da vontade política, depende também das dinâmicas da sociedade.

Mas quando se fala em participação, podemos estar a querer dizer muitas coisas bem diferentes.

Na verdade, a forma mais antiga de democracia assumia-se como uma participação directa do cidadão na tomada de decisões, sendo ele directamente parte interessada e interveniente directo nesse processo de decisão.

Mas quando falamos em organizações, sobretudo das que são dotadas de alguma complexidade e dimensão, esta participação deve estar devidamente regulamentada, assumindo-se como participação formal quando é uma

Participação “decretada”, no sentido em que está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estável, explicado e organizado, estruturado de forma sistemática e consubstanciado num documento com força legal. (Lima, L., 1998: 185)

Porém, à margem desta participação instituída e com regras definidas formalmente, há também a chamada participação informal, sem regras definidas e que se faz nos pequenos grupos.

Mas dependendo do envolvimento que as pessoas têm com as organizações, podemos também falar-se em participação activa⁶⁴, participação passiva⁶⁵ ou participação reservada⁶⁶.

Mais ou menos comprometidos, mais ou menos envolvidos nas organizações, a frustração é maior quando confrontamos as potencialidades da participação com os escassos efeitos práticos dessa mesma participação.

É esta contradição que Barroso, J. sintetiza quando afirma que

⁶⁴ “Caracteriza atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização, individual ou colectivo. Traduz capacidade de mobilização para a acção, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes, afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos actores e da sua capacidade de influenciar as decisões.” (Lima, L., 1998:187).

⁶⁵ “Caracteriza atitudes e comportamentos de desinteresse e de alheamento, de falta de informação imputável aos próprios actores, de alienação de certas responsabilidades ou de desempenho de certos papéis, de não aproveitamento de possibilidades, mesmo formais, de participação.” (Lima, L., 1998:188).

⁶⁶ “Situa-se, teoricamente, num ponto intermédio entre a participação activa e a participação passiva. (...) caracteriza-se por uma actividade menos voluntária, mais expectante ou mesmo calculista, através da qual não empenha definitivamente recursos, aguardando eventualmente para tomar uma posição mais definida (...).(Lima, L., 1998:187).

(...) a cultura de participação não se ordena mas aprende-se. Ou seja, por exemplo: não vale a pena “decretar” a participação na gestão, se os órgãos de gestão não dispõem da autonomia correspondente; não vale a pena criar órgãos de gestão participados, se as pessoas não participam no dia-a-dia; não vale a pena apelar à participação se não se dão os meios (espaço, tempo, recursos materiais e financeiros); não vale a pena criar estruturas de participação, se não forem criadas condições para que as pessoas reconheçam a sua utilidade; não se promove e desenvolve a participação, apoiando-se nos que se lhe opõem; etc.. (Barroso, J., 1995:43-44)

Na verdade, se entendermos a participação no sentido em que se toma parte de forma activa e directa no processo de planificação, decisão, implementação, avaliação das actividades⁶⁷, verificamos que os vários actores da comunidade educativa estão ainda bem longe de terem a possibilidade de participar decidindo, através de actos deliberados e consistentes (Guerra, M. A. S., 2002: 10). Assistimos a uma retórica de participação em que, apesar do enquadramento legal que a impõe, apesar de formalmente as pessoas participarem, apesar de serem ouvidas e terem a sensação de que há espaço para poderem contribuir de forma directa no processo de decisão, na realidade, os efeitos práticos são pouco mais que nulos⁶⁸.

Como realça Guerra, M.A.S., a participação está cheia de armadilhas:

Pode-se abrir a participação em dimensões não transcendentais, pode-se participar de forma condicionada, pode existir uma participação submetida a interesses ou mentiras. (Guerra, M. A. S., 2002: 8)

Este autor chama também a atenção para a armadilha que é a própria democracia na escola, sobretudo quando se apregoa ser a participação o princípio básico da democracia, se defende o diálogo construtivo, o debate aberto, a capacidade crítica, o envolvimento de todos, mas que depois nos deparamos com uma estrutura de funcionamento que impõe uma outra realidade.

⁶⁷ Ferreira, H. C. (2005: 378) fala de participação-poder *pela qual o sujeito, membro/ funcionário/ trabalhador, individualmente ou em grupo, detém e afirma uma capacidade de co-determinação, tanto da organização decretada quanto da organização praticada*. E esclarecendo melhor, acrescenta: “Quando falamos de participação-poder queremos significar participação efectiva nos actos de determinação das políticas (Direcção), dos Programas e previsão da sua execução (Gestão), da sua Execução e da avaliação e controlo dos seus resultados. Uma participação amputada de algum destes domínios é uma participação menor, limitada no seu conteúdo e no seu alcance. Isto significa que também não consideramos uma emissão de opiniões (participação consultiva) como verdadeira participação. Nesta concepção, a verdadeira participação será aquela que permite a intervenção activa na preparação dos dossiês e na deliberação das decisões sobre os mesmos, nos quatro momentos do processo organizacional: Direcção, Gestão, Execução e Controlo dos resultados e dos processos.” (H. C. F., 2005: 378)

⁶⁸ Guerra, M.A.S., cita Paterman que baseado nas críticas de Habermas aos mecanismos de legitimação do Estado moderno, refere três tipos de participação: “Participação plena (partilha-se o poder real e individualmente), participação parcial (pode-se influir nas decisões mas não tomá-las ou participar nelas) e pseudo participação (as questões em que se participa já foram decididas previamente, real ou formalmente).” (Guerra, M.A.S., 2002: 12).

A armadilha da democracia escolar consiste em que:

a) põe em debate o secundário, ao passo que impõe o essencial por via hierárquica e normativa;

b) põe em funcionamento um jogo democrático com truques, pois as decisões são tomadas em foros hierárquicos;

c) permite aceitar ou rejeitar, mas não tomar a iniciativa em assuntos essenciais;

d) enuncia postulados sobre a vantagem da participação, mas não dispõe de tempos nem de espaços para a exercitar. (Guerra, M. A.S., 2002: 14-15)

A participação aparece-nos aqui na sua crua inutilidade, com assembleias que referendam formalmente as decisões da escola, mas onde os temas apresentados já foram debatidos, as decisões já foram tomadas, o que é realmente importante já está definido pelos normativos, e o que se espera é que se cumpra o formalismo da aprovação⁶⁹.

Perante estas armadilhas e contradições próprias de um processo nem sempre transparente nem linear, abundam muitos avanços e recuos e muitas são as práticas. Na verdade, a cultura da participação e da autonomia, exige responsabilidade, debate aberto e permanente, sentido crítico efectivo, capacidade de decidir, nem sempre fáceis de conseguir. Por isso, no universo das escolas, encontramos os mais variados exemplos que vão desde uma dependência extrema face ao poder central, numa obediência ao que está determinado, procurando o regulamentado, o esclarecimento, a informação sobre os procedimentos, evidenciando um grande receio em assumir a responsabilidade pela decisão, até exemplos de grande autonomia, por vezes mesmo “autonomia clandestina” que resulta da apropriação de espaços de decisão e de contorno da legislação, passando por situações de anomia, quando nem as regras da administração nem as da escola são suficientemente claras ou exequíveis, deixando as escolas a viver *ao sabor de rotinas e, por vezes, do livre arbítrio individual*⁷⁰.

⁶⁹ “Um problema grave das assembleias de escola é a burocratização. A assembleia de escola transformou-se, em muitas instituições, na instância que referencia as decisões da escola. Como é de preceito a anuência da assembleia, apresentam-se os temas já debatidos, com a decisão já elaborada e a assembleia simplesmente aprova ou reprova formalmente.” (Guerra, M.A.S., 2002: 112)

⁷⁰ “De um modo geral pode dizer-se que as escolas oscilam entre a heteronomia absoluta e a quase completa anomia, havendo, contudo, muitas situações em que as escolas souberam construir uma real autonomia, quer aproveitando os espaços de decisão legalmente consagrados, quer desenvolvendo “autonomias clandestinas”. No primeiro caso – heteronomia – os responsáveis pelas escolas colocam-se numa dependência total da administração, subordinando todas as suas decisões ao que está regulamentado e, na sua ausência, solicitando insistentemente à Direcção Regional ou a qualquer outro departamento do Ministério que indique o que (e como) fazer. Num segundo caso – anomia – a situação caracteriza-se pela ausência de normas claras e comprometedoras. Nem as regras da administração são cumpridas (por impossibilidade, recusa ou negligência) nem os responsáveis pela gestão da escola são capazes de produzirem normas e valores colectivos, alternativos. As escolas

Perante tão grande diversidade de procedimentos resta perguntar porque razão umas escolas são exemplo de mobilização dos vários actores, envolvendo a comunidade, fazendo da autonomia um verdadeiro instrumento ao serviço do serviço dos alunos de uma comunidade específica e outras não, ou, como diria Barroso, J. (1997:27), *o que importa saber, não é tanto se as escolas querem ou não querem a autonomia, mas sim quais as razões porque umas querem e outras não querem essa autonomia*. Por isso, olhando para a diversidade de experiências e para o modo como as escolas vão aplicando e se vão servindo da legislação, torna-se difícil traçar um retrato fiel do modo como se tem implementado a autonomia.

(...) a administração das escolas em Portugal, encontrando-se numa encruzilhada organizacional impulsionada do centro para a periferia, é passível de ser inserida tanto numa lógica de concentração desconcentrada em busca de maior eficácia administrativa, como numa lógica descentralizadora e autonómica onde a participação dos vários intervenientes da comunidade não se esgota em rituais de democracia representativa formal e de participação simbólica e meramente instrumental. (Formosinho, J. e Machado, J., 1999:117)

Apesar da atitude relativamente confortável de seguir os regulamentos superiormente definidos, as escolas estão interessadas na autonomia, há um consenso geral relativamente às vantagens que daí podem advir. Porém, o que certamente tem acontecido é que a autonomia que se pretende atribuir às escolas, não será exactamente aquela que elas gostariam de ter⁷¹.

Mas faltarão também nas escolas uma nova cultura que a autonomia exige. Não basta poder tomar decisões e reivindicar crescente margem de intervenção para poder concretizar projectos por muito meritórios que sejam. É preciso ter também em conta que a autonomia exige responsabilidade, prestação de contas, avaliação. Responsabilidade partilhada porque as decisões têm que ser também partilhadas, prestação de contas à comunidade que tem o direito de saber o que se fez, como se fez, com que resultados, e avaliação interna, mas fundamentalmente externa para que a

vivem ao sabor de rotinas e, por vezes, do livre arbítrio individual. No terceiro caso – autonomia – as escolas tentam explorar todos os espaços de autonomia consagrados, embora muitas vezes (devido à própria contradição existente na legislação e à falta de meios adequados) se fiquem por um registo meramente simbólico.” (Barroso, J., 1997:24-25)

⁷¹ “Muitas vezes as escolas não querem a autonomia, não porque não tenham condições para serem autónomas, mas porque o modo como a administração pretende regulamentar o uso da autonomia é, por si mesmo, condicionante do seu exercício. É o que acontece por exemplo: quando a concessão da autonomia só se faz em domínios periféricos e não fundamentais; ou quando se concedem as obrigações e não os meios; ou quando a autonomia serve, unicamente, para transferir para as escolas problemas que os outros níveis de administração não conseguem resolver; ou quando os critérios de atribuição de competências não são claros, etc.” (Barroso, J., 1997: 27)

comunidade tenha conhecimento *da qualidade, da eficiência, do desenvolvimento das pessoas nas organizações e das organizações enquanto “locus” privilegiado de interacção e acção estratégica das pessoas* (Rocha, A. P., 1999: 40).

Estes são aliás alguns dos aspectos presentes no mais recente regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, que pelo menos no plano das intenções, pretende dar às escolas melhores condições para que seja reforçada a sua autonomia, como condição para a oferta de um melhor serviço público de educação⁷².

Com efeito, o reforço da autonomia não pode ser visto como uma espécie de “cheque em branco” passado às escolas, ela exige contrapartidas, pois

A associação entre a transferência de competências e a avaliação externa da capacidade da escola para o seu exercício constitui um princípio fundamental. É a garantia da própria sustentabilidade da autonomia e do princípio da responsabilidade e da prestação de contas pelos recursos utilizados no serviço público, bem como de que este é efectivamente satisfeito em condições de equidade e qualidade. (Decreto-Lei nº 75/2008, preâmbulo)

Em jeito de conclusão, muito mais que saber quem faz o quê, quem controla, quem decide, quem exerce o poder, quais as forças ocultas e quais as intenções, interessa assumir que o exercício da autonomia exige aprendizagem da parte de todos os actores envolvidos e deve orientar-se no sentido de prestar um melhor serviço público de educação, rentabilizando de forma eficiente os recursos existentes e colocando-os ao serviço dos alunos e das populações que serve⁷³.

Ou então, mais importante que saber quem é a favor ou contra a autonomia, interessa saber se há vantagens em que certos assuntos sejam tratados pelas escolas e se não haverá outros cuja competência deve permanecer na administração central.

⁷² “É necessário, por conseguinte, criar as condições para que isso se possa verificar, conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade. A prestação de contas organiza -se, por um lado, de forma mais imediata, pela participação determinante dos interessados e da comunidade no órgão de direcção estratégica e na escolha do director e, por outro lado, pelo desenvolvimento de um sistema de auto -avaliação e avaliação externa. Só com estas duas condições preenchidas é possível avançar de forma sustentada para o reforço da autonomia das escolas.” (Dec.-Lei nº 75/2008, preâmbulo)

⁷³ “O exercício da autonomia das escolas não é simples. Supõe uma mudança na administração educativa, nos professores e no conjunto da comunidade escolar. A autonomia das escolas não se define como uma estratégia para que a administração delegue nelas a sua responsabilidade, mas, mais exactamente como um mecanismo para conseguir conjuntamente o seu melhor funcionamento.” (Ortega, E.M., 1999:28)

4.2- A consagração da autonomia e os novos modelos de Administração e Gestão das Escolas

Quando se estabelecem como as grandes finalidades da Escola a aquisição de conhecimentos, a contribuição para a realização pessoal dos alunos, para a sua formação cívica, a sua inserção social e a sua formação para o mundo do trabalho, podemos ser levados a pensar que os modelos organizacionais das Escolas são meros instrumentos funcionais postos ao serviço destas nobres missões. Na verdade, os modelos de organização e gestão dos sistemas de ensino e das escolas dizem muito mais do que à partida imaginamos sobre os interesses, motivações, intenções do poder político que os institui.

Segundo Lima, L. (2001:10) *a educação escolar para a democracia e cidadania, só possível através de práticas educativas democráticas, é por natureza organizacional, tal como a organização e a administração escolares são, por definição, políticas, educativas e pedagógicas.*

Seria portanto ingenuidade pensar que a organização escolar é enquanto tal neutra, pois a estrutura, organização e gestão das escolas é um poderoso instrumento de educação, formação, participação, socialização, educação cívica, cujos efeitos se fazem sentir muito para além dos muros da escola (Guerra, M. A.S., 2002: 16-20).

Para Lima, L. (2001:10)

a organização e a administração educativas constituem-se, desde logo, como pedagogia implícita (e como currículo oculto); o seu exercício, não sendo neutro ou meramente instrumental, promove valores, organiza e regula um contexto social em que se socializa e se é socializado, onde se produzem e reproduzem regras e se exercem poderes.

Por isso, ao observarmos os diferentes modelos de organização das Escolas, facilmente constataremos que eles são o resultado das preocupações de uma sociedade política num certo contexto histórico, são a tradução de um determinado tipo de sociedade que se quer construir, se quer projectar no futuro.

Assim, durante o período do Estado Novo, o Estado Educador responsável pela educação nacional entregava à administração central a definição do currículo, a organização dos professores, dos alunos e dos processos de ensino, controlando e regulamentando os pormenores do quotidiano das escolas, incutindo desta forma ao ensino uma carga fortemente ideológica, colocando na Escola o reitor nomeado pelo ministro, que funcionava como que o braço armado do sistema na Escola. Educava-se

para a integração na ordem estabelecida, cultivando uma certa passividade e a organização da Escola orientava-se nesse sentido (Formosinho, J. et alli, 2000: 32).

A Revolução do 25 de Abril, que surge já num contexto de desenvolvimento económico, social e cultural e de uma crescente democratização do ensino, que se traduziu, ainda antes da revolução, na Reforma Veiga Simão, trouxe alterações profundas na organização das Escolas⁷⁴.

A democratização do ensino, entendida como o acesso generalizado de toda a população a níveis cada vez mais elevados de escolarização, num clima de grande agitação social e reivindicação do direito de participação nas decisões, próprio do período da revolução, fizeram com que professores e alunos ensaiassem formas de tomada de poder através das assembleias de estudantes e professores. Nas escolas, as comissões de gestão colegiais, presididas por um docente ensaiaram uma espécie de democracia directa, muito ao jeito dos tempos que então se viviam (Formosinho, J. et alli, 2000: 34).

A publicação do Decreto-Lei nº 221/74 de 27 de Maio, que surge num contexto de grande turbulência e indefinição na vida das escolas, pretende, de uma forma provisória, confiar a direcção das escolas a comissões democraticamente eleitas (ou a eleger), *enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar* (Decreto-Lei nº 221/74, art. 1º).

A estas comissões competia a escolha do presidente de entre os docentes, (art. 3º), mantendo em termos de poderes as *atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão* (art. 2º). Tal medida leva Formosinho, J. a declarar que

Se este acto legislativo, por si só, já simboliza uma afirmação (mesmo que tímida) do poder central sobre as escolas, (...) em várias escolas as comissões de gestão, apoiadas por assembleias deliberativas, ultrapassam as atribuições que anteriormente cabiam aos reitores e directores das escolas (...). (Formosinho, J. et alli, 2000: 34-35)

A publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, estabelece no seu preâmbulo que, partindo da experiência resultante da aplicação do Decreto-Lei nº 221/74,

⁷⁴ “Em Portugal, a Reforma Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Julho), visando a democratização do ensino, permite, no interior da escola, a ocupação, por parte dos professores e alunos, de espaço de participação que cada vez tornaram mais evidente a necessidade de democratização da sociedade (...)” (Formosinho, J. e Machado, J., 1999: 100)

visa a criação das referidas estruturas democráticas em todos os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário, segundo moldes que, assegurando a adequada representação dos docentes, discentes e funcionários administrativos e auxiliares, salvaguardem a seriedade do próprio processo democrático e garantam as indispensáveis condições de eficácia no funcionamento das escolas.

A intervenção dos alunos, pais e encarregados de educação através das associações cuja regulamentação se prometia para breve, abre as portas das escolas a uma intervenção mais activa destes actores educativos.

Outra grande novidade é o estabelecimento de uma nova forma de organização dos órgãos de gestão das escolas que passam a ser constituídos pelo Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo, órgãos que aliás se irão manter nos modelos de gestão subsequentes.

Apesar de se assumir como modelo experimental com termo de validade anunciada, não deixa de ser um marco muito relevante quando elege os alunos, professores, encarregados de educação e funcionários administrativos e auxiliares como parceiros directamente interessados na vida da Escola⁷⁵.

Mas apesar deste carácter provisório e das grandes novidades que ele comporta, que posteriormente se assumirão como as grandes bandeiras da gestão democrática das escolas, tal não impediu que este diploma fosse muito contestado e *objecto de rejeição generalizada pelos elementos mais activos da escola, conotados com movimentos e partidos políticos do espectro da extrema-esquerda portuguesa* (Formosinho, J. et alli, 2000: 35).

Na verdade, contrariando aquilo que foi prática corrente neste período conturbado de 1974, com experiências de democracia directa onde as assembleias e plenários eram os órgãos deliberativos e soberanos da escola, o art. 32º do Decreto-Lei nº 735-A/74, anula estas práticas e retira poder a estas assembleias:

- 1. Os elementos dos corpos docente e discente, bem como o pessoal administrativo e auxiliar, poderão reunir-se em assembleias consultivas, para tratar de assuntos de interesse geral para o estabelecimento.*
- 2. Os pareceres ou propostas resultantes das reuniões previstas no número*

⁷⁵ “As normas estabelecidas através do presente diploma revestem um carácter essencialmente experimental, vigorando apenas durante o ano escolar de 1974-1975; a respectiva revisão será obrigatoriamente efectuada até 31 de Agosto de 1975. Deverá, para o efeito, atribuir-se a maior importância ao acompanhamento crítico da aplicação destas mesmas normas, o qual terá de ser efectuado em estreita e permanente ligação com os sectores mais directamente interessados na vida da escola - alunos, professores, encarregados de educação e funcionários administrativos e auxiliares -, designadamente através das suas organizações representativas.” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 735-A/74)

anterior não obrigam os órgãos de gestão à sua execução. O conselho directivo informará o competente serviço central do Ministério da Educação e Cultura do conteúdo daqueles pareceres ou propostas que não sejam executados, bem como das razões que conduziram a tal procedimento. 3. A realização das reuniões referidas nos números anteriores necessitará de prévia autorização do conselho directivo, não podendo, salvo em casos excepcionais, prejudicar as actividades escolares. (Decreto-Lei nº 735-A/74, art. 32º)

A prévia autorização para a realização dessas assembleias que passam a ser meramente consultivas, não obrigando o Conselho Directivo à execução das propostas apresentadas, e a informação aos serviços do Ministério da Educação do teor destas propostas quando elas não fossem aceites, provocou reacções adversas num período caracterizado pela forte crença no poder das bases, esfumando-se o sonho de uma efectiva participação nas decisões por parte dos diversos protagonistas que fazem parte da escola.

A seguir a este período de grande agitação e instabilidade, sucedeu uma normalização progressiva, sobretudo com a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro que, à semelhança do que já estava consignado no Decreto-Lei nº 735-A/74, estabelece como órgãos da Escola o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, assumidos como os grande pilares da administração das escolas.

É no seu preâmbulo que se refere que se por um lado *a descompressão da vida política nacional, levou a saudáveis atitudes de destruição de estruturas antigas, também fez ruir a disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo.* Também o não cumprimento do Decreto-Lei nº 735-A/74, explicitamente reconhecido no preâmbulo do Dec.-Lei nº 769-A/76, provocou um vazio legal com graves consequências para o normal funcionamento de um sistema que pretendia alcançar objectivos pedagógicos.

É tempo já de, colhendo da experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar. A definição entre competência deliberativa e funções executivas é essencial para uma gestão que acautele os interesses colectivos. (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 769-A/76)

O Conselho Directivo, composto por três ou cinco professores, dois representantes dos alunos dos Cursos Complementares e um representante do pessoal não docente, órgão deliberativo e executivo, era responsável pela chamada gestão corrente.

O Conselho Pedagógico, constituído pelo presidente do Conselho Directivo, que a ele presidia, pelos delegados de grupo, pelo coordenador de directores de turma e por um aluno de cada ano, era responsável pela orientação pedagógica.

O Conselho Administrativo, constituído pelo presidente do Conselho Directivo, o secretário do Conselho Directivo e o Chefe de Secretaria, tinha como função a gestão financeira e orçamental da escola (Formosinho, J. et alli, 2000: 37).

Apesar das críticas feitas ao modelo por limitar a participação na vida escolar e na definição das políticas educativas, manifestações de descontentamento próprias de um tempo em que a democracia era mais participativa, mais directa, este modelo impôs-se como o que passou a chamar-se *gestão democrática das escolas*. Baseado num modelo de escolha do Conselho Directivo e de outros órgãos de apoio e gestão intermédia através do voto directo, a existência de mecanismos de debate e palcos de intervenção, davam aos vários actores a ideia de que podiam intervir na tomada de decisão, relativamente aos vários campos de actuação da escola.

A publicação do Novo Regime de Administração Escolar estabelecido pelo Decreto-Lei nº 172/91, aplicado experimentalmente em algumas escolas, é a tradução para a administração e gestão das escolas das intenções estabelecidas na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº46/86) e no Regime Jurídico de Autonomia das Escolas (Decreto-Lei nº 43/89). A gestão democrática e os princípios de democraticidade e participação são aqui assumidos como referências incontornáveis na administração das escolas, que muito poderão contribuir para a sua mudança e abertura à sociedade, alterando a relação de forças no seu interior através da chegada de novos actores oriundos da Comunidade Educativa (Preâmbulo do Decreto-Lei nº172/91).

O Conselho de Escola, constituído por nove representantes dos docentes, por três representantes dos alunos do ensino secundário, um representante do pessoal não docente, dois representantes da associação de pais e encarregados de educação, um representante da Câmara Municipal, um representante dos interesses sócio-económicos da região e um representante dos interesses culturais da região, é o órgão de direcção responsável pela definição das actividades da escola, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado e global do aluno (art. 7º e 9º do Decreto-Lei nº172/91). A sua composição traduz portanto uma preocupação em trazer para a escola uma participação mais alargada da Comunidade, chamada a tomar parte activa, pelo menos em teoria, na definição da orientação das políticas da Escola. No elenco das suas competências, não podemos deixar de salientar a elevada quantidade de vezes que surgem os termos

aprovar e definir conferindo a este órgão uma grande capacidade em intervir, condicionar, determinar as políticas da Escola (Decreto-Lei nº 172/91, art. 8º).

Por seu lado, o Director Executivo era apresentado como

órgão de administração e gestão do estabelecimento de ensino nas áreas cultural, pedagógica, administrativa e financeira, responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional, com as orientações do conselho de escola, tendo em vista níveis de qualidade de ensino que satisfaçam as aspirações da comunidade escolar. (Decreto-Lei 172/91, art. 16º, nº1)

A sua escolha fazia-se mediante apresentação a concurso, promovido pelo Presidente do Conselho de Escola (art.18º, nº 2). A sua dimensão mais técnica, mais executiva, de aparente *dependência* em relação ao Conselho de Escola, está patente na frequência com que aparecem na definição das suas competências os termos *executar, submeter, propor, promover* (art. 17º).

Também o Conselho Pedagógico, órgão de coordenação e orientação educativa, traduz as preocupações consignadas na Lei nº 46/86 e no Decreto-Lei nº 43/89, quando se prevê na sua composição a presença de dois representantes dos pais e encarregados de educação, de três representantes dos alunos, além do Director Executivo, dos Chefes dos Departamentos Curriculares, dos Coordenadores de ano dos directores de turma, do Chefe do Departamento de Formação e do Responsável pelos serviços de psicologia e orientação (art. 33º).

A publicação do Decreto-Lei nº 172/91 traduz portanto a intenção de abrir a escola à participação da comunidade, baseada no princípio da democraticidade, da participação e da definição de espaços próprios de intervenção na escola em função do seu contexto e do seu Projecto Educativo.

Mas ao que parece, nem tudo funcionou bem na implementação deste modelo experimental⁷⁶. A dificuldade em traçar a fronteira entre as funções políticas e técnicas, as dúvidas relativamente a quem representava institucionalmente a Escola, a continuidade de um sistema de ensino centralizado, fizeram com que surgissem conflitos entre os vários órgãos, certamente muito por culpa dos protagonistas/actores, mas também devido às ambiguidades do modelo e à falta de preparação dos actores

⁷⁶ “Se os princípios apontavam para a coerência com a Lei de Bases do Sistema Educativo, já a sua excessiva regulamentação, os equívocos e as ambiguidades nas competências, no protagonismo e na inter-relação dos seus principais órgãos – Conselho de Direcção, Director Executivo e Conselho Pedagógico - , ode não ficou muito clara a distinção entre funções políticas e técnicas e a questão da representação institucional da escola, bem como a continuidade de um sistema centralizado de ensino, não permitiram que este *novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas* trouxesse poderes substantivos às mesmas (...)” (Formosinho, J., 2005^c:123)

externos à escola, que viram a sua intervenção muito limitada pelo corporativismo do pessoal docente que não raramente os via como elementos estranhos. Assim, que participação e intervenção positiva seria possível para estes representantes dos interesses da sociedade, num ambiente estranho, controlado por professores, onde não raramente se discutiam mais os assuntos do quotidiano e os conflitos internos da organização do que a definição das linhas estratégicas, das políticas da Escola?

A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), do Regime de Autonomia das Escolas (Decreto-Lei 43/89) e a implementação experimental do Decreto-Lei nº 172/91, consubstanciam-se como os alicerces do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, que passou a vigorar no Continente e que será a matriz dos modelos de autonomia e gestão implementados na Região Autónoma da Madeira. A autonomia é aqui assumida como instrumento essencial que permite concretizar na escola os princípios da democratização, da igualdade de oportunidades e da qualidade do serviço público, em função de contextos diferentes traduzidos num Projecto Educativo que vá ao encontro das reais características e necessidades de cada escola (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 115-A/98).

Os contratos de autonomia serão a possibilidade de cada escola poder ir ganhando um crescente espaço de decisão, numa *cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa, (...) num processo gradual que permita o aperfeiçoamento das experiências e a aprendizagem quotidiana da autonomia* (Preâmbulo).

Outro aspecto inovador deste diploma legal é a instituição dos agrupamentos de escolas, resultantes das dinâmicas locais tendo como objectivo *a realização de uma política coerente e eficaz de rede educativa, numa lógica de ordenamento do território*, que entende a administração educativa como um exercício de equilíbrio integrador entre a identidade e complementaridade dos projectos das escolas envolvidas de um determinado território educativo, favorecendo a *dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades* (Preâmbulo). Pretende-se portanto integrar de forma articulada e pensada para um determinado território educativo, os vários estabelecimentos de educação: pré-escolar, ensino básico e secundário.

O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum, com o objectivo de favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos (...) de uma dada área geográfica (...) obedecendo a critérios relativos à existência de projectos pedagógicos

comuns, à construção de percursos escolares integrados, à articulação curricular entre níveis e ciclos educativos. Decreto-Lei n.º 115-A/98, art. 5.º e 6.º)

Os órgãos de administração e gestão estabelecidos no art. 7.º são a Assembleia, o Conselho Executivo ou Director, O Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, não havendo aqui especiais novidades.

A Assembleia, com um máximo de 20 elementos, é o órgão de participação e representação da comunidade educativa, constituída por professores que não devem ser mais de 50%, por pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não docente e representante da autarquia, sendo o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola (art. 8.º e 9.º). Do elenco das suas competências (art. 10.º) merecem particular destaque os termos *aprovar, apreciar, definir*, que estão em conformidade com a definição das linhas gerais das políticas da escola.

A Direcção Executiva, órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira, é constituída por um presidente e dois vice-presidentes, cuja competência é elaborar e submeter à aprovação da assembleia o Projecto Educativo, o Regulamento Interno e as propostas de celebração de contratos de autonomia (art. 15.º, 16.º e 17.º). Os termos mais frequentes no elenco das suas competências são *elaborar, distribuir, designar, planear, gerir*, conferindo a este órgão uma dimensão mais pragmática.

Na composição do conselho pedagógico (art. 25.º), salvaguarda-se a participação das associações de pais e encarregados de educação, dos alunos do ensino secundário, do pessoal não docente, num máximo de 20 elementos. As suas competências (art. 26.º) assim como a composição e competências do conselho administrativo (art. 29.º e 30.º), traduzem aquilo que já estava consignado nos modelos anteriores.

Os art. 47.º e seguintes estabelecem os princípios dos contratos de autonomia, traduzindo a preocupação do legislador em envolver as escolas e as comunidades locais num processo de crescente assumir de responsabilidades, prevendo-se a transferência progressiva de competências, em função das dinâmicas de cada comunidade educativa.

Estamos portanto perante um diploma que traduz, no plano das intenções, uma vontade política de transferir para as escolas um crescente número de competências, uma verdadeira descentralização que pretende revolucionar o modelo de organização do sistema educativo, através da implementação dos agrupamentos e dos contratos de autonomia.

Embora todo o suporte legislativo publicado a partir da Lei nº 46/86 (Lei de Bases do Sistema Educativo) no domínio da administração educativa, tenha evidenciado uma grande preocupação em implementar modelos de autonomia que se traduzissem num maior envolvimento da comunidade nas direcções das escolas, a verdade é que na generalidade delas, os professores continuaram a ser praticamente o único corpo que determinava a definição das linhas políticas da Escola.

Consciente destas limitações e da dificuldade em abrir as portas da escola à comunidade, com o regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas aprovado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril, pretende-se fundamentalmente um *reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes* (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 75/2008).

Assumindo as escolas como estabelecimentos a quem é confiada a missão do serviço público que faculte aos cidadãos competências e conhecimentos que lhe permitam a sua realização como pessoas, a sua integração na sociedade e o seu contributo para o desenvolvimento económico do país, toda a organização da escola deverá ser entendida, desenhada e implementada em função desta missão. Assim, (1) o reforço da participação das famílias e comunidades na direcção da escola, (2) o reforço de lideranças escolares fortes e eficazes, e (3) o reforço da autonomia das escolas, são os três grandes objectivos que este novo diploma pretende atingir (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 75/2008).

No que diz respeito à participação das famílias e comunidades, pretende-se que seja *uma efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida da escola*. Ela faz-se através de um Conselho Geral, órgão colegial de direcção, a quem cabe eleger ou destituir o Director, aprovar o Projecto Educativo, Regulamento Interno, Plano de Actividades, assim como o acompanhamento da implementação destes documentos estratégicos.

Este Conselho Geral é constituído pelo pessoal docente e não docente, pais e encarregados de educação e alunos (desde que adultos e/ou do Secundário), representantes da autarquia e da comunidade local (instituições/organizações ligadas à actividade económica, social, cultural ou científica), não tendo nenhum destes corpos uma maioria de lugares, obrigando a entendimentos na discussão e definição das linhas de orientação estratégica da escola.

Com o reforço da liderança, centrada no Director, pretende-se que haja em cada escola um primeiro responsável facilmente identificado, dotado de autoridade a quem cabe a tarefa de *desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa*, assumindo assim a responsabilidade de gerir de forma eficaz os recursos colocados ao serviço da escola para garantir o serviço público de educação, sendo o responsável directo pela gestão administrativa, financeira e pedagógica (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 75/2008).

Com o proclamado reforço da autonomia, pretende-se segundo este diploma, finalmente, passar da anterior retórica para uma prática efectiva, assumindo-se a autonomia como um meio eficaz na melhoria da qualidade dos serviços de educação prestados, só possível com o envolvimento activo de toda a comunidade com interessados directos na escola, e com uma política de auto-avaliação, avaliação externa e prestação de contas, responsabilizando a escola pelos resultados alcançados.

Para que a escola sinta mais autonomia na definição da sua estratégia, é-lhe dada uma grande margem de manobra na definição da estrutura organizativa, sendo o contrato de autonomia a forma de contratualizar a transferência de competências, de forma mais flexível e em função da capacidade da escola, manifestada através da avaliação externa, na base do princípio da prestação de contas e de responsabilização da utilização dos meios em função do serviço público de educação prestado (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 75/2008).

4.3- A tradução da autonomia nos modelos Regionais de Administração Escolar

Um dos marcos de referência na definição de um caminho próprio em matéria de educação é a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M de 31 de Janeiro, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, equivalente regional do Decreto-Lei nº 115-A/98.

Embora não transcreva para a Região a implementação dos agrupamentos de escola e os contratos de autonomia consignados no diploma nacional, no seu preâmbulo é enfatizada a importância da autonomia como forma de desburocratizar o sistema, valorizar a intervenção e participação da comunidade, aproximar quem decide de quem

está mais interessado nas decisões, sendo a forma mais adequada de as escolas melhor desempenharem a sua função, *devendo a administração reservar-se para uma postura de apoio e regulação com vista a atenuar assimetrias* (Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, preâmbulo)⁷⁷.

Os órgãos de direcção, administração e gestão das escolas consignados neste diploma são:

- O Conselho da Comunidade Educativa, *responsável pela definição orientadora da actividade da Escola e órgão de participação e representação da comunidade educativa* (art. 6º);

- A Direcção Executiva ou Director, *órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira* (art. 13º);

- O Conselho Pedagógico, *órgão de coordenação e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico didáctico, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente* (art. 31º);

- O Conselho Administrativo, *órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola, nos termos da legislação em vigor* (art. 36º).

Mas a grande diferença relativamente ao diploma nacional está no facto de a Direcção Executiva ser recrutada mediante um concurso e não por eleição (art. 17º e seg.)

Na verdade, esta aposta num modelo de administração e gestão que não segue a tradição de eleição directa/democrática da Direcção Executiva, substituída por um concurso onde se privilegiava a experiência no desempenho de cargos de gestão ou formação na área da Administração Escolar, à semelhança aliás do que fora já estabelecido no Decreto-Lei nº 172/91, provocou muita contestação sobretudo da parte dos sindicatos que viam neste modelo uma forma de governamentalização da gestão das

⁷⁷ “O reforço de uma cultura de administração responsável só encontra expressão efectiva no quadro da redefinição das competências específicas dos órgãos de governo próprio que tutelam o ensino, num processo de desburocratização que valorize a intervenção da comunidade educativa e estimule a participação, eliminando mediações desnecessárias e garantindo uma articulação descentralizada entre todos os intervenientes.

(...) A autonomia deve constituir um investimento na comunidade educativa e na qualidade do ensino e concretizar-se através de um processo gradual que estimule o aperfeiçoamento das experiências e da aprendizagem quotidiana (...). Esta visão do sistema educativo focalizado na escola deve assentar num equilíbrio entre a identidade e a complementaridade dos projectos educativos, valorizar e responsabilizar os diversos intervenientes no processo educativo, particularmente docentes, pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não docente e representantes da comunidade envolvente.” Dec.-Legislativo Regional nº 4/2000/M, preâmbulo.

escolas e um corte com os modelos de eleição directa das direcções das escolas pelos professores.

Era entendimento deste diploma regional que a selecção baseada na análise curricular e na apreciação do projecto de acção das candidaturas, num processo todo ele conduzido pela Escola que teria sempre a palavra final na decisão, seria a forma mais adequada para dotar a escola de pessoal mais qualificado, mais competente e mais livre das arbitrariedades próprias de uma eleição directa, onde os factores mais valorizados poderão não ser a competência técnica para o desempenho deste tipo de funções.

Mas foi este aspecto diferenciador que esteve na base da declaração de inconstitucionalidade, pois sendo a Lei de Bases do Sistema Educativo matéria de reserva absoluta da Assembleia da República, ela deve aplicar-se a todas as escolas do país. Ora, considerando que neste diploma regional se prevê a escolha da Direcção Executiva da escola por concurso, estariam a violar-se alguns princípios da Lei de Bases, não se respeitando nomeadamente, os princípios da democraticidade e da participação (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 262/2006).

O mesmo entendimento não teve a Assembleia Legislativa Regional que viu razões políticas mais que jurídicas na tomada de posição do Tribunal Constitucional, pois os princípios da democraticidade e participação estariam salvaguardados através da eleição e constituição do Conselho da Comunidade Educativa, onde estavam representadas todas as sensibilidades da Comunidade Educativa.

A discussão dos artigos mais polémicos do Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, nomeadamente os artigos 17.º, n.ºs 1 e 7, 28.º e 29.º, declarados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional por violação do artigo 164.º, alínea *i*), da Constituição da República Portuguesa (Acórdão n.º 262/2006), teve a virtude de relançar para o debate o tema da eleição democrática das direcções das escolas. Na discussão que antecedeu a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, que sucedeu ao Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, assistiu-se a algum extremar de posições entre por um lado os decisores políticos que consideravam a eleição directa de um órgão executivo das escolas caso único a nível europeu, mantendo em Portugal *uma linha eleitoral basista na escolha dos directores das escolas* (Alves, E., 2006: 16), e do outro lado os sindicatos e alguns professores que acusavam o diploma de chocar *com os princípios de democraticidade e participação consignados na Lei de Bases do Sistema Educativo, ferido (...) de contradições jurídico-legais, acrescidas de*

contradições pedagógicas e educativas (Egídio, F., 2006: 12) não garantindo a democracia interna na escola.

4.4 - O Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M

A publicação do Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M de 21 de Julho, que altera o Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M de 31 de Janeiro, veio clarificar e pacificar algum mal-estar resultante da aplicação do anterior modelo, considerado contudo

um passo importante na valorização de cada escola num reforço das suas competências no domínio pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional no quadro do seu projecto educativo e num reconhecimento por parte da administração educativa das escolas como núcleo estruturante das políticas de educação. (Preâmbulo do Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M)

Estão porém aqui acautelados os *polémicos princípios de democraticidade, participação e intervenção comunitária*, como forma de valorizar a escola pública e os seus actores.

Mais próximo do modelo nacional (Decreto-Lei nº 115-A/98), e menos ousado que o modelo regional anterior, terá sido a forma de garantir para a Região um modelo próprio de administração e gestão das escolas, sem voltar a cair no risco de ver declarado inconstitucional algum dos seus articulados. A sua publicação é importante, não tanto pelas eventuais *especificidades* da Região lá contempladas, mas mais pelo seu significado político: dar a entender que as matérias de educação são de interesse específico para a Região, que não abdicará de aqui introduzir modificações que vão ao encontro das políticas regionais e dos reais interesses da população madeirense.

Os princípios de democraticidade, participação e intervenção comunitária decorrentes da Constituição e da Lei de Bases do Sistema Educativo e que de alguma forma estiveram na base da declaração de inconstitucionalidade de alguns artigos de Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, assumem-se neste diploma como elementos valorizadores da Escola e dos seus actores, pois é no Conselho da Comunidade Educativa, órgão aberto à participação dos mais variadíssimos representantes da comunidade envolvente, que se definem as orientações gerais relativamente às políticas da Escola, sendo a sua implementação e execução da responsabilidade do Conselho Executivo (Dec-Legislativo Regional, nº 21/2006/M, Preâmbulo).

Tomando como princípio o reforço da autonomia das escolas, pretende-se desta forma concentrar o exercício da cidadania crítica e a participação democrática alargada num órgão de direcção que define as linhas estratégicas e as decisões políticas da escola, reservando para outro o poder de as implementar, gerindo e acompanhando a sua execução⁷⁸.

Como se vê, apesar de se retomar a eleição directa do Conselho Executivo/Director, sublinha-se contudo, de forma bem vincada, a diferença entre um órgão de direcção onde se definem as políticas da escola e aberto à participação da Comunidade, e um órgão de execução, de implementação dessas políticas.

Assumindo a autonomia como *matriz fundamental* deste diploma, ela é definida como “*o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões no domínio estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional*”, sendo o Projecto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Escola, os instrumentos a utilizar pela escola para implementar essa autonomia (art.3º).

Assim, no respeito pelos princípios consignados na Lei de Bases do Sistema Educativo e que devem orientar a administração das escolas, e como forma de a autonomia se assumir como instrumento mobilizador colocado ao serviço das comunidades em que as escolas estão inseridas, devem-se ter em conta e valorizar os seguintes aspectos:

- a) *A integração comunitária, através da qual a escola se insere numa realidade social concreta, com características e recursos específicos;*
- b) *A iniciativa dos membros da comunidade educativa, na dupla perspectiva de satisfação dos objectivos do sistema educativo e da realidade social e cultural em que a escola se insere;*
- c) *A diversidade e a flexibilidade de soluções susceptíveis de legitimarem opções organizativas diferenciadas em função do grau de desenvolvimento das realidades escolares;*
- d) *O gradualismo no processo de transferência de competências da administração educativa para a escola;*
- e) *A qualidade do serviço público de educação prestado;*
- f) *A sustentabilidade dos processos de desenvolvimento da autonomia da escola;*

⁷⁸ “É neste quadro de descentralização da administração educativa e conseqüente autonomia das escolas, numa perspectiva de decidir «com e não sobre», que se sublinham os princípios democráticos de participação e de exercício de cidadania crítica, princípios estes distintos de meras técnicas de gestão que sublimam a execução das decisões superiormente tomadas por outros.” Dec.-Legislativo Regional nº 21/2006/M, Preâmbulo.

g) A equidade, visando a concretização da igualdade de oportunidades. (Dec.-Legislativo Regional n.º 21/2006/M, art.4.º, n.º 2)

No plano teórico e das intenções, o presente diploma não esquece, portanto, os grandes princípios orientadores que devem nortear a implementação da autonomia nas escolas.

Relativamente aos órgãos de direcção, administração e gestão das escolas, à semelhança do anterior diploma regional e dos nacionais, destacam-se também aqui os seguintes:

Conselho da Comunidade Educativa

Conselho Executivo ou Director

Conselho Pedagógico

Conselho Administrativo

O Conselho da Comunidade Educativa, órgão de **direcção**, é o responsável pela definição da política da escola, aberto a uma participação alargada representativa da comunidade em que a escola se insere (art. 6º). A sua composição reflecte uma preocupação em querer mostrar a importância dos actores exteriores e evitar que seja visto como um órgão de poder dos professores, que ocupam (apenas) metade dos seus membros. Com um máximo de 20 elementos, nele devem estar representados professores, pessoal não docente, alunos, pais/ encarregados de educação, representante da autarquia e dos *interesses* relevantes para a escola em função do seu Projecto Educativo (art. 7º e 10º).

De entre o elenco das suas competências, merecem particular destaque os termos *aprovar, dar parecer, apreciar e propor* (art. 8º), querendo passar a ideia de que há um efectivo poder na definição daquilo que serão as linhas gerais de orientação da escola.

A eleição dos representantes do pessoal docente e do não docente faz-se mediante a candidatura em listas separadas, sendo a conversão de votos em mandatos feita de acordo com a representação proporcional do método de Hondt.

O Conselho Executivo ou Director, conforme decisão da escola e expressa em Regulamento Interno, é o responsável pela **gestão** das áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira, tendo em conta as orientações políticas educativas definidas em Conselho da Comunidade Educativa (art. 13º).

Na definição das suas competências, os termos *definir, elaborar, designar, distribuir, planejar, gerir*, são claramente indicadores da actividade de um órgão cuja função está marcada pela acção, pela intervenção activa directa na vida da escola.

A forma da sua eleição traduz também a preocupação em dar espaço de intervenção na vida da escola à Comunidade Educativa, pois a assembleia eleitoral é constituída pelo pessoal docente e não docente em exercício de funções, pelos alunos do secundário (1 aluno por turma) e pelos pais e encarregados de educação (2 por cada ano de escolaridade) (art. 17º).

Atendendo às funções mais técnicas que o desempenho deste cargo exige, o candidato a Presidente/Director deve possuir qualificações para o exercício das funções de administração das escolas, que se traduzem numa habilitação académica ou em experiência de um mandato completo no exercício de cargos de administração e gestão (art.17º).

O Conselho Pedagógico, órgão de coordenação e orientação educativa dos alunos e da formação inicial e contínua dos professores e funcionários, é constituído por um máximo de 20 elementos. Nele devem estar representadas as estruturas de gestão intermédia da escola de cariz pedagógico, nomeadamente os coordenadores de Departamento Curricular, orientador pedagógico, coordenador de ciclo, coordenador do ensino recorrente, além de outros intervenientes de relevante interesse para a eficácia deste órgão, a definir em regulamento interno (art. 22º).

No elenco das suas competências, merecem destaque os termos *dar parecer, propor, promover, definir critérios*, que lhe conferem um cariz claramente consultivo.

O Conselho Administrativo é um órgão de características técnicas, deliberativo em matéria administrativo-financeira, composto pelo Presidente do Conselho Executivo/Director, por um dos vice-presidentes do Conselho Executivo e pelo Chefe de Departamento.

Nas suas competências merecem destaque os termos *aprovar, elaborar, autorizar*, circunscritas ao orçamento da escola, à conta de gerência, pagamentos e cobrança de receitas (art. 28º).

Relativamente à aplicação à região dos agrupamentos de escolas e dos contratos de autonomia, à semelhança do Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, também neste novo diploma nada é referido.

II^a PARTE

1 - Tema da Investigação

O tema de investigação deste trabalho, situado no âmbito da Administração Educacional, tem como título

O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da RAM: *As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores*

2 - Justificação

Embora esteja consignada de forma clara na legislação regional a aposta numa gestão democrática das escolas assente nos princípios da autonomia e da participação dos vários actores educativos, a verdade é que, sendo a autonomia um conceito relacional que se afirma frequentemente através da violação das normas legais (*autonomia clandestina* segundo João Barroso ou *infidelidades normativas* nas palavras de Licínio Lima), e havendo em matéria de educação muitas zonas cinzentas relativamente a saber-se quem decide o quê, muitas dúvidas subsistem quanto ao estado em que se encontra a autonomia das escolas da Região e sobretudo como é ela sentida pelos seus protagonistas. Se a nível nacional não faltam estudos sobre estas matérias, a nível regional, e concretamente relativamente ao actual modelo de gestão em vigor, nada se sabe em concreto.

Faz portanto todo o sentido procurar saber como é que nas escolas da Região é sentido o exercício da autonomia, sobretudo quando estas matérias são hoje assuntos que fazem parte da ordem do dia e se assumem como tema central das grandes mudanças que se pretendem implementar no sistema de funcionamento das escolas.

A opção por escolas secundárias justifica-se por três razões: a primeira, porque o autor interessado nesta investigação é professor do quadro e membro do Conselho Executivo de uma delas. A segunda prende-se com o facto de serem escolas onde a necessidade de fazer opções estratégicas e apostar num ensino orientado para os

resultados, as coloca sob maior pressão por parte da sociedade em geral e dos encarregados de educação em particular, exigindo dos órgãos decisores das escolas um maior exercício da capacidade de decidir em função de um plano estratégico com um elevado número de agentes e interesses em confronto. E finalmente porque, apesar de serem apenas dezasseis, os resultados que surgirem desta investigação, poderão dar indicações sobre o estado da autonomia em todas as escolas da RAM.

Entre o decretado e o construído, entre o plano das intenções legais e as práticas vividas nas escolas, as representações do exercício da autonomia que os Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores nos fornecerem, serão certamente um espelho bem fiel da realidade sentida nas escolas. Sendo a autonomia uma espécie de “estado de espírito”, o modo como ela é sentida e vivida pelos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores atestará a capacidade de, no âmbito do quadro legal em vigor, cada escola poder criar a sua própria identidade.

Sendo uma representação, trata-se de uma imagem, criada pelo sujeito a partir da sua identidade, marcada pelo contexto em que se encontra, pela sua interpretação da realidade e pelos constrangimentos próprios da legislação. Esta imagem depende então do sujeito, mas também da realidade com a qual ele se confronta.

Estas representações serão então uma tradução que acreditamos ser bem fiel do modo como está a ser sentida e exercida a autonomia.

E sendo o Presidente do Conselho Executivo/Director aquele que na escola mais é instado a tomar decisões, a assumir responsabilidades, a promover consensos e congregar vontades, será ele a pessoa mais adequada para nos fornecer os dados necessários para avaliarmos o modo como se vive nas escolas o exercício da autonomia.

3 - O problema

Perante a legislação em vigor, fazendo fé nos discursos oficiais e confrontando o plano das intenções com as práticas verificadas nas escolas, qual a percepção que os Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores têm do exercício da autonomia? Sentem que falta à Escola poder de decisão, ou é ele suficiente? Qual o grau de autonomia das escolas com ensino secundário da região? Em que áreas é ela mais sentida? Em que matérias há autonomia total? E onde é ela mais limitada, estando a decisão final mais dependente de uma entidade superior? E onde é que não há

autonomia? Sentem a autonomia como uma estratégia de gestão essencial à Escola de hoje? E como é que a Administração Educativa Regional vê o exercício da autonomia pelas escolas?

4 - Definição operacional dos termos

Por autonomia, entende-se:

O poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões e assumir responsabilidades nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e da legislação em vigor.

Entendendo por grau os seguintes níveis:

1 – Sem autonomia	2 – Alguma autonomia
3 – Bastante autonomia	4 – Autonomia total

Entendendo por área:

As várias dimensões da administração escolar referidas no âmbito do Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M: estratégica, administrativa, financeira, pedagógica e organizacional. A estas, foi também acrescentada a dimensão curricular.

Entendendo por representação:

A percepção, a imagem que os decisores/actores têm do exercício/tomada das decisões em contexto escolar e em matéria de autonomia, tendo em conta a sua experiência pessoal e a sua apreciação subjectiva.

5 - Objectivos a atingir

Com este trabalho pretendemos averiguar em que medida se sentem as escolas autónomas, identificar os campos onde parece transparecer mais autonomia, em que áreas deve ela ser reforçada ou eventualmente limitada. Tentar perceber qual o

entendimento que os principais decisores das escolas têm da autonomia, nomeadamente se ela é vista como um instrumento de gestão estratégica essencial, ou se não passa de mera retórica política, longe das práticas e da realidade das escolas.

Esperamos desta forma ter uma percepção mais fidedigna do modo como as escolas estão a exercer o poder de decisão consignado no princípio de autonomia e que a legislação lhes confere, ver em que medida o exercem, em que matérias e com que limites. E saber também qual o entendimento que a tutela tem deste assunto: em que matérias vê as escolas como autónomas e em que áreas entende que ela deve ser reforçada ou limitada.

Poderemos a partir daqui avaliar se têm as escolas ao seu dispor os instrumentos necessários para uma gestão estratégica ao serviço dos interesses específicos das escolas e do seu público-alvo e se podem elas levar à prática Projectos Educativos ambiciosos e diferenciadores.

6 – População alvo

Atendendo a que o tema da investigação se prende com o exercício da autonomia ou eventuais constrangimentos sentidos pelos principais decisores das escolas, entendemos que a população alvo deve ser os Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores das escolas com ensino secundário da RAM, num total de 16 escolas e um representante da Administração Educativa.

7 - Metodologia de investigação

Embora não possamos encontrar uma definição absoluta e universalmente aceite sobre o que se entende por ciência, há pelo menos um conjunto de características que se lhe associam: a ciência é constituída por um corpo de teorias que são construções racionais e cujo objectivo é descrever, explicar, compreender e, eventualmente, manipular em proveito da humanidade os factos, fenómenos ou acontecimentos.

Dizia a este propósito Newton, R., (1999:65) que

a ciência procura exercer poder sobre a natureza! (...) Insistem outros que o propósito da ciência é, ou deve ser, melhorar a condição humana. Para a

vasta maioria dos cientistas básicos, porém, o fim último do seu propósito é entender o mundo ao seu redor e explicar o seu funcionamento.

A ciência passou então a afirmar-se como o resultado de uma visão racional do mundo e dos seus factos/acontecimentos, uma forma de dar um sentido racional ao conjunto dos fenómenos do mundo em que vivemos, o que consegue através da formulação de teorias.

Sendo as teorias construções mentais, esquemas racionais que procuram explicar, dar sentido e de alguma forma controlar os factos/acontecimentos, elas resultam sempre de um esforço de aproximação à realidade e por isso são o resultado de contextos históricos e de experiências de vida daqueles que as propõem. Por isso elas evoluem, têm uma dimensão histórico-cultural. E elas são tanto mais ricas quanto mais conseguem ser uma explicação mais abrangente da realidade. Uma teoria é sempre uma tentativa de encontrar racionalidade, de dar sentido aos acontecimentos.

Seja como for, o conhecimento científico tornou-se ao longo dos últimos séculos o grande instrumento ao serviço do progresso da humanidade, constituindo em associação com a tecnologia a marca distintiva da cultura ocidental, que acabou por se impor de forma esmagadora à escala global. E a ciência, cuja palavra vem no termo latino *scientia*, é hoje por todos assumida como a forma mais respeitável do conhecimento (Lakatos, I., 1998:11).

Ora esta ciência que se afirmou na modernidade sobretudo a partir de Galileu e do seu método experimental, continuando com A. Comte e as correntes positivistas, trazia consigo a ambição de reduzir a realidade à sua dimensão objectiva, mensurável e quantificável, com fenómenos observáveis de igual forma por todos os observadores, tentando tudo reduzir a leis gerais e universais (Sousa, A., 2005:31). Foi-se criando a ilusão de que tudo podia ser reduzido a equações e o mundo parecia apresentar-se sem mistérios, pois, com o tempo, a ciência e a linguagem matemática tudo explicariam. E foi este paradigma dos métodos quantitativos que imperou e se impôs largamente nas metodologias de investigação.

Mas será o mundo passível de ser reduzido a esta forma tão simplista? Toda a investigação científica terá que respeitar estas metodologias? Para Landsheere, G., (1986:35)

Seja qual for a designação que se adopte doravante para a investigação fundamental (investigação orientada para conclusões, investigação do conhecimento) um problema epistemológico põe-se hoje com uma acuidade

nova: existe um paradigma único para todas as ciências ou as ciências sociais ou ciências do homem são essencialmente diferentes das ciências da natureza ou das ciências exactas?

Na verdade, a realidade não é assim tão linear, unívoca, redutora. O mundo é complexo, multifacetado e pluridimensional, havendo muitas outras formas de observar, compreender e interpretar, além daquelas a que tínhamos acesso a partir das metodologias quantitativas e das chamadas ciências exactas.

Com as ciências humanas surgem outras realidades, igualmente importantes mas que careciam de um outro paradigma de investigação. Os métodos qualitativos pretendem então fornecer à investigação outros instrumentos de observação, de interpretação, de hermenêutica. E hoje, já ninguém contesta a seriedade, o rigor, a importância dos métodos qualitativos, que nos abrem a porta do conhecimento de realidades não forçosamente mensuráveis, não quantificáveis, não necessariamente generalizáveis, mas de crucial importância para a compreensão dos fenómenos sociais complexos, como são por exemplo, os problemas da investigação educacional.

Na investigação qualitativa os dados são designados por qualitativos, o que significa ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico. (...) Privilegiam, essencialmente, a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação. (...) Recolhem normalmente os dados em função de um contacto aprofundado com os indivíduos nos seus contextos ecológicos naturais (Bogdan, R. e Biklen, S., 1994:16).

O carácter científico de um trabalho de investigação no domínio das ciências sociais orienta-se pois numa nova direcção, levando-nos a compreender melhor o significado de um comportamento, reflectir sobre as consequências de uma decisão tomada, encontrar explicação para o funcionamento de uma organização, fundamentar tomadas de decisão, compreender como as pessoas interagem num sistema com níveis de complexidade crescente, etc.

Mas se não devemos pôr em causa a honestidade e rigor da abordagem das ciências sociais, não podemos também aspirar a encontrar neste domínio o rigor, o carácter universal e de generalização que encontramos nas ciências da natureza. Se bem que haja enquadramentos teóricos, se bem que haja observação dos factos e de alguma forma experimentação, a natureza do objecto de estudo das ciências sociais leva-nos a entender como fundamentais *a análise de diferentes perspectivas, a reflexão do investigador sobre a investigação como parte do processo de produção do saber e a variedade dos métodos e das perspectivas (Flick, U., 2005:4).*

Embora as questões associadas à educação sejam tão antigas como a humanidade, a verdade é que as chamadas ciências da educação, com autonomia e metodologia de investigação próprias, só se começaram a afirmar a partir da segunda metade do séc. XX, conferindo a este tipo de saber um campo, objectivos e métodos próprios de investigação, ganhando estatuto de ciência (Sousa, A. B., 2005:28).

Partindo destes pressupostos, para o esclarecimento da problemática em causa neste trabalho, como opção metodológica utilizámos a pesquisa documental, o inquérito por questionário e a entrevista, numa conjugação de metodologias de características quantitativas e qualitativas. Na verdade, o que se pretende averiguar é a percepção que os Conselhos Executivos têm das suas práticas de decisão, avaliar se consideram ter ou não autonomia, estando portanto perante um juízo de valor de alguém sobre as suas práticas, relativas a aspectos concretos do quotidiano das escolas.

Na pesquisa documental utilizámos as fontes primárias: fundamentalmente legislação, outra documentação oficial e artigos publicados na imprensa regional⁷⁹. Nos documentos legais encontramos os princípios reguladores, o alcance e os limites da autonomia decretada pelo poder político e atribuída à escola. Os artigos publicados na imprensa são também fonte importante de informação, quer os da autoria dos decisores políticos que frequentemente utilizam esta via para lançar alguma luz sobre as suas intenções, quer as críticas e comentários da opinião pública (professores, sindicatos...) que normalmente têm uma outra visão destas problemáticas.

A partir dos dados recolhidos por esta metodologia, torna-se possível conhecer qual a dimensão legal, decretada, o grau de autonomia das escolas na RAM, procurando-se desta forma obter o *máximo de informação com o máximo de pertinência* (Bardin, L., 1995:46).

Dada a natureza desta investigação, que procura averiguar a percepção que os Presidentes dos Conselhos Executivos têm do grau de autonomia das escolas, o inquérito por questionário e a entrevista parecem-nos ser o método de investigação mais adequado⁸⁰.

79 “Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objectivo dar forma convincente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que se obtenha o máximo de informação (aspectos quantitativos) com o máximo de pertinência (aspectos qualitativos). (...) A análise documental permite passar de um documento primário (em bruto) para um documento secundário (representação do primeiro).” (Bardin, L., 1995: 45-46)

80 “Os investigadores usam os questionários e as entrevistas para transformar em dados a informação directamente comunicada por uma pessoa. Ao possibilitar o acesso ao que está *dentro da cabeça de*

Na verdade, através do questionário é mais fácil e rápido ter acesso a um conjunto bastante vasto de informação, fornecida por uma grande quantidade de actores/decisores. Esta metodologia de investigação

consiste em colocar a um conjunto de indivíduos, geralmente representativos de uma população, 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 conhecimento ou de consciência de um acontecimento ou de um problema, ou ainda sobre qualquer outro ponto que interesse os investigadores. (Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 1992: 190)

Torna-se portanto possível assim ter acesso a múltiplas formas de entender a autonomia, nos mais variados domínios, nos diversos contextos, informação que depois pode ser quantificada, analisada, interpretada e, eventualmente, generalizada⁸¹. Com efeito, os dados assim recolhidos e mediante tratamento estatístico

permitem obter, de conjuntos complexos, representações simples e constatar se essas verificações simplificadas têm relação entre si. Assim, o método estatístico significa redução de fenómenos sociológicos, políticos, económicos, etc. a termos quantitativos e a manipulação estatística, que permite comprovar as relações dos fenómenos entre si, e obter generalizações sobre a sua natureza, ocorrência ou significado. (Lakatos, E. M. e Marconi, M. A., 1992:83)

Através da informação recolhida e do seu tratamento estatístico que depois se apresenta em gráficos utilizando o programa Excel, torna-se então possível obter uma representação bastante fiel do modo como os dirigentes das escolas com ensino secundário entendem o exercício da autonomia, podendo-se evidenciar as áreas onde ela mais existe ou onde mais se sente a sua falta.

Mas conscientes também das limitações desta metodologia de recolha de informação, que serão maiores se não forem acautelados certos procedimentos, é necessário dar particular atenção à elaboração do questionário, onde a preocupação é elaborar perguntas o mais fechadas possível, isentas de ambiguidade, numa linguagem clara, precisa, concisa, unívoca e acessível aos destinatários, formulando as questões

uma pessoa, estes processos tornam possível medir o que uma pessoa sabe (informação ou conhecimento), o que gosta e não gosta (valores e preferências) e o que pensa (atitudes e crenças. (...)) Esta informação pode ser transformada em números ou dados quantitativos, utilizando escalas de atitudes e escalas de avaliação (...)." (Tuckman, B.W., (2000: 307-308)

⁸¹ "Realizar um inquérito é interrogar um determinado número de indivíduos tendo em vista uma generalização. (...) Um inquérito consiste, portanto, em suscitar um conjunto de discursos individuais, em interpretá-los e generalizá-los." (Ghiglione, R. e Matalon, B., 1993: 2)

com neutralidade e que estejam directamente relacionadas com a actividade quotidiana dos respondentes (Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 1992: 191-192)⁸².

Perante as questões colocadas, é solicitado ao inquirido que avalie o grau de autonomia sentido na sua escola, utilizando a seguinte escala:

1 – Sem autonomia	2 – Alguma autonomia
3 – Bastante autonomia	4 – Autonomia total

Podemos desta forma trabalhar quantitativamente os dados com características qualitativas (Tuckman, B.W., (2000: 307-308).

Para averiguar qual a posição/sensibilidade dos Presidentes/Directores relativamente à *concessão* de autonomia, são apresentadas algumas afirmações perante as quais se solicita concordância ou discordância.

Para averiguar se as questões são as mais relevantes, se há ambiguidades, se cobrem todos os aspectos a investigar, se há questões inúteis ou redundantes, se o questionário é demasiado grande... foi aplicado um pré-teste (Ghiglione, R. e Matalon, B., 1993: 121-122 e 172 e Vicente, P., Reis E. e Ferrão, F., 2001: 23).

Além dos Presidentes/Directores das escolas com ensino secundário da região, o questionário foi também aplicado, embora adaptado, ao responsável da Administração Educativa Regional, versando os mesmos assuntos. Torna-se assim possível, desta forma, confrontar o modo como é sentida pelos decisores das escolas o exercício da autonomia, e como essa autonomia é percebida pela tutela dessas escolas.

Mas como os questionários não permitem esclarecer todos os aspectos da investigação, dadas as suas limitações quer devido à dificuldade em formular as questões certas que preencham a totalidade do assunto a investigar, quer devido à limitação e superficialidade das respostas (Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 1992:191-192), mas também porque nos parece importante saber qual o comentário que podem merecer os resultados dos questionários, solicitou-se uma entrevista a um responsável pela Administração Educativa.

⁸² A propósito da construção dos questionários e dos guiões de entrevistas, Tuckman, B.W. chama a atenção dos investigadores para que sejam tidos em conta os seguintes critérios:

“1 – Até que ponto pode uma questão influenciar os sujeitos a darem uma boa impressão de si mesmos?

2 – Até que ponto pode uma questão influenciar os sujeitos a tentarem antecipar o que os investigadores querem ouvir ou encontrar?

3 – Até que ponto pode uma questão pedir uma informação aos sujeitos sobre si próprios, que eles podem não saber?” Tuckman, B.W., (2000: 308)

A entrevista serve também para esclarecer eventuais questões para as quais não foi encontrada resposta pelas outras metodologias ou aprofundar outros aspectos menos claros. Na verdade, para Bogdan, R. e Biklen, S., (1994:134)

As entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, a análise de documentos e outras técnicas.

No contexto da nossa investigação, pensamos que a entrevista deverá ser estruturada e dirigida (Cohen, L. e Manion, L., 1990: 379-381), pois poderemos desta forma confrontar o entrevistado de forma directa com os resultados da investigação e orientar a entrevista em função das necessidades de esclarecimento e de respostas de que eventualmente tenhamos necessidade.

Segundo Quivy, R. e Campenhoudt, L. V.,

A entrevista semidirectiva, ou semidirigida, é certamente a mais utilizada em investigação social. É semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. (...) Tanto quanto possível deixa andar o entrevistado para que este possa falar abertamente, com as palavras que desejar e pela ordem que lhe convier. (Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 1992: 194)

Finalmente, com a triangulação de dados, confrontando os dados recolhidos através da pesquisa documental, dos resultados dos inquéritos e das entrevistas, pretendemos inculcar à investigação maior rigor e validade. Na verdade para Cohen, L. e Manion, L., (1990: 331)

(...) las técnicas triangulares en las ciencias sociales intentan trazar, o explicar de manera más completa, la riqueza y complejidad del comportamiento humano estudiándolo desde más de un punto de vista y, al hacerlo así, utilizando datos cuantitativos y cualitativos

Esperamos assim obter resultados mais rigorosos, mais fidedignos de uma realidade de natureza complexa como aliás são todos os fenómenos em educação.

8 – A recolha da informação – instrumentos utilizados

A consulta da legislação e outra documentação disponível, o questionário e a entrevista, foram os principais instrumentos utilizados na recolha de informação.

Uma parte significativa da documentação consultada é hoje de fácil acesso, pois grande parte dela encontra-se disponível na Internet.

Dadas as vantagens, mas também as limitações dos questionários, aliás já anteriormente referidas, para que eles nos forneçam a informação que nós queremos, para que sejam uma fonte credível, a sua construção tem que obedecer a cuidados redobrados, sobretudo quando se trata de assuntos que não são propriamente objectiváveis ou quantificáveis, ou onde é relativamente fácil adulterar os resultados. Tratando-se de saber o que pensam os presidentes/directores das escolas da região com ensino secundário, sobre o modo como eles sentem e vêem o exercício da autonomia nas suas escolas, estamos perante a emissão de um juízo de valor, uma avaliação, a expressão de uma sensibilidade, relativamente a um assunto que pode ser entendido de variadíssimas formas. Na verdade, perante os mesmos assuntos, muito diversas são as formas de as escolas os abordarem. Se há escolas onde se respeitam escrupulosamente as directivas emanadas da tutela, outras há que são mais críticas, mais criativas, mais reivindicativas, com maior poder de decisão. Então, que questões, que assuntos seleccionar para que o estudo não seja tendencioso? O risco de ser parcial é aqui muito grande: bastaria seleccionar questões/assuntos onde claramente se sabe que não há autonomia, ou onde claramente se sabe que há autonomia, para obtermos os resultados que quiséssemos.

Depois, não podemos esquecer que a autonomia não é um fim em si mesma, ela é instrumental, é um meio para concretizar algo, para intervir de forma a melhorar o serviço público da educação, trazendo consigo inegáveis vantagens, mas também riscos⁸³.

Por isso, na elaboração do questionário, procurámos atender a um conjunto de aspectos que tornassem este estudo o mais isento e rigoroso possível. Assim, começámos por identificar as dimensões da administração e gestão da escola com impacto directo no seu funcionamento geral, podendo em função da sua administração advir daí uma mais-valia na prestação de um melhor serviço de educação. Olhando para a escola como uma organização nas suas variadas dimensões e actividades, como é que

⁸³ “Convém considerar que a autonomia constitui não um princípio abstracto ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação. É necessário, por conseguinte, criar as condições para que isso se possa verificar, conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade.” (Dec.-Lei nº 75/2008, Preâmbulo)
Formosinho, J. (2005^b:310), refere também a este propósito que “a autonomia das pessoas, dos grupos, das instituições não é um fim em si mesmo, mas antes um meio significativo para o desenvolvimento pessoal, grupal e institucional. Do mesmo modo, a autonomia da escola tem também que ser entendida como uma autonomia instrumental, pelo que, a par das inegáveis vantagens (...), é importante falar quer dos seus riscos quer dos seus contrapontos.”

a podemos tornar mais eficiente, mais funcional, melhorando os resultados dos alunos, mobilizando professores, funcionários, encarregados de educação, a comunidade, e canalizando os meios necessários para concretizar esses objectivos? E tem a escola ao seu dispor os mecanismos necessários para intervir nessas matérias ou está ela impedida pelos constrangimentos legais ou determinações superiores de levar à prática as medidas que considera serem as mais adequadas? E faz sentido terem as escolas poderes para intervir em certas matérias?

Em primeiro lugar, pareceu-nos relevante saber há quanto tempo o inquirido desempenha o cargo de presidente/director. Haverá alguma relação entre o modo como ele sente/exerce a autonomia e o tempo de experiência no cargo? A experiência de longa duração (mais de 8 anos) dá-lhe uma percepção da escola com mais autonomia ou pelo contrário permite-lhe ter uma visão mais limitada da autonomia?

Depois, pareceu-nos acertado dividir o tema *autonomia* nas suas várias dimensões, aliás como fazem os diversos diplomas legais. Por isso dividimos em 6 os domínios da autonomia: estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro, organizacional e curricular (perguntas 2 a 7).

Referidos desta forma, parece relativamente fácil definir o âmbito de cada um destes domínios. Na verdade, nem sempre é fácil entender com rigor o que faz parte de cada um desses domínios, e mais difícil se torna saber se os temas/assuntos/questões seleccionados são realmente relevantes para o esclarecimento da área da autonomia em causa.

Depois, não podemos esquecer a importância que o tamanho de um questionário tem nos respondentes. Um questionário demasiado extenso desencoraja a participação, mas se ele for demasiado reduzido limita o acesso à informação pretendida. É por isso necessário encontrar o justo equilíbrio entre o número de questões colocadas e a quantidade de informação a recolher. Daí a importância crucial que tem a escolha das questões a colocar.

Relativamente à escala utilizada, optámos por identificar 4 níveis pois para uma apreciação subjectiva, onde se pede que o sujeito faça um juízo de valor sobre o modo como sente o exercício da autonomia, nos pareceu a mais fácil e adequada de aplicar: 1- sem autonomia; 2 – Alguma autonomia; 3 – bastante autonomia; 4 – Autonomia total. Optar por outra escala, com mais ou menos níveis, tornaria mais difícil quer a distinção entre eles quer a leitura dos resultados.

Assim, no domínio estratégico, pareceu-nos importante e relevante saber se a escola pode receber e em que circunstâncias, alunos fora da sua área de influência, se ela pode estabelecer parcerias para estágios de alunos, para o desenvolvimento e prestação de serviços, para apoios a alunos carenciados, se pode controlar a oferta formativa, se pode definir áreas de formação prioritárias, se pode gerar receitas. Áreas de formação, capacidade de captar alunos, capacidade de estabelecer parcerias e de gerar receitas, foram então considerados aspectos importantes no domínio estratégico, porque são eles que podem dar uma identidade própria à escola, torná-la atractiva, encontrando ao seu dispor os mecanismos necessários para uma gestão estratégica.

No domínio pedagógico privilegiou-se saber se a escola tem autonomia para adaptar o calendário escolar, reforçar o crédito global de horas em função do Projecto Educativo, implementar experiências pedagógicas inovadoras, formar equipas pedagógicas que promovam o sucesso e o apoio escolar, introduzir especificidades regionais nos currículos, definir os critérios de avaliação, capacidade para incentivar os bons desempenhos dos alunos e promover a participação dos pais nas estruturas pedagógicas.

Desta forma pretende-se saber se a escola sente que dispõe dos meios necessários para promover o sucesso escolar dos alunos, gerindo tempos e pessoas em função das necessidades concretas, distinguindo os bons desempenhos dos alunos e apoiando os que manifestam mais dificuldades, adaptando o ensino às características e necessidades individuais e promovendo a participação dos pais, mesmo nas estruturas de natureza pedagógica.

No domínio administrativo procurámos saber o que pensam os presidentes/directores sobre o grau de autonomia sentido relativamente ao recrutamento, contratação e reconversão do pessoal sobretudo quando estão em causa projectos específicos, a questão da formação e da avaliação e o incentivo para os bons desempenhos. Sendo a questão dos recursos humanos de crucial importância para as organizações, só com poder de decisão nesta matéria é possível às escolas intervirem de forma significativa na qualidade dos serviços que prestam à comunidade educativa.

No que diz respeito ao domínio da gestão financeira seleccionámos a capacidade de gerar receitas próprias, donativos e patrocínios, de gerir essas receitas, o orçamento e o fundo escolar, a capacidade de intervir na beneficiação/conservação do edifício, na contratação de empresas para a prestação de serviços específicos e na possibilidade de organizar o orçamento em função do ano escolar e não ano civil, como é habitual,

sobretudo nas rubricas mais significativas: pessoal, bens duradouros e material corrente. Sabendo da importância que as questões de ordem financeira representam para as escolas, das crescentes limitações que se têm vindo a sentir, sobretudo quando praticamente a totalidade do financiamento vem do orçamento da Região, se elas tiverem ao seu dispor os instrumentos necessários para gerar receitas e para as gerir em função das suas necessidades, essa será uma mais-valia importante para concretizar muitos dos projectos, das intervenções, das actividades que tornam a escola um espaço mais vivo, mais apelativo, com melhores condições de trabalho e de aprendizagem.

Relativamente ao domínio organizacional, pensámos nos aspectos que podem tornar a escola uma organização mais funcional, mais participativa, mais aberta à comunidade, definindo regras de funcionamento e criando estruturas que potenciem a rentabilização dos recursos existentes, envolvendo os diversos actores no processo educativo. Estruturas de gestão intermédia, composição do Conselho Pedagógico, regras de funcionamento da escola, organização e gestão de equipas envolvidas em projectos, reorganização dos departamentos curriculares, são áreas de intervenção que podem potenciar a obtenção de bons resultados.

Finalmente, no domínio curricular e apesar dos constrangimentos próprios da existência de um currículo nacional e de exames nacionais que orientam as aprendizagens para a obtenção de bons resultados escolares, procurámos averiguar a possibilidade de promover uma componente curricular local ou mesmo projectos curriculares próprios, de currículos adaptados e alternativos, de regimes especiais de matrícula, assim como da possibilidade de a escola organizar actividades de complemento curricular assim como apoios e complementos educativos para os alunos com dificuldades de aprendizagem. Parecem-nos ser estes os factores que melhor podem promover um melhor conhecimento da sua região, uma melhor integração da escola no seu meio, assim como a resposta para muitos dos problemas de abandono e insucesso escolar.

Abordadas ao pormenor e em separado as várias dimensões da autonomia (questões 2 a 7), achámos por bem na questão nº 8 e em jeito de esquema comparativo e de resumo, pedir que os respondentes estabelecessem uma hierarquia entre as seis dimensões da autonomia (de 1 – onde sentem haver menos autonomia, a 6 – onde sentem haver mais autonomia).

Na questão nº 9 pergunta-se a opinião sobre quais as áreas em que os respondentes acham que deve haver um reforço ou uma limitação da autonomia. Na

verdade, pode ter-se a sensação que a escola tem demasiada autonomia numa determinada área e entender-se que isso não é bom para o sistema e por isso ter-se preferência por que ela seja aqui limitada. Ou sentir-se que se tem autonomia suficiente e não se sentir necessidade de mais. Ou sentir-se que se tem pouco autonomia e desejar-se mais. Assim, se na pergunta 8 se pede que se estabeleça um *retrato* do modo como globalmente é percebida a autonomia na sua escola, a questão 9 pretende saber-se quais as áreas onde se gostaria de a ver reforçada e em que áreas se gostaria de a ver mais limitada.

Finalmente, nas questões 10 e 11 confrontam-se os respondentes com diversas formas de entender a autonomia, nos seus aspectos mais positivos ou vantajosos, mas também nos riscos que ela comporta, aspectos mais negativos ou criticáveis. É uma forma de saber a opinião que os presidentes/directores das escolas têm sobre a autonomia, se ela é vista como um instrumento de gestão estratégica da escola, com que virtualidades e com que riscos.

A partir deste questionário, e com base nos resultados obtidos, foi solicitada uma entrevista ao Director Regional de Administração Educativa, onde se procurou saber qual o entendimento que a tutela faz da autonomia, a razão da opção por um percurso regional nesta matéria, as eventuais vantagens de um modelo regional de administração e gestão das escolas, e recolher ainda uma apreciação sobre os resultados obtidos na aplicação do questionário aos presidentes/directores das escolas com ensino secundário da Região.

O questionário aplicado ao Director Regional de Educação, versando sobre as mesmas matérias que o aplicado aos presidentes/directores das escolas, permite-nos verificar em que medida as suas posições são coincidentes (ou não) sobre o modo como nas escolas se sente o exercício da autonomia.

9 – Os resultados

9.1 – Considerações preliminares

O questionário foi aplicado entre 13 e 30 de Outubro de 2008, tendo sido directamente contactados todos os presidentes/directores das escolas com ensino secundário, onde lhes foi explicado o objectivo do questionário, autorização da sua

aplicação por parte da Direcção Regional de Educação e garantia de confidencialidade das respostas.

Do total de 16 questionários enviados, foram recebidos e validados 14. Dos 2 em falta, um dos presidentes/directores recusou responder alegando “razões de ordem profissional” e o outro, após 3 contactos onde sempre garantiu o seu envio, acabou por não o fazer.

Dos 14 questionários recebidos, num deles não constam as respostas às questões do grupo 6 – Domínio Organizacional, um não responde à questão 5.9. e um outro não respondeu às questões 11.3, 11.4 e 11.6

Para tratamento dos dados e elaboração dos gráficos utilizámos o programa Excel, registando as escolhas/opções dos inquiridos na folha de cálculo. Esse registo fez-se em três etapas:

1 – Os questionários foram divididos em dois grupos separados: o Grupo A – constituído pelos presidentes/directores com menos de 8 anos de experiência no cargo, e o Grupo B – constituído pelos presidentes/directores com mais de 8 anos de experiência. O objectivo é saber se a experiência tem influência no modo como é sentida a autonomia da escola.

2 - Num segundo momento, apresentam-se os resultados globais onde consta o registo de todas as respostas por Grupo/questão, distribuídas pelos 4 níveis (1- sem autonomia; 2 – alguma autonomia; 3 – bastante autonomia; 4 – autonomia total).

3 – Finalmente esses resultados globais são sintetizados, agrupando as respostas em dois graus de autonomia: 1+2 (sem autonomia/alguma autonomia), 3+4 (bastante autonomia/autonomia total). Desta forma pretende-se que sejam mais evidentes as áreas onde se sente mais ou menos autonomia.

Assim, perante os resultados obtidos, numa primeira análise podemos constatar a enorme diversidade de respostas dadas à mesma questão. Se em algumas delas há um relativo consenso, outras há em que as respostas se distribuem pelos vários níveis considerados, prova que a autonomia se vai construindo fruto das várias dinâmicas e dos vários actores em causa.

O facto de haver para a mesma questão respostas que vão desde *sem autonomia* (nível 1) a *autonomia total* (nível 4) é prova da enorme diversidade com que a tomada de decisões se faz nas escolas (ver por exemplo resposta às questões 2.6, 4.5, 4.8, 5.9, 6.1, 7.4), da interpretação díspar dos poderes concedidos e como a autonomia se vai construindo e conquistando.

Assim, no que diz respeito aos grupos de questões que incidem sobre as várias áreas da autonomia (grupos 2 a 7), numa análise global à dispersão das respostas pelos 4 níveis de autonomia propostos, constatamos que em nenhuma das questões houve consenso, isto é, num total de 46 perguntas formuladas, em nenhuma delas houve concentração das catorze respostas (questionários recebidos) num mesmo nível, em muito poucas as respostas se concentraram em dois níveis, estando a esmagadora maioria distribuídas por três ou quatro dos níveis propostos.

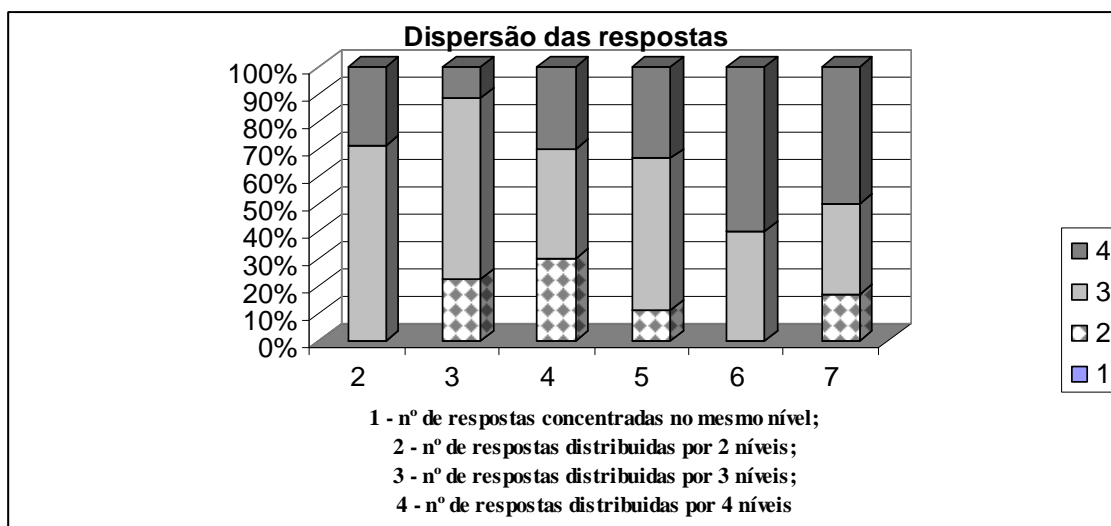


Gráfico 1

Concentração/dispersão das respostas

	1	2	3	4	Níveis
2	0	0	5	2	7
3	0	2	6	1	9
4	0	3	4	3	10
5	0	1	5	3	9
6	0	0	2	3	5
7	0	1	2	3	6
	0	7	24	15	46 Totais

Quadro 1

Em 7 das 46 questões propostas, as respostas distribuíram-se por 2 níveis, em 24 dessas questões as respostas distribuíram-se por 3 níveis e em 15 questões houve mesmo respostas distribuídas por todos os níveis de autonomia: quer dizer, perante a mesma questão (em 15 questões – 32,6% das 46 formuladas) encontramos respostas que variam entre a escola não ter autonomia e ter autonomia total. Se somarmos as questões com respostas distribuídas por três e quatro níveis, encontramos um total de 39, constituindo 84,7% do total.

Mas se atendermos ao facto de que em alguns casos apenas uma resposta se situa num nível, e se por isso a não considerarmos, mesmo assim, obtemos os seguintes resultados:

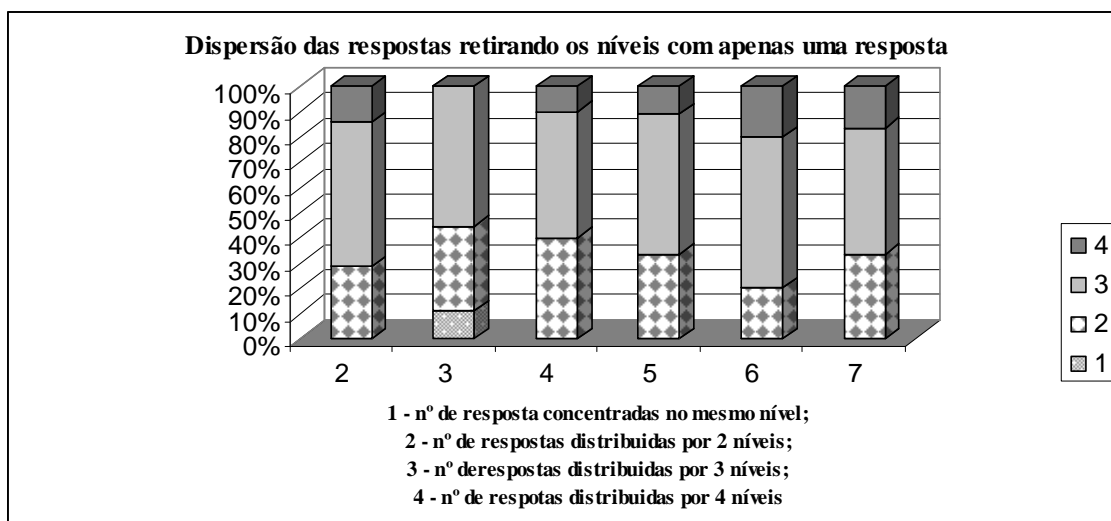


Gráfico 2

Concentração/dispersão das respostas retirando os níveis com apenas 1 resposta

	1	2	3	4	Níveis
2	0	2	4	1	7
3	1	3	5	0	9
4	0	4	5	1	10
5	0	3	5	1	9
6	0	1	3	1	5
7	0	2	3	1	6
	1	15	25	5	46 Totais

Quadro 2

Verificamos mesmo assim que em 25 das 46 questões, as respostas distribuem-se por 3 níveis (54,3%) e em 5 dispersam-se pelos 4 níveis (10,8%), fazendo um total de 65,2%.

Estes resultados parecem portanto indicar que estamos perante uma grande diversidade de formas e entendimentos do exercício da autonomia nas escolas, muitas serão por certo as *infidelidades normativas*, muitas são as práticas e muito grande é a margem de actuação e de decisão, dependendo certamente muito dos protagonistas e dos contextos das escolas.

9.2 - Análise dos resultados – questionários aplicados aos presidentes/directores

Questão 1:

Considerando que o questionário foi dirigido a Presidentes do Conselho Executivo/Directores de escolas com ensino secundário, e atendendo a que no desempenho de cargos desta natureza não é certamente indiferente ter ou não experiência, nesta primeira questão quisemos saber qual a dimensão temporal dessa experiência. Dos 14 que responderam, apenas 4 estão a cumprir o primeiro mandato no cargo.

1- Há quantos anos desempenha as funções de Presidente/Director? 1, 2, 2, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 15, 18, 20, 23

Obs.; Dentro da quadrícula constam os anos de experiência no desempenho do cargo de cada um dos inquiridos.

Quadro 3

Assim, relativamente à influência que o factor experiência pode ter no modo como se sente a autonomia na escola, os 14 questionários recebidos foram distribuídos da seguinte forma:

Grupo A – presidentes/directores com experiência no cargo até 8 anos (dois mandatos) – 6 questionários.

Grupo B – presidentes/directores com mais de 8 anos de experiência no cargo (mais de dois mandatos) – 8 questionários. Deste grupo, 5 têm entre 15 e 23 anos de experiência.

Partindo das respostas dadas pelos respondentes às questões dos grupos 2 a 7, obtemos os seguintes resultados:

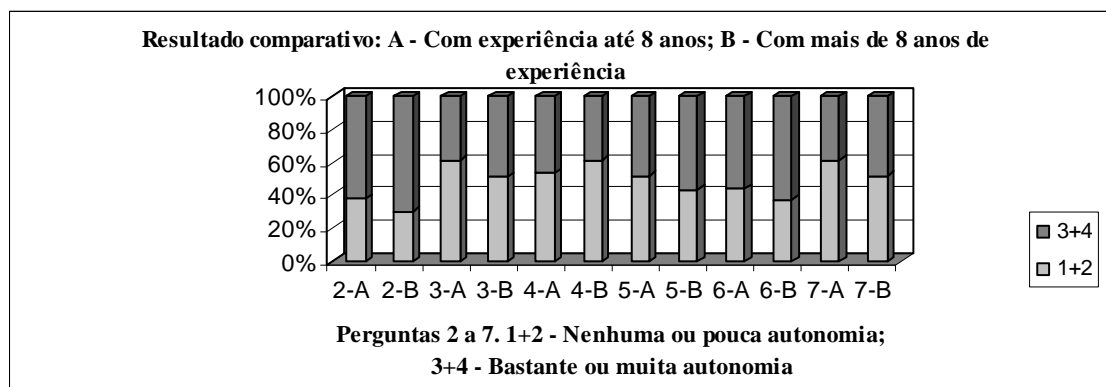


Gráfico 3

Este gráfico comparativo dos resultados globais obtidos a partir das respostas às questões 2 a 7 distribuídas por dois níveis (1+2 – Nenhuma ou pouca autonomia, 3+4 – bastante ou muita autonomia), parece indicar-nos que não há grandes variações no modo de sentir a autonomia na escola pelos dois grupos.

A considerarem-se as diferenças pontuais, de referir que nas respostas do grupo com mais experiência (grupo B) parece surgir uma ligeira tendência para ver a escola com mais autonomia nas áreas estratégica (questões 2.), pedagógica (questões 3.), gestão financeira (questões 5.), organizacional (questões 6.) e curricular (questões 7.). O grupo com menos experiência (grupo A) parece sentir a escola com mais autonomia no domínio administrativo (questões 4.).

Esta diferença pontual quanto à percepção da autonomia na escola, deve-se provavelmente ao facto de, com mais experiência, estes presidentes/directores conhecerem melhor o sistema e estarem mais disponíveis para assumir riscos e reivindicar um maior espaço de intervenção, nos vários domínios de decisão.

Questão 2:

Tomando como referência os quatro níveis propostos de autonomia, os resultados obtidos estão sempre distribuídos pelo menos por três destes níveis, havendo mesmo duas questões que receberam respostas nos quatro níveis. Portanto, uma grande diversidade no modo de sentir a autonomia das escolas no domínio estratégico.

Apesar desta diversidade, a grande maioria das respostas situa-se nos níveis 3 e 4, o que sugere a existência de uma grande margem de autonomia nas escolas sentida pelos seus presidentes/directores neste domínio.

Perante as questões colocadas, as respostas foram distribuídas da seguinte forma:

2 - No Domínio Estratégico, considera que a escola tem autonomia para:

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
2.1- Estabelecer critérios para receber e recrutar alunos fora da sua área de influência	9	3	2	
2.2- Estabelecer parcerias para estágios e formação de alunos		2	2	10
2.3- Definir a oferta formativa, abrindo e/ou extinguindo cursos		1	7	6
2.4 – Definir áreas prioritárias/Cursos para a Escola		1	5	8
2.5 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento e prestação de serviços	1	4	7	2
2.6 – Definir critérios e promover parcerias para apoios sociais a alunos carenciados	2	6	4	2
2.7 – Gerar receitas próprias		6	6	2

Obs: Os números dentro das quadrículas representam o total de respostas recebidas no nível

Quadro 4

Nas respostas à questão 2.1 vemos uma tendência para se considerar a escola sem autonomia para receber alunos fora da sua área de influência. Na verdade, as escolas não podem deixar de receber os alunos cuja morada lhes é próxima, mas desde que prescindam do apoio do transporte, na prática o aluno pode frequentar uma outra escola fora da sua área de residência, desde que tenha vaga. Porém a realidade regional diz-nos que apenas duas destas escolas têm poder atractivo suficiente para irem buscar alunos a qualquer ponto da ilha.

Também na questão 2.6 a tendência parece apontar para se sentir a escola com um défice de autonomia, pois os presidentes/directores não consideram ter grande capacidade de intervir na prestação de apoios sociais aos alunos (mesmo promovendo parcerias).

Nas restantes questões a opinião generalizada sugere que a escola dispõe de bastante ou muita autonomia para definir a sua oferta formativa (2.3 e 2.4), estabelecer parcerias para formação e prestação de serviços (2.2 e 2.5) e gerar receitas próprias (2.7)

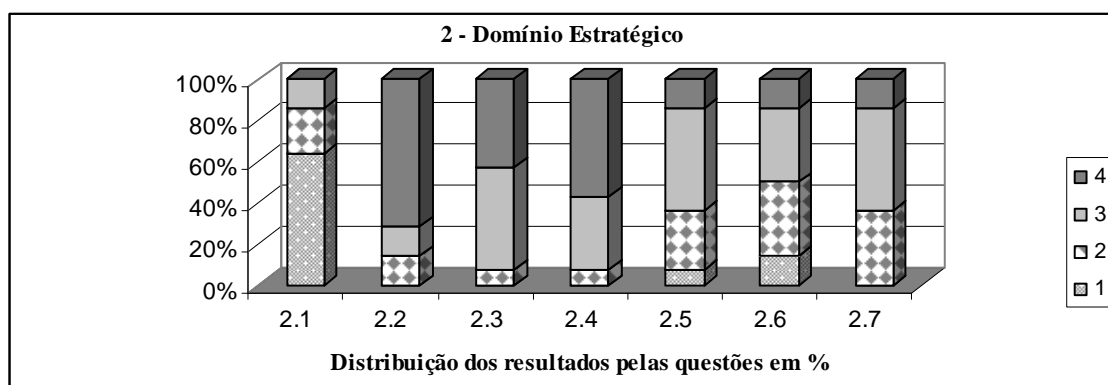


Gráfico 4

Na distribuição dos resultados pelos graus 1+2 (nenhuma ou pouca autonomia) e 3+4 (bastante ou muita autonomia) parece ser claro que no domínio estratégico os presidentes/directores consideram existir na escola uma grande margem de autonomia.

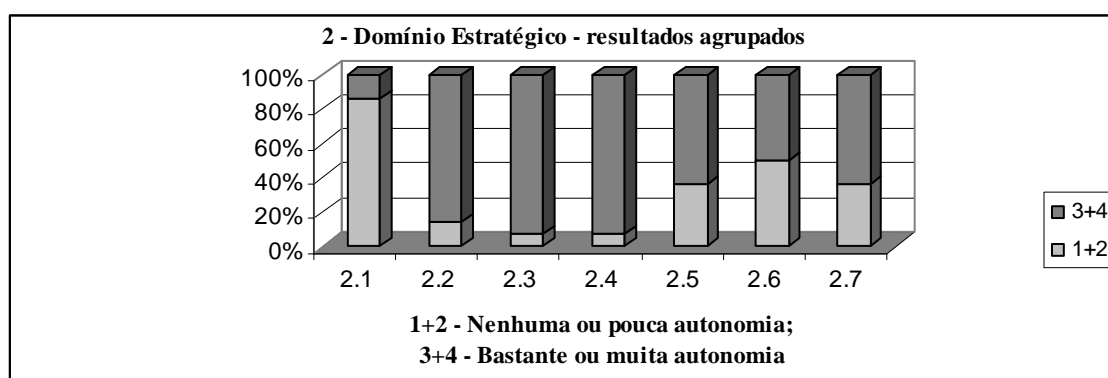


Gráfico5

Considerando a distribuição das respostas, poderemos inferir daqui que as escolas parecem ter ao seu dispor os mecanismos e as potencialidades necessárias para afirmarem a sua identidade, assumindo projectos diferenciadores e valorizadores dos contextos em que a escola se insere.

Questão 3:

Também no domínio pedagógico, a tendência geral indicia a existência nas escolas de um clima de bastante autonomia.

À excepção das questões 3.1, 3.2 e 3.5 cujas respostas se situam nos níveis 1 e 2, nas restantes questões vemos as respostas distribuídas pelos níveis mais elevados de autonomia.

3- No Domínio Pedagógico, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
3.1- Adaptar o calendário escolar, definindo interrupções, em função do Projecto Educativo da Escola	13	1		
3.2- Reforçar o crédito global de horas em função do Projecto Educativo da Escola	6	8		
3.3 - Implementar experiências pedagógicas inovadoras		6	7	1
3.4 - Formar equipas para objectivos específicos (apoios educativos, combate ao insucesso escolar, enriquecimento curricular, tempos livres...)		4	5	5
3.5 - Introduzir especificidades locais/regionais nos currículos	5	8	1	
3.6 – Definir os critérios de avaliação	1	4	3	6
3.7 – Incrementar medidas de discriminação positiva dos alunos		7	4	3
3.8 – Promover e organizar medidas de orientação educacional/vocacional		3	7	4
3.9 – Promover a participação dos pais nas estruturas pedagógicas da Escola		4	7	3

Obs: Os números nas quadrículas representam o total de respostas recebidas no nível

Quadro 5

A possibilidade de adaptação do calendário escolar (3.1), o reforço do crédito global de horas (3.2) e a possibilidade de introduzir especificidades locais/regionais nos currículos (3.5) surgem como as áreas onde se indicia a existência de pouca ou nenhuma autonomia. A implementação de projectos e formação de equipas de carácter pedagógico (3.4, 3.5), a promoção de medidas de orientação educacional/vocacional (3.8) e a promoção da participação dos pais nas estruturas pedagógicas da escola (3.9) parecem ser espaços de clara autonomia.

A questão 3.4 merece destaque pela distribuição dos resultados, onde 5 respostas consideram ter a escola autonomia total e 4 consideram haver na escola alguma autonomia.

A questão relativa à definição dos critérios de avaliação (3.6) que reúne respostas nos 4 níveis apresentados é também clara expressão da forma diferente como estas questões são encaradas pelas escolas.

Assim, à exceção da questão 3.1 onde se sente um amplo consenso, tal como, em menor grau, na questão 3.2, nas restantes verificamos uma dispersão das respostas por 3 dos quatro níveis propostos. Também aqui está bem presente a flexibilidade no modo de as escolas entenderem e seguirem o estipulado nos documentos normativos e exercerem a autonomia.

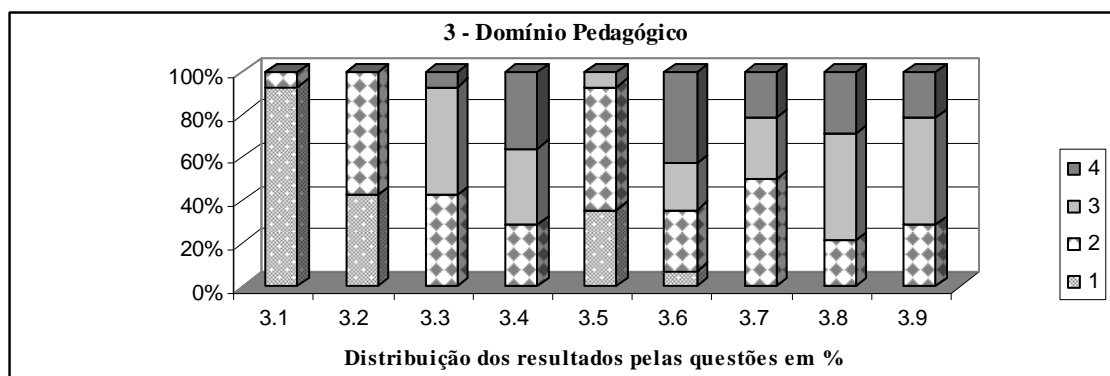


Gráfico 6

Agrupando os resultados obtidos verificamos mais facilmente a tendência para sentir menos autonomia nas questões 3.1, 3.2 e 3.5. Nas restantes questões constatamos a existência de um assinalável sentimento de autonomia.

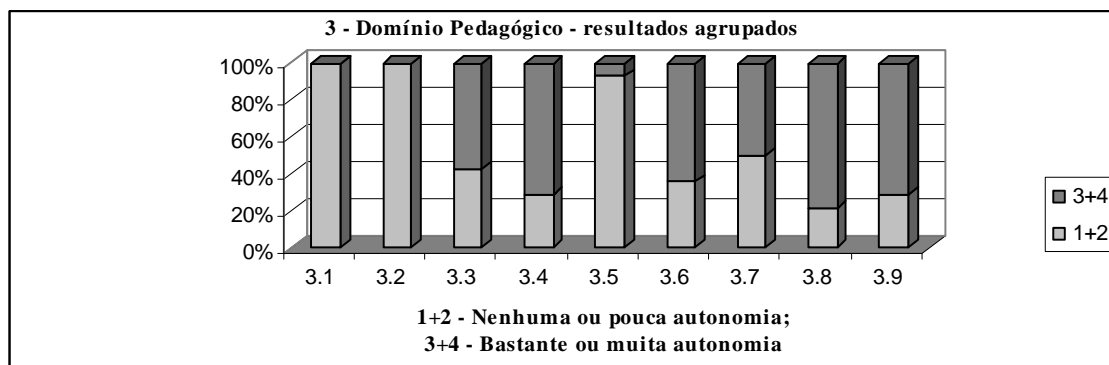


Gráfico 7

Também no domínio pedagógico nos parece que existe nas escolas um relativo espaço de intervenção, sendo bem significativa a margem de autonomia sentida, permitindo-lhes encontrar respostas dirigidas aos problemas por elas sentidas nestas matérias, nomeadamente no domínio da avaliação, da orientação escolar e vocacional e na implementação de medidas de apoios educativos e experiências inovadoras.

Questão 4:

Do conjunto das questões colocadas, em apenas três encontramos um relativo consenso (4.2, 4.10 e 4.11) verificando-se a distribuição das respostas por dois níveis. Nas restantes encontramos em quatro delas respostas distribuídas por três níveis (4.1, 4.3, 4.7 e 4.9) e nas restantes três (4.5, 4.6 e 4.8) dispersão de respostas pelos 4 níveis propostos.

A tendência das respostas nesta questão aponta para a existência de pouca autonomia.

4 -No Domínio Administrativo, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
4.1- Recrutar pessoal docente para lugares vagos/substituições	11	2	1	
4.2- Definir as características do pessoal a recrutar em função dos projectos específicos da escola	8	6		
4.3- Definir a formação para o pessoal docente/não docente		4	6	4
4.5- Criar incentivos para os bons desempenhos	3	7	1	3
4.6- Propor a reconversão profissional por inadaptação ou necessidade	1	7	4	2
4.7 – Renovar ou cessar os contratos do pessoal não pertencente aos quadros	5	6	3	
4.8 – Contratar formadores para Cursos específicos (por ex: CEF's)	2	2	5	5
4.9 – Proceder disciplinarmente sobre o pessoal docente/não docente		3	6	5
4.10 – Avaliar o pessoal docente/não docente			7	7
4.11 – Propor e co-organizar mudanças funcionais de pessoal entre instituições públicas locais	9	5		

Obs: Os números nas quadrículas representam o total de respostas recebidas no nível

Quadro 6

No domínio administrativo, podemos constatar à partida a existência de áreas de muito reduzida autonomia e outras com autonomia considerável. Assim, nas questões mais ligadas ao recrutamento/contratação/mobilidade de pessoal (4.1, 4.2, 4.5, 4.6, 4.7 e 4.11) a autonomia é praticamente inexistente ou demasiado limitada. Por outro lado, nas áreas da formação (4.3), na contratação de formadores (4.8), nas medidas de carácter disciplinar e avaliação (4.9 e 4.10), a imagem transmitida pelos presidentes/directores é que se sente nas escolas bastante margem de autonomia.

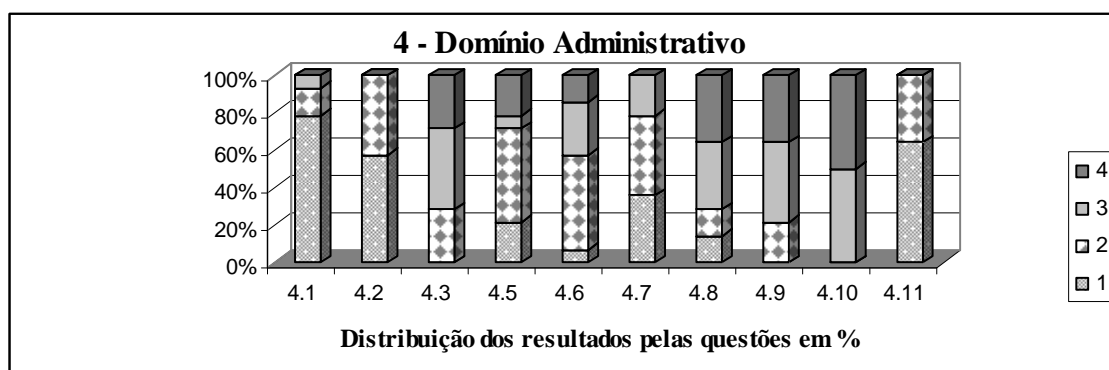


Gráfico 8

A partir da observação do gráfico, tornam-se mais evidentes os domínios onde parece existir uma margem muito significativa de autonomia e aquelas onde ela praticamente não existe.

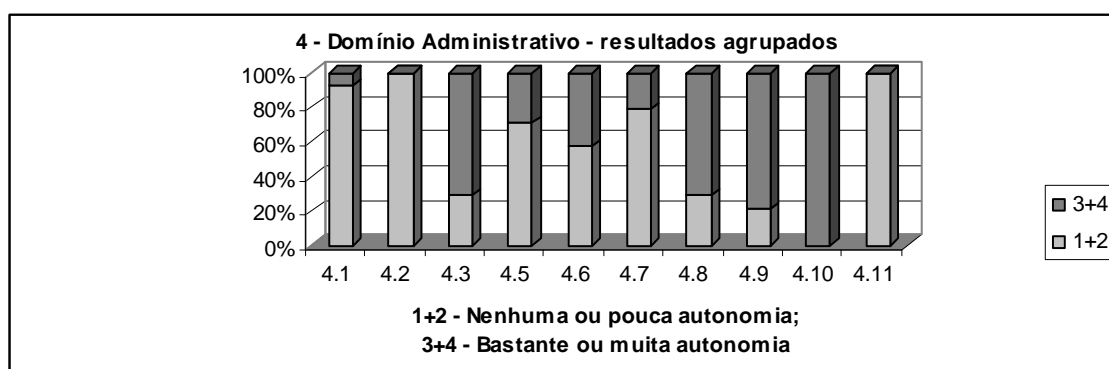


Gráfico 9

Daqui poderemos inferir que no domínio administrativo muitas são as limitações e restrições sentidas, sobretudo no que diz respeito ao recrutamento, contratação e reconversão/mobilização de pessoal, onde o espaço de intervenção da escola é praticamente inexistente. Porém, há espaço amplo de autonomia nos aspectos relativos à formação, avaliação e procedimentos disciplinares. Não sendo da escola a responsabilidade de lá colocar o pessoal, ela dispõe porém de mecanismos de controlo que podem melhorar/valorizar/penalizar o seu desempenho.

Questão 5:

Neste grupo de questões, em apenas numa delas vemos uma concentração de respostas em dois níveis (5.2). Nas restantes, em cinco delas vemos respostas distribuídas por 3 dos níveis propostos e nas três restantes, as respostas distribuem-se pelos 4 níveis (5.6, 5.8 e 5.9)

Sendo o domínio da gestão financeira uma das áreas mais sensíveis das escolas, quer porque os recursos nunca são os desejáveis, quer pelo rigor que é necessário na sua utilização devido às normas de natureza contabilística a cumprir, quer ainda pelo carácter técnico desta área, podemos apesar disso verificar que a apreciação geral feita pelos presidentes/directores vai no sentido de se sentir nas escolas um clima de autonomia.

5 - No Domínio da Gestão Financeira, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4	
5.1- Gerar receitas próprias com o aluguer de espaços e equipamentos			3	4	7
5.2- Alienar/vender bens/equipamentos não necessários	11	3			
5.3 - Proceder a obras de beneficiação/conservação do edifício escolar			9	4	1
5.4- Angariar donativos e patrocínios			1	6	7
5.5- Gerir as receitas próprias			7	4	3
5.6- Gerir o orçamento	1	6	5	2	
5.7 – Gerir receitas do Fundo Escolar			5	6	3
5.8- Contratar empresas para prestação de serviços (vigilância, limpeza...)	1	3	6	4	
5.9 – Organizar a receita e a despesa por ano escolar e por três rubricas essenciais: pessoal, bens duradouros e material corrente	2	7	2	2	

Obs: Os números nas quadrículas representam o total de respostas recebidas no nível

Quadro 7

Das 9 questões colocadas, apenas numa existe um consenso claro relativamente à falta de autonomia (5.2). Nas restantes, a distribuição das respostas oscila entre os níveis 2 e o 4. Mais uma vez, uma grande dispersão de resultados. Espaços apreciados como sendo de franca autonomia são a possibilidade de gerar receitas próprias rentabilizando espaços e equipamentos (5.1), angariação de donativos/patrocínios (5.4), gerir o fundo escolar (5.7) e a contratação de empresas para prestação de serviços (5.8).

Nas restantes questões – obras no edifício (5.3), gerir receitas próprias (5.5), gerir o orçamento (5.6) e a organização das despesas nas rubricas referidas por ano escola e não por ano civil (5.9) – o sentimento, embora não seja de clara autonomia é porém de existência de uma autonomia considerável.

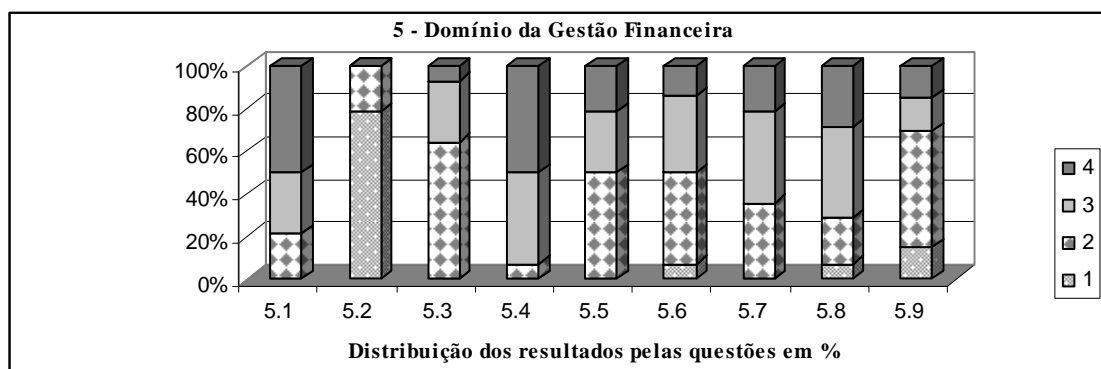


Gráfico 10

No gráfico que a seguir se apresenta resulta claro que nesta área o grupo de inquiridos se divide muito em muitas questões, embora com uma ligeira tendência para considerarem a escola com autonomia.

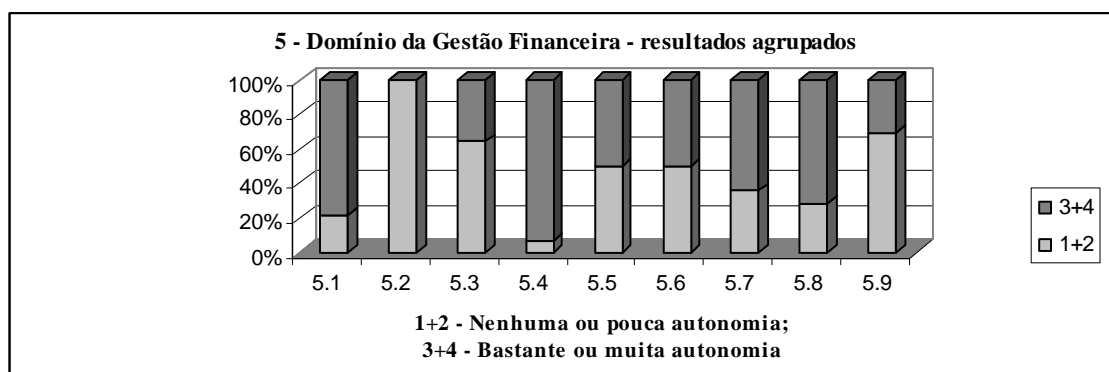


Gráfico 11

Do elenco de respostas obtidas às questões propostas, não resulta por isso, assim tão clara, a vulgarmente referida falta de autonomia no domínio financeiro. Na verdade, apesar de alguns constrangimentos, os presidentes/directores consideram que nos domínios fundamentais, há amplo espaço de autonomia, reconhecendo possuírem competências no que diz respeito à rentabilização dos recursos e à gestão do orçamento disponível.

Questão 6:

Em nenhuma das questões colocadas neste grupo se verifica consenso nas respostas. Ainda assim, a definição das regras de funcionamento da escola (6.3) congrega o maior número de respostas nos níveis 3 e 4, situando as escolas num nível de bastante/muita autonomia. Nas restantes questões, a criação de novas estruturas de gestão intermédia (6.1) recolhe uma distribuição equilibrada das respostas, entre o nível 1 (sem autonomia) até ao nível 4 (autonomia total). Também na definição da composição do Conselho Pedagógico (6.2) e na organização dos Departamentos Curriculares (6.4), a tendência vai no sentido de haver respostas muito díspares, não se ficando com uma ideia clara em relação ao modo como as escolas sentem o exercício da autonomia nesta área. Na organização e gestão do tempo das equipas envolvidas em projectos, sente-se uma tendência clara para considerarem a escola com ampla margem de autonomia.

6 - No Domínio Organizacional, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
6.1- Criar novas estruturas de gestão intermédia	4	3	2	4
6.2 – Definir a composição do Conselho Pedagógico	1	5	2	5
6.3 – Definir as regras de funcionamento da Escola		1	7	5
6.4 – Organizar os departamentos curriculares em função das características da escola	3	5	4	1
6.5 - Organizar e gerir o tempo de equipas para gestão de projectos		4	5	4

Obs: Os números nas quadrículas representam o total de respostas recebidas no nível

Quadro 8

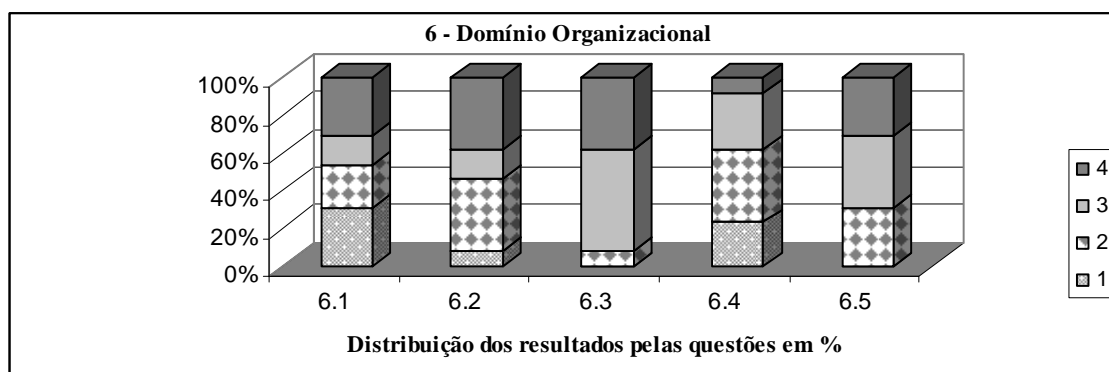


Gráfico 12

No gráfico seguinte podemos ver destacada, pela existência de autonomia, a questão 6.3. e também a 6.5. Nas restantes é notória a diversidade das respostas.

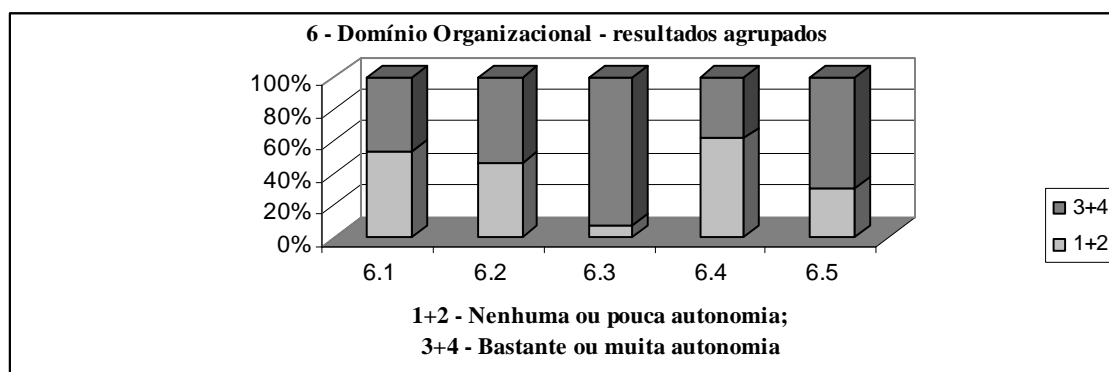


Gráfico 13

Apesar da tendência para a existência de autonomia, é também aqui bem evidente a diferença de entendimento relativamente àquilo que é ou não competência das escolas. A criação de novas estruturas de gestão e a organização dos Departamentos Curriculares tanto podem ser vistos como espaços onde a escola não tem autonomia como espaços onde ela tem autonomia total.

Questão 7:

Igualmente no domínio curricular a dispersão dos resultados é evidente, sobretudo nas questões ligadas à implementação de projectos curriculares próprios, currículos adaptados/alternativos e regimes excepcionais de frequência/matricula (7.2, 7.4 e 7.5), com respostas a variar entre *sem autonomia* e *autonomia total*, embora com tendência para a falta de autonomia. Se na promoção de uma componente curricular local as escolas sentem não ter autonomia (7.1), tal não acontece no que diz respeito às actividades de enriquecimento curricular (7.3) e na organização de apoios e complementos educativos (7.6) onde se sente uma autonomia clara.

7 - No Domínio Curricular, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
7.1 – Promover uma componente curricular local	6	8		
7.2 – Implementar projectos curriculares próprios, tendo em conta as orientações nacionais e os interesses dos alunos	3	8	2	1
7.3 – Promover actividades de enriquecimento curricular		1	4	9
7.4 – Autorizar currículos adaptados e alternativos	4	4	4	2
7.5 – Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula	6	4	3	1
7.6 – Organizar apoios e complementos educativos para alunos com dificuldades de aprendizagem		3	5	6

Obs: Os números nas quadrículas representam o total de respostas recebidas no nível

Quadro 9

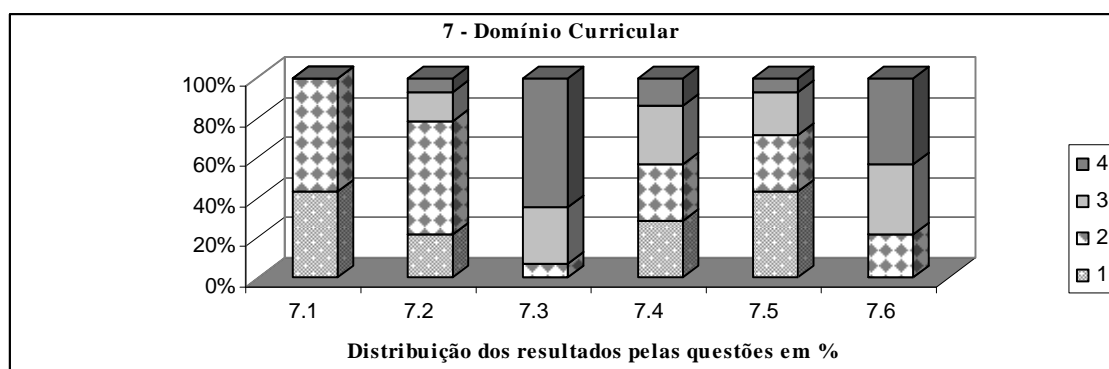


Gráfico 14

Agrupando os resultados obtidos verificamos que no domínio curricular o sentimento generalizado é que as escolas não sentem ter autonomia, à excepção das questões 7.3 (actividades de enriquecimento curricular) e 7.6 (apoios e complementos educativos). A definição de um currículo nacional sujeito a exames nacionais com peso

determinante no ingresso no ensino superior tem obviamente como consequência uma limitada margem de intervenção por parte das escolas.

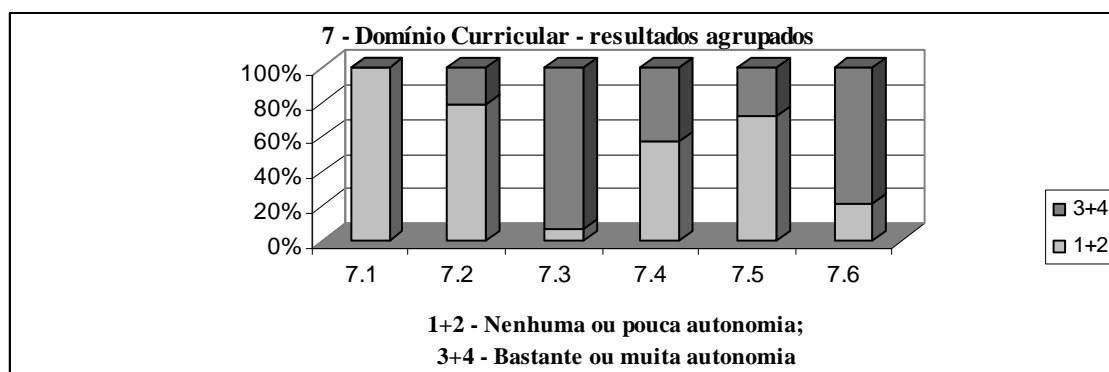


Gráfico 15

Domínio onde claramente as escolas sentem falta de autonomia, salvam-se as actividades de enriquecimento curricular e os apoios e complementos educativos onde os presidentes/directores reconhecem ter a escola grande espaço de intervenção/acção.

Perante estes resultados e em jeito de conclusão, se agruparmos o número total das respostas nestas 6 áreas de autonomia em análise por dois níveis (1+2 – Nenhuma ou pouca autonomia, 3+4 - bastante ou muita autonomia), encontramos os seguintes resultados:

Grupos de questões	1)	2)	3)
		1+2	3+4
2		2	5
3		3	6
4		6	4
5		4	5
6		2	3
7		4	2

- 1) – Grupos de questões; 2) - Nº de respostas maioritariamente situadas nos níveis 1 e 2; 3) - Nº de respostas maioritariamente situadas nos níveis 3 e 4.

Quadro 10

Resulta daqui que as áreas da autonomia cujas respostas se situam mais nos níveis 1 e 2 (nenhuma ou pouca autonomia) são os domínios curricular e administrativo (questões dos grupos 7 e 4). Por outro lado, onde os inquiridos sentem existir mais

autonomia (níveis 3 e 4) são no domínio estratégico, pedagógico, organizacional e financeiro (questões dos grupos 2, 3, 6 e 5, respectivamente).

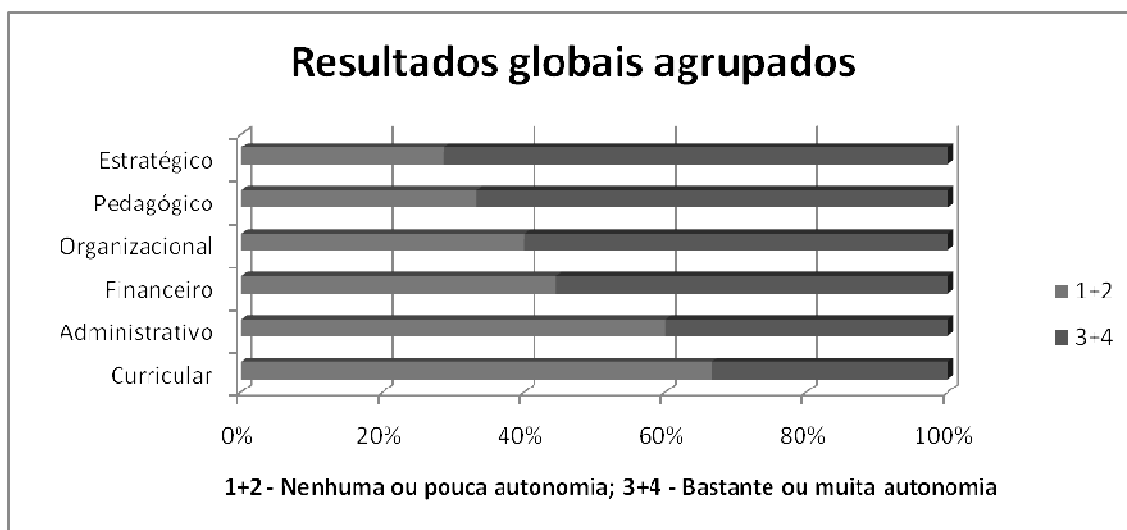


Gráfico 16

Questão 8:

Procurando obter uma apreciação mais global relativamente ao modo como os inquiridos sentem a autonomia nas suas escolas, na hierarquia estabelecida a partir das suas respostas resultou bastante claro que se os domínios curricular e financeiro foram identificados como aqueles onde se sente menos autonomia, já os domínios estratégico e organizacional foram identificados como as áreas mais autónomas. Os domínios administrativo e pedagógico ocupam as posições intermédias.

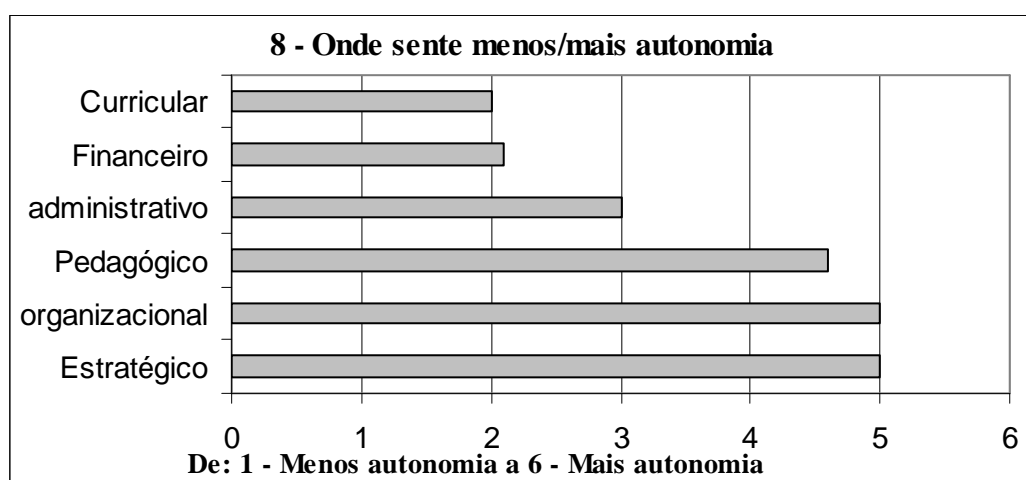


Gráfico 17

Considerando os resultados obtidos nas questões colocadas (grupos 2 a 7) e os resultados obtidos nesta questão 8 onde se pretendia que os inquiridos estabelecessem

uma hierarquia entre as várias áreas da autonomia, verificamos que tanto num caso como no outro, a área curricular aparece como aquela onde se sente menos autonomia e a área estratégica como aquela onde as escolas gozam de mais autonomia. As restantes áreas ficam distribuídas da seguinte forma (de menos para mais autonomia): domínios financeiro, administrativo, pedagógico e organizacional.

Questão 9:

Se na questão anterior se pretendia averiguar a percepção dos presidentes/directores sobre a realidade sentida nas escolas, agora pretendia-se saber se eles achariam bem haver um reforço ou uma limitação da autonomia que sentem existir.

Quanto às áreas identificadas como aquelas onde se entende necessário haver um reforço da autonomia, dos 14 questionários recebidos, 10 referem as áreas financeira e curricular, 7 referem as áreas administrativa e organizacional e 4 as áreas estratégica e pedagógica.

9. – De entre estas áreas da autonomia:

9.1 – Em quais delas acha que deve haver um efectivo **reforço** da autonomia? (ordene de *necessidade de mais autonomia para menos autonomia*)

3222	Domínio Estratégico	1416121111	Domínio Financeiro
6331	Domínio Pedagógico	3241316	Domínio Organizacional
1453124	Domínio Administrativo	2151243253	Domínio Curricular

(obs.: os números na quadrícula indicam a ordem hierárquica em que a respectiva área de autonomia foi indicada)

Quadro 11

Assim, o domínio financeiro surge como aquele onde se reivindica maior autonomia, seguido do curricular, o administrativo e o organizacional e finalmente o estratégico e pedagógico.

Relativamente à questão 9.2, onde se perguntava se deveria haver limitações da autonomia concedida às escolas, apenas 3 inquiridos referem alguma área – 2 referem apenas uma e um refere duas áreas. Os restantes, ou não identificam nenhuma, ou referem que as *limitações que existem já são suficientes*.

9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma **limitação** da autonomia concedida? (ordene de *necessidade de mais limitação para menos limitação* da autonomia)

	Domínio Estratégico	1	Domínio Financeiro
	Domínio Pedagógico	2	Domínio Organizacional
1	Domínio Administrativo	1	Domínio Curricular

Quadro 12

Depreende-se daqui que os presidentes/directores das escolas estão mais interessados em reivindicar mais autonomia para as escolas do que verem limitada a que já existe. Curiosamente, as áreas financeira, curricular e administrativa, identificadas como aquelas onde deveria haver limitações à autonomia existente (uma resposta cada), são também aquelas onde os inquiridos sentem haver menos autonomia. Mas daqui nada se pode concluir dada a manifesta ausência de respostas a esta questão.

Porém, embora deste limitado número de respostas não se possa inferir nenhuma tendência, permite pelo menos pensar que em certas áreas de decisão é sentido por alguns (poucos) como mais seguro haver determinações superiores que ilibem de responsabilidade quem decide nas escolas. E as áreas financeira, administrativa e curricular são claramente as mais sensíveis e onde é mais difícil de concretizar a autonomia.

Questão 10:

As questões do grupo 10 foram pensadas para averiguar o modo como os presidentes/directores entendem a autonomia. No fundo, havendo muitos juízos de valor sobre o exercício da autonomia, as suas potencialidades mas também fragilidades, pretendia-se saber como é que estes decisores se posicionam face a algumas afirmações usualmente associadas a aspectos mais positivos ou mais negativos da autonomia.

E sendo a autonomia das escolas o grande instrumento colocado à disposição das comunidades educativas para se organizarem e gerirem estrategicamente a escola em função da sua realidade envolvente, não deixa de ser de crucial importância saber como o presidente/directora da escola se posiciona face a este assunto.

Assim, nas afirmações de carácter mais positivo, há um consenso generalizado em relação às afirmações propostas, à excepção da questão 10. 2 (a autonomia produz mais qualidade devido à maior competitividade entre Escolas) onde as posições se dividiram, havendo metade dos inquiridos a concordar e a restante metade a discordar. Relativamente às restantes questões, a concordância é general.

	Concordo	Discordo
10 - Considera que a autonomia:		
10.1- Atribuindo poderes às escolas, contribui para o seu bom desempenho	14	
10.2- Produz mais qualidade devido à maior competitividade entre Escolas	7	7
10.3 – Envolvendo a comunidade, contribui para uma maior responsabilização de todos os intervenientes no processo educativo	13	1
10.4 – Dá às escolas uma identidade própria	14	
10.5 - É uma forma de garantir o serviço público de educação, mais próximo e mais adequado às populações	14	
10.6 – Serve para encontrar soluções específicas para os interesses e necessidades dos alunos de uma escola em concreto	14	

Quadro 13

A autonomia parece ser vista pela generalidade dos inquiridos como um potencial a desenvolver, pois ela permite que cada escola ganhe identidade própria, respondendo de forma mais eficaz aos problemas do meio onde se insere, mais aberta à comunidade que nela deve participar, e oferecendo um serviço público de educação com qualidade, mais próximo e mais adequado às populações que serve.

Questão 11:

Neste grupo de questões pretendeu-se confrontar os presidentes/directores com afirmações de carácter mais negativo ou de risco relativamente à autonomia e aqui as opiniões divergem bastante pois não há questões que reúnam respostas consensuais.

	Concordo	Discordo
11 – Para si a autonomia:		
11.1 - Introduz desigualdades e arbitrariedades no sistema de ensino	3	11
11.2 - É mera retórica legislativa e política, muito longe da prática efectiva	8	6
11.3 - É uma forma de o Estado <i>aligeirar</i> as suas responsabilidades	4	9
11.4 - É uma forma de desresponsabilização do Estado face ao serviço público de educação	3	10
11.5 - Só haverá verdadeira autonomia quando a escola tiver controlo sobre a selecção de pessoal e orçamento	10	4
11.6 - As escolas devem obedecer a normas claras, superiormente definidas, para que todos possam saber qual a forma correcta de agir/decidir	4	9

Quadro 14

Observando os resultados obtidos poderemos verificar que estamos perante respostas que parecem evidenciar uma crítica, alguma desconfiança em relação à

autonomia das escolas. Na verdade, para uma maioria a autonomia é mera retórica política (11.2), pois só haverá efectiva autonomia quando as escolas controlarem a selecção de pessoal e o orçamento (11.5). E embora em minoria, um grupo significativo de inquiridos acha que a autonomia introduz desigualdades e arbitrariedades no sistema de ensino (11.1), é forma de o Estado aligeirar as suas responsabilidades não cumprindo o serviço público de educação (11.3 e 11.4), devendo a escola obedecer a normas claras definidas superiormente (11.6).

É certamente a reacção a um discurso político e aos normativos legais que nem sempre se vêem concretizado nas práticas, mas também sintoma de algum receio em assumir em pleno as responsabilidades que a autonomia determina.

9.2.1 - Análise dos resultados: Conclusões

Perante a análise dos resultados que se apresentou a partir dos questionários aplicados aos presidentes/directores das escolas com ensino secundário, podemos estabelecer o seguinte quadro de conclusões:

1 – Os 14 inquiridos têm uma média de 10 anos de experiência no desempenho do cargo, sendo que entre eles, apenas 4 estão a cumprir o seu primeiro mandato e 5 têm experiência superior a 15 anos, o que evidencia lideranças fortes, mas também, eventualmente, alguma falta de renovação dos quadros do topo de hierarquia das escolas.

2 – Embora não haja diferenças muito significativas, os presidentes/directores com mais experiência vêem a escola como mais autónoma, evidenciando certamente mais propensão a correr riscos e a reivindicar mais espaço de intervenção.

3 – Há uma grande dispersão das respostas pelos quatro níveis de autonomia propostos, registando-se em mais de dois terços das respostas dispersão por 3 ou 4 dos níveis, o que evidencia uma grande margem de liberdade das escolas na tomada de decisões, mas certamente também alguma (?) infidelidade normativa.

4 – Os domínios Estratégico, Organizacional e Pedagógico surgem como aqueles onde os presidentes/directores sentem existir mais autonomia.

5 – Os domínios Curricular, Financeiro e Administrativo são aqueles onde sentem existir menos autonomia.

6 – Os domínios onde gostariam de ver reforçada a autonomia são os Domínios Financeiro e Curricular, seguidos dos Domínios Administrativo e Organizacional.

7 – Os inquiridos consideram que a autonomia das escolas não deve ser limitada em nenhuma das áreas propostas.

8 – Há um amplo consenso relativamente às vantagens da autonomia para as escolas.

9 - Para um número significativo de inquiridos a autonomia está também associada a aspectos negativos (é retórica política, só haverá autonomia quando as escolas controlarem a selecção de pessoal e o orçamento).

10 – Os presidentes/directores das escolas com ensino secundário da Região Autónoma da Madeira parecem considerar que globalmente as escolas são bastante autónomas. Mas sendo a autonomia um processo, uma conquista, não deixam de continuar a reivindicar mais espaço de autonomia, recusando limitações à que já possuem.

11 – Podemos assim concluir que globalmente as escolas com ensino secundário dispõem de espaço de autonomia suficiente para implementar uma verdadeira gestão estratégica ao serviço dos interesses específicos das comunidades onde se inserem, podendo elas levar à prática Projectos Educativos ambiciosos e diferenciadores.

9.3 – A DRAE perante a autonomia

Na posse destes resultados, e sabendo-se agora com maior evidência que muitas são as práticas e diversos os modos de entender e implementar o modelo legal de autonomia nas escolas da Região, procurou-se saber, na entrevista solicitada ao Director Regional de Administração Educativa, quais as especificidades do modelo regional de administração e gestão das escolas, quais as eventuais vantagens e qual a percepção que a Administração Educativa tem relativamente ao modo como esse modelo está a ser implementado, nomeadamente as suas eventuais fragilidades.

Após um primeiro contacto por telefone, onde foram apresentados os objectivos e o âmbito do estudo a desenvolver, ficou acordado que, para salvaguarda de um maior rigor nas respostas a dar às questões, seria enviado previamente o guião da entrevista. Foi solicitado também o preenchimento de um questionário, idêntico ao aplicado aos presidentes/directores das escolas, de forma a tornar possível um confronto entre as percepções de quem está no terreno e tem necessidade de tomar decisões no contexto do modelo de administração e gestão em vigor, e a percepção que o organismo político que

tutela as escolas tem das potencialidades desse mesmo modelo e do modo como ele está e pode ser aplicado.

9.3.1 – A entrevista

Embora ficasse acordado inicialmente que a recolha das respostas às questões enviadas seria feita presencialmente em data a acordar, foi depois marcada uma reunião para o dia 7 de Janeiro, pelas 15 horas, nas instalações da Direcção Regional de Administração Educativa, onde foram entregues as respostas já escritas, assim como o questionário anteriormente enviado.

A opção pelas respostas já escritas foi justificada pelo facto de assim se garantir um maior rigor e fiabilidade de pensamento, possibilitando respostas mais reflectidas sobre o assunto em questão, que naturalmente exige análise ponderada.

Assim, a entrevista baseou-se em 7 questões (ver anexo 9), incidindo em 3 núcleos temáticos: No primeiro, procurou-se saber quais as razões da aposta num modelo regional de administração e gestão das escolas e da não aplicação na Região dos contratos de autonomia e agrupamentos de escola (questões 1, 2 e 3); no segundo procurou saber-se qual o entendimento e percepção que a Administração Educativa tem do modo como o modelo está a ser implementado, nomeadamente nas suas potencialidades e limitações (questões 4, 5 e 6); finalmente, um terceiro núcleo temático onde se procurou recolher um comentário sobre os resultados do questionário aplicado aos presidentes/directores das escolas (questões 7.1 e 7.2).

Relativamente ao primeiro núcleo temático, das respostas dadas às questões propostas realça-se a importância atribuída pelo entrevistado ao projecto educativo e ao Conselho da Comunidade Educativa, às estruturas de gestão intermédia, ao crédito global de horas, à especificidade do conselho pedagógico e ao fundo escolar, como factores diferenciadores e potenciadores de *boas práticas desde que os actores privilegiem o projecto educativo, o regulamento interno e o plano anual de escola como instrumentos de um processo de autonomia numa realidade socialmente construída.*

O crédito global de horas atribuído à escola em função da sua dimensão e diversidade formativa e por ela livremente gerido, permite a implementação de outras estruturas organizativas além das legalmente previstas, facultando às escolas os meios

para se organizarem de forma mais flexível em função das suas características e dos seus projectos.

Também em matéria de gestão financeira, a criação do fundo escolar, constituído por receitas do orçamento e pelas receitas próprias da escola, é um instrumento que garante grande flexibilidade na utilização dos recursos financeiros nele consagrados, podendo ser utilizados, com autonomia administrativa e financeira, nas mais variadas actividades⁸⁴.

O Conselho da Comunidade Educativa é referido pelo entrevistado como o órgão responsável pela definição das políticas de cada escola e onde se vêem consagrados os princípios de democraticidade, participação e intervenção comunitária, depreendendo-se da resposta à primeira questão a ideia de que se a autonomia das escolas não tem ido mais longe e não é ainda uma realidade construída em muitas escolas, não o será tanto por culpa do modelo mas mais devido às dinâmicas (ou falta delas) dos actores envolvidos em cada escola.

A opção por não contemplar no modelo regional de administração e gestão os agrupamentos de escolas, justifica-se pela *valorização da individualidade de cada estabelecimento de ensino em sede do seu projecto educativo*, por oposição ao *cariz administrativo* dos agrupamentos.

A opção por não se implementarem aqui os contratos de autonomia prende-se com um entendimento diferente do que se considera ser a autonomia, pois segundo o entrevistado, *a autonomia não se contratualiza constituindo antes um instrumento assente num poder reconhecido à escola de tomar decisões* nos vários domínios. Sendo um poder reconhecido à escola, ele deve ser exercido livremente pela escola e não sujeito a qualquer tipo de limitação contratual.

No segundo núcleo temático (questões 4, 5 e 6) o entrevistado salienta a necessidade de os vários actores envolvidos na escola ganharem *consciência crescente*

⁸⁴ “O fundo escolar destina-se a administrar e a fazer face aos encargos com: *a)* O funcionamento de refeitórios, bufetes, papelarias, reprografias e serviços similares; *b)* A execução das políticas de acção social escolar e aplicação do regime de auxílios económicos directos; *c)* A aquisição de livros e outro material escolar destinado aos projectos educativos aprovados pela escola; *d)* A aquisição de materiais, mobiliário e equipamentos escolares; *e)* A realização de obras de conservação e beneficiação das infra-estruturas escolares; *f)* A realização de actividades de formação incluídas no projecto educativo aprovado pela escola; *g)* Outras despesas que por lei lhe venham a ser atribuídas, desde que salvaguardadas as devidas contrapartidas financeiras.” Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, art. 32º, nº 1.

dos instrumentos que estão postos à sua disposição com vista a promover boas práticas e que imprimam novas dinâmicas, depreendendo-se daqui que nem sempre isso acontece, salvaguardando-se porém o facto de que todos estes actores têm ao seu dispor um potencial de possibilidades que deve ser explorado, pois só com estas dinâmicas locais é possível promover um serviço público de educação de qualidade. Os instrumentos existem, há um potencial a explorar, faltará por vezes a vontade e o envolvimento mais activo dos vários actores. Na verdade, embora seja visível a autonomia das escolas nos seus vários domínios, *essa autonomia mesma não tem sido potencializada pela escola porque não exerce cabalmente as competências previstas por Lei que lhe estão conferidas*.

Mas segundo o entrevistado, a forma algo tímida como o Conselho da Comunidade Educativa tem exercido as suas funções, agravada pela falta de cultura de participação e envolvimento da comunidade na vida da escola, não tem permitido que este órgão assuma nas escolas a sua verdadeira função, limitando-se na maioria dos casos a ser um órgão de existência formal sem grande impacto na vida das escolas⁸⁵. Fazer com que a escola deixe de ser um feudo de professores e que o Conselho da Comunidade Educativa se assuma como o órgão de direcção das escolas fomentando-se uma efectiva participação de toda a comunidade educativa, é o grande desafio que os diversos actores têm pela frente.

Finalmente, no terceiro núcleo temático e num comentário à grande dispersão das respostas, a justificação estará segundo o entrevistado nas *diferentes percepções das escolas do regime legal de autonomia*. Porém, estes diferentes olhares, nem sempre terão como referência *o regime legal existente*, o que consubstancia a existência de *infidelidades normativas*, quer porque nuns casos se assumem responsabilidades muito para além do que por lei é permitido às escolas, quer porque, noutros casos, não se assumem em plenitude todos os poderes e potencialidades consignados na lei.

Numa apreciação geral aos resultados do questionário aplicado aos presidentes/directores das escolas, o entrevistado salientou a necessidade de *um caminho a percorrer*, sendo o projecto educativo o instrumento que traduz a identidade

⁸⁵ “ Na realidade, a participação na execução pode oferecer um poder mais real do que a participação na direcção. É na execução que as ideias são realizadas ou não e os resultados são construídos ou não, podendo ali inverterem-se a lógica e as orientações da direcção. Os «actores» podem ter, de facto, um poder substancial na organização enquanto os agentes da direcção podem ter um poder meramente formal de definição política, o qual, se não for acompanhado da supervisão e do controlo pode transformar-se num «poder» vazio de «poder» efectivo.” (Ferreira, H. C., 2005: 33)

de uma comunidade e que tem como grande objectivo *a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos*.

9.3.2 – O questionário

O questionário enviado ao Director Regional de Administração Educativa tem a mesma estrutura e versa sobre os mesmos assuntos que aquele que foi enviado aos presidentes/directores das escolas em análise. Pretende-se desta forma saber qual o entendimento que a Administração Educativa tem da autonomia das escolas e das suas práticas, para depois poder fazer-se o confronto entre as percepções de quem tutela e as percepções de quem está nas escolas.

Numa análise preliminar, merece particular realce o facto de, nas questões dos grupos 2 a 7 que versam sobre as várias áreas da autonomia, de um total de 46 questões, em nenhuma delas o inquirido reconheceu autonomia total às escolas (nível 4) e em apenas 6 refere não terem as escolas nenhuma autonomia (nível 1). As respostas variam por isso entre os níveis 2 e 3 (15 respostas - alguma autonomia e 25 - bastante autonomia).

A partir do quadro síntese que a seguir se apresenta, podemos então verificar que apesar de não haver respostas situadas no nível 4 (autonomia total) e de apenas 6 se situarem no nível 1 (sem autonomia), a tendência geral aponta para o reconhecimento das escolas como bastante autónomas.

Domínios da Autonomia	Nº de questões propostas	Níveis de autonomia			
		1	2	3	4
Domínio Estratégico	7	0	4	3	0
Domínio Pedagógico	9	1	3	5	0
Domínio Administrativo	10	2	2	6	0
Domínio da Gestão Financeira	9	2	2	5	0
Domínio Organizacional	5	0	2	3	0
Domínio Curricular	6	1	2	3	0

Quadro 15

Perante estes resultados, e tendo em conta as questões colocadas e as respostas obtidas, diríamos que não se destaca de forma evidente uma área onde seja reconhecida pela Administração Educativa uma área mais autónoma. Aliás podemos mesmo verificar um grande equilíbrio, situando-se a média das respostas em todos os grupos entre o nível 2 (alguma autonomia) e o nível 3 (bastante autonomia). Em todas as áreas as escolas têm alguma/bastante autonomia. Este equilíbrio contrasta com o resultado obtido no questionário aplicado aos presidentes/directores das escolas, onde se nota o reconhecimento claro de autonomia numas áreas e menos noutras (ver gráfico 16).

Se nas questões de carácter mais prático (grupos 2 a 7) não resultou evidente nenhuma hierarquia das várias áreas da autonomia, as questões 8 e 9 podem dar-nos indicações mais concretas sobre o sentir da Administração Educativa sobre o exercício da autonomia das escolas da região.

Assim, na questão 8, encontramos os seguintes resultados:

8 - Considerando as grandes áreas da autonomia, estabeleça entre elas uma hierarquia: de 1 – onde **sente** haver nas escolas **menos** autonomia, a 6 onde **sente** haver nas escolas **mais** autonomia

4	Domínio Estratégico	3	Domínio Financeiro
5	Domínio Pedagógico	6	Domínio Organizacional
2	Domínio Administrativo	1	Domínio Curricular

Quadro 16

Merece aqui realce o facto de genericamente esta hierarquia não se distanciar muito daquela que foi estabelecida pelos presidentes/directores, à excepção do domínio estratégico onde se nota uma maior discrepância nos resultados (ver gráfico 17 e Quadro 16). Os domínios curricular, administrativo e financeiro, surgem como aqueles onde consensualmente se reconhece sentir menos autonomia, os domínios organizacional, pedagógico e estratégico onde se sente haver mais autonomia.

Para se tornar mais evidente a comparação entre os resultados obtidos no questionário aplicado ao Director Regional de Administração Educativa e o aplicado aos presidentes/directores das escolas, apresenta-se o quadro seguinte, indicando-se entre parêntesis a hierarquia estabelecida pelos presidentes/directores das escolas.

4 (6)	Domínio Estratégico	3 (2)	Domínio Financeiro
5(4)	Domínio Pedagógico	6 (5)	Domínio Organizacional
2 (3)	Domínio Administrativo	1 (1)	Domínio Curricular

Obs: os números entre parêntesis indicam a hierarquia estabelecida pelos presidentes/Directores das escolas

Quadro 17

Quanto à necessidade de haver um eventual reforço da autonomia, para o Director Regional ela deve existir sobretudo nos domínios organizacional, estratégico e pedagógico. O domínio financeiro surge em último lugar nesta hierarquia, isto é, de entre as várias áreas consideradas, para a Administração Educativa esta é a área onde menos se deve reforçar a autonomia.

Curiosamente, os presidentes/directores consideram que prioritariamente deve haver um reforço da autonomia nas áreas financeira e curricular, seguindo-se as áreas administrativa e organizacional e finalmente as áreas estratégica e pedagógica (ver quadro 11).

Resultados bem diferentes (mesmo contrários) são os que nos apresenta o Director Regional.

9. – De entre estas áreas da autonomia:

9.1 – Em quais delas acha que deve haver um efectivo **reforço** da autonomia? (ordene de *necessidade de mais autonomia para menos autonomia*)

Organizacional, Estratégico, Pedagógico, Curricular, Administrativo, Financeiro

Quadro 18

Não é por isso de estranhar que na questão relativa à necessidade de se limitar a autonomia já concedida às escolas, o domínio financeiro surja em primeiro lugar, seguindo-se-lhe os domínios administrativo e curricular. Aliás a hierarquia estabelecida na questão 9.2 é exactamente a inversa da estabelecida na questão 9.1.

9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma **limitação** da autonomia concedida? (ordene de *necessidade de mais limitação para menos limitação* da autonomia)

Financeiro, Administrativo, Curricular, Pedagógico, Estratégico, Organizacional

Quadro 19

Para os presidentes/directores das escolas inquiridos, as limitações já existentes são mais que suficientes, não tendo expressão as respostas a esta questão (apenas 3 inquiridos referem alguma área – 2 referem apenas uma e um refere duas áreas).

Quanto às questões 10 e 11, onde se pretende averiguar o modo como é entendida a autonomia, na questão relativa às vantagens da autonomia (questão 10) verificamos o mesmo padrão de respostas que encontramos nos questionários dos presidentes/directores: todos concordam com as virtudes e vantagens indicadas nas

afirmações em causa, exceptuando a afirmação 10.2 onde se discorda que pela competitividade entre as escolas se produza mais qualidade.

Na questão 11, o respondente discorda de todas as afirmações apresentadas, denotando que vê na autonomia um potencial de vantagens, não valorizando os eventuais riscos e desvantagens. A mesma posição não tiveram os presidentes/directores das escolas, que se dividiram muito nas respostas a estas questões (ver quadro 14).

9.4 – A DRAE e as escolas perante a autonomia

Perante o conjunto de resultados que acabámos de apresentar e analisar, podemos constatar que, apesar de não estamos propriamente perante um consenso, uma visão convergente relativamente ao modo como é sentida a autonomia nas escolas, também não são muitas as diferenças. Nos aspectos mais pragmáticos e de entre os vários níveis de autonomia, parece-nos que os presidentes/directores das escolas vêem genericamente a sua escola como mais autónoma que a tutela. Mas esta diferença é mais de grau, isto é, a resposta às questões apresentadas pelo Director Regional evidenciam a existência de autonomia nas mesmas matérias que os presidentes/directores, embora estes vejam tendencialmente a escola como mais autónoma.

Este mesmo entendimento está também patente na hierarquização das áreas da autonomia (questão 8). Na verdade tanto a tutela como os presidentes/directores apresentam de um modo geral a mesma hierarquização, exceptuando o domínio estratégico, onde há uma maior discordância (ver quadro 16).

Sobre as áreas onde se sente necessidade de um reforço da autonomia ou da sua limitação (questões 9.1 e 9.2) não vemos aqui o mesmo consenso. Diríamos mesmo que estamos perante sensibilidades opostas. Para os presidentes/directores deve haver reforço da autonomia nos domínios financeiro, curricular e organizacional. Para a DRAE, esse reforço deve existir nos domínios organizacional, estratégico e pedagógico. Os domínios financeiro, administrativo e curricular são as áreas apontadas pela DRAE onde deve haver uma limitação da autonomia. As áreas onde uns vêem necessidade de reforço da autonomia, o outro vê necessidade de impor limites.

Se a DRAE não hesita em apresentar a hierarquia das áreas onde deve ser introduzida limitação da autonomia, os presidentes/directores entendem que em nenhuma área devem ser introduzidas limitações, porque elas já existem em demasia.

	Presidentes/Directores	DRAE
Reforço da autonomia	Financeiro, Curricular, Organizacional e Administrativo	Organizacional, Estratégico e Pedagógico
Limites da autonomia	Não deve haver	Financeiro, Administrativo e Curricular

Quadro 20

Quanto à posição sobre os aspectos positivos e negativos da autonomia, há um consenso relativamente aos primeiros, algumas discordâncias relativamente aos segundos.

Conclusão

Perante a investigação efectuada, podemos então concluir que a autonomia das escolas é o culminar de um processo longo e lento, que começou pela reivindicação de um espaço de afirmação e intervenção da sociedade civil nos assuntos de interesse público, com expressão crescente a partir da divulgação das ideias de autores usualmente associados ao Liberalismo. Lentamente foi-se afirmando a convicção de que a centralização da Administração produz burocracia excessiva, respostas nem sempre adequadas às especificidades locais, gigantismo e ineficácia da acção administrativa com elevados custos financeiros, sendo mesmo sintoma de uma democracia menor, que não confia plenamente nas potencialidades dos seus cidadãos, manifestando mesmo alguma insensibilidade para com os reais problemas das populações. Por outro lado, a descentralização abre as portas a serviços mais atentos aos contextos locais, apelando à participação dos cidadãos, confiando nas suas potencialidades, sendo a base de uma democracia que se quer participativa, de responsabilidades partilhadas e envolvendo a comunidade nos assuntos que a todos dizem respeito. Governância, participação, avaliação, prestação de contas, transparência, liberalização, regulação, são conceitos que entram na ordem do dia, assumindo-se a autonomia das organizações como a forma mais consensual de garantir a prestação de um melhor serviço público de qualidade às populações, inseridas nas suas realidades e contextos muito concretos.

Esta profunda mudança de paradigma operada na sociedade implicou a publicação de extensa produção legislativa, nem sempre suficiente para operar a grande mudança de mentalidades que esta nova ordem social exige.

A partir dos anos 80 do século XX, a autonomia das escolas começa a ganhar espaço crescente nos documentos produzidos pelas organizações internacionais que se ocupam da Educação, invadindo os núcleos de investigação das Ciências da Educação das Universidades, marcando presença nos discursos políticos e afirmando-se como estratégia fundamental a ter em conta nas reformas dos sistemas educativos.

Em Portugal, vive-se um período de grande produção legislativa com profundas implicações na organização das escolas, dando-se início a um processo de progressiva concessão de autonomia, num percurso nem sempre linear onde pontuam as contradições entre a retórica dos discursos políticos e dos decretos publicados e a realidade sentida e vivida nas escolas.

Na Região Autónoma da Madeira, a publicação do Estatuto Político-Administrativo que concede à Região interesse específico em matéria de educação, abre as portas à publicação de legislação própria, nomeadamente no que diz respeito ao modelo de administração e gestão das escolas.

Com a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M e as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, consagra-se um modelo regional de organização, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino, que traz alterações significativas em relação aos modelos nacionais. Promover a autonomia e a descentralização da administração educativa, abrir a escola à participação crítica da comunidade, promover a diversidade e flexibilidade de soluções, dotar as escolas dos meios necessários para que possam afirmar a sua identidade, garantindo um serviço público de educação de qualidade, são os grandes princípios que este modelo regional pretende concretizar.

Foi portanto partindo deste enquadramento, da legislação publicada e da experiência que até agora tem decorrido, que se procurou averiguar qual a percepção que os presidentes dos conselhos executivos/directores têm do exercício da autonomia, saber se sentem a sua escola como autónoma nos vários domínios legalmente definidos e se sentem a autonomia como uma estratégia de gestão essencial à Escola de hoje. Quisemos também saber como é que a Administração Educativa Regional vê o exercício dessa autonomia pelas escolas e confrontar essa percepção com a expressa pelos presidentes/directores das escolas com ensino secundário.

Utilizando a pesquisa documental, o questionário e a entrevista, perante os resultados obtidos, podemos afirmar que os presidentes/directores das escolas com ensino secundário da Região Autónoma da Madeira têm a percepção que globalmente as suas escolas são bastante autónomas, dispondo de um amplo espaço de intervenção e decisão na maioria das áreas em análise. Apesar da grande dispersão dos resultados, certamente resultado de algumas *infidelidades normativas*, as áreas onde sentem ter mais autonomia são os domínios Estratégico, Organizacional e Pedagógico. Nos domínios Curricular, Financeiro e Administrativo, consideram existir menos autonomia. Por isso veriam com bons olhos um eventual reforço da autonomia nestas áreas, rejeitando a possibilidade de verem limitada a autonomia que sentem existir.

Sentem a autonomia como uma mais-valia para a escola, considerando-a a forma mais adequada de gerir estrategicamente as escolas no mundo actual, embora não sejam

indiferentes às afirmações que realçam os aspectos mais críticos e negativos associados à autonomia.

Também a Administração Educativa vê as escolas da região como globalmente bastante autónomas, embora num grau ligeiramente inferior. Genericamente são também realçados os domínios Curricular, Administrativo e Financeiro como aqueles onde se sente haver menos autonomia, e os domínios Organizacional, Pedagógico e Estratégico como aqueles onde se sente mais autonomia. E parece haver um certo grau de satisfação nesta hierarquia, pois seria desejável para a Administração Educativa um reforço da autonomia nos domínios Organizacional, Estratégico e Pedagógico (onde já existe mais) e uma limitação nos domínios Financeiro, Administrativo e Curricular (onde já existe menos autonomia).

O balaço que a Administração Educativa faz do processo de autonomia é globalmente positivo, embora reconheça que há ainda um longo caminho a percorrer na abertura da escola à Comunidade Educativa, no aproveitamento das potencialidades que a legislação confere às escolas, e na necessidade de o Conselho da Comunidade Educativa e as estruturas de gestão intermédia assumirem um maior protagonismo, envolvendo mais actores, como forma de construir uma escola mais plural, mais baseada num processo negocial integrador, assumindo-se o Projecto Educativo como o instrumento diferenciador e potenciador de um serviço público de educação que dê as respostas adequadas aos desafios do meio onde a escola se encontra inserida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Natércio (2003). *A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública*. In BARROSO, João, (org.) (2003) *A Escola Pública, regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa.
- ALVES, Eduardo (2006, Maio, 17) *Autonomia das Escolas, Jornal da Madeira*, p. 16.
- AMARAL, Diogo Freitas (1998). *Curso de Direito Administrativo (volume I)*. Coimbra: Almedina.
- BARDIN, Laurence (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, João (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional (Ministério da Educação).
- BARROSO, João (1997). *Autonomia e gestão das escolas (estudo prévio realizado de acordo com o Despacho nº 130/ME/96)*. Lisboa: Edição do Ministério da Educação.
- BARROSO, João (1998). *Autonomia e gestão das escolas: que formação de professores?* In: http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/acta2_8.htm
- BARROSO, João, (org.) (2003). *A Escola Pública, regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa.
- BARROSO, João (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BILHIM, João (2000). *Envolve da gestão pública*. In: INA (2000). *Moderna Gestão Pública: os meios e os resultados – acta geral do 2º encontro*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- BILHIM, João A. F. (2006). *Teoria Organizacional, estruturas e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari (1994). *A investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- BOLÍVAR, António (2003). *Como melhorar as escolas*. Porto: ASA.
- CADILHE, Miguel (2005). *Fronteiras das funções do Estado*. In: INA e Tribunal de Contas (2005). *O Estado no séc. XXI: Redefinição das suas funções?*. Oeiras: INA.
- CANÁRIO, Rui (1992). *Inovação: uma relação nova entre o centro e a periferia*. In: Nóvoa, António (coord.) (1992). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: D. Quixote.
- CANOTILHO, J.J. Gomes (2000). *Paradigmas do Estado e paradigmas da administração pública*. In: Instituto Nacional de Administração (2000). *Moderna Gestão Pública: os meios e os resultados – acta geral do 2º encontro*. Lisboa: INA.
- CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada, volume I*. Coimbra: Coimbra Editores.
- CARAPETO, Carlos & FONSECA, Fátima (2006). *Administração Pública, modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.

- CARNEIRO, Roberto (2003). *Globalização, governança e cidadania*. In: INA (2003). *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- CHIAVENATO, Idalberto (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração*, edição compacta. Rio de Janeiro: Campus.
- CLÍMACO, Maria do Carmo (2006). *Avaliação de Sistemas em educação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- COHEN, Louis e MANION, Lawrence (1990). *Métodos de investigação educativa*. Madrid : La Murialia.
- COSTA, Jorge Adelino (1994). *Gestão Escolar: participação, autonomia, projecto educativo da escola*. Lisboa: Texto Editora, 3ª edição.
- DORON, Roland e PAROT, Françoise (2001). *Dicionário de Psicologia*. Lisboa: Climepsi Editores.
- EGÍDIO, Fernando (2006, Junho, 13). *Por uma escola democrática*, *Diário de Notícias*, p. 12.
- ESPADA, João Carlos; PLATTNER, Marc F. e WOLFSON, Adam (org) (2001). *Liberalismo: o antigo e o novo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- FERNANDES, António Sousa (2003). *Tendências da administração educacional*. In: Vilela, A. P. (org.). (2003). *Administração e gestão das escolas, diferentes olhares sobre a mesma problemática*. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. In: <http://www.cfae-braga-sul.rcts.pt/publica/Administra%E7%E3o%20e%20Gest%E3o%20das%20Escolas.%20Diferentes%20olhares%20sobre%20a%20mesma%20problem%20tica.pdf>
- FERNANDES, António Sousa (2005). *Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia*. In: FORMOSINHO, João et alli (2005). *Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA.
- FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). In: FORMOSINHO, João et alli (2005) *Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA.
- FERREIRA, Henrique da Costa (2005). *A Administração da Educação Primária, entre 1926 e 1995: Que Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo? Tese de Doutoramento – Braga: Universidade do Minho,* In: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5675/43/Tese_Toda.pdf
- FLICK, Uwe (2005). *Métodos Qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.
- FONSECA, Fátima (2005). *Empregador de excelência*. *Economia Pura*, nº 71, 28-32.
- FORMOSINHO, João (1994). *Prefácio*. In: COSTA, Jorge Adelino (1994). *Gestão Escolar: participação, autonomia, projecto educativo da escola*. Lisboa: Texto Editora, 3ª edição.
- FORMOSINHO, João e MACHADO, Joaquim (1999). *A administração das escolas no Portugal democrático*. In: LAFOND, M. André Blanche et alii (1999). *Autonomia, gestão e avaliação das escolas*. Porto: ASA.

- FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando. I.; MACHADO, Joaquim (2000). Políticas educativas e autonomia da escola. Porto: Edições ASA.
- FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa; MACHADO, Joaquim; FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: ASA.
- FORMOSINHO, João (2005^a). *Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público*. In: FORMOSINHO, João et alli (2005) Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: ASA.
- FORMOSINHO, João (2005^b). *A construção da autonomia das escolas: lógicas territoriais e lógicas afinítárias*. In: FORMOSINHO, João et alli (2005) Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: ASA.
- FORMOSINHO, João (2005^c). *A evolução do modelo de administração da escola de interesse público em Portugal (1926-1986)*. In: FORMOSINHO, J. et alli (2005) Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: ASA.
- GUERRA, Miguel Angel Santos (2002). Os desafios da participação, desenvolver a democracia na escola. Porto: Porto Editora.
- GEPE (Gabinete de Estudos e Planeamento da Educação) (2007). Autonomia das Escolas – Políticas e Medidas. Lisboa: Ministério da Educação.
- GHIGLIONE, Rodolphe e MATALON, Benjamin (1993). O inquérito, Teoria e Prática. Oeiras: Celta Editora.
- JARDIM, Alberto João (SD). A autonomia transformada já em direitos históricos. In: <http://www.gov-madeira.pt/madeira/conteudo/displayconteudo.do2?numero=9580>
- KANT, Immanuel (1995). Fundamentação da metafísica dos costumes. Porto: Porto Editora. Edição original de 1785.
- LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade (1992). Metodologia científica. São Paulo: Atlas.
- LAKATOS, Imre (1998). História da ciência e suas reconstruções racionais. Lisboa: Edições 70.
- LANDSHEERE, Gilbert (1986). A investigação experimental em pedagogia. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- LIMA, Licínio C. (1998). A escola como organização e a participação na organização escolar, 2ª edição. Braga: Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio (2001). Política e administração da educação. Jornal A Página, ano 10, nº 99, p.10. In <http://www.apagina.pt/arquivo/Artigo.asp?ID=1312>
- MILL, John Stuart (2006). Sobre a liberdade. Lisboa: Edições 70.
- MINTZBERG, Henry (1999). Estrutura e dinâmica das organizações, 2ª edição. Lisboa: Dom Quixote.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1997). Estado providência e cidadania em Portugal. Oeiras: Celta Editora.
- NEWTON, Roger G. (1999). A verdade da ciência. Lisboa: Dinalivro.

- NÓVOA, António (1992). *Para uma análise das instituições escolares*. In: Nóvoa, António (coord.) (1992). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: D. Quixote.
- OCDE (2002). *A governância no séc. XXI*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.
- ORTEGA, Elena Martin (1999). *A direcção e a gestão das organizações escolares: reflexões acerca da reforma espanhola*. In: LAFOND, M. André Blanche et alii (1999). *Autonomia, gestão e avaliação das escolas*. Porto: ASA.
- PAQUET, Gilles (2002). *A nova governância, a subsidiariedade e o Estado estratégico*. In: OCDE (2002). *A governância no séc. XXI*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.
- PLATTNER, Marc F. (2001). *Do liberalismo à democracia liberal*. In ESPADA, João Carlos; PLATTNER, Marc F. e WOLFSON, Adam (org) (2001). *Liberalismo: o antigo e o novo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- ROCHA, Abel Paiva (1999). *Avaliação de escolas*. Porto: ASA.
- SARMENTO, Manuel Jacinto (1992). *A Escola e as autonomias*. Porto: ASA.
- SOUSA, Alberto B. (2005). *Investigação em educação*. Lisboa: Livros Horizonte.
- STONER, James A. e FREEMAN, R. Edward (1999). *Administração*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora SA, 5ª edição.
- TAVARES, Luís Valadares (2005). *O interesse público na sociedade do futuro*. In: INA e Tribunal de Contas (2005). *O Estado no séc. XXI: Redefinição das suas funções?* Oeiras: INA.
- TOCQUEVILLE, Alexis (1989). *O antigo regime e a revolução*. Lisboa: Editorial Afrontamento.
- TOCQUEVILLE, Alexis (SD). *A democracia na América*. Porto: Rés.
- TUCKMAN, Bruce W. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- VICENTE, Paula; REIS, Elisabeth e FERRÃO, Fátima (2001). *Sondagens: a amostragem como factor decisivo de qualidade*. Lisboa: Sílabo.
- ZIPPELIUS, Reinhold (1997). *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- Decreto-Lei nº 221/74 de 27 de Maio – Eleição das direcções das Escolas
- Decreto-Lei nº 735-A/74 de 21 de Dezembro – Gestão Democrática das Escolas
- Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976, na redacção dada pelas leis constitucionais nº 1/82 de 29 de Setembro, 1/89 de 8 de Julho, 1/92 de 25 de Novembro, 1/97 de 20 de Setembro, 1/2001 de 12 de Dezembro, 1/2004 de 24 de Julho e 1/2005 de 12 de Agosto.
- Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro – Gestão democrática das escolas
- Lei nº 46/86 de 14 de Outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo
- Decreto-Lei 43/89 de 3 de Fevereiro - Regime Jurídico de Autonomia das Escolas
- Lei nº 13/91 de 5 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei nº 130/99 de 21 de Agosto e da Lei nº 12/2000 de 21 de Junho - Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
- Decreto-Lei nº 172/91 – Regime jurídico de Direcção, Gestão e Administração das Escolas (regime experimental)
- Decreto-Lei 442/91, 15 Novembro, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: Declaração de Rectificação 265/91, 31 Dezembro; Declaração de Rectificação 22-A/92, 29 Fevereiro; Decreto-Lei 6/96, 31 Janeiro; Acórdão TC 118/97, 24 Abril - Código do Procedimento Administrativo
- Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio - Regime de Autonomia e Gestão das Escolas – a nível nacional
- Decreto-Lei nº 135/99 de 22 de Abril – Modernização administrativa
- Decreto Legislativo Regional nº4/2000/M de 31 de Janeiro - Regime de Autonomia e Gestão das Escolas da RAM
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 262/2006 – acórdão sobre a inconstitucionalidade de alguns artigos do Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M
- Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M - Regime de Autonomia e Gestão das Escolas da RAM, actualmente em vigor
- Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril – Regime de autonomia, administração e gestão das escolas

ANEXOS

Carta ao Director Regional de Educação

António Nascimento Pires
Rua do Cedro, 306
Urbanização do Garajau
9125-055 CANIÇO

Ex.mo Senhor
Director Regional de Educação
Dr. Rui Anacleto Mendes Alves
Direcção Regional de Educação
Rua Cidade do Cabo, nº 38
9050 – 047 Funchal

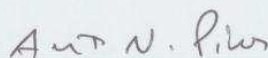
António Nascimento Pires, natural da freguesia de Vale de Salgueiro - Mirandela portador do BI nº5821384 emitido pelo Arquivo de Identificação de Lisboa a 17/06/1999, residente na Rua do Cedro, 306-B – Urbanização do Garajau, 9125-055 CANIÇO, com o(s) telefone(s) 291932478 / 966355635, professor do Ensino Secundário da Escola Secundária de Francisco Franco, a frequentar o Mestrado em Educação, Área de Administração Educacional promovido pela Universidade da Madeira, vem, por este meio, solicitar a V.ª Ex.ª se digne autorizar a aplicação de um questionário aos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores das Escolas com Ensino Secundário da Região, no âmbito do estudo intitulado “*O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da RAM: As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores*”, cujo objectivo é averiguar o entendimento que os Presidentes dos Conselhos Executivos têm da autonomia nas escolas, as áreas onde sentem mais e menos autonomia, procurando confrontar o legalmente decretado com as realidades efectivamente sentidas nas escolas.

Junto se anexa questionário a aplicar.

Pede deferimento

Funchal, 10 de Setembro de 2008

O Professor



Resposta do Director Regional de Educação



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO

EXMO. SENHOR
DR. ANTÓNIO NASCIMENTO PIRES
RUA DO CEDRO, 306 - B
URBANIZAÇÃO DO GARAJAU
9125-055 CANIÇO

1286 /5

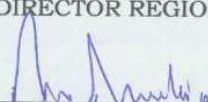
Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
	10/09/08	Proc. 5.79/08	19. SET 2008

ASSUNTO: **Aplicação de questionário**

Em referência ao v/ofício, autorizo a aplicação do questionário aos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores das Escolas com Ensino Secundário da Região, âmbito do estudo, "O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da R.A.M: As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores".

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR REGIONAL



(Rui Anacleto Mendes Alves)

RA/MCP
Direcção Regional de Educação - Ed. D. João - Rua Cidade do Cabo, nº 38 - 9050-047 Funchal
☎ 291708420 Fax 291708437



UNIVERSIDADE DA MADEIRA
Departamento de Ciências da Educação
Mestrado em Educação
Área de Administração Educacional

Com este questionário pretende-se recolher informação para uma tese de mestrado na área da Administração Educacional, subordinada ao tema *O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da RAM: As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores*.

Por autonomia, deve entender-se aqui *o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões e assumir responsabilidades nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e da legislação em vigor (Dec. Leg. Regional n.º 21/2006/M)*.

Para cada questão procure ver, do seu ponto de vista e tendo em conta a sua experiência pessoal, qual o grau de autonomia que lhe parece existir na sua escola.

Escala a utilizar:

1 – Sem autonomia

2 – Alguma autonomia

3 – Bastante autonomia

4 – Autonomia total

Obs: A aplicação deste questionário foi autorizada pelo Ex.^{mo} Sr. Director Regional de Educação (Of.1286/5 de 19/9/2008).

É garantida a confidencialidade das respostas.

1- Há quantos anos desempenha as funções de Director Regional de Educação

2 - No Domínio Estratégico, considera que a escola tem autonomia para:

1 2 3 4

2.1- Estabelecer critérios para receber e recrutar alunos fora da sua área de influência				
2.2- Estabelecer parcerias para estágios e formação de alunos				
2.3- Definir a oferta formativa, abrindo e/ou extinguindo cursos				
2.4 – Definir áreas prioritárias/Cursos para a Escola				
2.5 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento e prestação de serviços				
2.6 – Definir critérios e promover parcerias para apoios sociais a alunos carenciados				
2.7 – Gerar receitas próprias				

3- No Domínio Pedagógico, considera que a escola tem autonomia para:

1 2 3 4

3.1- Adaptar o calendário escolar, definindo interrupções, em função do Projecto Educativo da Escola				
3.2- Reforçar o crédito global de horas em função do Projecto Educativo da Escola				
3.3 - Implementar experiências pedagógicas inovadoras				
3.4 - Formar equipas para objectivos específicos (apoios educativos, combate ao insucesso escolar, enriquecimento curricular, tempos livres...)				
3.5 - Introduzir especificidades locais/regionais nos currículos				
3.6 – Definir os critérios de avaliação				
3.7 – Incrementar medidas de discriminação positiva dos alunos				
3.8 – Promover e organizar medidas de orientação educacional/vocacional				
3.9 – Promover a participação dos pais nas estruturas pedagógicas da Escola				

4 -No Domínio Administrativo, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
4.1- Recrutar pessoal docente para lugares vagos/substituições				
4.2- Definir as características do pessoal a recrutar em função dos projectos específicos da escola				
4.3- Definir a formação para o pessoal docente/não docente				
4.5- Criar incentivos para os bons desempenhos				
4.6- Propor a reconversão profissional por inadaptação ou necessidade				
4.7 – Renovar ou cessar os contratos do pessoal não pertencente aos quadros				
4.8 – Contratar formadores para Cursos específicos (por ex: CEF's)				
4.9 – Proceder disciplinarmente sobre o pessoal docente/não docente				
4.10 – Avaliar o pessoal docente/não docente				
4.11 – Propor e co-organizar mudanças funcionais de pessoal entre instituições públicas locais				

5 - No Domínio da Gestão Financeira, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
5.1- Gerar receitas próprias com o aluguer de espaços e equipamentos				
5.2- Alienar/vender bens/equipamentos não necessários				
5.3 - Proceder a obras de beneficiação/conservação do edifício escolar				
5.4- Angariar donativos e patrocínios				
5.5- Gerir as receitas próprias				
5.6- Gerir o orçamento				
5.7 – Gerir receitas do Fundo Escolar				
5.8- Contratar empresas para prestação de serviços (vigilância, limpeza...)				
5.9 – Organizar a receita e a despesa por ano escolar e por três rubricas essenciais: pessoal, bens duradouros e material corrente				

6 - No Domínio Organizacional, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
6.1- Criar novas estruturas de gestão intermédia				
6.2 – Definir a composição do Conselho Pedagógico				
6.3 – Definir as regras de funcionamento da Escola				
6.4 – Organizar os departamentos curriculares em função das características da escola				
6.5 - Organizar e gerir o tempo de equipas para gestão de projectos				

7 - No Domínio Curricular, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
7.1 – Promover uma componente curricular local				
7.2 – Implementar projectos curriculares próprios, tendo em conta as orientações nacionais e os interesses dos alunos				
7.3 – Promover actividades de enriquecimento curricular				
7.4 – Autorizar currículos adaptados e alternativos				
7.5 – Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula				
7.6 – Organizar apoios e complementos educativos para alunos com dificuldades de aprendizagem				

8 - Considerando as grandes áreas da autonomia, estabeleça entre elas uma hierarquia: de 1 – onde **sente** haver **menos** autonomia, a 6 onde **sente** haver **mais** autonomia

	Domínio Estratégico
	Domínio Pedagógico
	Domínio Administrativo

	Domínio Financeiro
	Domínio Organizacional
	Domínio Curricular

9. – De entre estas áreas da autonomia:

9.1 – Em quais delas acha que deve haver um efectivo **reforço** da autonomia? (ordene de *necessidade de mais autonomia para menos autonomia*)

--

9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma **limitação** da autonomia concedida? (ordene de *necessidade de mais limitação para menos limitação* da autonomia)

--

10 - Considera que a autonomia:

	Concordo	Discordo
10.1- Atribuindo poderes às escolas, contribui para o seu bom desempenho		
10.2- Produz mais qualidade devido à maior competitividade entre Escolas		
10.3 – Envolvendo a comunidade, contribui para uma maior responsabilização de todos os intervenientes no processo educativo		
10.4 – Dá às escolas uma identidade própria		
10.5 - É uma forma de garantir o serviço público de educação, mais próximo e mais adequado às populações		
10.6 – Serve para encontrar soluções específicas para os interesses e necessidades dos alunos de uma escola em concreto		

11 – Para si a autonomia:

	Concordo	Discordo
11.1 - Introduz desigualdades e arbitrariedades no sistema de ensino		
11.2 - É mera retórica legislativa e política, muito longe da prática efectiva		
11.3 - É uma forma de o Estado <i>aligeirar</i> as suas responsabilidades		
11.4 - É uma forma de desresponsabilização do Estado face ao serviço público de educação		
11.5 - Só haverá verdadeira autonomia quando a escola tiver controlo sobre a selecção de pessoal e orçamento		
11.6 - As escolas devem obedecer a normas claras, superiormente definidas, para que todos possam saber qual a forma correcta de agir/decidir		

FIM

Obrigado pela V. colaboração



UNIVERSIDADE DA MADEIRA
Departamento de Ciências da Educação
Mestrado em Educação
Área de Administração Educacional

Com este questionário pretende-se recolher informação para uma tese de mestrado na área da Administração Educacional, subordinada ao tema *O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da RAM: As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores*.

Por autonomia, deve entender-se aqui *o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões e assumir responsabilidades nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e da legislação em vigor (Dec. Leg. Regional n.º 21/2006/M)*.

Para cada questão procure ver, do seu ponto de vista e tendo em conta a sua experiência pessoal, qual o grau de autonomia que lhe parece existir na sua escola.

Escala a utilizar:

1 – Sem autonomia

2 – Alguma autonomia

3 – Bastante autonomia

4 – Autonomia total

Obs: A aplicação deste questionário foi autorizada pelo Ex.^{mo} Sr. Director Regional de Educação (Of.1286/5 de 19/9/2008).

É garantida a confidencialidade das respostas.

1- Há quantos anos desempenha as funções de Presidente/Director?

2,7,2,1,2,6

2 - **No Domínio Estratégico**, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
2.1- Estabelecer critérios para receber e recrutar alunos fora da sua área de influência	4	1	1	
2.2- Estabelecer parcerias para estágios e formação de alunos		1	1	4
2.3- Definir a oferta formativa, abrindo e/ou extinguindo cursos		1	2	3
2.4 – Definir áreas prioritárias/Cursos para a Escola		1	2	3
2.5 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento e prestação de serviços	1	1	3	1
2.6 – Definir critérios e promover parcerias para apoios sociais a alunos carenciados		3	2	1
2.7 – Gerar receitas próprias		3	3	

3- **No Domínio Pedagógico**, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
3.1- Adaptar o calendário escolar, definindo interrupções, em função do Projecto Educativo da Escola	6			
3.2- Reforçar o crédito global de horas em função do Projecto Educativo da Escola	2	4		
3.3 - Implementar experiências pedagógicas inovadoras		1	5	
3.4 - Formar equipas para objectivos específicos (apoios educativos, combate ao insucesso escolar, enriquecimento curricular, tempos livres...)		3	1	2
3.5 - Introduzir especificidades locais/regionais nos currículos	2	3	1	
3.6 – Definir os critérios de avaliação	1	3	2	
3.7 – Incrementar medidas de discriminação positiva dos alunos		3	2	1
3.8 – Promover e organizar medidas de orientação educacional/vocacional		3	2	1
3.9 – Promover a participação dos pais nas estruturas pedagógicas da Escola		2	2	2

4 - No Domínio Administrativo, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
4.1- Recrutar pessoal docente para lugares vagos/substituições	4	2		
4.2- Definir as características do pessoal a recrutar em função dos projectos específicos da escola	3	3		
4.3- Definir a formação para o pessoal docente/não docente		1	2	3
4.5- Criar incentivos para os bons desempenhos		3	1	2
4.6- Propor a reconversão profissional por inadaptação ou necessidade		3	2	1
4.7 – Renovar ou cessar os contratos do pessoal não pertencente aos quadros	2	2	2	
4.8 – Contratar formadores para Cursos específicos (por ex: CEF's)		1	2	3
4.9 – Proceder disciplinarmente sobre o pessoal docente/não docente		2	3	1
4.10 – Avaliar o pessoal docente/não docente			3	3
4.11 – Propor e co-organizar mudanças funcionais de pessoal entre instituições públicas locais	3	3		

5 - No Domínio da Gestão Financeira, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
5.1- Gerar receitas próprias com o aluguer de espaços e equipamentos		2	1	3
5.2- Alienar/vender bens/equipamentos não necessários	5	1		
5.3 - Proceder a obras de beneficiação/conservação do edifício escolar		4	1	1
5.4- Angariar donativos e patrocínios		1	2	3
5.5- Gerir as receitas próprias		3	2	1
5.6- Gerir o orçamento	1	2	2	1
5.7 – Gerir receitas do Fundo Escolar		3	1	2
5.8- Contratar empresas para prestação de serviços (vigilância, limpeza...)		2	1	3
5.9 – Organizar a receita e a despesa por ano escolar e por três rubricas essenciais: pessoal, bens duradouros e material corrente	1	3	1	1

6 - No Domínio Organizacional, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
6.1- Criar novas estruturas de gestão intermédia	1	2	1	1
6.2 – Definir a composição do Conselho Pedagógico		3	1	1
6.3 – Definir as regras de funcionamento da Escola			4	1
6.4 – Organizar os departamentos curriculares em função das características da escola		3	2	
6.5 - Organizar e gerir o tempo de equipas para gestão de projectos		2	1	2

7 - No Domínio Curricular, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
7.1 – Promover uma componente curricular local	2	4		
7.2 – Implementar projectos curriculares próprios, tendo em conta as orientações nacionais e os interesses dos alunos	1	3	2	
7.3 – Promover actividades de enriquecimento curricular		1	2	3
7.4 – Autorizar currículos adaptados e alternativos	2	1	2	1
7.5 – Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula	3	2	1	1
7.6 – Organizar apoios e complementos educativos para alunos com dificuldades de aprendizagem		3		3

8 - Considerando as grandes áreas da autonomia, estabeleça entre elas uma hierarquia: de 1 – onde **sente** haver **menos** autonomia, a 6 onde **sente** haver **mais** autonomia

556645	Domínio Estratégico	212411	Domínio Financeiro
465554	Domínio Pedagógico	344366	Domínio Organizacional
623133	Domínio Administrativo	131222	Domínio Curricular

9. – De entre estas áreas da autonomia:

9.1 – Em quais delas acha que deve haver um efectivo **reforço** da autonomia? (ordene de *necessidade de mais autonomia para menos autonomia*)

--

9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma **limitação** da autonomia concedida? (ordene de *necessidade de mais limitação para menos limitação* da autonomia)

--

10 - Considera que a autonomia:

	Concordo	Discordo
10.1- Atribuindo poderes às escolas, contribui para o seu bom desempenho	6	
10.2- Produz mais qualidade devido à maior competitividade entre Escolas	3	3
10.3 – Envolvendo a comunidade, contribui para uma maior responsabilização de todos os intervenientes no processo educativo	5	1
10.4 – Dá às escolas uma identidade própria	6	
10.5 - É uma forma de garantir o serviço público de educação, mais próximo e mais adequado às populações	6	
10.6 – Serve para encontrar soluções específicas para os interesses e necessidades dos alunos de uma escola em concreto	6	

11 – Para si a autonomia:

	Concordo	Discordo
11.1 - Introduz desigualdades e arbitrariedades no sistema de ensino		6
11.2 - É mera retórica legislativa e política, muito longe da prática efectiva	3	3
11.3 - É uma forma de o Estado <i>aligeirar</i> as suas responsabilidades	1	5
11.4 - É uma forma de desresponsabilização do Estado face ao serviço público de educação	1	5
11.5 - Só haverá verdadeira autonomia quando a escola tiver controlo sobre a selecção de pessoal e orçamento	4	2
11.6 - As escolas devem obedecer a normas claras, superiormente definidas, para que todos possam saber qual a forma correcta de agir/decidir	3	3

FIM

Obrigado pela V. colaboração



UNIVERSIDADE DA MADEIRA
Departamento de Ciências da Educação
Mestrado em Educação
Área de Administração Educacional

Com este questionário pretende-se recolher informação para uma tese de mestrado na área da Administração Educacional, subordinada ao tema *O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da RAM: As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores*.

Por autonomia, deve entender-se aqui *o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões e assumir responsabilidades nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e da legislação em vigor (Dec. Leg. Regional n.º 21/2006/M)*.

Para cada questão procure ver, do seu ponto de vista e tendo em conta a sua experiência pessoal, qual o grau de autonomia que lhe parece existir na sua escola.

Escala a utilizar:

1 – Sem autonomia

2 – Alguma autonomia

3 – Bastante autonomia

4 – Autonomia total

Obs: A aplicação deste questionário foi autorizada pelo Ex.^{mo} Sr. Director Regional de Educação (Of.1286/5 de 19/9/2008).

É garantida a confidencialidade das respostas.

1- Há quantos anos desempenha as funções de Presidente/Director?

11,18,23,15,10,15,9,
20

2 - **No Domínio Estratégico**, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
2.1- Estabelecer critérios para receber e recrutar alunos fora da sua área de influência	5	2	1	
2.2- Estabelecer parcerias para estágios e formação de alunos		1	1	6
2.3- Definir a oferta formativa, abrindo e/ou extinguindo cursos			5	3
2.4 – Definir áreas prioritárias/Cursos para a Escola			3	5
2.5 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento e prestação de serviços		3	4	1
2.6 – Definir critérios e promover parcerias para apoios sociais a alunos carenciados	2	2	3	1
2.7 – Gerar receitas próprias		2	4	2

3- **No Domínio Pedagógico**, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
3.1- Adaptar o calendário escolar, definindo interrupções, em função do Projecto Educativo da Escola	7	1		
3.2- Reforçar o crédito global de horas em função do Projecto Educativo da Escola	4	4		
3.3 - Implementar experiências pedagógicas inovadoras		5	2	1
3.4 - Formar equipas para objectivos específicos (apoios educativos, combate ao insucesso escolar, enriquecimento curricular, tempos livres...)		1	4	3
3.5 - Introduzir especificidades locais/regionais nos currículos	3	5		
3.6 – Definir os critérios de avaliação		1	1	6
3.7 – Incrementar medidas de discriminação positiva dos alunos		4	2	2
3.8 – Promover e organizar medidas de orientação educacional/vocacional			5	3
3.9 – Promover a participação dos pais nas estruturas pedagógicas da Escola		2	5	1

4 - No Domínio Administrativo, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
4.1- Recrutar pessoal docente para lugares vagos/substituições	7		1	
4.2- Definir as características do pessoal a recrutar em função dos projectos específicos da escola	5	3		
4.3- Definir a formação para o pessoal docente/não docente		3	4	1
4.5- Criar incentivos para os bons desempenhos	3	4		1
4.6- Propor a reconversão profissional por inadaptação ou necessidade	1	4	2	1
4.7 – Renovar ou cessar os contratos do pessoal não pertencente aos quadros	3	4	1	
4.8 – Contratar formadores para Cursos específicos (por ex: CEF's)	2	1	3	2
4.9 – Proceder disciplinarmente sobre o pessoal docente/não docente		1	3	4
4.10 – Avaliar o pessoal docente/não docente			4	4
4.11 – Propor e co-organizar mudanças funcionais de pessoal entre instituições públicas locais	6	2		

5 - No Domínio da Gestão Financeira, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
5.1- Gerar receitas próprias com o aluguer de espaços e equipamentos		1	3	4
5.2- Alienar/vender bens/equipamentos não necessários	6	2		
5.3 - Proceder a obras de beneficiação/conservação do edifício escolar		5	3	
5.4- Angariar donativos e patrocínios			4	4
5.5- Gerir as receitas próprias		4	2	2
5.6- Gerir o orçamento		4	3	1
5.7 – Gerir receitas do Fundo Escolar		2	5	1
5.8- Contratar empresas para prestação de serviços (vigilância, limpeza...)	1	1	5	1
5.9 – Organizar a receita e a despesa por ano escolar e por três rubricas essenciais: pessoal, bens duradouros e material corrente	1	4	1	1

6 - No Domínio Organizacional, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
6.1- Criar novas estruturas de gestão intermédia	3	1	1	3
6.2 – Definir a composição do Conselho Pedagógico	1	2	1	4
6.3 – Definir as regras de funcionamento da Escola		1	3	4
6.4 – Organizar os departamentos curriculares em função das características da escola	3	2	2	1
6.5 - Organizar e gerir o tempo de equipas para gestão de projectos		2	4	2

7 - No Domínio Curricular, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
7.1 – Promover uma componente curricular local	4	4		
7.2 – Implementar projectos curriculares próprios, tendo em conta as orientações nacionais e os interesses dos alunos	2	5		1
7.3 – Promover actividades de enriquecimento curricular			2	6
7.4 – Autorizar currículos adaptados e alternativos	2	3	2	1
7.5 – Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula	3	2	2	1
7.6 – Organizar apoios e complementos educativos para alunos com dificuldades de aprendizagem			5	3

8 - Considerando as grandes áreas da autonomia, estabeleça entre elas uma hierarquia: de 1 – onde **sente** haver **menos** autonomia, a 6 onde **sente** haver **mais** autonomia

65366425	Domínio Estratégico
46445516	Domínio Pedagógico
32131344	Domínio Administrativo

21222262	Domínio Financeiro
54653653	Domínio Organizacional
13514131	Domínio Curricular

9. – De entre estas áreas da autonomia:

9.1 – Em quais delas acha que deve haver um efectivo **reforço** da autonomia? (ordene de *necessidade de mais autonomia para menos autonomia*)

--

9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma **limitação** da autonomia concedida? (ordene de *necessidade de mais limitação para menos limitação* da autonomia)

--

10 - Considera que a autonomia:

	Concordo	Discordo
10.1- Atribuindo poderes às escolas, contribui para o seu bom desempenho	8	
10.2- Produz mais qualidade devido à maior competitividade entre Escolas	4	4
10.3 – Envolvendo a comunidade, contribui para uma maior responsabilização de todos os intervenientes no processo educativo	8	
10.4 – Dá às escolas uma identidade própria	8	
10.5 - É uma forma de garantir o serviço público de educação, mais próximo e mais adequado às populações	8	
10.6 – Serve para encontrar soluções específicas para os interesses e necessidades dos alunos de uma escola em concreto	8	

11 – Para si a autonomia:

	Concordo	Discordo
11.1 - Introduz desigualdades e arbitrariedades no sistema de ensino	3	5
11.2 - É mera retórica legislativa e política, muito longe da prática efectiva	5	3
11.3 - É uma forma de o Estado <i>aligeirar</i> as suas responsabilidades	3	4
11.4 - É uma forma de desresponsabilização do Estado face ao serviço público de educação	2	5
11.5 - Só haverá verdadeira autonomia quando a escola tiver controlo sobre a selecção de pessoal e orçamento	6	2
11.6 - As escolas devem obedecer a normas claras, superiormente definidas, para que todos possam saber qual a forma correcta de agir/decidir	1	6

FIM

Obrigado pela V. colaboração



UNIVERSIDADE DA MADEIRA
Departamento de Ciências da Educação
Mestrado em Educação
Área de Administração Educacional

Com este questionário pretende-se recolher informação para uma tese de mestrado na área da Administração Educacional, subordinada ao tema *O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da RAM: As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores*.

Por autonomia, deve entender-se aqui *o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões e assumir responsabilidades nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e da legislação em vigor (Dec. Leg. Regional n.º 21/2006/M)*.

Para cada questão procure ver, do seu ponto de vista e tendo em conta a sua experiência pessoal, qual o grau de autonomia que lhe parece existir na sua escola.

Escala a utilizar:

1 – Sem autonomia

2 – Alguma autonomia

3 – Bastante autonomia

4 – Autonomia total

Obs: A aplicação deste questionário foi autorizada pelo Ex.^{mo} Sr. Director Regional de Educação (Of.1286/5 de 19/9/2008).

É garantida a confidencialidade das respostas.

1- Há quantos anos desempenha as funções de Presidente/Director? 9,11,18,23,15,10,15,20
2,7,2,1,2,6,

2 - **No Domínio Estratégico**, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
2.1- Estabelecer critérios para receber e recrutar alunos fora da sua área de influência	9	3	2	
2.2- Estabelecer parcerias para estágios e formação de alunos		2	2	10
2.3- Definir a oferta formativa, abrindo e/ou extinguindo cursos		1	7	6
2.4 – Definir áreas prioritárias/Cursos para a Escola		1	5	8
2.5 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento e prestação de serviços	1	4	7	2
2.6 – Definir critérios e promover parcerias para apoios sociais a alunos carenciados	2	6	4	2
2.7 – Gerar receitas próprias		6	6	2

3- **No Domínio Pedagógico**, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
3.1- Adaptar o calendário escolar, definindo interrupções, em função do Projecto Educativo da Escola	1 3	1		
3.2- Reforçar o crédito global de horas em função do Projecto Educativo da Escola	6	8		
3.3 - Implementar experiências pedagógicas inovadoras		6	7	1
3.4 - Formar equipas para objectivos específicos (apoios educativos, combate ao insucesso escolar, enriquecimento curricular, tempos livres...)		4	5	5
3.5 - Introduzir especificidades locais/regionais nos currículos	5	8	1	
3.6 – Definir os critérios de avaliação	1	4	3	6
3.7 – Incrementar medidas de discriminação positiva dos alunos		7	4	3
3.8 – Promover e organizar medidas de orientação educacional/vocacional		3	7	4
3.9 – Promover a participação dos pais nas estruturas pedagógicas da Escola		4	7	3

4 -No Domínio Administrativo, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
4.1- Recrutar pessoal docente para lugares vagos/substituições	11	2	1	
4.2- Definir as características do pessoal a recrutar em função dos projectos específicos da escola	8	6		
4.3- Definir a formação para o pessoal docente/não docente		4	6	4
4.5- Criar incentivos para os bons desempenhos	3	7	1	3
4.6- Propor a reconversão profissional por inadaptação ou necessidade	1	7	4	2
4.7 – Renovar ou cessar os contratos do pessoal não pertencente aos quadros	5	6	3	
4.8 – Contratar formadores para Cursos específicos (por ex: CEF's)	2	2	5	5
4.9 – Proceder disciplinarmente sobre o pessoal docente/não docente		3	6	5
4.10 – Avaliar o pessoal docente/não docente			7	7
4.11 – Propor e co-organizar mudanças funcionais de pessoal entre instituições públicas locais	9	5		

5 - No Domínio da Gestão Financeira, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
5.1- Gerar receitas próprias com o aluguer de espaços e equipamentos		3	4	7
5.2- Alienar/vender bens/equipamentos não necessários	11	3		
5.3 - Proceder a obras de beneficiação/conservação do edifício escolar		9	4	1
5.4- Angariar donativos e patrocínios		1	6	7
5.5- Gerir as receitas próprias		7	4	3
5.6- Gerir o orçamento	1	6	5	2
5.7 – Gerir receitas do Fundo Escolar		5	6	3
5.8- Contratar empresas para prestação de serviços (vigilância, limpeza...)	1	3	6	4
5.9 – Organizar a receita e a despesa por ano escolar e por três rubricas essenciais: pessoal, bens duradouros e material corrente	2	7	2	2

6 - No Domínio Organizacional, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
6.1- Criar novas estruturas de gestão intermédia	4	3	2	4
6.2 – Definir a composição do Conselho Pedagógico	1	5	2	5
6.3 – Definir as regras de funcionamento da Escola		1	7	5
6.4 – Organizar os departamentos curriculares em função das características da escola	3	5	4	1
6.5 - Organizar e gerir o tempo de equipas para gestão de projectos		4	5	4

7 - No Domínio Curricular, considera que a escola tem autonomia para:

	1	2	3	4
7.1 – Promover uma componente curricular local	6	8		
7.2 – Implementar projectos curriculares próprios, tendo em conta as orientações nacionais e os interesses dos alunos	3	8	2	1
7.3 – Promover actividades de enriquecimento curricular		1	4	9
7.4 – Autorizar currículos adaptados e alternativos	4	4	4	2
7.5 – Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula	6	4	3	1
7.6 – Organizar apoios e complementos educativos para alunos com dificuldades de aprendizagem		3	5	6

8 - Considerando as grandes áreas da autonomia, estabeleça entre elas uma hierarquia: de 1 – onde **sente** haver **menos** autonomia, a 6 onde **sente** haver **mais** autonomia

65366455664552	Domínio Estratégico	21222221241126	Domínio Financeiro
46445546555461	Domínio Pedagógico	54653634436635	Domínio Organizac.
32131362313344	Domínio Administrat.	13514113122213	Domínio Curricular

9. – De entre estas áreas da autonomia:

9.1 –Em quais delas acha que deve haver um efectivo **reforço** da autonomia? (ordene de *necessidade de mais autonomia para menos autonomia*)

3222	Domínio Estratégico	1416121111	Domínio Financeiro
6331	Domínio Pedagógico	3241316	Domínio Organizac.
1453124	Domínio Administrat.	2151243253	Domínio Curricular

9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma **limitação** da autonomia concedida? (ordene de *necessidade de mais limitação para menos limitação* da autonomia)

	Domínio Estratégico	1	Domínio Financeiro
	Domínio Pedagógico	2	Domínio Organizac.
1	Domínio Administrat.	1	Domínio Curricular

10 - Considera que a autonomia:

	Concordo	Discordo
10.1- Atribuindo poderes às escolas, contribui para o seu bom desempenho	14	
10.2- Produz mais qualidade devido à maior competitividade entre Escolas	7	7
10.3 – Envolvendo a comunidade, contribui para uma maior responsabilização de todos os intervenientes no processo educativo	13	1
10.4 – Dá às escolas uma identidade própria	14	
10.5 - É uma forma de garantir o serviço público de educação, mais próximo e mais adequado às populações	14	
10.6 – Serve para encontrar soluções específicas para os interesses e necessidades dos alunos de uma escola em concreto	14	

11 – Para si a autonomia:

	Concordo	Discordo
11.1 - Introduz desigualdades e arbitrariedades no sistema de ensino	3	11
11.2 - É mera retórica legislativa e política, muito longe da prática efectiva	8	6
11.3 - É uma forma de o Estado <i>aligeirar</i> as suas responsabilidades	4	9
11.4 - É uma forma de desresponsabilização do Estado face ao serviço público de educação	3	10
11.5 - Só haverá verdadeira autonomia quando a escola tiver controlo sobre a selecção de pessoal e orçamento	10	4
11.6 - As escolas devem obedecer a normas claras, superiormente definidas, para que todos possam saber qual a forma correcta de agir/decidir	4	9

FIM

Obrigado pela V. colaboração

Menos de 8 anos				
2 - Domínio Estratégico				
	1	2	3	4
2.1	4	1	1	
2.2		1	1	4
2.3		1	2	3
2.4		1	2	3
2.5	1	1	3	1
2.6		3	2	1
2.7		3	3	
				42
	16	26		
3 - Domínio Pedagógico				
	1	2	3	4
3.1	6			
3.2	2	4		
3.3		1	5	
3.4		3	1	2
3.5	2	3	1	
3.6	1	3	2	
3.7		3	2	1
3.8		3	2	1
3.9		2	2	2
		33	21	54
4 - Domínio Administrativo				
	1	2	3	4
4.1	4	2		
4.2	3	3		
4.3		1	2	3
4.5		3	1	2
4.6		3	2	1
4.7	2	2	2	
4.8		1	2	3
4.9		2	3	1
4.10			3	3
4.11	3	3		
		32	28	60
5 - Domínio da Gestão Financeira				
	1	2	3	4
5.1		2	1	3
5.2	5	1		
5.3		4	1	1
5.4		1	2	3
5.5		3	2	1
5.6	1	2	2	1
5.7		3	1	2
5.8		2	1	3
5.9	1	3	1	1
		28	26	54
6 - Domínio Organizacional				
	1	2	3	4
6.1	1	2	1	1
6.2		3	1	1
6.3			4	1
6.4		3	2	
6.5		2	1	2
		11	14	25
7 - Domínio Curricular				
	1	2	3	4
7.1	2	4		
7.2	1	3	2	
7.3		1	2	3
7.4	2	1	2	1
7.5	3	2	1	
7.6		3		3
		22	14	36

Mais de 8 anos				
	1	2	3	4
2.1	5	2	1	
2.2		1	1	6
2.3			5	3
2.4			3	5
2.5		3	4	1
2.6	2	2	3	1
2.7		2	4	2
				56
	17	39		
	1	2	3	4
3.1	7	1		
3.2	4	4		
3.3		5	2	1
3.4		1	4	3
3.5	3	5		
3.6		1	1	6
3.7		4	2	2
3.8			5	3
3.9		2	5	1
		37	35	72
	1	2	3	4
4.1	7		1	
4.2	5	3		
4.3		3	4	1
4.5	3	4		1
4.6	1	4	2	1
4.7	3	4	1	
4.8	2	1	3	2
4.9		1	3	4
4.10			4	4
4.11	6	2		
		49	31	80
	1	2	3	4
5.1		1	3	4
5.2	6	2		
5.3		5	3	
5.4			4	4
5.5		4	2	2
5.6		4	3	1
5.7		2	5	1
5.8	1	1	5	1
5.9	1	4	1	1
		31	40	71
	1	2	3	4
6.1	3	1	1	3
6.2	1	2	1	4
6.3		1	3	4
6.4	3	2	2	1
6.5		2	4	2
		15	25	40
	1	2	3	4
7.1	4	4		
7.2	2	5		1
7.3			2	6
7.4	2	3	2	1
7.5	3	2	2	1
7.6			5	3
		25	23	48

Totais				
2 - Domínio Estratégico				
	1	2	3	4
2.1	9	3	2	0
2.2	0	2	2	10
2.3	0	1	7	6
2.4	0	1	5	8
2.5	1	4	7	2
2.6	2	5	5	2
2.7	0	5	7	2
				14
3 - Domínio Pedagógico				
	1	2	3	4
3.1	13	1	0	0
3.2	6	8	0	0
3.3	0	6	7	1
3.4	0	4	5	5
3.5	5	8	1	0
3.6	1	4	3	6
3.7	0	7	4	3
3.8	0	3	7	4
3.9	0	4	7	3
				14
4 - Domínio Administrativo				
	1	2	3	4
4.1	11	2	1	0
4.2	8	6	0	0
4.3	0	4	6	4
4.5	3	7	1	3
4.6	1	7	4	2
4.7	5	6	3	0
4.8	2	2	5	5
4.9	0	3	6	5
4.10	0	0	7	7
4.11	9	5	0	0
		81	59	
5 - Domínio da Gestão Financeira				
	1	2	3	4
5.1	0	3	4	7
5.2	11	3	0	0
5.3	0	9	4	1
5.4	0	1	6	7
5.5	0	7	4	3
5.6	1	6	5	2
5.7	0	5	6	3
5.8	1	3	6	4
5.9	2	7	2	2
		59	66	
6 - Domínio Organizacional				
	1	2	3	4
6.1	4	3	2	4
6.2	1	5	2	5
6.3	0	1	7	5
6.4	3	5	4	1
6.5	0	4	5	4
		26	39	
7 - Domínio Curricular				
	1	2	3	4
7.1	6	8	0	0
7.2	3	8	2	1
7.3	0	1	4	9
7.4	4	4	4	2
7.5	6	4	3	1
7.6	0	3	5	6
		47	37	

Totais			
	1+2	3+4	Total
2.1	12	2	14
2.2	2	12	14
2.3	1	13	14
2.4	1	13	14
2.5	5	9	14
2.6	7	7	14
2.7	5	9	14
	33	65	98
3 - Domínio Pedagógico			
	1+2	3+4	Total
3.1	14	0	14
3.2	14	0	14
3.3	6	8	14
3.4	4	10	14
3.5	13	1	14
3.6	5	9	14
3.7	7	7	14
3.8	3	11	14
3.9	4	10	14
	70	56	126
4 - Domínio Administrativo			
	1+2	3+4	Total
4.1	13	1	14
4.2	14	0	14
4.3	4	10	14
4.5	10	4	14
4.6	8	6	14
4.7	11	3	14
4.8	4	10	14
4.9	3	11	14
4.10	0	14	14
4.11	14	0	14
	81	59	140
5 - Domínio da Gestão Financeira			
	1+2	3+4	Total
5.1	3	11	14
5.2	14	0	14
5.3	9	5	14
5.4	1	13	14
5.5	7	7	14
5.6	7	7	14
5.7	5	9	14
5.8	4	10	14
5.9	9	4	13
	59	66	125
6 - Domínio Organizacional			
	1+2	3+4	Total
6.1	7	6	13
6.2	6	7	13
6.3	1	12	13
6.4	8	5	13
6.5	4	9	13
	26	39	65
7 - Domínio Curricular			
	1+2	3+4	Total
7.1	14	0	14
7.2	11	3	14
7.3	1	13	14
7.4	8	6	14
7.5	10	4	14
7.6	3	11	14
	47	37	84



UNIVERSIDADE DA MADEIRA
Departamento de Ciências da Educação
Mestrado em Educação
Área de Administração Educacional

Com este questionário pretende-se recolher informação para uma tese de mestrado na área da Administração Educacional, subordinada ao tema *O exercício da autonomia nas Escolas Secundárias da RAM: As representações dos Presidentes dos Conselhos Executivos/Directores*.

Por autonomia, deve entender-se aqui *o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões e assumir responsabilidades nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e da legislação em vigor (Dec. Leg. Regional n° 21/2006/M)*.

Partindo da percepção que a DRAE tem do funcionamento das escolas, procure responder às questões propostas utilizando a seguinte escala:

1 – Sem autonomia

2 – Alguma autonomia

3 – Bastante autonomia

4 – Autonomia total

É garantida a confidencialidade das respostas.

1- Há quantos anos desempenha as funções de Director Regional de Educação

2 - **No Domínio Estratégico**, considera que as escolas têm autonomia para:

	1	2	3	4
2.1- Estabelecer critérios para receber e recrutar alunos fora da sua área de influência		X		
2.2- Estabelecer parcerias para estágios e formação de alunos			X	
2.3- Definir a oferta formativa, abrindo e/ou extinguindo cursos		X		
2.4 – Definir áreas prioritárias/Cursos para a Escola		X		
2.5 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento e prestação de serviços			X	
2.6 – Definir critérios e promover parcerias para apoios sociais a alunos carenciados		X		
2.7 – Gerar receitas próprias			X	

3- **No Domínio Pedagógico**, considera que as escolas têm autonomia para:

	1	2	3	4
3.1- Adaptar o calendário escolar, definindo interrupções, em função do Projecto Educativo da Escola		X		
3.2- Reforçar o crédito global de horas em função do Projecto Educativo da Escola		X		
3.3 - Implementar experiências pedagógicas inovadoras			X	
3.4 - Formar equipas para objectivos específicos (apoios educativos, combate ao insucesso escolar, enriquecimento curricular, tempos livres...)			X	
3.5 - Introduzir especificidades locais/regionais nos currículos	X			
3.6 – Definir os critérios de avaliação		X		
3.7 – Incrementar medidas de discriminação positiva dos alunos			X	
3.8 – Promover e organizar medidas de orientação educacional/vocacional			X	
3.9 – Promover a participação dos pais nas estruturas pedagógicas da Escola			X	

4 - No Domínio Administrativo, considera que as escolas têm autonomia para:

	1	2	3	4
4.1- Recrutar pessoal docente para lugares vagos/substituições	X			
4.2- Definir as características do pessoal a recrutar em função dos projectos específicos da escola	X			
4.3- Definir a formação para o pessoal docente/não docente			X	
4.5- Criar incentivos para os bons desempenhos		X		
4.6- Propor a reconversão profissional por inadaptação ou necessidade			X	
4.7 – Renovar ou cessar os contratos do pessoal não pertencente aos quadros			X	
4.8 – Contratar formadores para Cursos específicos (por ex: CEF's)			X	
4.9 – Proceder disciplinarmente sobre o pessoal docente/não docente			X	
4.10 – Avaliar o pessoal docente/não docente			X	
4.11 – Propor e co-organizar mudanças funcionais de pessoal entre instituições públicas locais		X		

5 - No Domínio da Gestão Financeira, considera que as escolas têm autonomia para:

	1	2	3	4
5.1- Gerar receitas próprias com o aluguer de espaços e equipamentos			X	
5.2- Alienar/vender bens/equipamentos não necessários	X			
5.3 - Proceder a obras de beneficiação/conservação do edifício escolar		X		
5.4- Angariar donativos e patrocínios			X	
5.5- Gerir as receitas próprias			X	
5.6- Gerir o orçamento			X	
5.7 – Gerir receitas do Fundo Escolar			X	
5.8- Contratar empresas para prestação de serviços (vigilância, limpeza...)		X		
5.9 – Organizar a receita e a despesa por ano escolar e por três rubricas essenciais: pessoal, bens duradouros e material corrente	X			

6 - No Domínio Organizacional, considera que as escolas têm autonomia para:

	1	2	3	4
6.1- Criar novas estruturas de gestão intermédia			X	
6.2 – Definir a composição do Conselho Pedagógico		X		
6.3 – Definir as regras de funcionamento da Escola			X	
6.4 – Organizar os departamentos curriculares em função das características da escola		X		
6.5 - Organizar e gerir o tempo de equipas para gestão de projectos			X	

7 - No Domínio Curricular, considera que as escolas têm autonomia para:

	1	2	3	4
7.1 – Promover uma componente curricular local	X			
7.2 – Implementar projectos curriculares próprios, tendo em conta as orientações nacionais e os interesses dos alunos		X		
7.3 – Promover actividades de enriquecimento curricular			X	
7.4 – Autorizar currículos adaptados e alternativos			X	
7.5 – Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula		X		
7.6 – Organizar apoios e complementos educativos para alunos com dificuldades de aprendizagem			X	

8 - Considerando as grandes áreas da autonomia, estabeleça entre elas uma hierarquia: de 1 – onde **sente** haver nas escolas **menos** autonomia, a 6 onde **sente** haver nas escolas **mais** autonomia

4	Domínio Estratégico
5	Domínio Pedagógico
2	Domínio Administrativo

3	Domínio Financeiro
6	Domínio Organizacional
1	Domínio Curricular

9. – De entre estas áreas da autonomia:

9.1 – Em quais delas acha que deve haver um efectivo **reforço** da autonomia? (ordene de *necessidade de mais autonomia para menos autonomia*)

Organizacional, Estratégico, Pedagógico, Curricular, Administrativo, Financeiro

9.2 – E em que áreas acha que deve haver uma **limitação** da autonomia concedida? (ordene de *necessidade de mais limitação para menos limitação* da autonomia)

Financeiro, Administrativo, Curricular, Pedagógico, Estratégico, Organizacional

10 - Considera que a autonomia:

	Concordo	Discordo
10.1- Atribuindo poderes às escolas, contribui para o seu bom desempenho	X	
10.2- Produz mais qualidade devido à maior competitividade entre Escolas		X
10.3 – Envolvendo a comunidade, contribui para uma maior responsabilização de todos os intervenientes no processo educativo	X	
10.4 – Dá às escolas uma identidade própria	X	
10.5 - É uma forma de garantir o serviço público de educação, mais próximo e mais adequado às populações	X	
10.6 – Serve para encontrar soluções específicas para os interesses e necessidades dos alunos de uma escola em concreto	X	

11 – Para si a autonomia:

	Concordo	Discordo
11.1 - Introduz desigualdades e arbitrariedades no sistema de ensino		X
11.2 - É mera retórica legislativa e política, muito longe da prática efectiva		X
11.3 - É uma forma de o Estado <i>aligeirar</i> as suas responsabilidades		X
11.4 - É uma forma de desresponsabilização do Estado face ao serviço público de educação		X
11.5 - Só haverá verdadeira autonomia quando a escola tiver controlo sobre a selecção de pessoal e orçamento		X
11.6 - As escolas devem obedecer a normas claras, superiormente definidas, para que todos possam saber qual a forma correcta de agir/decidir		X

FIM

Obrigado pela V. colaboração

Entrevista ao Director Regional de Administração Educativa

1 - Atendendo a que a RAM tem vindo a produzir legislação própria no domínio do regime de autonomia, administração e gestão das escolas, considera que, ao nível da autonomia e no domínio da legislação publicada, as escolas da Região estão melhor servidas que as escolas do Continente? Quais as vantagens do modelo de administração e gestão Regional?

Na Região o modelo de autonomia e administração das escolas implementado pelo Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, de 31 de Janeiro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M de 21 de Junho, constitui um marco por demais relevante num quadro de autonomia da escola como cerne das políticas educativas.

Este modelo aplicado às escolas básicas (2º e 3º ciclos) e secundárias (relegando-se para um momento posterior a sua aplicação aos estabelecimentos de educação e escolas do 1º ciclo do ensino básico face ao processo de reordenamento escolar) centrado no projecto educativo veio consubstanciar princípios de democraticidade, participação e intervenção comunitária, como resulta da própria composição do Conselho da Comunidade Educativa, órgão de direcção da escola responsável pela definição da sua política.

Nas estruturas de gestão intermédias o modelo fixa as estruturas transversais a toda a escola e no demais é atribuído um crédito global de horas de forma a que cada escola em sede do seu regulamento interno promova as estruturas que no seu entender melhor promovam o sucesso educativo valorizador da identidade de cada escola.

A composição do conselho pedagógico apenas por professores, dada a natureza científica do órgão, o fundo escolar em matéria administrativa e financeira, constituem instrumentos valorizadores do modelo de gestão.

O modelo de gestão regional é propiciador de boas práticas desde que os actores privilegiem o projecto educativo, o regulamento interno e o plano anual de escola como instrumentos de um processo de autonomia numa realidade socialmente construída, e não de forma artificial, valorizadora da função da escola no contexto da comunidade em que se insere.

2 - Porque não foi aqui implementado o sistema de agrupamentos de escolas?

Não foi implementado o sistema de agrupamento de escolas dado que na região optou-se pela valorização da individualidade de cada estabelecimento de ensino em sede do seu projecto educativo em detrimento de agrupamentos de cariz administrativo.

3 - E porque não foram aqui implementados os contratos de autonomia?

Não foram implementados contratos de autonomia por entender-se que a autonomia não se contratualiza constituindo antes um instrumento assente num poder reconhecido à escola de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional no quadro do seu projecto educativo.

4 - Considera que as escolas da Região têm autonomia suficiente para oferecer um serviço público de educação com qualidade, adequado às comunidades que servem e rentabilizando da melhor forma os recursos disponíveis? O que gostaria de ver melhorado?

Na Região as escolas têm competências para promover um serviço público de educação de qualidade, porém é necessário que os actores tenham cada vez mais consciência dos instrumentos que estão postos à sua disposição com vista a promover boas práticas e que imprimam novas dinâmicas ou seja, o assumir pelo Conselho da Comunidade Educativa das suas funções como órgão de direcção da escola, uma maior consciencialização dos domínios pedagógico, administrativo e financeiro pelos órgãos de gestão, o ganhar um espaço próprio pelas estruturas de gestão intermédia, enfim o desenvolvimento de estratégias e dinâmicas em prol da qualidade do ensino.

5 - Para que serve/tem servido a autonomia das escolas? Na sua opinião, considera que ela está a ser bem utilizada, potencializada pelas escolas?

A autonomia das escolas tem permitido a tomada de decisão pela mesma nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo e organizacional, porém essa autonomia mesma não tem sido potencializada pela escola porque não exerce cabalmente as competências previstas por Lei que lhe estão conferidas

6 – Como vê a participação da Comunidade Educativa na vida da escola? As escolas continuam a ser um feudo de professores, ou sente que as questões da educação estão a envolver cada vez mais outros actores (pais, autarquias, interesses económicos...)? O que acha que deve mudar?

A participação da comunidade educativa na vida da escola está a dar passos, ainda que crescentes, com certa timidez, dada a cultura de não participação e envolvimento da comunidade na organização escolar. A escola continua a ser um feudo dos professores e a não envolver plenamente outros actores (pais, autarcas, representantes dos interesses económicos e sociais) pelo que impõe-se uma mudança de cultura que passa pelo conselho da comunidade educativa assumir-se como órgão de direcção da escola (e não apenas num plano formal) e a escola proporcionar mecanismos para uma efectiva participação da comunidade educativa.

7 – Da aplicação de um questionário aos Presidentes/Directores das Escolas com ensino secundário da RAM sobre a autonomia das escolas, de entre outras, resultaram as seguintes conclusões:

A – Há uma grande dispersão das respostas pelos quatro níveis de autonomia propostos, registando-se em mais de dois terços das respostas, dispersão por 3 ou 4 dos níveis, o que evidencia uma grande margem de liberdade das escolas na tomada de decisões, mas certamente também alguma infidelidade normativa (para a mesma

questão, umas escolas acham que não têm autonomia, outras acham que têm pouca, outras acham que têm bastante e outras acham que têm autonomia total)

B – Os domínios Estratégico, Organizacional e Pedagógico são aqueles onde os presidentes/directores sentem existir mais autonomia.

C – Os domínios Curricular, Financeiro e Administrativo são aqueles onde sentem existir menos autonomia.

D – Os domínios onde gostariam de ver reforçada a autonomia são os Domínios Financeiro e Curricular, seguidos dos Domínios Administrativo e Organizacional.

E – Os inquiridos consideram que a autonomia das escolas não deve ser limitada em nenhuma das áreas propostas.

F – Há um amplo consenso relativamente às vantagens da autonomia para as escolas.

G - Para um número significativo de inquiridos a autonomia está também associada a aspectos negativos (é retórica política, só haverá autonomia quando as escolas controlarem a selecção de pessoal e o orçamento).

H – Os presidentes/directores das escolas com ensino secundário da Região Autónoma da Madeira consideram que globalmente as suas escolas são bastante autónomas. Mas sendo a autonomia um processo, uma conquista, não deixam de continuar a reivindicar mais espaço de autonomia, recusando limitações à que já possuem.

7.1 - Perante estes resultados, que comentário lhe merece o facto de haver uma esmagadora maioria de questões cuja resposta se distribui por 3 ou 4 níveis (para a mesma questão umas escolas acham que não têm autonomia, outras acham que têm pouca, outras bastante e outras autonomia total). Não há fiscalização, controlo, as escolas têm assim uma tão grande margem de liberdade/interpretação dos seus poderes?

No que concerne ao resultado dos questionários a dispersão das respostas por três ou quatro níveis tem a ver com as diferentes percepções das escolas do regime legal de autonomia. Estas perspectivas resultam de diferentes olhares do modelo regional nem sempre com referência ao regime legal existente.

7.2 - Que comentário lhe merecem todas estas conclusões apresentadas? Enquanto Director Regional sente-se satisfeito com estes resultados?

As conclusões apresentadas vão no sentido de um caminho a percorrer de forma a que cada escola promova a sua identidade no quadro do projecto educativo em prol da melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos que constituem o cerne do Sistema Educativo Regional.

8 – Outros comentários/observações que considere oportunos...

Obrigado pela sua colaboração.

