

## **DA RETORICA DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS A HETERONOMIA DAS PRÁTICAS DOCENTES - ANÁLISE DE UM CASO NUM AGRUPAMENTO DE ESCOLAS PORTUGUESAS**

Daniela Vilaverde e Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo pretende elucidar, a partir de uma investigação empreendida num Agrupamento Vertical de Escolas do Ensino Básico, as relações entre as práticas docentes e as normas ministeriais num contexto marcado, por um lado, pela centralização do sistema educativo, e, por outro lado, pela autonomia consagrada pelo Decreto-Lei nº 115 - A/98. Os dados obtidos na investigação denunciam a existências de distintos constrangimentos burocráticos que bloqueiam a autonomia das escolas, evidenciando, simultaneamente, comportamentos de resistência por parte dos atores organizacionais face à heteronomia ministerial em que se encontram.

**PALAVRAS-CHAVE:** autonomia, centralização, descentralização.

**ABSTRACT:** This article intends to clarify, by an investigation in a vertical grouping of the Basic System of Education, the relationship between the teacher's practices and the government laws in a context characterized, on one hand, by the centralization of educational system and, on the other hand, by the autonomy consecrated by the Decree-law nr 115 - A/98. The investigation shows us the existence of bureaucratic restraints that block the school's autonomy and at the same time, displaying behaviours of resistance of the organizational actors to the heteronomy ministry.

**KEYWORDS:** autonomy, centralization, decentralization.

### **Introdução**

A centralização tem constituído, nos últimos séculos, a tradição administrativa em Portugal. Os diferentes sectores da administração pública, incluindo a educação, têm sido sujeitos quotidianamente às pressões centrífugas do Estado. Essa situação tem perdurado no tempo, conforme nos elucidava Barreto (1995, p.167):

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação, na área de especialização em Organização Educativas e Administração Educacional. Professora do Instituto de Educação da Universidade do Minho, Braga, Portugal. *E-mail:* dsilva@ie.uminho.pt

[...] desde as luzes dos finais do século XVIII, passando pelo vintismo, pelos liberais e pelos regeneradores, até aos republicanos, ao corporativismo e à democracia do fim do século XX, foi um longo caminho no sentido da centralização e da unificação da educação. *Curricula*, programas, métodos, disciplina, manuais, calendário, horários, sinais exteriores, símbolos, etiqueta, estética e rituais, nada escapou.

Todavia, os discursos que marcam as agendas políticas dos sucessivos governos têm conferido elevado protagonismo aos conceitos de descentralização e regionalização<sup>2</sup>. A promoção da descentralização educativa e da desconcentração tem sido proclamada sucessivamente. No entanto, apenas se têm registrado movimentos políticos a favor da centralização-desconcentração. No contexto educativo, estes movimentos têm sido acompanhados por discursos que enaltecem as virtualidades da *autonomia* das escolas portuguesas, sem, contudo, “devolver”-lhes qualquer tipo de *autonomia*.

Nesse sentido, o estabelecimento das relações entre as Escolas/Agrupamentos<sup>3</sup> e o Ministério da Educação constitui um objecto de estudo

---

<sup>2</sup> A este respeito, vale a pena citar Barreto (1984, p.202), quando afirma: “A regionalização e a descentralização estão na moda. Tal como a desburocratização e a reforma administrativa, não há texto que se lhes oponha, nem força que as combata. A Constituição; os programas de Governo; eleitorais e dos partidos; os discursos dos dirigentes; as leis e os comunicados oficiais; os planos e as intenções; livros e relatórios: a descentralização é estudada, desejada e planificada. Mas as realizações são adiadas, quando não lhes são contrárias. O que é certo é que os seus adversários, activos ou por inércia, não se exprimem abertamente. A opinião pública e colectiva parece ser receptiva à descentralização e a retórica dos responsáveis políticos, quando mais não seja, na esperança de seduzir clientelas e eleitores, está atenta a esse facto”. Em Portugal, a Constituição de 1976 (revista em 1982) consagra, da maneira mais ampla de sempre, “os princípios da regionalização e da descentralização, assim como de autonomia do poder local e das competências municipais. [...] Todavia, são frequentes as disposições centralizadoras. [...] Apesar das inspirações descentralizadoras da Constituição, as realidades têm revelado mais fortes tendências centralizadoras. Tal como, aliás, tinha acontecido durante a Primeira República, são nítidas as contradições entre os programas políticos do novo regime (governos e partidos) e a prática legislativa e administrativa. Assim, por exemplo, as próprias normas constitucionais sobre a regionalização e a descentralização nunca foram postas em prática no território continental, nem sequer parcialmente cumpridas” (BARRETO, 1984, p.198).

<sup>3</sup> Os Agrupamentos de Escolas foram desenvolvidos em Portugal a partir de 1998, com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio. O Agrupamento de Escola é entendido como “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” (artigo 5º do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio). É uma unidade organizacional composta por um conjunto de escolas, conservando cada estabelecimento a sua designação própria, mas pertencendo a um agrupamento de escolas com uma outra designação, que o identifica e cuja administração e gestão se encontram centralizadas na escola-sede.

cada vez mais pertinente, embora situado num contexto paradoxal, marcado por uma agenda centralizadora, mas aclamando, simultaneamente, a autonomia das escolas. Neste artigo, pretende-se analisar essa relação a partir, sobretudo, das representações dos docentes de um Agrupamento de Escolas. Assim, o que procuramos centralizar no estudo apresentado é a análise de como os actores escolares, isto é, os professores, percebem essa relação e que lógicas presidem às acções dos professores no contexto organizacional escolar<sup>4</sup>.

O estudo da autonomia como instrumento potenciador de um maior poder político na organização escolar coloca novas pistas teóricas sobre o próprio conceito, sobretudo, quando o Decreto-Lei nº 115-A/98 se institui como “apologista” da autonomia “consagrada” (LIMA, 1998) ou “decretada” (BARROSO, 1997). Contudo, também não é indiferente que este Decreto se encontre sob a alçada de uma administração centralizada, o que pode restringir e, no limite, anular a autonomia.

Na investigação empreendida, as relações entre o agrupamento *Alfa* com o Ministério da Educação são as que se revelaram mais paradoxais. Integrado no âmbito da aplicação do “regime de autonomia” do Decreto-Lei nº 115-A/98, o Agrupamento *Alfa* tem vivenciado movimentos contraditórios em relação à materialização do conceito de *autonomia*.

### **1. Breves dimensões conceptuais sobre a centralização, descentralização e autonomia**

Situando o nosso estudo no âmbito da escola pública, tutelada pelo Estado, urge clarificar a dimensão conceptual da administração pública portuguesa para podermos reflectir sobre o pendor centralista ou descentralista da administração do sistema de ensino. Para tal, começaremos por analisar o conceito de centralização e, posteriormente, o conceito de descentralização, procurando enquadrar o conceito de autonomia nessas opções administrativas.

A centralização ocorre quando “todas as decisões importantes são tomadas no topo do sistema, isto é, nas chefias dos serviços centrais do Ministério da Educação” (FORMOSINHO, 1986, p.63). A centralização, à luz

---

<sup>4</sup> As metodologias de investigação utilizadas incluíram: inquérito por questionário aos docentes do Agrupamento, entrevistas aos docentes dos órgãos de administração, observação do quotidiano escolar e das reuniões do Conselho Pedagógico e Assembleia do Agrupamento, conversas informais e análise documental.

duma óptica jurídica, assume duas formas no domínio da administração pública: a concentrada e a desconcentrada.

A administração centralizada concentrada corresponde à detenção de poder num só organismo. Nas palavras de Machado (1982, p.4), a administração é concentrada quando

[...] os problemas que se lhe deparam só podem ser decididos pela autoridade que se situa no topo da hierarquia, limitando-se os serviços subordinados a preparar e informar os processos que vão a despacho dessa autoridade e a transmitir e cumprir as ordens ou decisões emanadas da mesma.

Desta forma, verifica-se a divisão entre o topo, a direcção confinada ao poder de decisão e a base, enquanto agente reprodutor/executor das normas emanadas do Ministério da Educação.

Por sua vez, na administração centralizada desconcentrada<sup>5</sup>, o processo de tomada de decisões é distribuído por órgãos intermédios e inferiores, cujos chefes têm competências para decidir, “embora sujeitos à direcção e inspecção dos superiores, que podem modificar as decisões tomadas” (FORMOSINHO, 1986, p.63). Numa óptica jurídica, a desconcentração consiste na “delegação de poderes’, mediante a delegação nos órgãos estaduais periféricos (ou seja, nas direcções de serviços locais) de poderes para a decisão de certos problemas administrativos que se lhes deparam”<sup>6</sup> (MACHADO, 1982, p.4).

Embora na administração centralizada desconcentrada o poder de decisão não tenha carácter definitivo, este tipo de administração também pode apresentar algumas potencialidades, nomeadamente, a rapidez, clareza das decisões, o descongestionamento dos serviços centrais

---

<sup>5</sup> Segundo Formosinho (1986, p.64), a centralização desconcentrada pode originar de distintas fontes, nomeadamente:

- originária “quando a própria lei dá competências aos chefes subalternos para tomar decisões”;
- delegação de poderes “quando o superior delega certas competências no inferior [...] que pode cessar a todo o tempo”;
- fragmentada “se em cada distrito ou região os diversos departamentos centrais tiverem uma delegação que comunica directamente com eles”;
- coordenada “quando existe a nível local um serviço que coordena e dirige as diversas delegações”.

<sup>6</sup> A desconcentração pode, segundo Machado (1982, p.5), ser de duas formas: vertical, na qual, certos poderes de decisão são delegados pelo superior hierárquico nos seus subordinados, e horizontal, nomeadamente em “nível governamental quando as diversas atribuições e competências da administração central são repartidas por vários departamentos ministeriais”.

(FORMOSINHO, 1986). No entanto, a desconcentração também reforça o controlo central, na medida em que “uma rede desconcentrada multiplica a presença do poder central em todos os locais, mantendo-se a cadeia hierárquica de comando e proporcionando-se a possibilidade de acção de controlo indirecto” (p.64). Lima (1995) também considera que a desconcentração vem reiterar o controlo por parte do poder central, definindo-a como uma forma de centralizar “por controlo remoto”. Essa metáfora surge na sequência das medidas desconcentradas pelo Ministério da Educação, por meio da criação das Direcções Regionais de Educação (DRE's) em 1987 e dos Centros de Área Educativa (CAE's) com intervenção de âmbito municipal e intermunicipal em 1994.

A descentralização caracteriza-se, numa perspectiva jurídica, pela “devolução de poderes’ mediante a criação de pessoas colectivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais a cada uma das quais comete o exercício de uma atribuição ou de um feixe de atribuições” (MACHADO, 1982, p.4). No que diz respeito ao sistema educativo, a descentralização rege-se pela existência de

[...] organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (não sujeitos, portanto, ao poder de direcção do Estado), autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais. (FORMOSINHO, 1986, p.64).

Nesse tipo de administração, destaca-se a autonomia dessas organizações ou órgãos locais em relação ao Estado, as quais têm competências de decisão cuja revogação não é levada a cabo pelo Estado, mas pelo recurso ao tribunal.

O estudo das concepções e lógicas de autonomia pressupõe a desocultação do conceito. Do ponto de vista etimológico, autonomia deriva do conceito francês *autonomie*, que significa “direito de se reger pelas próprias leis” (MACHADO, 1977, p.354). Essa definição vai ao encontro dos contributos de Weber (1983, p.108, grifo do autor) ao considerar que, numa perspectiva sociológica, uma organização/ associação pode ser

[...] autónoma ou heterónoma; [...] Autonomia significa, ao contrário de heteronomia, que a ordem da associação não é outorgada - imposta - por alguém fora da mesma e exterior a ela, mas pelos próprios membros e nessa qualidade qualquer que seja a forma em que tal tenha lugar.

A capacidade de os actores definirem a “ordem” numa organização e desta forma terem o

[...] poder de se autodeterminar, de auto-regular os próprios interesses - ou o poder de se dar a própria norma. [significa que em] sentido amplo, o ente público autónomo exerce o seu poder de autonomia muito especialmente quando elabora os seus próprios estatutos e emana os seus regulamentos. (MACHADO, 1982, p.8).

Essa ideia está também ligada à concepção de “auto-governo” (BARROSO, 1997) de uma determinada organização. Desta forma, entender a autonomia das escolas públicas básicas e secundárias corresponde linearmente à capacidade da organização escolar produzir as leis pelas quais se rege, a qual implica a transferência de competências dos diferentes níveis de administração para os órgãos da organização escolar. Nesse sentido, entendemos, seguindo Barroso (2000, p.24), que a

[...] autonomia é sempre relativa e desenvolve-se no quadro de múltiplas dependências, de que se destacam: a tutela dos diferentes serviços centrais e regionais do Ministério da Educação, as atribuições e competências das autarquias, os direitos dos cidadãos (em particular dos alunos e suas famílias); os saberes, competências e direitos profissionais dos professores.

Então, na perspectiva do autor, o conceito de autonomia encerra em si diferentes dimensões, entre elas, a dimensão “ética, social e política”, de forma a alargar o “campo de decisão” dos actores organizacionais, já que a redução da autonomia à existência de um “diploma legal” será negligenciar a dimensão social da capacidade de agência dos actores organizacionais.

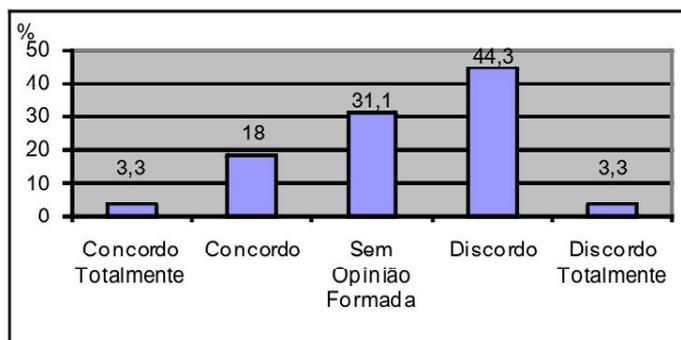
## **2. Paradoxos da autonomia consagrada: entre os constrangimentos burocráticos e a resistência docente**

A autonomia constitui o chavão do Decreto-Lei nº 115-A/98, sendo definida neste documento legal como “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 que lhe estão consignados”. Este poder “reconhecido” (e não “devolvido”) à escola é

auxiliado pela produção dos instrumentos de autonomia, nomeadamente o projecto educativo, regulamento interno e plano anual de actividades.

Tendo em conta a investigação desenvolvida num Agrupamento de Escolas de Braga (SILVA, 2004), no inquérito aplicado aos professores, colocávamos a seguinte pergunta: “O Agrupamento aumentou o poder de decisão em matérias relevantes face ao Ministério da Educação?”, a partir da qual os inquiridos teriam de se posicionar em relação ao seu grau de anuência. Assim, os dados obtidos foram expressos, conforme observamos no gráfico seguinte, no sentido em que a maior parte dos docentes (47,6%) discordava da afirmação, contra apenas 21,2% de professores que concordava.

**GRÁFICO 1** - As Escolas do Agrupamento aumentaram o Poder de Decisão em Matérias Relevantes face ao Ministério de Educação.



De acordo com os dados obtidos, os discursos dos docentes revelam alguma ambiguidade relativamente ao poder de decisão da escola. Por um lado, os professores consideram que há autonomia, sobretudo por a escola produzir os instrumentos de autonomia. Por outro lado, reconhecem que a construção da autonomia é boicotada pelos órgãos administrativos do Ministério da Educação.

Observemos, então, alguns dos discursos dos professores relativos à relação entre o Agrupamento e Ministério da Educação:

Por um lado há autonomia, mas por outro não temos autonomia. Estou-me a lembrar de um exemplo em que estivemos no passado a trabalhar no nosso projecto curricular de Agrupamento. Houve muitas reuniões e decisões analisadas, debatidas e reflectidas por todos, tomamos uma série de opções a nível da escola, depois saíram umas circulares em

Junho e simplesmente não podemos fazer nada do que tínhamos pensado, foi tudo por água abaixo. Sinto e acho que quem trabalha sentiu-se completamente defraudado com essas situações. Foi todo um projecto que foi trabalhado, pensado e que toda a escola participou, foi ouvida, tomamos opções e depois não podemos pôr nada em prática [...]. Abandonamos um bocado o projecto porque o que tínhamos definido anteriormente teve de ser alterado. Tínhamos pensado que haveria dois professores para a área de projecto e afinal não, tínhamos um professor dentro da sala, com uma turma inteira, para as aulas de novas tecnologias. Portanto, tudo o que tínhamos pensado foi impossível de pôr em prática, houve uma série de questões e directrizes superiores que surgiram à última da hora. Isto foi o que senti mais na pele. (Excerto da entrevista nº1).

Este discurso sublinha o débil poder de decisão das escolas, bem como o forte pendor legislativo sobre as escolas que impede as iniciativas dos docentes.

A mesma realidade “sofreu” o regulamento interno do Agrupamento. Após ter sido homologado pela Direcção Regional de Educação, surge o Decreto-Lei nº 30/2002, de 20 de dezembro, que define um conjunto de alterações a introduzir no regulamento interno. Desta forma, o processo de implementação da autonomia das escolas, sobretudo por meio da constante reformulação e posterior aprovação por parte dos organismos do Ministério da Educação, parece vincar um controlo à autonomia, como refere este actor:

O CAE toma um papel que se compreende como estrutura intermédia, toma um papel boicotando um pouco a autonomia. Na alteração do regulamento interno, penso que já se sofreu uma alteração e vai sofrer outra, como sabe. (Excerto da entrevista nº 3).

Outros actores identificam as relações entre Agrupamento e Ministério da Educação, sobretudo como “disfunções” burocráticas. A demora, a lentidão das decisões a que a própria Lei obriga a que sejam tomadas pelos organismos do Ministério da Educação constitui também um factor disfuncional no próprio sistema, como observa o seguinte entrevistado:

Depois há situações que nós vemos realmente que a própria CAE não sabe, mas também a própria DREN muitas vezes mostra-se indecisa, demorada, demora muito tempo a decidir. Aquele aluno por causa de uma nota que foi contestada por causa de Educação Física.

[...] Nessa altura falou-se [no Conselho Pedagógico,] duma situação que já está em trânsito do ano lectivo anterior, uma contestação de uma nota. Ainda não estava resolvida. Entretanto não sei mas também não é de admirar nos últimos tempos tem estado na ordem do dia a celeridade da resolução de problemas. Isto agora não é excepção, não é. Mas sinto assim esta situação. (Excerto da entrevista nº3).

A impessoalidade e o carácter normativo, típicos da burocracia no domínio dessas relações, também são registados por outro actor:

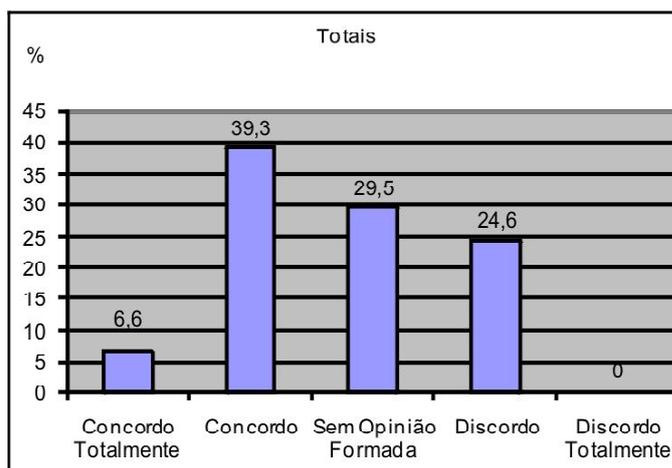
O Ministério da Educação não conhece as escolas que tem, esta é a primeira coisa porque não há duas escolas iguais e por isso é impossível o Ministério conhecer... Mesmo agora, com os Agrupamentos, é impossível conhecer como as coisas são. Portanto, a partir daí faz leis iguais para todos e depois as escola têm que se adaptar. Há muitas situações em que eu preferi interpretar aquilo da maneira como entendia e decidir, entendia que uma pessoa razoável, não é?. Não ia entrar por caminhos de choque directamente com o CAE, a DREN, os serviços centrais de uma maneira geral, mas dentro daquilo que era possível, eu sempre lutei. Havia colegas que quando queriam uma coisa iam perguntar ao CAE e quanto mais se pergunta para o CAE pior é porque o CAE ou não sabe ou então não pode sair estritamente daquilo que está escrito [...]. Eu, pessoalmente, sempre evitei obter informações e esclarecimentos. (Excerto da entrevista nº 8).

Todavia, e como se depreende deste discurso, nem sempre os professores agem de acordo com a própria Lei. Lima (1998) demonstrou claramente essa posição, sobretudo quando propôs o conceito de “infidelidade normativa” no domínio organizacional. Segundo essa linha, podemos concluir que os docentes, por um lado, seguem uma lógica burocrática, adoptando, num certo sentido, uma dependência em relação à administração central, mediada pelas constantes “perguntas” dirigidas às estruturas intermédias, procurando reproduzir as normas e procedimentos estatais. Por outro lado, podem adoptar comportamentos mais congruentes com uma “autonomia clandestina” (BARROSO, 1997) que os actores organizacionais mobilizam para a produção de novas regras organizacionais.

A “prestação de contas” da escola ao Ministério da Educação constitui outro dos domínios dessa relação em análise. De acordo com os dados obtidos, o gráfico nº 2, abaixo, regista que actualmente, e após a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, 45,9% dos professores concordam que o Ministério da Educação exige uma maior “prestação de contas” ao

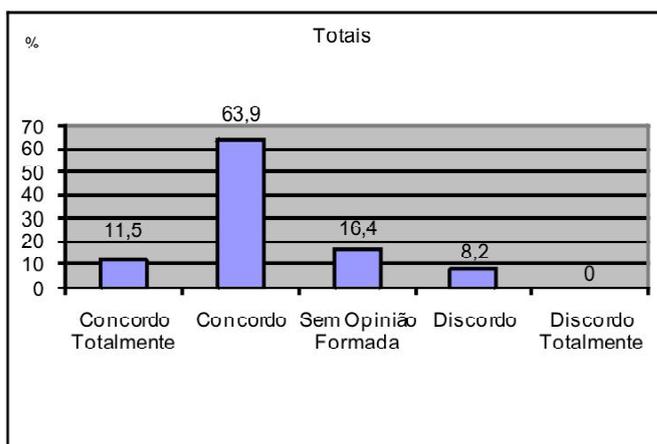
Agrupamento, o que poderá representar a denúncia de uma “autonomia” controlada, cujas margens de acção são ainda reduzidas.

**GRÁFICO 2 - O Ministério de Educação exige agora uma maior “Prestação de Contas” às Escolas do Agrupamento.**



Contudo, o aumento da “responsabilização” verificou-se também em relação à comunidade local, conforme nos mostra o gráfico nº 3, a seguir.

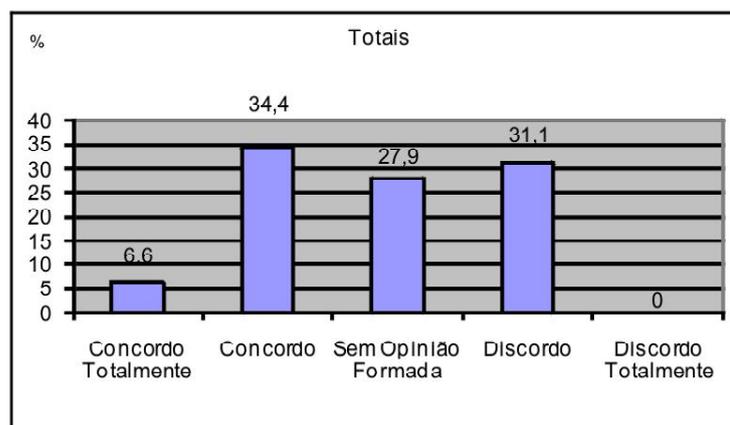
**GRÁFICO 3 - O Agrupamento aumentou a Responsabilidade perante a Comunidade Local**



Face a estes dados, podemos induzir que a escola aumentou a “prestação de contas” perante o Ministério da Educação, o que poderá manifestar a representação de que os docentes consideram que o Ministério da Educação centralizou ainda mais o seu poder, contrariando a pretensão “descentralizadora”, ao mesmo tempo que a escola descentraliza os parcos poderes em relação à comunidade, chamando-a a intervir e participar de uma forma mais activa e construtiva.

Nesse sentido, os professores concordam maioritariamente com o aumento de responsabilidade, de forma quase consensual. De forma diferente, os professores dividem-se quando se coloca a questão de saber se os órgãos do Agrupamento aumentaram as competências com a implementação do Decreto-Lei nº 115-A/98. Em relação a essa afirmação, os professores dividem-se entre o “concordo totalmente” e “concordo”, registrando um total de 41%, e o “discordo totalmente” e “discordo” com 31,1%, conforme o gráfico nº4:

**GRÁFICO 4 - Os Órgãos do Agrupamento têm mais Competências que anteriormente.**



O aumento da responsabilidade do Agrupamento, que, na opinião dos professores, aumentou entre a comunidade local, vem suscitar algumas interrogações sobre a responsabilização de outros actores, que não os professores, sobretudo na Assembleia do Agrupamento. No entanto, os dados parecem também apontar para o facto de que essa

responsabilidade cresceu, embora não seja unânime que as competências dos órgãos tenham aumentado.

Desta forma, parece-nos que, no que diz respeito às relações entre docentes e a administração central, os docentes sentem-se mais controlados e simultaneamente mais responsabilizados, contrariamente ao que se passa com a administração local.

Na linha que temos vindo a seguir, a autonomia do Agrupamento em relação ao Ministério da Educação era, por um lado, esperada como uma das esperanças potenciadoras de maior *politicidade* no campo escolar, embora, por outro lado, poderia constituir factor de resistência, sobretudo quando essa autonomia se encontra, paradoxalmente, hiper-regulamentada por parte do Ministério da Educação.

O excesso de normativos a que a administração já habituou os professores não deixa de estar presente no processo de autonomia. A “autonomia” hiper-regulamentada pela administração central também faz parte do quotidiano do Agrupamento observado. Daí os docentes entrevistados considerarem de forma unânime que o Decreto-Lei nº 115-A/98 não desenvolveu, do ponto de vista prático, mudanças significativas no quotidiano do Agrupamento, conforme esclarece este docente:

Não teve assim grande impacto, no meu ponto de vista. O impacto do aparecimento do 115 foi interessante! Nós acreditamos que íamos ter autonomia, acreditamos que a escola ia poder decidir mais por si própria. Só que logo a seguir ao 115 apareceram não sei quantas explicações ao 115, e a pontos do 115 e mais leis, e logo começou a perceber-se que a dita autonomia estava muito controlada, que ia haver sempre muito controlo sobre aquilo que se poderia decidir nas escolas. Mas inicialmente pensou-se que vinha aí qualquer coisa de diferente, foi a primeira ideia que tivemos, uma expectativa assim mais positiva em relação as decisões. Agora não me estou a lembrar de nenhum caso concreto, mas sei que a seguir, quer em termos de decisões sobre os horários, decisões sobre a formação de turmas, ensino especial, tudo. Logo a seguir, veio tudo controlado, através decretos-lei que saíram e vieram complementar as ideias do 115. E depois havia também uma comissão de acompanhamento da autonomia nas escolas, quer dizer acompanhavam as decisões. No fundo, quando não concordavam, lá vinha uma carta a explicar que aquilo não estava de acordo com o modelo, etc. Foram mais expectativas, penso eu, do

que propriamente conclusões práticas (Excerto da entrevista nº9).

A denúncia de uma “autonomia” altamente controlada constitui um dos obstáculos ao processo de implementação da mesma, reforçando o pendor burocrático através da formalização das normas e procedimentos a adoptar pelos professores. A legislação subsequente ao Decreto-Lei nº 115-A/98 veio interferir nas dinâmicas que os docentes começavam a empreender. Um exemplo destes bloqueios, o qual observamos no ano lectivo de investigação, refere-se ao processo de ordenamento da rede escolar, que vem redimensionar a constituição dos Agrupamentos de escolas.

Nessa linha, o expoente da regulamentação por parte do Ministério da Educação é atingido, sobretudo no final do ano lectivo, quando da publicação do Despacho Conjunto nº 13 313/2003, de 8 de julho, que vem redefinir e até reiterar o domínio da administração central face às escolas.

Este Despacho cessa os “mandatos dos titulares dos órgãos de administração e gestão dos Agrupamentos horizontais, verticais ou de escolas dos 2.º e 3.º ciclos, do ensino básico que integrem os Agrupamentos a constituir, uma vez que são extintas as anteriores estruturas orgânicas no âmbito das quais foram eleitos” (Preâmbulo).

A publicação deste Despacho originou distintos focos de resistência entre os docentes do Agrupamento, que denunciam a existência de um conflito *manifesto* entre Agrupamento e Ministério da Educação. Face a este Despacho, instalou-se na escola uma série de movimentos de resistência, de indignação em relação aos princípios democráticos até então conquistados e colocados em causa pelo Ministério da Educação, conforme registamos nas “notas de campo” e que, a título de exemplo, relatamos seguidamente.

Numa reunião do Conselho Pedagógico, a presidente do Conselho Executivo afirmou que:

‘Temos que nos preparar para receber a escola do 1.º ciclo neste Agrupamento’, facto que tinha sido previamente ‘aconselhado’ na reunião do CAE, tal como ficou registado em acta, ‘que se iniciasse o processo da integração da escola do 1.º Ciclo’ [nome], pois pode vir a qualquer momento a decisão oficial para o seu início. (excerto da Acta nº 11).

Para além da inclusão de mais uma escola do 1.º ciclo no Agrupamento, as indicações fornecidas pelo Centro de Área Educativa de

Braga caminhavam no sentido de, na sequência dessas alterações, dissolvesse-se o actual Conselho Executivo para dar lugar a uma Comissão Instaladora que, como ironicamente referiu a presidente do Conselho Executivo, seria “para instalar os desinstalados” (Notas de campo do dia 18 de Junho 2003, reunião do Conselho Pedagógico).

As reacções a essa medida revestiram a forma de uma resistência *manifesta*, declarada. Vários diálogos foram tecidos nessa reunião, na qual ainda a intranquilidade e o desagrado iam ganhando cada vez mais expressão, como demonstra o seguinte desabafo da presidente do Conselho Executivo, registado nas “notas de campo” na reunião do Conselho Pedagógico, do dia 11 de Junho de 2003:

Temos de dar início a isto! Se me perguntarem o que eu queria agora era apresentar a minha demissão. Quando eu me propus, [à presidência] foi para dar estabilidade à escola e chegar ao fim dos três anos e ter de haver mais alguém em termos de presidência. O meu mandato vai ser interrompido... Parece uma brincadeira. [...] Vão ter de me exonerar.

A perplexidade, a “revolta” em relação ao Ministério da Educação e a solidariedade para com a presidente do Conselho Executivo eram os sentimentos que iam sendo expressos pelos diferentes membros do Conselho Pedagógico. Começaram, então, a delinear algumas propostas para o processo de fusão entre o Agrupamento e a escola do 1.º ciclo. De acordo com as “notas de campo”, uma das propostas pretendia que o “actual Conselho Executivo fosse a futura Comissão Instaladora” à luz de duas argumentações: primeiro, porque foi eleita, respeitando-se a democraticidade, e, segundo, uma vez eleito pelo Agrupamento, o Conselho Executivo “tem a nossa confiança”. Essa proposta foi, contudo, refutada pela presidente do Conselho Executivo, afirmando que “não podemos privar a escola de estar representada”.

Outra proposta foi lançada por um elemento do 1.º ciclo, que afirmou, segundo as nossas “notas de campo”: “se a Assembleia é o órgão máximo, deve decidir isto”; ao que o presidente da Assembleia responde: “não trabalho sem nada escrito. Será contraproducente”. No entanto, complementou a ideia afirmando que: “a Assembleia também deve propor, e se for igual à nossa, tudo bem; se for diferente, vão as duas”.

As propostas definidas pelo CAE não tinham aceitação. Conforme registamos no “diário de campo”, um dos docentes referiu que “o CAE para redimensionar o Agrupamento propôs eleições e a constituição de uma comissão instaladora. [...] Devíamos tomar uma atitude”. Os

professores constatam e reconhecem que “não temos a nossa autonomia!”. O projecto de construção de autonomia saía defraudado: “Tudo está em causa e os documentos que elaboramos. [...] Todos os instrumentos de autonomia perdem a validade a partir da inclusão de outra escola. [...] Tudo se dissolve [...] e a Assembleia também” (Diário de Campo, 11.06.2003).

Destes discursos emerge, contudo, um compromisso entre duas lógicas distintas: a lógica de *reprodução*, manifestada, sobretudo, pela concepção do professor como funcionário público, que deve obedecer, mas, concomitantemente, uma concepção de professor assente na reflexão, na crítica, na transformação assente numa lógica de *resistência*, conforme comprovamos com os dados da observação, através de um desabafo de um professor: “a nossa dignidade deve ser respeitada. Sou funcionário público, posso manifestar o meu desagrado, mas cumpro. [...] Mesmo com base legal, é preciso esperar. Nós aguentamos tudo, desenrascamo-nos”.

A oposição a essa medida era unânime entre os membros do Conselho Pedagógico e do Conselho Executivo, no qual se questionava a hipótese de uma oposição mais activa, embora os actores considerassem que “legalmente não há possibilidade de cumprir prazos. Se queremos opôr, talvez não haja necessidade de fazer nada, porque ele [projecto de inclusão da escola para Setembro] é impossível” (*Diário de Campo*, 11.06.2003).

Nessa reunião, questionou-se o próprio poder do Ministério de Educação, bem como a legalidade dessas medidas, conforme comprovamos pelos seguintes registos no “diário de campo”: “quem manda, pode; há decisões que têm de ser tomadas”; “eu não conheço lei que anule o presidente do Conselho Executivo”. Mas a resignação acaba por tomar conta, sobretudo na fase final deste ponto, constatando que “depois disto tudo... vem aí uma comissão instaladora para depois ainda vir o gestor. Então, que venha já” (*Diário de Campo*, 11.06.2003). Finalmente, ficou decidido, conforme observamos e ficou registado em acta, que:

O Conselho Pedagógico manifesta o seu desagrado pela forma como se pretende fazer a integração da escola do 1.º ciclo de [nome]. Este órgão não discorda da integração da citada escola, mas, face ao exposto, pretende que a mesma se faça com tempo, de modo a permitir uma reorganização do Agrupamento de forma cuidada. Um documento com este teor irá ser enviado ao CAE, dando conhecimento da posição tomada por

este Conselho Pedagógico. (Excerto da acta nº 11 do Conselho Pedagógico).

Decorrentes da aplicação do Despacho, os órgãos de administração do Agrupamento vão ser alvo das mudanças previstas. Os órgãos que sofrem essas mudanças são, sobretudo, o Conselho Executivo e a Assembleia do Agrupamento. Em relação a essas alterações, uma das professoras entrevistadas afirma:

Deixa de existir Conselho Executivo, a Assembleia de Escola foi dissolvida. Depois o Conselho Executivo teria que arranjar uma situação para que alguém fosse nomeado para avançar para a comissão executiva instaladora. A nossa posição, das quatro, foi que nós não avançaríamos para a comissão executiva instaladora. A Assembleia de Escola foi extinta, dissolvida [...]. (Excerto da entrevista nº4).

A dissolução destes dois órgãos vem lançar a instabilidade no Agrupamento conforme observamos. Das conversas informais que mantivemos com alguns professores, nesta altura surgiam várias exclamações de desilusão, apontando para o défice democrático. Por exemplo, um docente afirmou que “o projecto democrático mata-se a si próprio!” (Diário de Campo, 10.07.2003).

Os professores, de acordo com os dados observados, parecem considerar que o projecto de construção da autonomia se encontrava filiado em pressupostos democráticos, no qual tendiam a associar o binómio democracia /autonomia. Contudo, na prática, o sentimento que detectamos, no final do ano lectivo, era totalmente inverso:

Não consigo encontrar uma lógica na própria situação do Ministério da Educação. Fazer esta alteração da eleição feita democraticamente por um conjunto de professores porque este ano já nós apresentamos uma lista [...], a lista foi a votação, fomos eleitos democraticamente e não consegui compreender como é que um despacho vem anular uma eleição por um processo democrático. Penso que isto pode ocorrer noutras situações. Estou muito espantada com a atitude dos sindicatos, que não fizeram grande alarido, [...] porque não é o Conselho Executivo nem a comissão executiva que vão definir nada, o que vai definir é todo aquele trabalho, os documentos, os projectos pedagógicos, regulamento interno, etc. Seriam dois anos de preparação, respeitar-se-ia a situação de uma eleição democrática, se temos que

assumir, assumimos. [...].Uma das coisas que eu disse, e disse-o perante toda a gente, eu não faria nunca parte de uma comissão executiva instaladora nomeada pelo Ministério da Educação porque não aceito que ficássemos numa comissão executiva instaladora com os quatro elementos e eu disse que não, e se o CAE me nomeasse eu, pura e simplesmente, metia atestado [...]. (Excerto da entrevista nº4).

No Conselho Pedagógico também se verificou a existência de comportamentos de resistência face a essa medida do Ministério da Educação. Na penúltima reunião deste Conselho, em Julho de 2003, foi apresentada, por parte de um professor pertencente a este Conselho, uma proposta de demissão geral dos elementos do órgão como forma de oposição activa. No âmbito da justificação apresentada pelo professor, estava presente a solidariedade para com os outros órgãos. A proposta foi a votação, mas não teve a aceitação por parte dos restantes elementos. Este resultado é assim justificado por uma das professoras presentes do seguinte modo:

[...] o Conselho Pedagógico tomou a posição, no início. [...] Portanto, houve uma proposta do professor [nome] para que o próprio Conselho Pedagógico se demitisse, só que a proposta chumbou porque as pessoas achavam que tinham sido eleitas pelos colegas e que a extinção do Conselho Pedagógico não iria dar em nada, antes pelo contrário, iria erradicar o trabalho da comissão executiva instaladora que entrasse. Achavam que a proposta podia ser entregue ao CAE, à DREN, mas numa situação não de demissão, mas de dizer que estavam contra todo o processo. (Excerto da entrevista nº4).

Apesar da proposta não ter vingado, este facto não impediu que este membro se demitisse do cargo que estava a ocupar. Apesar de diferentes pedidos, por parte dos colegas, a decisão deste professor não se alterou. Tendo em conta essa situação, uma das professoras presentes fez as seguintes considerações:

Penso que em relação a isto, os professores acomodaram-se porque [...] Pesou um pouco as reduções, a carga horária, a diminuição da carga horária. Eu penso que foi um bocadinho mais um aspecto pessoal. Entristeceu-me um bocado. Acho que o facto dessa proposta ser chumbada... Acho que foi mais por questões pessoais porque havia uma

solução, que era uma tomada de posição em relação às pessoas que tinham sido eleitas e todas foram consultar o seu departamento, não percebo porquê? Porque é que todos consultaram os departamentos? Acho que aquilo é uma posição pessoal de cada um. Aí, à partida fiquei muito admirada quando comecei a ouvir: 'eu consultei o meu departamento e eles acham que não' [...] Mas entristece-me um bocado porque eu acho que nestas coisas, eu sempre tenho, às vezes, a tal autonomia... [Na nossa relação com os] superiores hierárquicos sabíamos que basicamente não adiantava muito, iria atrasar o processo porque haveria eleições, [mas] havia uma tomada de posição, uma sugestão minha [foi] de que nós, o Conselho Executivo, deveríamos demitir. Só que também me foi dito que em relação a isso não valia a pena porque eles aceitavam ou não aceitavam a demissão, nós éramos Conselho Executivo. (Excerto da entrevista nº4).

Neste discurso, é reforçada a ideia da resistência, de uma oposição manifesta, do desejo de uma "tomada de posição" por parte dos professores. Contudo, essa resistência é atenuada, resultando numa resignação dos professores em relação ao poder instituído (do Ministério da Educação). A constatação de que a resistência "não valia a pena" vem acentuar o peso da lógica burocrática, embora o posicionamento de alguns professores revele simultaneamente um compromisso entre essa lógica e a lógica de resistência. Por outras palavras, manifesta-se, por um lado, a possibilidade de mudança, de transformação, de "resistência" (GIROUX, 1986) e, por outro lado, a resignação, a "reprodução", a aceitação simbólica e material das normas ministeriais.

Outro exemplo dos paradoxos da autonomia consagrada é fornecido pela reestruturação do Regulamento Interno. Este documento é definido como um dos instrumentos de autonomia. De acordo com o Decreto-Lei nº 115-A/98, o Regulamento Interno é

o documento que define o regime de funcionamento da escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar. (Artigo 3.º -2b).

Como se deduz da definição apresentada e dada a sua abrangência, este documento acaba por ser sempre sujeito a reformulações, consoante a mudança também das Leis.

Um episódio dessa reformulação advém da imposição legal do Decreto-Lei nº 30/2002, de 20 de dezembro. A partir deste Decreto-Lei, que vem regulamentar o “novo” estatuto do aluno, os Regulamentos Internos têm de ser revistos e posteriormente homologados pelos órgãos desconcentrados do Ministério da Educação.

A revisão do Regulamento Interno no Agrupamento foi levada a cabo através de uma equipa proposta pelo Conselho Executivo e aprovada no Conselho Pedagógico e posteriormente pela Assembleia do Agrupamento.

Essa equipa era constituída por diferentes protagonistas da comunidade educativa do Agrupamento, de modo a cumprir os princípios da participação e representatividade, conforme apresentamos no seguinte quadro:

**QUADRO 1** - Composição da Equipa de Reestruturação do Regulamento Interno.

Equipa-Composição
1 elemento do Conselho Executivo
1 representante do 1.º Ciclo
1 representante do 2.º Ciclo
1 representante dos docentes
1 representante dos directores de turma
1 representante da autarquia
1 representante do pessoal não docente
1 representante da Associação de Pais da Escola-sede
1 representante dos pais do 1.º Ciclo
1 representante da Associação de Estudantes
1 elemento do ensino especial
2 educadores de Infância

É este grupo de trabalho, composto por 13 representantes, que vai imprimir uma nova dinâmica para a alteração do Regulamento Interno.

O trabalho desenvolvido foi realizado através de distintas sessões, conforme nos esclarece a docente que coordenou esta equipa:

O trabalho foi orientado da seguinte forma: dividimos os itens em varias sessões, de cada sessão saía um relatório, 48 horas antes das sessões eram expostas na sala dos professores os vários itens e quem quisesse apresentar as sugestões para serem debatidas durante o grupo (que deveriam entregar ao Conselho Executivo). Não surgiu nenhuma. Nunca ninguém apresentou nada e não fazia sentido nós trabalharmos cada item e depois expor e depois alterar consoante as diferentes opiniões das pessoas. Foi um trabalho muito demorado... isto foi desde abril até 23 de Junho com reuniões quinzenais de cinco-seis horas. Depois desses relatórios foi feita uma compilação final que daria a nova versão do regulamento interno. (Excerto da entrevista nº7).

Numa reunião do Conselho Pedagógico, a proposta de Regulamento Interno é analisada. Nesta ordem, são explicitadas algumas dimensões relacionadas com o trabalho desenvolvido pela equipa, bem como são debatidos alguns dos itens propostos, conforme observamos e relatou a líder deste grupo de trabalho:

Foi feito em horário pós-laboral, depois dos professores terminarem as suas aulas, principalmente à noite por causa dos representantes dos pais. Ninguém participou, ninguém deu uma sugestão, o trabalho foi muito exaustivo, até devido ao teor do Decreto-Lei 30, foram focados aspectos muito melindrosos em relação à conduta, aos valores, aos comportamentos meritórios, aos tipos de "penalizações" em relação ao regime disciplinar, todas essas questões são muito subjectivas. E por vezes um comportamento dito não normal numa criança poderá ter atenuantes e outras vezes poderá não ter atenuantes, e muitas vezes entramos numa situação em que temos que ter critérios, de maneira que foi bastante melindroso e cansativo este trabalho. Depois levamos ao Pedagógico, foram vistas algumas questões e depois apareceu a alteração ao Agrupamento. (Excerto da entrevista nº7).

No entanto, ainda a proposta da alteração do Regulamento Interno não tinha sido analisada globalmente pelo Conselho Pedagógico, quando

a administração central e os órgãos desconcentrados do Ministério da Educação vêm anular todo este trabalho, tal como nos explicou a docente:

Fomos um bocado surpreendidos porque perguntamos como queriam que nós enviássemos as alterações e quando fizemos essa pergunta disseram-nos no CAE que não as fizéssemos porque o regulamento interno ia sofrer todas as outras alterações porque estavam a pensar incluir a Escola [nome] no nosso Agrupamento. Portanto, todo o regulamento interno ia ser alterado. Todo o trabalho parou aí e nem aprovado foi. (Excerto da entrevista nº 7).

O pendor burocrático constitui um dos entraves para a construção da autonomia política das escolas<sup>7</sup>. A integração de mais uma escola do 1.º Ciclo no Agrupamento em estudo veio repensar e contrariar o “espírito de autonomia” (Notas de campo: reunião do Conselho Pedagógico, 11 de junho de 2003), tal como afirmou um docente nessa reunião, bem como a ausência de auscultação entre as partes envolvidas, conforme afirmou um docente na mesma reunião: “não somos ouvidos sobre esta matéria”. A nostalgia evidenciada no discurso da entrevistada vem sublinhar a tendência do predomínio da lógica de *reprodução* sobre o processo de implementação da autonomia das escolas.

Desta forma, a prevalência desta lógica vem questionar o domínio da própria autonomia, anulando-a e colocando o Agrupamento numa posição de total heteronomia em relação ao Ministério da Educação. O exemplo que observamos vem corroborar esta tendência, pois, após meses de trabalho desenvolvido por diferentes intervenientes, a proposta de alteração do regulamento interno, por mais paradoxal, “nem chegou a ser visto, nem chegou a ir à Assembleia” (Excerto da entrevista nº7).

### **Conclusão**

Neste trabalho, podemos constatar que o processo de implementação do “regime de autonomia”, proporcionado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, encontra-se mergulhado num centralismo administrativo que bloqueia e inibe as iniciativas docentes. As argumentações que prevaleceram nas relações Agrupamento-Ministério da Educação resultam

---

<sup>7</sup> Outros estudos realizados sobre o processo de elaboração do regulamento interno têm evidenciado o “desgaste (e a desmotivação) que a elaboração do primeiro Regulamento Interno provocou nos membros [...] e os conflitos (segundo alguns, intromissões) que o processo de homologação provocou por parte das direcções regionais” (BARROSO, 2001, p.18). Além disso, os autores também chamaram a atenção para a “‘enormidade’ da dimensão de alguns exemplares e a obsessão regulamentadora que por vezes está presente” (p.18).

de um compromisso entre a lógica de *reprodução estatal* alternando, por vezes, com movimentos assentes em actos de *resistência*. No entanto, embora o Decreto-Lei no plano retórico centralize o conceito de autonomia - o que à partida nos indicia uma tentativa de mudança da administração do sistema educativo para um pendor mais congruente com a descentralização -, na prática, o mesmo não teve impacto. Lima (2000, p.71), tendo em conta os pressupostos e a implementação deste Decreto-Lei, argumenta que “em todo o caso, parece relativamente descrença na possibilidade de uma mudança profunda e global da administração da educação, isto é, na vontade política do governo para descentralizar e vir a reconhecer efectiva autonomia às escolas”. A ausência de um plano de descentralização administrativa do sistema educativo, crucial para o desenvolvimento da autonomia das escolas, é susceptível de diferentes interpretações. Seguindo a linha de Estêvão (1999, p.148), consideramos que

não obstante o decreto convocar o princípio da descentralização, o que, à partida, pode garantir a inclinação para o primeiro bloco de valores [democratização, igualdade de oportunidades e equidade], há que saber se esta mesma descentralização, sobretudo num contexto de escassez de recursos, não se transformará numa técnica de gestão (em que a responsabilidade pela captação dos recursos recai sobretudo sobre a sociedade civil), com efeitos claros ao nível da tão apregoada ‘qualidade educativa’ e de versões mais radicais de justiça.

Assim sendo, concluímos que apesar da proliferação do conceito de autonomia em diferentes normativos, na prática, os docentes encontram-se ainda sobre o forte pendor centralista e burocrático da administração central. À luz desta consideração, a materialização da *autonomia* na organização Agrupamento tem ainda um longo caminho a percorrer. A implementação do Decreto-Lei nº 115-A/98 não passa de uma autonomia “retórica”, em que a emancipação e a cidadania ainda não se concretizam plenamente, adiando o projecto de construção de uma escola verdadeiramente democrática, que reclama pela sua efectivação através da mudança. Com efeito, o ideal da autonomia poderá ficar comprometido, como um chavão sem tempo e sem lugar.

### Referências

BARRETO, A. Estado Central e Descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84. *Análise Social*, Lisboa, v. 20, (81-82), p. 191-218, 1984.

- \_\_\_\_\_. Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social*, Lisboa, v. 30 (130), p.159-173, 1995.
- BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Brasília: Ministério da Educação, 1997.
- \_\_\_\_\_. Avaliação e autonomia - algumas reflexões sobre a avaliação externa do "Regime de Autonomia e Gestão" das Escolas. *Informação*, Inspeção Geral da Educação - Ministério da Educação, Lisboa, ano 8, n.1, p.20-33, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Relatório global da primeira fase do programa de avaliação externa*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, FCPE/UL, 2001.
- PORTUGAL. Decreto-Lei n. 115 - A/98 de 4 de maio de 1998. *Diário da República*, Lisboa, 1998.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º30/2002, de 20 de dezembro de 2002, *Diário da República*, Lisboa, 2002.
- \_\_\_\_\_. Despacho Conjunto 13 313/2003 de 8 de Julho de 2003. *Diário da República*, Lisboa, 2003.
- ESTÉVÃO, C. Escola, justiça e autonomia. *Inovação*, Lisboa, n.11, p. 139-155, 1999.
- FORMOSINHO, J. A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais*, Revista de Acção Regional e Local, Lisboa, n. 38/39, p. 63-67, 1986.
- GIROUX, H. *Teoria crítica e resistência em educação*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- LIMA, L. Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 8, n. 1, p. 57-71, 1995.
- \_\_\_\_\_. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.
- \_\_\_\_\_. Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In: CATANI, A.; OLIVEIRA, R. *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.41-76.
- MACHADO, J. B. *Participação e descentralização democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.
- MACHADO, J. P. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte, 1977.
- SILVA, D. *Lógicas de acção em contexto de autonomia - estudo das representações docentes num agrupamento de escolas do ensino básico*. Braga: Universidade do Minho, 2004. Trabalho não publicado.
- WEBER, M. *Fundamentos da sociologia*. Lisboa: Rés, 1983.