



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

O Conselho Geral como Instrumento de Governança Pública

Estudo de Caso: O Agrupamento de Escolas
de São João do Estoril

Fernando Manuel Freire da Silva Ramos

Orientadora: Professora Doutora Sandra Firmino

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Administração Pública

Lisboa

2016

VALORIZAMOS PESSOAS

Dedico este trabalho:

Ao meu pai, Manuel. Hás-de ser sempre uma
inspiração para mim, seja qual for o sítio
iluminado onde estejas. Espero que fiques
orgulhoso velhote. Luto todos os dias para que
isso aconteça.

À minha mãe, Luísa. És a pessoa mais linda do
mundo.

À minha mulher, Teresa, e aos meus filhos, Miguel
e Diana...são a razão da minha vida.

Agradecimentos

Quero agradecer:

- À minha orientadora, Professora Doutora Sandra Firmino, pela orientação conselhos, disponibilidade e sobretudo pela muita paciência que teve;
- Ao meu chefe e amigo, Professor José Loureiro, que foi a primeira pessoa a incentivar-me a fazer este mestrado, que me deu todo o apoio e se mostrou sempre disponível para ajudar;
- Ao meu colega, Professor António Padeira, por me ter disponibilizado muitos dos contatos, da documentação e informação necessárias para a elaboração deste trabalho, sempre com a maior simpatia do mundo;
- Aos caríssimos elementos do Conselho Geral que me concederam o seu precioso tempo e valiosos testemunhos no âmbito das entrevistas que realizei;
- À minha mãe, Luísa e aos meus irmãos, Paulo, Filipe e Fábio pelas suas palavras de incentivo;
- À minha mulher, Teresa e aos meus filhos, Miguel e Diana, pelo apoio e sobretudo pela compreensão por eu ter estado tantas vezes afastado deles ao longo deste percurso;
- Aos amigos e colegas, sobretudo à Vilma Xavier, minha companheira de faculdade, que embarcou comigo nesta viagem e que teve sempre uma palavra amiga.

A todos, o meu profundo e sincero obrigado.

Resumo

Na última década, a administração das escolas públicas tem-se confrontado com novos desafios. Os governos dos Estados-Membros da União Europeia são pressionados a implementar modelos de gestão que prossigam com políticas descentralizadoras, que reforcem a autonomia das escolas e facilitem o processo de governança pública. Exige-se a participação das comunidades locais na tomada de decisão da escola e a criação de parcerias estratégicas e de redes entre as escolas e outras instituições, em prol da melhoria do serviço público de educação. Estas diretrizes conduziram ao atual modelo de administração escolar consubstanciado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

Este estudo visa analisar de que forma essas novas orientações têm condicionado e influenciado as políticas educativas em Portugal. No enquadramento teórico, estabelecemos um paralelismo entre os conceitos de autonomia e descentralização. De seguida, procedemos à identificação e análise de algumas das correntes de pensamento, com maior enfoque na governança pública.

Na análise empírica, tendo em conta os princípios e critérios de avaliação da governança defendidos por alguns autores, procuramos apurar de que forma é que o Conselho Geral (CG), órgão de orientação estratégica que integra um modelo de gestão e administração escolar, numa realidade educativa particular, tem contribuído para o desenvolvimento de uma governança pública eficaz.

Pretende-se também aferir se, do ponto de vista das perceções dos atores sociais, a criação do CG reflete uma descentralização de poderes face ao poder central e se traduz num reforço da autonomia para as escolas.

Este estudo permite-nos observar que, do ponto de vista das práticas, apesar de algumas fragilidades, a governança pública já se faz sentir na administração e gestão da escola. Por outro lado, do ponto de vista das vontades políticas, persistem ainda constrangimentos ao nível da autonomia e da descentralização de poderes e competências para as escolas que impedem a implantação de uma adequada e eficaz governança educacional e a expressão plena do exercício da democracia.

Palavras-Chave: Conselho Geral, Autonomia, Descentralização, Governança Pública, Governança Educacional.

Abstract

In the last decade, the administration of public schools has been faced with new challenges. The governments of the European Union Member States are under pressure to implement management models continuing with decentralizing policies, reinforcing the autonomy of schools and facilitating the process of public governance. It is required the participation of local communities in school decision-making and the creation of strategic partnerships and networks between schools and other institutions, in order to improve the public service of education. These directives led to the current model of school administration implemented in public schools, embodied in Decree-Law No. 75 / 2008 of 22 April.

This study aims at examining how these new guidelines have conditioned and influenced educational policies in Portugal. In the theoretical framework, we establish a parallel between the concepts of autonomy and decentralization. We then proceed to the identification and analysis of some of the schools of thought, with greater focus on public governance.

Within the empirical analysis, taking into account the principles and governance evaluation criteria defended by some authors, we try to determine how the General Council (GC), the body of strategic direction, which includes a school management and administration model, within a particular educational reality, has contributed to the development of effective public governance.

It is also intended to assess whether, from the point of view of the perceptions of social actors, if the creation of the GC reflects a decentralization of powers against the central government and is reflected in increased autonomy for schools.

This study allows us to observe that from the point of view of practice, despite some weaknesses, public governance is already being felt in the administration and management of school. On the other hand, from the point of view of the political will, there are still constraints in terms of autonomy and decentralization of powers and responsibilities to schools that hurdles the establishment of an appropriate and effective educational governance and the full expression of the exercise of democracy.

Key-Words: General Council, Autonomy, Decentralization, Public Governance, Educational Governance.

Índice

Introdução	1
O Problema de Investigação	1
Objetivos de Pesquisa	2
Pertinência do Trabalho	2
Estrutura do Trabalho	3
2. Enquadramento Teórico	5
2.1. Educação: Autonomia e Descentralização	5
2.2. A Autonomia e a Gestão Escolar em Portugal	6
2.3. Os Novos Modelos de Administração e Gestão	8
2.3.1. O <i>School Based Management</i> (SBM).....	8
2.3.2. O <i>New Public Management</i> (NPM)	10
2.3.2.1. O NPM e as Políticas Educativas	11
2.3.2.2. Novo Regime de Autonomia	12
2.3.3. A Governança Pública	13
2.3.3.1. Governação e Governança	16
2.3.3.2. Princípios da Governança	18
2.3.3.3. Desempenho da Governança	18
2.3.3.4. Parcerias com <i>Stakeholders</i>	19
2.3.3.5. Sinergias	21
2.3.3.6. Governança: Dimensões de Participação	21
2.3.3.7. A Globalização e a Governança Educativa em Portugal	23
3. Investigação Empírica	25
3.1. Modelo de Análise	25
3.1.1. Questões de Investigação	27
3.2. Metodologia	28
3.2.1. Natureza do Estudo	28
3.2.2. Desenho da Pesquisa	28

3.2.3. Objeto de Estudo	29
3.2.4. Técnicas de Recolha de Dados	29
4. Análise e Discussão de Resultados	33
4.1. Regime de Enquadramento da Gestão e Administração Escolar	33
4.2. Caraterização do Agrupamento	34
4.2.1. O CG do AESJE	34
4.3. O Papel do CG, no Âmbito do Novo Modelo de Administração Escolar	36
4.3.1. A Importância do CG para o Agrupamento e para a Comunidade	36
4.3.1.1. Motivações	36
4.3.1.2. Orientações	37
4.3.2. Princípios, Processos e Desempenho da Governança	38
4.3.2.1. Stakeholders	38
4.3.2.1.1. Inclusão Social e Representatividade	38
4.3.2.1.2. Equilíbrio e Proporcionalidade	39
4.3.2.1.3. Sinergias	40
4.3.2.2. Participação e Tomada de Decisão	41
4.3.2.2.1. Manifestação da Opinião	42
4.3.2.2.2. Promoção do Consenso	43
4.3.2.2.3. Monitorização	43
4.3.2.2.4. Educação para a Cidadania	44
4.3.2.3. O Fluxo de Informação	45
4.3.2.3.1. Os Canais	46
4.3.2.3.2. Divulgação	46
4.3.2.4. Responsabilização e Prestação de Contas	47
4.3.2.4.1. Mecanismos (consignados por lei)	47
4.3.2.4.2. Nível de Transparência	48
4.3.2.4.3. Avaliação de Desempenho	49
4.3.2.5. Articulação entre Parceiros e outros Organismos da Rede Educativa ...	50
4.3.2.5.1. Articulação CG / Tutela	51
4.3.2.5.2. Articulação CG / Administração Local	52
4.3.2.6. Governança Interna (instrumentos)	52

4.3.3. Autonomia e Descentralização	54
4.3.3.1. Autonomia	54
4.3.3.2. Descentralização	56
Conclusão	58
Bibliografia	66
Anexos	74

Índice de figuras

Figura 1 - Modelo de Análise.....	25
-----------------------------------	----

Índice de tabelas

Tabela 1 – Análise de Conteúdo: Dimensões, categorias e subcategorias	30
Tabela 2 – Perfil dos Entrevistados	31

Lista de Abreviaturas / Siglas

AE – Assembleia de Escola

AEC – Associação Empresarial de Cascais

AESJE – Agrupamento de Escolas de São João do Estoril

APSA – Associação Americana de Ciência Política

BM – Banco Mundial

CA – Conselho Administrativo

CAP – Comissão Administrativa Provisória

CE – Conselho Executivo

CG – Conselho Geral

CGE – Conta de Gerência

CP – Conselho Pedagógico

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

DRE – Direção Regional de Educação

ESHTE – Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril

ESSJE – Escola Secundária de São João do Estoril

FCT – Formação em Contexto de Trabalho

IGEC – Inspeção Geral de Educação e Ciência

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

NPM – New Public Management

OCDE / OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAA – Plano Anual de Atividades

PEA – Projeto Educativo do Agrupamento

PEE – Projeto Educativo de Escola

POA – Projeto de Orçamento Anual

RAA – relatório Anual de Atividades

RAAV – Relatório de Autoavaliação

RCG – Regimento do Conselho Geral

RI – Regulamento Interno

SBM – School Based Management

Introdução

O Problema de Investigação

O mundo tem mudado nas últimas décadas a um ritmo cada vez mais elevado, em diversos domínios. A escola, sendo um elemento estruturante da sociedade, não está imune a essa dinâmica, pelo que tem de se ajustar e acompanhar a evolução, seja do ponto de vista pedagógico, seja pelo modelo de gestão escolar adotado. “Este deverá responder eficazmente aos diferentes desafios e objetivos que se colocam, nomeadamente, de carácter pedagógico, patrimonial, administrativo e financeiro” (Teixeira, 2012, p. 9).

Uma das prerrogativas da introdução do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, no panorama educativo português foi assegurar a participação e representação da comunidade educativa (art.º 11º). No preâmbulo do mesmo diploma, é referido que o órgão de gestão Conselho Geral (CG) surgiu da necessidade política de rever o regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido de reforçar a participação das famílias, comunidades e outros agentes educativos na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino.

Segundo James (2014), um envolvimento mais amplo dos membros da comunidade aumenta potencialmente a legitimidade das escolas como instituições e a sua governança. O envolvimento dos grupos de interesse (*stakeholders*) e a prestação de contas (*accountability*) democrática constituem referências para as escolas no sentido de melhorar a *performance* da educação. Vigoda-Gadot (2000) defende que a crescente transparência e a prestação de contas por parte da administração aos seus diferentes grupos de interesse e aos cidadãos em particular, traduz-se no objetivo de prestar informação sobre a qualidade, eficácia, acessibilidade ou eficiência dos serviços prestados.

Importa, pois, avaliar, volvidos mais de sete anos após a introdução do Decreto-Lei n.º 75/2008, de que forma a ação do CG e a intervenção dos seus “conselheiros” tem contribuído, por um lado, para a aplicação das orientações emanadas no diploma e, por outro lado, se essa mesma intervenção tem refletido um modelo de governação escolar inspirado nos princípios da governança pública. Nesse sentido definiu-se a seguinte pergunta de partida:

“De que forma poderá o CG, enquanto instrumento que integra um modelo de gestão e administração escolar, contribuir para o desenvolvimento de uma governança pública eficaz?”.

A pesquisa a desenvolver terá por base um estudo de caso, concretamente, o do Agrupamento de Escolas de São João do Estoril (AESJE).

Objetivos de Pesquisa

O objetivo geral deste trabalho é compreender de que forma o CG, enquanto órgão de gestão, integrado num modelo específico de administração escolar, poderá contribuir para a constituição de uma governança pública eficaz nas escolas e agrupamentos de escolas públicas.

Como objetivos específicos propomo-nos a:

- Conhecer o enquadramento legal e o contexto político que estiveram na origem da implementação do CG, com maior enfoque para o Decreto-Lei N.º 75/2008;
- Caracterizar o âmbito de atuação do CG ao nível do modelo de gestão e administração escolar, no qual se enquadra;
- Identificar os traços de governança decorrentes da existência do CG como órgão do modelo de administração escolar;
- Perceber como está a funcionar o CG do AESJE no âmbito dos elementos de governança acima identificados, mencionando, nesse âmbito, os aspetos positivos e negativos;
- Perceber se, do ponto de vista das perceções dos atores sociais, a criação do CG reflete uma descentralização face ao poder central e um reforço da autonomia das escolas.

Pertinência do Trabalho

Pretende-se com este trabalho realizar um estudo de caso sobre um órgão de direção estratégica das escolas, o CG, que se enquadra num modelo de gestão escolar específico. O CG é um órgão colegial responsável pelas linhas orientadoras da atividade da escola,

introduzido, no panorama educativo português, em 2008, por intermédio do Decreto-Lei n.º 75/2008.

Esta é essencialmente uma investigação teórico-empírica, que procura estabelecer um paralelismo entre a teoria e os factos e que incide num estudo de caso de uma realidade educacional, com características específicas. O caso a estudar em concreto será o AESJE, no concelho de Cascais. Esta reflexão prende-se com a mudança de um modelo de administração no sentido do reforço de autonomia e da inclusão (alargamento à participação) da comunidade escolar, que podem ser enquadrados numa perspetiva de governança. Pretende-se também que esta investigação possa eventualmente vir a constituir um documento importante no âmbito de reflexões internas ao funcionamento da instituição objeto de estudo.

Estrutura do Trabalho

O presente trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos.

O primeiro capítulo é constituído pela introdução, onde se descreve o problema de investigação. São também explicitados a pertinência do estudo e os objetivos de pesquisa.

No segundo capítulo, é apresentado o enquadramento teórico ao tema. Começamos por abordar a temática da autonomia e da descentralização. De seguida, analisamos a influência de diferentes modelos na gestão escolar e nas políticas educativas portuguesas, em particular. Nesse sentido, abordamos o *School Based Management*, o *New Public Management* e, especialmente, a Governança Pública e as suas particularidades, principal foco de análise neste estudo. Finalmente, abordamos a questão da globalização e da governança educativa, no sentido de enquadrarmos devidamente a implementação do Decreto-lei n.º 75/2008.

No terceiro capítulo, no âmbito da investigação empírica, desenvolvemos o modelo de análise e apresentamos as questões de investigação. É explicitada a metodologia utilizada, nomeadamente o desenho da pesquisa, a natureza e o objeto de estudo, assim como as técnicas de recolha de dados aplicadas.

O quarto capítulo está reservado para a apresentação do contexto da investigação empírica, mais concretamente o respetivo enquadramento legal, a caracterização do

agrupamento de escolas e do respetivo CG, objetos de estudo. Desenvolvemos neste capítulo o modelo de análise escolhido, cujos resultados são analisados e interpretados, com vista a dar resposta às questões de investigação.

Por último, apresentamos no quinto capítulo a conclusão do estudo, no qual procuramos ir de encontro aos objetivos da pesquisa e responder à pergunta de partida.

2. Enquadramento Teórico

2.1. Educação: Autonomia e Descentralização

Desde os finais da década de 80 do século XX que se tem assistido em vários países a alterações significativas do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação (Barroso, 1996). Essas alterações têm ocorrido, de uma forma geral, no sentido de reforçar a autonomia das escolas e transferir poderes, funções e competências do poder central (nacional e regional) para o nível local, ou seja, de descentralização, reconhecendo o papel da escola como um lugar central de gestão e a comunidade local como um parceiro essencial na tomada de decisão.

Relativamente à realidade educativa portuguesa, Barroso (2004) considera que a autonomia raramente ultrapassou a retórica do discurso político e a sua implementação distanciou-se sempre da “concretização efetiva das suas melhores expectativas” (p. 49). Segundo o autor, em Portugal, como em outros países, existe uma “ficção” (p. 50), no contexto de estratégia política, uma mistificação legal mais para legitimar os objetivos de controlo por parte do governo e da sua administração do que para libertar as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão. Nas últimas décadas, o peso do Estado centralizador e as poucas alterações entretanto ocorridas na administração escolar portuguesa, faz da autonomia “uma temática muito abordada em sede discursiva, mas com reduzida aplicação na prática” (Ribeiro e Machado, 2011, p. 157), “uma espécie de terra prometida, embora eternamente adiada” (Lima, 2008, p. 2).

Não obstante os discursos reformadores e as perspetivas anunciadas de mudança no âmbito da descentralização e autonomia das escolas, Delgado e Martins (2001) referem que “não foram visíveis ruturas do ponto de vista político, havendo apenas a assinalar mudanças reorganizativas e adaptativas” (p. 7). Paro (2014), reportando-se particularmente à década de 80, também coloca em causa esta visão reformista, na medida em que, na sua perspetiva, a escola continua a ser administrada nos moldes tradicionais, em que a administração continua conservadora, autocrática e hierarquizada, dentro de um sistema de ensino fechado e burocrático.

2.2. A Autonomia e a Gestão Escolar em Portugal

A autonomia das escolas não é tradição na Europa (Comissão Europeia, 2007). Foi somente a partir dos anos 80, do século XX, sob a batuta da causa política da participação democrática, que o movimento favorável à autonomia das escolas se começou a desenvolver, normalmente sob a forma de uma transferência limitada de responsabilidades e sob a insígnia da descentralização.

Em Portugal, no período anterior à revolução de 1974, predominava um forte centralismo administrativo e um “controlo apertado no que reporta ao currículo, à gestão dos professores e dos alunos e até mesmo ao processo de ensino-aprendizagem” (Ventura, Castanheira e Costa, 2006, p. 128). O Estado Novo utilizava a escola como um meio para assegurar a manutenção dos valores do regime, cujos pilares se alicerçavam no conceito de “Deus, Pátria e Família”. Segundo os mesmos autores a autonomia nas escolas era nula e a participação dos professores, pessoal não-docente e alunos na tomada das decisões praticamente não existia.

As políticas de autonomia e de gestão escolar, em Portugal, desenvolveram-se na continuidade de um processo de reajustamento e alteração do modelo de gestão escolar em vigor desde a Revolução de 25 de Abril de 1974 (Barroso, 2009). Este modelo obedecia também aos princípios da “gestão democrática”, consagrados na Constituição da República de 1976, e caracterizava-se, fundamentalmente, pela existência de órgãos colegiais eleitos, com reduzido poder dos pais e forte influência do poder dos professores, nomeadamente no Conselho Pedagógico¹ (CP). Barroso (2009) descreve este período como o primado do pedagógico sobre o administrativo.

Só após a integração europeia, a partir de 1986 e com a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), assente nos princípios da descentralização, da democraticidade e da participação, é que se assiste a uma nova política de gestão escolar, com insistência na defesa de uma maior autonomia para as escolas (Barroso e Afonso, 2011; Menitra, 2009). Este diploma atribui às escolas autonomia científica, pedagógica e administrativa, estando a

¹ O Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de maio, possibilitou a criação, logo após o Movimento do 25 de Abril, de estruturas democráticas de gestão em estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário. A criação do Conselho Pedagógico (art.º 22.º) é exemplo disso.

autonomia financeira apenas reservada às instituições universitárias (art.º 45.º, n.ºs 7 e 8). Por outro lado, a nova perspetiva de escola enquanto comunidade educativa introduzida pela LBSE veio alterar o sistema de relações dentro da mesma, contribuindo de forma determinante para gerar mudanças ao nível da sua administração e gestão, que se traduziram numa maior autonomia e num processo de participação democrático alargado a toda a comunidade educativa (Delgado e Martins, 2001).

No sentido de melhor definir o espaço de autonomia dos estabelecimentos de ensino é o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, que estabelece oficialmente o regime de autonomia das escolas (Costa, 1996). Entenda-se por autonomia da escola, segundo este Decreto-Lei, “a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo” (art.º 2.º, n.º 1). A figura do Projeto Educativo de Escola (PEE) surge assim diretamente ligada à questão da autonomia, já que é através deste que a autonomia se exerce, tendo-se, contudo, sempre em consideração a “participação dos vários intervenientes do processo educativo (comunidade educativa) na sua definição e execução” (Costa, 1996, p. 45). A discussão em torno da descentralização e da autonomia passa agora a centrar-se entre a autonomia e a participação, na medida em que a “participação surge como condição fundamental para a definição e desenvolvimento da autonomia” (p. 45).

O final dos anos 80 em Portugal, foi o período em que, por intermédio da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), se encetou um vasto estudo sobre a autonomia das escolas, que levou a que se estabelecesse uma distinção clara entre autonomia das escolas enquanto governança ou como gestão (Comissão Europeia, 2007). Teve também lugar a discussão acerca dos órgãos de gestão envolvidos nas novas liberdades concedidas às escolas. Deviam estes ser encarados como agentes na governança “abertos à representação dos encarregados de educação e da comunidade, ou como agentes de gestão, acolhendo apenas participantes ligados à vida interna da escola? Questionou-se igualmente a predominância dos professores no processo de decisão das escolas, bem como os poderes que lhes eram concedidos” (Comissão Europeia, 2007, p. 10). A gestão corporativa, vista como emanação da função docente, dá lugar a uma gestão profissionalizada, centrada nas técnicas da gestão empresarial (Barroso, 2009).

Ao longo deste período, assiste-se a uma mudança de paradigma, especialmente em dois domínios. A escola passa a ser encarada como o espaço privilegiado da coordenação e regulação do sistema de ensino e como lugar estratégico para introduzir as mudanças necessárias com vista a uma maior autonomia e descentralização (Barroso, 2009).

2.3. Os Novos Modelos de Administração e Gestão

Delgado e Martins (2001) defendem que a implementação, em qualquer sistema educativo, de determinado modelo de administração e gestão, ao mesmo tempo que corresponde em regra à generalização de novos conceitos nas áreas da administração pública, liga-se ao desenvolvimento de propostas relevantes no terreno da organização social. A questão da “autonomia das escolas está associada a diversas correntes de pensamento que, consoante o horizonte temporal, influenciaram, em maior ou menor grau, as medidas relativas a essa autonomia” (Comissão Europeia, 2007, p. 9).

2.3.1. O *School Based Management* (SBM)

Em 1991, foi publicado o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, tendo sido aplicado a título experimental, num número reduzido de escolas. De acordo com Barroso e Afonso (2011), nas restantes escolas manteve-se em vigor a legislação de 1976, que ainda não contemplava a descentralização e a autonomia das escolas, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, que regulamenta a gestão democrática das escolas e clarifica a eleição, a constituição, bem como as competências dos três órgãos de gestão: o conselho diretivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo.

Este normativo contempla a criação do Conselho de Escola, um órgão de direção deliberativo, com a participação alargada da comunidade educativa que, entre outras competências, deve eleger o Diretor Executivo, destituí-lo ou renovar o seu mandato. A criação do Conselho de Escola enquadra-se numa política mais geral de reestruturação da gestão escolar que, segundo Barroso (1996), procura “desenvolver a autonomia da escola na alocação e distribuição de recursos, reforçar o sentido de gestão no desempenho dos diversos cargos, aumentar a participação local no governo da escola e desenvolver dispositivos de avaliação externa” (p. 1).

Esta tentativa de reestruturação em Portugal é influenciada por um conjunto de medidas, ligadas a políticas neoliberais (Barroso, 1995), que surgem integradas em reformas globais da administração e gestão escolar, em alguns países anglo-saxónicos (com particular incidência no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos), designadas por *School Based Management* (SBM). Este modelo de gestão escolar baseia-se essencialmente numa gestão mais centrada na escola (Barroso, 1998), com maior autonomia local de decisão, onde o objetivo é o de aumentar a eficácia e a eficiência da escola nos serviços que presta, através do reforço da responsabilidade (prestação de contas) dos seus órgãos de gestão e por uma correta aplicação dos recursos que lhes são distribuídos (Cunha, 1997).

Os defensores da SBM advogam a necessidade do serviço público de educação se orientar por modelos que são aplicados à gestão no setor corporativo privado, mais atentos às necessidades do mercado e dos clientes, que imprimem maior competitividade às escolas (Natércio, 1995; Philips, 1997; Wohlstetter e Mohrman, 1996).

Este tipo de gestão implica “mais autonomia na gestão dos recursos, assim como a descentralização e desburocratização dos processos de controlo e a partilha de decisões no interior da escola” (Barroso, 1998, p. 258), particularmente pelo aumento da influência dos pais. Em alguns casos, o SBM prevê inclusive a possibilidade dos pais poderem selecionar livremente a escola onde pretendem colocar os seus filhos, obrigando as mesmas a ser mais eficientes face ao aumento da competitividade entre escolas que resulta dessa medida.

Lima (1995) e Barroso (1998) colocam em causa esta perspetiva neoliberal da educação, assente nos princípios da concorrência e da competição. Para Lima (1995), transpor as ideias do setor privado para o serviço público de educação pode conduzir a uma perceção do cidadão como um utente, cliente ou consumidor, não contribuindo deste modo para promover a cidadania ativa, a sua participação e emancipação. Desta forma, o serviço público de educação deve caminhar num sentido alternativo ao da competitividade, do individualismo e do cálculo custo-benefício.

Por outro lado, Brown (1990) defende que uma mudança em direção ao SBM implicaria forçosamente um aumento de flexibilidade do processo de decisão e mudanças na prestação de contas, principalmente por parte do chefe de estabelecimento de ensino.

Em Portugal, na generalidade das escolas, até 1998, isso não veio a acontecer, assistindo-se essencialmente nesse período, segundo Barroso (1996), à influência das teorias *do New Public Management* (NPM) e ao substancial reforço da autoridade do diretor na governação das escolas, pela abordagem e conseqüente ascensão da gestão e da liderança (James, 2014). Segundo o Relatório Eurydice (Comissão Europeia, 2007), com a introdução do NPM, a concessão de novas liberdades aos participantes locais, no âmbito do processo de decisão, continuou a ser, nos anos 90, uma questão em aberto, à qual se veio juntar outra preocupação, a da gestão eficiente dos fundos públicos.

2.3.2. O *New Public Management*

O NPM impõe-se nos movimentos de reforma administrativa na Europa e nos Estados Unidos da América, nos finais dos anos 70, do século XX, na sequência da crise económica resultante do choque petrolífero e da influência ideológica da designada Nova Direita, que adotou políticas de cariz neoliberal e neoconservadora nos países de expressão anglo-saxónica, liderados por Reagan e Thatcher (Mendes, n.d.). Este período caracterizou-se pelos sucessivos fracassos nas políticas públicas dos EUA e na Europa, censuradas pela sua ineficácia e pela má utilização das finanças públicas (Vigoda, 2002).

Ao mesmo tempo, os esforços para responder às reais necessidades dos cidadãos eram insuficientes. Os eleitores expressaram a sua insatisfação e aumentaram os apelos por reformas na governação (Vigoda, 2002). Um dos principais trabalhos que resultou deste contexto foi a obra *Reinventing Government*, de Osborne e Gaebler. Segundo Vigoda (2002), estes autores defendem, nos EUA, uma reforma da Administração Pública que deverá consistir na adoção de modelos e técnicas de gestão empresarial, substituindo o modelo burocrático clássico, “alvo sistemático de crítica” (Carvalho, 2013), com o argumento que este gera ineficiências e disfunções.

O NPM preconiza a primazia do empreendedorismo empresarial sobre as organizações públicas e a privatização dos serviços públicos, com a conseqüente diminuição do peso do Estado e redução de custos, naquilo que Osborne (2007) designa por foco na gestão intra-organizacional. Segundo o autor, esta corrente de pensamento defende uma descentralização das responsabilidades do Estado até ao nível mais próximo do campo de ação, com

consequente aposta na desburocratização, tendo por base um modelo que enfatiza os resultados, o serviço, a participação e os sistemas abertos e que, ao mesmo tempo, introduz fatores de concorrência e competitividade na Administração Pública. Vigoda (2002) refere que este é um modelo defensor da ideia de tratar os cidadãos como clientes e como principais beneficiários das operações do setor público, com vista a um elevado desempenho.

Neste contexto, “vive-se uma fase de esplendor com o NPM” (Carvalho, 2013, p. 139) e um Relatório da OCDE, de 2003 (citado em Comissão Europeia, 2007), recomenda a todos os países membros que adotem os seus princípios fundamentais.

2.3.2.1. O NPM e as Políticas Educativas

No domínio das políticas educativas, as reformas passaram a incidir em duas direções: a descentralização política, por um lado, e a aplicação da agenda do NPM, por outro (Comissão Europeia, 2007). Segundo o Relatório Eurydice, “a descentralização das responsabilidades [do Estado] para as comunidades locais e a autonomia das escolas interligam-se para aumentar a eficiência da gestão das escolas” (Comissão Europeia, 2007, p. 10), com vista à melhoria dos resultados.

Tendo por base o exemplo inglês dos anos 80 e 90, James (2014) defende que uma gestão por resultados e a consequente competitividade entre escolas que esse sistema gera foi interpretada por muitos como uma intenção de criar um mercado para a oferta da educação do tipo *quasimarket*², o que criou controvérsia entre autonomia e regulação. Segundo este autor, como consequência da atribuição de uma maior autonomia às escolas, o Estado considera que o desempenho destas precisa de ser mais controlado.

Barroso (2004) refere que, em torno desta lógica de mercado, situavam-se todos os que defendiam a autonomia das escolas como um instrumento para a construção de um mercado educativo descentralizado, concorrencial e autónomo.

² No centro destas reformas estiveram medidas para aumentar a escolha dos pais e a concorrência entre escolas para recrutar alunos, com base num incentivo financeiro proporcional ao número de alunos recrutados. É permitido aos pais escolherem a escola para os seus filhos em função do desempenho da mesma. O Estado espera com isso melhorar o desempenho educacional (Bradley e Taylor, 2008).

2.3.2.2. Novo Regime de Autonomia

Ao longo dos anos 90, de acordo com o Relatório Eurydice (Comissão Europeia, 2007), em Portugal, como na maioria dos países europeus, o processo de autonomia das escolas resultou “no estabelecimento de novos órgãos de gestão no seio das mesmas, detentores de um papel decisório ou consultivo. Regra geral, a sua natureza e a sua composição tornaram-se obrigatórias mediante legislação geral ou medidas administrativas estabelecendo o quadro da transferência de responsabilidade para as escolas” (p. 37).

Neste contexto, em Portugal, com a introdução do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, de acordo com o seu preâmbulo, implementa-se um novo “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”. As principais diferenças formais introduzidas, segundo Menitra (2009, p.13), relacionam-se com as modalidades de concretização da autonomia (através dos contratos de autonomia³), a flexibilização do modelo de gestão, dando a possibilidade de serem as escolas a escolher entre um órgão colegial de gestão (Conselho Executivo) e um órgão unipessoal (o Diretor) e a implementação da Assembleia de Escola (AE)⁴, órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e órgão de participação e representação da comunidade educativa (art.º 8.º).

Não só pela década em que esteve em vigor (entre 1998 e 2008), mas sobretudo pelas intenções políticas expressas no normativo, importa avaliar o efeito da implementação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 no panorama educativo português.

Barroso (2004) considera os resultados alcançados como “frustrantes” (p. 66), sendo que até 2006 apenas se celebrou um contrato de autonomia (Custódio, 2012).

Por outro lado, Teixeira (2012) defende que este diploma “transforma o órgão que representa toda a comunidade”, isto é, a AE, “num mero órgão de consulta que não de verdadeira decisão” (p. 12), colocando em causa o alcance da participação da comunidade no processo educativo, um dos grandes desígnios desta legislação.

Segundo Custódio (2012), “o Diretor ou o Conselho Executivo e o corpo docente continuaram à frente dos processos de tomada de decisões no interior das escolas, enquanto

³ Art.º 49.º. Ver atribuição de competências no âmbito dos contratos de autonomia no anexo 1.

⁴As competências da AE estão descritas no anexo 2.

a intervenção dos alunos tinha pouco relevo e a dos autarcas demonstrava alguma reserva e distanciamento” (p. 14). Em sentido contrário, os pais e encarregados de educação, segundo o autor, foram aqueles que acabaram por melhor aproveitar a oportunidade legislativa, tendo proliferado neste período as associações de pais.

2.3.3. A Governança Pública

As raízes do interesse moderno na governança são múltiplas. As duas primeiras manifestações desse interesse foram o movimento de governança local, que emergiu no início dos anos 80, e o movimento de governança corporativa⁵, que surgiu a partir do final dessa década (Bovaird, 2005). O movimento de governança local, segundo Bovaird (2005), nasceu do pressuposto de que o papel do governo estava a diminuir em muitas partes dos EUA e da Europa e que, em sentido inverso, as redes de políticas emanadas da sociedade civil estavam a tornar-se cada vez mais importantes. O seu aparecimento foi consequência de uma regeneração urbana em curso, onde a unidade básica não é um sujeito (individual ou coletivo) mas a rede de diferentes tipos de organizações e grupos de interesse (*stakeholders*) participantes, para além do setor público.

Kissler e Heidemann (2006) referem que a governança local passa pelo fortalecimento cada vez maior por parte das cidades na cooperação com os cidadãos, com as empresas e as organizações sem fins lucrativos, na condução das suas ações e, ao mesmo tempo, por permitir novas formas de transferência de serviços para esses mesmos atores.

A corrente da *New Public Governance* (NPG) surge no seio da discussão entre os defensores dos modelos de administração pública clássica e do NPM (Osborne, 2007). Esta discussão é uma resposta ao neoliberalismo dos anos 90 e deriva do movimento neocorporativista⁶ defensor de uma maior intervenção de uma pluralidade de atores sociais

⁵ A *corporate governance* (governança corporativa) é um conceito relativo sobre o modo como as empresas são dirigidas e controladas. Com esta expressão pretende-se abranger os assuntos relativos ao poder de controlo e direção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais (Marques, 2007).

⁶ “*Neocorporativismo* é conceito político usado para analisar o conjunto de mudanças ocorridas nas relações entre o Estado e as organizações representativas dos interesses particulares, em países com regime democrático. Surgiu como reação ao individualismo e à atomização produzidos pelo *neoliberalismo*” (Costa, 2010).

interdependentes que contribuem para a prestação dos serviços públicos e para um Estado plural e pluralista (Osborne, 2007).

Neste contexto, Cigler (1996) refere que surgem fortes críticas aos modelos de gestão pública sob a insígnia do NPM, com ênfase no excesso de racionalismo económico e na diminuição do carácter público do serviço público. O autor considera que não se deve cair na tentação de aplicar de forma linear as técnicas de gestão do setor privado ao setor público, sendo mais adequado ter em consideração fatores que são importantes no desenho e na forma de atuação dos organismos públicos, nomeadamente a transparência, a prestação de contas, a participação e equidade, com efeitos positivos ao nível da eficiência e da eficácia da gestão pública.

Numa outra dimensão, Vigoda (2002) e Bingham, Nabatchi e O'Leary (2005) questionam o papel do cliente ou consumidor conferido ao cidadão pelo NPM que projeta uma orientação passiva dos cidadãos relativamente às políticas. Vigoda (2002) é da opinião que “um cliente não é ativamente envolvido nas iniciativas sociais, sendo antes visto como um mero consumidor de bens e serviços” (p. 534). O NPM é assim criticado por não encorajar suficientemente a ideia de colaboração e parcerias entre a governação e os cidadãos, o que está na essência da sociedade civil democrática.

Desde essa altura, as limitações do NPM são expostas à medida que surgem novas preocupações acerca do funcionamento do Estado, nomeadamente em torno de questões relacionadas com os padrões do setor público, como a ética, a confiança pública, a inclusão e coesão sociais, a transparência, o diálogo democrático e a cidadania (Bovaird, 2005; Cigler, 1996; OCDE, 2000). De acordo com Bovaird (2005), no Reino Unido e em outros países europeus criam-se inclusivamente códigos de conduta para as organizações públicas.

A propósito de cidadania, Parr e Lampe (1996) defendem que “uma boa cidadania é um trabalho árduo e implica muito mais do que apenas votar ou estar presente em discussões públicas” (p. 208). Vigoda-Gadot (2000), por seu lado, é da opinião que, nas sociedades modernas, os cidadãos se envolvem pouco e que a educação para a cidadania e a existência de informação são condições necessárias para que “os cidadãos ajam como proprietários e aprendam a interessar-se pelo sucesso do serviço público” (p.172).

Kissler e Heidemann (2006) defendem que este novo paradigma da governança pública está associado a uma mudança na gestão pública e a uma nova composição das formas de gestão daí decorrentes, sob a ótica da ciência política. Segundo os autores, enquanto do binómio hierarquia e mercado derivam essencialmente formas de gestão assentes no poder e no dinheiro, o novo modelo acrescenta a negociação, a comunicação e a confiança como alternativas para uma gestão baseada na hierarquia. A este propósito, Bovaird (2005) é da opinião que os relacionamentos baseados na confiança, que passam por dar mais direitos de participação aos cidadãos, têm mais potencial do que as regras constitucionais ou com base em contratos, no que diz respeito à regulação do comportamento dos indivíduos ou organizações.

Ao contrário do NPM, que defende a transformação do setor público em mercado, estas novas formas de governança visam manter um controlo político sobre o serviço público, desenvolvendo estratégias capazes de sustentar a capacidade do governo em agir, mais concretamente procedimentos e estruturas governamentais colaborativas (Bovaird, 2005; Peters e Pierre, 1998; Vigoda-Gadot, 2000). Para Pierre e Peters (2000), o Estado, nesse contexto, transfere o seu papel de implementador de políticas para o de coordenação e controlo, visando alcançar os interesses coletivos. Milani, Arturi e Solinis (2002) consideram que pensar a governança democrática não significa prescindir do Estado como ator político e institucional essencial.

Bingham et al. (2005) e Fung (2006) defendem que os múltiplos desafios da governação contemporânea implicam que quem está sujeito às leis e políticas da governação deve participar ativamente na sua construção, com base no direito que têm de decidir o que é importante para eles e como podem alcançar melhor os seus objetivos.

Vigoda-Gadot (2000) constata que é cada vez mais generalizada a ideia de que o cidadão deve controlar a atividade da Administração e que este também deve assumir a responsabilidade por essa participação. A esse respeito, Kettl (1996) refere que “os cidadãos são cada vez mais importantes para melhorar as governações, gerando expectativas em conjunto e partilhando a responsabilidade pelos resultados” (p. 9). Nesse sentido, a partilha faz-se no domínio das decisões, mas também no domínio das responsabilidades.

Se por um lado, o utilizador dos serviços (o cidadão) deve confiar nas orientações, aconselhamento e apoio dos responsáveis pela provisão do serviço (o Estado), por outro lado,

quem produz o serviço tem de demonstrar disponibilidade para permitir que o utilizador participe nas decisões, em vez destas lhe serem impostas (Bovaird, 2005).

Fung (2006) considera mesmo que “os cidadãos podem ser as tropas de choque da democracia” (p. 74) e que, corretamente aplicados, o conhecimento local, mais próximo da realidade, a sua sabedoria, compromisso, autoridade e retidão podem resolver problemas de falhas de legitimidade, de justiça, de falta de eficiência e de falhas de eficácia na ação pública.

Carneiro (2003) refere que esta maior intervenção do cidadão na vida pública resulta de níveis mais elevados de formação e informação e, conseqüentemente, de um maior discernimento e capacidade de descodificação dos cidadãos do que é melhor para o seu presente e futuro. Nesse sentido, “os cidadãos exigem mais escolha, um maior e mais rigoroso controlo sobre a ação do Estado” (p. 26), o que o autor designa por um “fortalecimento de uma cultura cívica [...] de entendimento e de conciliação” (p. 22).

Segundo Bevir (2011, p. 111), “grupos voluntários, os meios de comunicação e os cidadãos ativos monitorizam as instituições e as decisões para assegurar que elas sejam justas e inclusivas e, assim, conferir ou recusar às organizações a credibilidade requerida para participar efetivamente dos processos de tomada de decisões”.

2.3.3.1. Governança e Governança

De acordo com Stoker (1998), a governação refere-se às instituições formais do Estado e ao seu monopólio do poder coercivo e legitimado (poder legislativo, executivo ou judicial). Bingham et al. (2005) e Rosenau (1992) referem que a governação ocorre quando aqueles que detêm a autoridade formal e o poder político se limitam a executar e a implementar decisões.

A governança, por outro lado, significa uma mudança, uma reinvenção na forma de governar, sendo “uma questão de diferença de processos” (Stoker, 1998, p.17). A essência da governança é o seu foco em mecanismos informais de governação que não se regem unicamente pela autoridade e sanções dos governos. O conceito de governança aponta para uma ordem que não pode ser imposta externamente, mas que resulta de uma interação de uma multiplicidade de governações, sendo uma espécie de código para uma menor intervenção dos governos (Stoker, 1998).

Para Bovaird e Löffler (2003), a governança constitui as formas como os diversos grupos de interesse (*stakeholders*) interagem a fim de influenciar os resultados das políticas públicas, independentemente de terem ou não autoridade formal e o poder político para o efeito.

Segundo James (2014), há um consenso de que a governança envolve vários órgãos, incluindo atores não estatais, constituindo redes (*network*), que compartilham interesses na elaboração da política pública e na sua implementação. Estes atores interagem para atingir o objetivo de governança que é o de gerar oportunidades sociais, conceber e aplicar princípios orientadores para as interações de rede e ajudar a resolver os problemas sociais. Por outro lado, Carneiro (2003) defende que as interações de governança são interdependentes e são sistemáticas numa base de confiança e de concordância com as regras.

Para Stoker (1998, p. 18), “a governança refere-se a um conjunto de instituições e atores que são projetados a partir da governação, mas também para além do governo”. A este propósito, Peters e Pierre (citados por Bovaird, 2005) defendem que a governança transcende a governação, referindo-se a estruturas governamentais colaborativas entre público e privado, em formas institucionais e contextos organizacionais diferentes. A perspetiva de governança dá um passo atrás no que diz respeito às responsabilidades do Estado, partilhando-as com os setores privado e voluntário, com organizações não-governamentais, assim como com outros grupos da sociedade civil e com os cidadãos, implicando cooperação e coordenação a vários níveis, no que Osborne (2007) apelida de governança interorganizacional. Gonçalves (2003) refere a esse propósito que se reclama “por processos de decisão mais negociados e participados pelos cidadãos” (p.28).

Bevir (2010) refere que o facto do sistema de governança democrática permitir incorporar dentro dos processos de decisão uma diversidade de atores interessados em participar, acaba por potenciar uma relação de diálogo mais ativa entre as instituições políticas e a sociedade. Segundo o autor, isso permite ir além da participação associada à democracia representativa, não a substituindo, mas incorporando-lhe valores.

Fung (2006) defende que “a participação serve essencialmente três importantes valores democráticos: legitimidade, justiça e eficácia da ação pública” (p. 74).

Vigoda-Gadot (2000) e Bingham et al. (2005) referem-se, por sua vez, no âmbito da governança pública, a um modelo de administração pública que implique processos que usam a cooperação, ilimitada liberdade e fluidez de informação, deliberação, inovação, construção de consensos e acordos, com base em negociação, compromissos e entendimentos mútuos e uma maior e equitativa distribuição e redistribuição de poderes e recursos.

2.3.3.2. Princípios da Governança

Os princípios da governança tendem a variar em função do contexto. Os elementos mais importantes da governança, em qualquer contexto, são a tomada de decisão democrática, o exercício de cidadania e as parcerias com grupos de interesses e de pressão (*stakeholders*), o tratamento justo e honesto dos cidadãos e a sustentabilidade e coerência das políticas. A vontade e capacidade de trabalhar em parceria, a transparência, a responsabilização, a prestação de contas (*accountability*), a inclusão social e igualdade, o respeito pela diversidade e pelos direitos dos outros são também apontados como fatores fundamentais da governança (Bovaird, 2005).

2.3.3.3. Desempenho da Governança

No âmbito deste estudo, importa determinar alguns critérios que permitam avaliar os níveis de governança pública atingidos por um modelo de gestão em particular. Skelcher, Mathur e Smith (2005) apontam critérios de avaliação da governança de nível externo, particularmente no que diz respeito ao acesso público à informação e a decisões emanadas das reuniões entre parceiros. Os autores pronunciam-se, por outro lado, sobre critérios de avaliação da governança a nível interno, que possibilitem apurar, entre outras questões, se existem memorandos de entendimento entre parceiros, uma ordem de trabalhos na base de cada sessão ou se são produzidas atas das reuniões. Ainda a nível interno, a governança pode ser também avaliada no âmbito da conduta dos elementos que compõem uma parceria, questionando-se, por exemplo, se existe um código de conduta que regule e oriente a sua participação e quais as suas especificidades. Segundo Skelcher et al. (2005), a título complementar, mas não menos relevante, importa avaliar a governança no que diz respeito à

prestação de contas, à forma como ela é implementada e aos mecanismos de controlo e regulação que utiliza.

2.3.3.4. Parcerias com Stakeholders

Freeman e Reed (1983) defendem que quando a parceria é eficaz e funcional há muitos vencedores, estando a organização melhor preparada para cumprir a sua missão, metas e objetivos, que devem decorrer do equilíbrio entre os interesses de vários grupos que se relacionam com a mesma. Está assim implícita a ideia de que a sobrevivência das organizações depende dos seus relacionamentos com o exterior. Nesse sentido, deixa-se então de considerar os pontos de vista e iniciativas destes grupos como fatores externos e marginais e passa-se a encará-los como dados relevantes a incorporar nas decisões de gestão.

Skelcher et al. (2005) designam as parcerias como manifestações organizacionais do projeto institucional para a colaboração, oferecendo flexibilidade e compromisso entre *stakeholders*. Fung (2006), por sua vez, reconhece que os mecanismos que permitem a participação dos cidadãos podem aumentar a justiça da governança democrática, seja por intermédio da sua participação direta nas decisões, seja através da pressão popular que exercem.

James et al. (2011) referem-se à capacidade instalada entre os *stakeholders* como um capital que é a rede de indivíduos e as suas capacidades que podem variar em função do contexto geográfico, socioeconómico e cultural. Com efeito, quando as tomadas de posição são amplamente partilhadas e existe essa capacidade instalada as necessidades públicas são melhor satisfeitas.

Para Sullivan e Skelcher (2002), as parcerias são veículos semiautónomos, através dos quais os atores governamentais, privados, voluntários e comunitários se envolvem no processo de debate, deliberam e implementam as políticas públicas a nível regional e local.

Skelcher et al. (2005) consideram que a parceria implica igualdade de poder entre os atores envolvidos nos processos de decisão. No que à preocupação com a responsabilidade e à governança pública diz respeito, acredita-se que este sistema implica mais transparência. É também “um processo através do qual os principais beneficiários da parceria (os cidadãos locais, por exemplo) têm uma considerável influência na construção de soluções políticas para

os seus problemas” (p. 579). Os autores salientam o facto de as parcerias estarem localizadas no espaço de colaboração em vez de serem estruturadas nas instituições formais de governo, sendo “consequentemente acopladas aos órgãos da democracia representativa” (p. 574).

Uma das questões que se pode colocar no âmbito da tomada de decisão democrática gira em torno da capacidade (ou falta dela) de se estabelecerem parcerias com vista a implementar as articulações complementares entre o Estado e os diferentes atores da sociedade civil. No âmbito das dificuldades de avaliação da *performance* na Administração Pública, Carvalho (1998) reporta-se à impossibilidade de se criar um modelo que forneça “a fórmula mágica para uma tomada de decisão que satisfaça todos os membros da sociedade, daí que se tenha de recorrer ao processo político” (p. 61). Bovaird (2005) refere a este propósito que “a aplicação plena dos princípios da governança pode levar, em contextos específicos, à redução de eficiência das operações, aumento dos custos nas tomadas de decisão e na sua implementação” (p. 223). Por sua vez, James (2014) refere que “são necessárias estruturas e mecanismos de controlo e regulação, mas o que emerge é que a prestação de contas assente num modelo de *stakeholders* é difusa e fraca” (p. 906).

Carvalho (1998), no que concerne ao processo de tomada de decisão, refere que nem sempre é possível a satisfação plena do interesse público, uma vez que este acaba por se perder algures, em função da negociação de uma “amalgama de interesses” (p. 62). Bingham et al. (2005) partilham de certa forma esta posição na medida em que defendem que, à medida que o número de participantes na tomada de decisão vai crescendo, aumentam também o número de posições, interesses, valores e pontos de vista, dificultando o processo de decisão e a construção de consensos. Kearney (1996) compara os modelos de intervenção dos cidadãos no processo de tomada de decisão a “um par de sapatos, com muitos tamanhos e cores” (p. 464).

A propósito da complexidade da tomada de decisão partilhada, Milani et al. (2002) defendem que a sociedade civil repousa sobre uma dialética subtil e frágil entre individualismo e coletividade, interesses de clãs e racionalidade estatal, afetividade comunitária e racionalidade económica ou científica.

2.3.3.5. Sinergias

Parr e Lamp (1996) defendem que o envolvimento dos cidadãos é a chave no processo para alcançar e manter a excelência e a elevada *performance* no setor público. Importa assim “disponibilizar recursos e gerar sinergias proveitosas para a comunidade” (p. 208).

Stoker (2000) refere que “nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (p. 93).

A propósito do que Stoker (1998) designa por “redes de atores auto-governativas” (p. 18), Rhodes (1996) refere que estas são interdependentes e que se caracterizam pela troca de recursos, definição das regras do jogo e significativa autonomia face ao Estado.

Firmino (2011) diz que este tipo de interação se caracteriza “pela interdependência, partilha de recursos e extensa colaboração” (p. 396).

Fung (2006), por seu lado, expressa a ideia de que a participação do público, operando de forma representativa e em sinergia, contribui para se obter melhores práticas e melhores resultados (*outcomes*) na tomada de decisão coletiva e consequentemente contribui para uma ação pública mais eficaz.

Por outro lado, se esses membros tiverem competências e recursos adequados, “isso pode ter um impacto positivo no desempenho organizacional” (James, 2014, p. 900).

2.3.3.6. Governança: Dimensões de participação

Fung (2006) refere que um dos múltiplos desafios da governança contemporânea passa por determinar a forma como aqueles que estão sujeitos à aplicação das leis e políticas, podem participar ao mesmo tempo na sua produção. O autor questiona sobre quanta e que tipo de participação pública direta deve ter lugar numa democracia contemporânea. Nesse sentido, três questões são importantes para determinar o potencial e a dimensão das formas de participação. Numa primeira instância importa saber quem participa. Alguns processos de participação constituem-se através da típica eleição de representantes. Fung (2006) levanta algumas questões sobre este mecanismo, nomeadamente se os cidadãos eleitos são representantes “apropriados da população que representam” (p. 67), se os mesmos “têm

informação e competência suficientes para fazer bons julgamentos e tomar decisões” (p. 67) e se os representantes prestam contas a quem representam.

Num outro plano, Bingham et al. (2005) questionam como os participantes devem trocar informações e tomar decisões e quais as melhores práticas para os cidadãos e *stakeholders* participarem no que designam por “nova governança” (p. 550).

No âmbito da nova governança pública, Bingham et al. (2005) fazem também referência a processos de deliberação participativa mais “facilitados” (p. 553), que exigem um espaço público, negociação, construção de compromissos e consensos, escuta ativa e capacidade de resolução de conflitos, com vista à obtenção de processos mais bem-sucedidos e produtivos. Quem participa nestes processos desenvolve tomadas de decisão a partir das suas próprias deliberações em vez de escolherem a partir de decisões pré-determinadas. Estes processos caminham sempre “no sentido do consenso, baseado em motivos, argumentos e princípios” (Fung 2006, p. 69), encorajando-se os participantes a aprender sobre as matérias em discussão e a ter conhecimento prévio sobre as mesmas, providenciando-lhes material de apoio para o efeito.

Bingham et al. (2005) reforçam a ideia de que estes processos contribuem para promover “a liberdade individual enquanto mantêm a prestação de contas sobre as decisões coletivas” (p. 554).

Ainda no campo da participação deliberativa, Skelcher et al. (2005) referem existir um paradoxo entre as parcerias como instrumentos de colaboração organizacional, no seio de uma representatividade plena, e as parcerias como configurações de tomadas de decisão individualizadas e motivadas por interesses particulares. No que concerne a motivações, os autores salientam a dicotomia entre defender os interesses de quem se representa e defender os interesses da parceria em que se está envolvido. Sørensen e Torfing (citados por Skelcher et al., 2005) analisam o fenómeno em termos de fraca “ancoragem democrática” de atores cujas relações são principalmente interpessoais, mesmo que a parceria seja formalmente interorganizacional” (p. 589). Box (2015), por sua vez, chama a atenção para uma pequena percentagem de cidadãos que opta por participar, procurando através da ação pública atingir propósitos privados.

Ainda no âmbito das questões que importa realçar, no que concerne ao potencial e à dimensão das formas de participação, Fung (2006) refere também o interesse em apurar até que ponto existe uma ligação direta entre as discussões e a implementação das políticas. Bingham et al. (2005) levantam também a mesma questão, ou seja, por um lado, como é que as decisões que resultam destes processos de governança se traduzem na realidade? Por outro lado, como é que os *stakeholders* e os cidadãos monitorizam a implementação das suas decisões?

2.3.3.7. A Globalização e a Governança Educativa em Portugal

De acordo com o Relatório da Comissão Europeia (2003), os princípios de boa governança – abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência – refletem “os anseios da opinião pública neste início de século” (p. 5), pelo que todas as instâncias europeias, todos os níveis dos poderes políticos, passando pelas empresas privadas e a sociedade civil organizada, deverão desenvolver um esforço conjunto e concertado com vista à persecução desses princípios. Neste contexto, Bingham et al. (2005) fazem referência ao relatório emanado da Convenção de 2004 da Associação Americana de Ciência Política (APSA). Este documento faz, por um lado, recomendações aos governos no sentido de encorajarem os cidadãos dos seus países a participar na tomada de decisões que afetam as suas vidas. Por outro lado, o relatório chama também a atenção dos governos para a “necessidade de novas instituições de governança” (p. 550), particularmente a um nível local, que facilitem o processo da governança pública.

Benavente (1998) defende para a escola uma maior autonomia, diversificação e abertura institucional, sendo estes os três princípios basilares de uma “cultura da administração que assegure a igualdade de oportunidades, aprendizagens de qualidade e o exercício da cidadania plena” (p. 342). Por sua vez, Lucas (1998), refere a necessidade de uma nova forma de gestão do sistema educativo que facilite e promova a participação da comunidade na escola (autarquias, associações de pais, associações culturais, comunidade empresarial, entre outros) e “a criação de parcerias estratégicas e de redes entre as escolas e outras instituições” (p.338). A propósito deste envolvimento e participação mais amplos dos membros da comunidade e numa perspetiva de governança, James (2014) e Ramson (2008) defendem que potenciam o aumento da legitimidade das escolas como instituições.

Para que esta nova forma de gestão do sistema educativo ultrapasse a retórica das ideologias, é necessária uma real autonomia, que disponibilize meios às escolas que permitam a adoção de soluções organizativas adequadas aos contextos em que estas se encontram inseridas. Benavente (1998) defende que só assim as escolas estarão capacitadas para promover formas de trabalho pedagógico orientadas para o reforço de participação da comunidade e para a responsabilização de todos os intervenientes pelos resultados alcançados

Em Portugal, assim como em outros países, tenta-se dar resposta a um dilema da administração em matéria de educação pública, nomeadamente “como reforçar a autonomia das escolas sem perder o controlo sobre o sistema e os seus resultados?” (Barroso 2008, p. 4).

Na investigação empírica deste estudo iremos analisar se a introdução do Decreto-Lei n.º 75/2008 no panorama educativo português veio ou não dar resposta a esse dilema.

3. Investigação Empírica

3.1. Modelo de Análise

O modelo de análise teórico e conceptual que funcionou como suporte à investigação científica pode ser traduzido sinteticamente no seguinte diagrama (Figura 1):

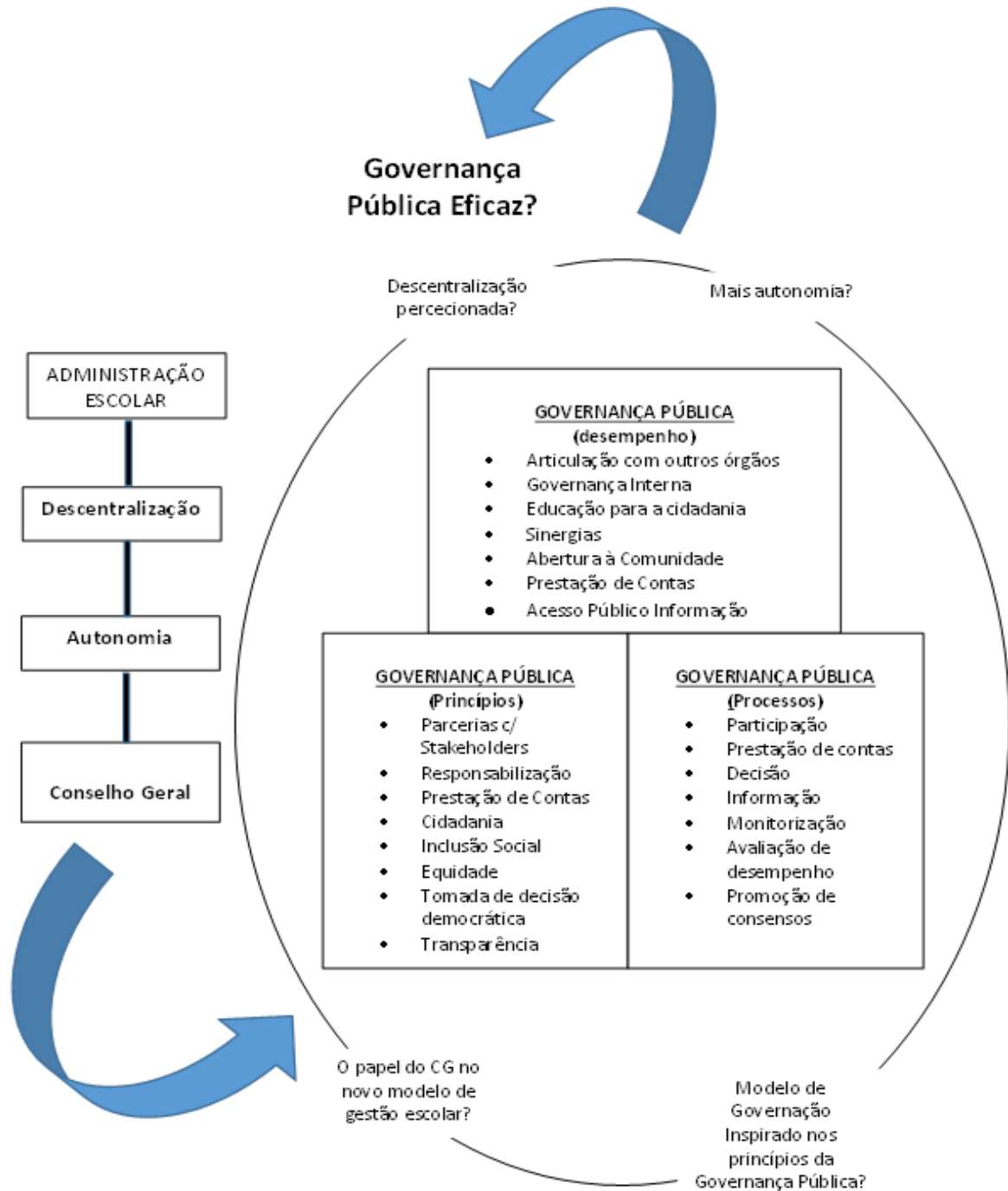


Figura 1: Modelo de Análise (fonte própria)

O objetivo geral deste estudo é o de compreender como o CG contribui para uma governança pública eficaz.

Procuramos, através deste modelo de análise, perceber, na perspetiva dos atores sociais, qual o papel do CG no novo modelo de gestão e administração escolar e se, neste âmbito, este é um órgão inspirado nos princípios da governança pública. Para o efeito, procura-se enquadrar o seu surgimento tendo em consideração o contexto legal que visa reforçar a autonomia das escolas e consagrar o princípio da descentralização através da transferência do poder do Estado para as escolas.

Para estudar a eficácia da governança são consideradas três vetores associados à mesma – os princípios, os processos e o seu desempenho – definidos com base na literatura.

Quando falamos em “princípios de governança” designamos o conjunto de valores base da governança, como sejam a tomada de decisão democrática, as parcerias com *stakeholders*, a cidadania, a transparência, a inclusão social, a equidade, a responsabilização, etc.

Os “processos de governança” consistem nos mecanismos típicos de atuação da governança, que envolvem participação e cooperação, a prestação de contas, o fluxo de informação, a promoção de consensos, a monitorização e a avaliação de desempenho, entre outros.

Identificar traços (princípios e processos) de governança na atuação do CG e separadamente classificar o seu desempenho, implica alguma complexidade, até porque, de certa forma, as dimensões dos conceitos se confundem. Nesse sentido, procuramos dar uma resposta conjunta a duas questões de investigação. Assim, depois de identificados os princípios e analisados os processos, importa avaliar o desempenho da governança, tendo em consideração critérios como a capacidade de gerar sinergias, promover a cidadania e a abertura à comunidade, entre outros.

Para que o objetivo geral do estudo seja atingido importa também avaliar, no âmbito da ação do CG, quais os níveis percecionados de autonomia e de descentralização.

3.1.1. Questões de Investigação

Partindo da formulação da pergunta de partida e dos objetivos de pesquisa, este trabalho visa responder às seguintes questões de investigação:

- No âmbito do novo modelo de administração escolar, como percecionam os atores sociais o papel do CG?
- Que princípios e processos de governança estão presentes na atuação do CG ao nível do modelo de administração e gestão escolar?
- Qual tem sido o desempenho do CG do AESJE no que respeito à governança?
- Como encaram os atores sociais o seu papel no âmbito da autonomia atribuída à escola?
- Qual a perspetiva dos atores sociais sobre a ação do CG no âmbito de uma descentralização de poderes?

3.2. Metodologia

3.2.1. Natureza do Estudo

Por se tratar de uma investigação teórico-empírica, optámos por um estudo de natureza qualitativa, na medida em que implica uma investigação com uma abordagem mais interpretativa assente na observação, no “terreno”, de uma realidade social e contexto específicos, tendo por base as perceções e as opiniões de diferentes atores e, segundo Godoy (1995), considerando todos os pontos de vista relevantes para que se entenda a dinâmica do fenómeno. Nesse sentido, tratando-se de um estudo de caso, consideramos ser esta a natureza de estudo mais adequada.

3.2.2. Desenho da Pesquisa

No âmbito da nossa investigação optámos por um estudo de caso.

Segundo Yin (citado por Godoy, 1995), o Estudo de Caso “é uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenómenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utilizam múltiplas fontes de evidência” (p. 25).

Mais concretamente, estudamos o caso do AESJE, situado no concelho de Cascais. Este agrupamento constitui uma realidade educativa diferenciadora em função de se poderem distinguir diversas realidades socioeconómicas nos locais onde estão localizadas as suas escolas. Por outro lado, este agrupamento possui uma grande diversidade étnica e cultural, sendo as proveniências dos alunos mais representativas do Brasil, Guiné-Bissau, Cabo-Verde, Ucrânia e Roménia (AESJE, 2014, p. 7).

Assumindo o CG a responsabilidade pela definição das linhas orientadoras da atividade deste agrupamento, entendemos ser relevante desenvolver um estudo sobre o referido órgão.

A escolha deste estudo de caso específico é, em abono da verdade, também uma questão de conveniência, na medida em que a proximidade que temos com esta realidade educativa nos possibilita um confronto privilegiado com os diversos atores que a compõem,

indo de encontro à nossa pretensão de compreender o melhor possível o funcionamento e a ação subjacentes à dinâmica do objeto de estudo.

3.2.3. Objeto de Estudo

No âmbito de um modelo específico de gestão escolar, estudámos o CG, um órgão de direção estratégica, composto por representantes de vários corpos e entidades da comunidade educativa. De acordo com o n.º 1 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o CG “é o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art.º 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo”.

3.2.4. Técnicas de Recolha de Dados

O desenho metodológico adotado desenvolveu-se em função de duas dimensões analíticas principais: por um lado, o conhecimento teórico, através da revisão da literatura da especialidade; por outro lado, o conhecimento empírico proporcionado pela análise documental (legislação específica, relatórios, atas, entre outros) e pelas narrativas dos principais intervenientes no processo, por intermédio de entrevistas.

Realizou-se, no âmbito deste estudo, uma análise documental, mais concretamente de documentos oficiais do AESJE (atas e regimento do CG, Plano Educativo de Escola), relatórios da Inspeção Geral de Educação e da Ciência (IGEC) e legislação de enquadramento da administração escolar, que consta na bibliografia.

A pesquisa das atas do CG⁷, assim como os restantes documentos, foram objeto de uma abordagem descritiva e interpretativa.

Segundo Godoy (1995), a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, implica alguma flexibilidade, permitindo que a imaginação e a criatividade dos investigadores os conduzam a explorar novos enfoques. Nesse sentido, optámos pela análise documental para complementar, ao nível das fontes, a nossa investigação, na perspetiva de nos trazer

⁷ Ver anexo 4.

contributos importantes para o estudo de algumas temáticas. Por outro lado, a análise documental e de dados quantitativos de enquadramento foram efetuadas antes das entrevistas, o que permitiu recolher um conjunto de dados que constituiu a base para a preparação do guião e para a aplicação das entrevistas.

As entrevistas foram semiestruturadas, tendo sido, depois de transcritas⁸, objeto de análise de conteúdo, numa vertente qualitativa. A partir da revisão da literatura e em função dos objetivos e dimensões definidos, procedemos à constituição das respetivas categorias e subcategorias. A seguinte tabela ilustra as dimensões e o desdobramento das categorias nas respetivas subcategorias:

Dimensões	Categorias	Subcategorias
A Perceção dos Atores Sociais sobre o CG	O Papel do CG	<ul style="list-style-type: none"> • Importância do CG • Motivações • Orientações
Princípios, Processos e Desempenho da Governança	Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão Social e Representatividade • Equilíbrio e Proporcionalidade • Sinergias
	Participação e Tomada de Decisão	<ul style="list-style-type: none"> • Participação (processo) • Manifestação da Opinião • Promoção do Consenso • Monitorização • Educação para a Cidadania
	Fluxo de Informação	<ul style="list-style-type: none"> • Informação • Canais (internos) • Divulgação (externa)
	Responsabilização e Prestação de Contas	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de Contas (processo) • Mecanismos (consignados por lei) • Nível de Transparência • Avaliação de Desempenho
	Articulação entre parceiros da rede educativa	<ul style="list-style-type: none"> • CG/Diretor • CG / Presidente • CG / Outros Órgãos Internos • Articulação entre CG's • CG / tutela • CG / Administração Local
	Governança Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos
Autonomia e Descentralização	Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia percecionada • Autonomia necessária
	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização percecionada • Descentralização necessária

Tabela 1 – Análise de Conteúdo: Dimensões, Categorias e Subcategorias

⁸ Os ficheiros informáticos com a transcrição integral das entrevistas encontram-se nos CD's que acompanham este estudo.

Por análise de conteúdo, entenda-se "um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens" (Bardin, 2009, p. 44).

No âmbito da análise de conteúdo atrás mencionada, a sistematização das entrevistas em unidades de registo encontra-se dividida pelos anexos 5, 6 e 7.

A entrevista semiestruturada em pesquisa qualitativa, segundo Fraser e Gondim (2004), procura aumentar o espaço de manobra do entrevistado ao fazer com que o pesquisador mantenha uma postura de abertura no processo de interação, evitando limitar-se às perguntas pré-definidas, de forma a que se possa potenciar a expressão do entrevistado e a sua autorreflexão. É prática comum a elaboração de um guião apresentado sob a forma de tópicos (tópico-guia) que oriente a condução da entrevista, mas que de modo algum seja "impeditivo para o aprofundamento de aspetos que possam ser relevantes ao entendimento do objeto ou do tema em estudo" (p. 145). O guião de entrevista utilizado é disponibilizado no anexo 8 deste trabalho, sendo constituído por quatro blocos.

No primeiro bloco da entrevista pretendeu-se conhecer o perfil dos nossos entrevistados, cuja caracterização se encontra na seguinte tabela.

Tabela 2 – Perfil dos Entrevistados

Série	Data Entrevista	Género	Idade	Profissão	Hab. Literárias	Grupo de Interesse	Experiência CG (anos)
E1	04/11/2015	M	54	Professor Ens. Básico e Sec.	Licenciatura	Pessoal Docente – Sec. Presidente CG	6
E2	11/11/2015	M	60	Professor Ens. Sec.	Mestrado	Diretor do Agrupamento	6
E3	13/11/2015	F	39	Assistente Técnica	12º Ano	Pessoal não Docente	6
E4	30/11/2015	F	55	Professora Ens. Sec.	Licenciatura	Pessoal Docente – Sec.	6
E5	21/12/2015	F	53	Professora 1º Ciclo	Licenciatura Magistério	Pessoal Docente – 1º Ciclo	6
E6	08/01/2016	M	53	Professor Ensino Superior	Doutoramento	Comunidade Local e Empresarial (Ensino Superior) – Presidente ESHTC Cooptado	6
E7	11/01/2015	M	44	Gestor	Mestrado	Encarregados de Educação	6
E8	18/01/2016	M	51	Sociólogo Técnico Superior CMC	Licenciatura	Poder Local (Município)	5
E9	01/02/2016	M	21	Estudante Universitário	12º Ano Profissional	Alunos	1

No segundo bloco da entrevista pretende-se obter dados sobre o conhecimento que os entrevistados têm sobre as competências do CG, sobre os instrumentos de autonomia consignados no Decreto-Lei n.º 75/2008 e perceber de que forma percecionam o papel deste órgão para a vida do agrupamento e da comunidade educativa e o seu próprio papel enquanto principais intervenientes no processo. Por outro lado, pretende-se também apurar até que ponto, na perspetiva dos atores, este processo se traduz em novas orientações no âmbito da administração escolar.

No terceiro bloco da entrevista importa identificar, na perceção dos atores, princípios de governança presentes na atuação do CG, mais concretamente nas tomadas de decisão e tentar perceber como funcionam os processos de governança.

O quarto e último bloco da entrevista visa apurar qual o nível de autonomia percecionado pelos elementos que compõem o CG, objeto de análise neste estudo, relativamente à sua própria ação. Por outro lado, interessa analisar também, mais uma vez na perspetiva dos intervenientes, se a ação do CG tem refletido uma descentralização de poderes face à Administração Central.

A cada um dos nove entrevistados, para a sua identificação e para salvaguardar o seu anonimato, foi atribuído um número precedido da letra E. As nove entrevistas programadas foram todas realizadas, durante os meses de novembro e dezembro de 2015 e janeiro e fevereiro de 2016.

Os entrevistados foram selecionados tendo por base a composição do CG. Neste sentido, dos 23 membros integrantes, entrevistámos um total de nove indivíduos, havendo a preocupação de contemplar todos os grupos de interesse representados no CG.

Foram entrevistados: dois docentes num total de sete que integram este órgão; um dos dois membros representantes do pessoal não-docente; um aluno do total de dois pertencentes ao órgão; um representante do poder local de um total de três; um membro dos quatro ligados à representação dos pais e encarregados de educação; e um dos três representantes da comunidade local e empresarial.

Por outro lado, optámos também por selecionar para a entrevista o Diretor do Agrupamento de Escolas e o Presidente do CG, pela pertinência que as suas intervenções possam ter em virtude dos cargos que ocupam e das funções que desempenham.

4. Análise e Discussão de Resultados

4.1. Regime de Enquadramento da Gestão e Administração Escolar

O Programa do XVII Governo Constitucional (2005) advogava a mudança na maneira de se conceber e organizar o sistema e os recursos educativos na direção dos alunos e das respetivas famílias. Nesse sentido, defendia-se uma maior autonomia para as escolas que lhes permitisse uma gestão mais direta sobre os recursos e o currículo nacional, e o estabelecimento de parcerias locais, adequando e flexibilizando dessa forma o seu serviço e oferta educativa às características e necessidades específicas dos alunos e das comunidades que serviam (Barroso, 2008). Por um lado, este programa de Governo defendia a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a Administração Educativa, com vista a produzir uma melhoria na prestação do serviço público de educação. Por outro lado, no sentido de se imprimir uma maior responsabilização às escolas, reclamava-se a necessidade de se consolidar, em todas as dimensões do sistema educativo, uma cultura e prática de avaliação de desempenho e de resultados e da prestação regular de contas. Assim, a um reforço da autonomia, deveria corresponder, ao mesmo tempo, uma maior responsabilização.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, procurou-se reforçar, em primeiro lugar, conforme intenção expressa no seu preâmbulo, a participação das famílias e das comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino, procedendo-se à revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas. Nesse sentido defende-se a necessidade de assegurar não só os direitos de participação dos agentes no processo educativo, nomeadamente os professores, mas também a efetiva capacidade de intervenção de todos os atores que mantêm um interesse legítimo na vida de cada escola, sendo que essa intervenção concretiza, numa primeira instância, o objetivo de prestação de contas das escolas àqueles que servem.

Segundo Barroso (2005, p. 76), “emerge o fenómeno da regulação comunitária, sendo um reflexo da abertura da escola à comunidade”. De acordo com o autor, a governação das escolas deve permitir uma participação funcionalmente equilibrada dos diversos interesses em presença (2007). O Decreto-Lei nº 75/2008 concretiza este objetivo através da criação de

um órgão de direção estratégica, designado por CG, cuja composição, competências⁹ e processo de eleição se encontram descritos, nos anexos 9, 10 e 11, respetivamente.

4.2. Caracterização do Agrupamento

O atual Agrupamento de Escolas de S. João do Estoril foi criado em 1 de agosto de 2010, proveniente da fusão entre o então AESJE e a Escola Secundária de S. João do Estoril (ESSJE).

É constituído por três unidades orgânicas, localizadas no distrito de Lisboa, concelho de Cascais, freguesia do Estoril, nomeadamente a ESSJE, escola-sede do agrupamento, inaugurada em 1968, a Escola Básica de São João do Estoril (EB 2/3 da Galiza), inaugurada em 1980 e duas escolas do 1º ciclo, a Escola Básica de 1º Ciclo de São João do Estoril e a Escola Básica de 1º Ciclo da Galiza 1, com Jardim de Infância, inauguradas em 1976 e 1959, respetivamente (AESJE, 2014, p.5).

É frequentado por 1846 alunos: 66 na educação pré-escolar (três grupos), 278 no 1.º ciclo do ensino básico (12 turmas), 134 no 2.º ciclo (seis turmas), 208 no 3.º ciclo (oito turmas), dos quais 47 frequentam cursos vocacionais (duas turmas), e 1160 no ensino secundário, sendo 941 dos cursos científico-humanísticos (39 turmas) e 219 dos cursos profissionais (nove turmas).

A informação disponível¹⁰ revela que 34% dos pais e encarregados de educação dos alunos do ensino básico e 40% dos do ensino secundário têm habilitações ao nível do ensino secundário e superior. Quanto à ocupação profissional, 18,5% dos pais e encarregados de educação dos alunos do ensino básico e 43,9% dos do secundário desempenham funções de nível superior e intermédio.

4.2.1. O CG do AESJE

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, a Escola Secundária de S. João do Estoril, no contexto da reorganização dos seus órgãos de gestão, constituiu, em substituição da AE, o primeiro CG de caráter transitório (artigo 60º). Este conselho teve como

⁹ Ver também no anexo 12: Competências do Diretor.

¹⁰ Relatório IGEC (2015): ver anexo 3.

principal objetivo a escolha do diretor e a organização da eleição do CG, processo que ficou concluído com a eleição do seu presidente em 12 de janeiro de 2010. Este CG apenas exerceu funções quatro meses já que, por decisão da tutela e no âmbito do processo de reorganização da rede escolar do município de Cascais, seria constituído um novo Agrupamento de Escolas.

Pretendia-se a integração da ESSJE, enquanto escola sede, no então existente AESJE. Na sequência das novas orientações da tutela nomeou-se uma Comissão Administrativa Provisória (CAP), que promoveu, nos termos da referida legislação, a eleição de um novo CG transitório (1 de março de 2011) e este à eleição de um novo CG.

O CG do AESJE, nos termos em que existe à data em que decorre este estudo, tomou posse no dia 24 de janeiro de 2012. Nessa reunião, os representantes eleitos discutiram e sugeriram quais os membros da comunidade local a convidar para fazer parte do CG.

Em 6 de março de 2012, procedeu-se à eleição do Presidente do CG, à tomada de posse dos novos elementos do CG, nomeadamente os elementos cooptados da comunidade local e à aprovação do Regimento do CG (RCG). A constituição atual do CG encontra-se expressa no anexo 13 deste estudo.

O percurso da formação do CG do AESJE demonstra as dificuldades sentidas pelo agrupamento na fase de implementação do novo modelo de gestão escolar. De acordo com o nosso entrevistado E1, foram o reflexo de um processo legislativo que nem sempre foi devidamente ponderado e convenientemente auscultado junto das diversas comunidades educativas e das instâncias locais nomeadamente as associações de pais e encarregados de educação e autarquias. O curto tempo de reflexão e de assimilação das novas estruturas e competências decorrentes da legislação reformista, não foi o suficiente e, por isso mesmo, geraram-se alguns problemas e desconfianças por parte de quem diretamente teve a responsabilidade de as aplicar.

4.3. O papel do CG, no âmbito do novo modelo de administração escolar

4.3.1. A importância do CG para o Agrupamento e para a Comunidade

Para a generalidade dos entrevistados, o CG é um órgão preponderante na vida das escolas e agrupamentos de escolas. O CG é o único órgão de gestão, entre todos os que existem, com capacidade de intervenção e competência deliberativa, que envolve uma rede de todos os representantes da comunidade educativa. É inclusivamente, segundo E4, o único órgão onde os pais e encarregados de educação têm assento. O CG é o órgão de direção estratégica que, de alguma forma, procura refletir, implementar e recomendar todas aquelas medidas que vão ao encontro do próprio PEA, permitindo a sua implementação.

O CG afere o desempenho e todas as decisões tomadas nos diversos departamentos e órgãos do agrupamento, funcionando para o diretor do agrupamento, “um pouco como funciona a Assembleia da República para o Governo”, ou seja, “alguém que entende as políticas e que as decide em termos macro” (E6).

Apesar da sua importância, há quem considere que a mesma ainda não se reflete, na prática, em toda a sua plenitude, sendo ainda um processo em amadurecimento. São apontados os constantes *inputs* legislativos e consequentes mudanças intermédias¹¹, no período decorrente entre 2008 e 2013, como a principal causa para a falta de uma maior sustentabilidade no trabalho que tem sido realizado no seio do CG.

4.3.1.1. Motivações

São apontados como principais fatores de motivação para integrar o CG o espírito de missão, o sentido de entreatajuda e a partilha de conhecimento, a prestação de serviço à comunidade, a participação na vida da escola, o dar o seu contributo para a persecução de determinadas metas e a vontade de participar no desenvolvimento do PEA.

Por outro lado, estão presentes outras motivações, digamos menos altruístas, nomeadamente de índole estratégica e até mesmo política, que diferem em função do tipo

¹¹ Ver ponto 4.2.1. deste estudo: O CG do AESJE.

de atores sociais e que funcionam como catalisador para se participar neste modelo de administração escolar. Exploramos essas motivações no anexo 5¹² deste estudo.

4.3.1.2. Orientações

Para alguns entrevistados este modelo de administração escolar traduz novas orientações, no sentido em que há uma maior participação e abertura à comunidade, permitindo um relacionamento mais próximo entre os vários atores que constituem a comunidade educativa e um trabalho conjunto mais facilitado no sentido de se alcançarem objetivos e metas comuns. A ação do CG acaba também por constituir um mecanismo de suporte e legitimação para o trabalho das direções das escolas, permitindo-lhes ter a perceção do que corre menos bem e do que deve ser melhorado.

Ao estabelecer-se um paralelismo entre o CG e o anterior modelo de administração escolar, mais particularmente com a AE, o CG também corresponde a uma nova orientação.

No anterior modelo de gestão e administração escolar (Decreto-Lei n.º 115-A/98), as capacidades de decisão e de intervenção estavam centradas na figura do Presidente do Conselho Executivo e a comunidade educativa representada na AE tinha uma ação de carácter essencialmente consultivo e apreciativo. A própria participação da comunidade estava dependente do critério da escola no sentido de integrar ou não representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respetiva área geográfica.

Por outro lado, na AE, a representação dos professores era mais forte. O próprio Presidente da AE não podia ser presidente se não fosse professor, enquanto no CG qualquer dos seus elementos, à exceção dos alunos (art.º 13.º, 1, alínea a), pode ser eleito presidente. Estas novas orientações visam centrar no CG as competências de acompanhamento e de definição de políticas estratégicas da escola, deixando para os professores, com assento no CP¹³, as questões pedagógicas.

E8 fala mesmo numa nova orientação na governança das escolas, com duas lógicas distintas. Por um lado, uma lógica empresarial assente num órgão de gestão (CG) mais semelhante a um conselho de administração e num diretor executivo que presta contas ao

¹² Subcategorias: Motivações.

¹³ Ver competências do CP no anexo 14.

seu conselho de administração. Por outro lado, está muito presente uma lógica de gestão democrática da escola, assente num órgão colegial com representação de diversos corpos com interesses diferenciados na educação.

4.3.2. Princípios, Processos e Desempenho da Governança

4.3.2.1. Stakeholders

A composição do CG conta com a participação de diversos grupos com interesses diferenciados na educação (*stakeholders*), sendo que estes são considerados, por diferentes motivos, parceiros essenciais ao nível do planeamento estratégico da escola. Por outro lado, são estes mesmos elementos que legitimam as ações da escola enquanto instituição e, ao mesmo tempo, têm uma influência direta ou indireta na sua gestão e nos seus resultados.

Existe a consciência de que não contar com as necessidades e perspetivas de alguns dos autores afetados por esse mesmo projeto, seria um fator de risco para a persecução do PEA e para uma tomada de decisão que se pretende democrática. Nesse sentido, sublinhe-se a preocupação sistemática de quem gere estes processos no sentido da maior inclusão e representatividade social possíveis.

4.3.2.1.1. Inclusão Social e Representatividade

Todos os entrevistados consideram fundamental e indispensável o seu grupo de interesse estar representado no CG. Sublinhe-se, no entanto, que estamos perante posições e interesses diferenciados.

A comunidade educativa interna, nomeadamente pessoal docente e não docente e os alunos, têm uma visão mais corporativa e institucional, olhando para a escola em si mesma.

Os representantes dos professores consideram que o conhecimento e a visão global que têm da escola e a visão específica no que a cada ciclo de ensino diz respeito, lhes permite dar um testemunho mais esclarecido e que constitui um contributo importante para a discussão e para a tomada de decisão.

Os representantes do pessoal não-docente têm uma perspetiva mais colaborativa no sentido de partilhar valores e alcançar metas que são comuns a toda a comunidade educativa.

Os representantes dos alunos vêm na sua participação, por estar mais próxima do poder de decisão, uma forma de obter uma resposta mais eficaz às necessidades deste grupo de interesse.

Ao nível da comunidade educativa externa, os cooptados e representantes do município, demonstram uma visão mais estratégica e até política da escola. Por outro lado, os pais e encarregados de educação são os que se aproximam mais da visão institucional da escola que os conselheiros internos partilham, passando pela imposição de uma maior exigência aos professores no que concerne a questões de âmbito pedagógico e principalmente disciplinar. No anexo 6¹⁴ temos oportunidade de aferir de forma mais detalhada quais as posições dos atores sociais no âmbito da sua representação no CG.

No que toca ao nível de articulação entre representantes no CG e os respetivos representados, há ainda um longo caminho a percorrer. Só pontualmente são levadas questões ao CG resultantes de contatos entre ambos, principalmente entre quem representa os pais e os organismos cooptados e os respetivos representados¹⁵.

E2 aponta a falta de estruturas intermédias de representatividade para justificar este constrangimento, nomeadamente a não constituição, nos últimos anos, de associações de estudantes e a dificuldade de se constituírem associações de pais.

4.3.2.1.2. Equilíbrio e proporcionalidade

É consensual que tanto o número de representantes por grupo de interesse como o número de grupos de interesse presentes, conferem equilíbrio e proporcionalidade a este CG.

A preocupação de equilibrar as forças entre os que operam dentro e fora da escola tem sido também uma constante e uma prioridade.

Apesar da boa *performance* evidenciada no que toca à questão da proporcionalidade, são apontados alguns constrangimentos nesse âmbito. E7 dá como exemplo que o representante dos pais da pré-escolar representa no máximo um universo de cem alunos e que ele, sendo o único representante do ensino secundário, representa um universo de mais

¹⁴ Quadro 1: Inclusão Social e Representatividade

¹⁵ Ver anexo 6 (quadro 1): Inclusão Social e Representatividade

de mil. Por outro lado, no CG, estão presentes dois representantes dos pais do segundo e terceiro ciclos, que representam um número de alunos muito menor que o do ensino secundário.

Por outro lado, é apontado um constrangimento ao nível de representatividade que se relaciona com o facto de se continuar a apostar na representação dos cooptados, pela importância da parceria em detrimento dos níveis de participação e presença nas reuniões do CG. A título exemplificativo, um entrevistado afirma que nestes anos todos, determinados representantes de organismos cooptados “devem ter vindo a duas reuniões” (E7).

4.3.2.1.3. Sinergias

Tendo em conta as perceções dos nossos entrevistados¹⁶, poder-se-ia talvez esperar mais das interações e parcerias colaborativas dos membros do CG no que toca a produzir recursos e sinergias para o agrupamento, principalmente como resultado da ação dos representantes dos organismos que são exteriores à escola, mais concretamente os cooptados.

Apesar de algumas iniciativas pontuais, considera-se que poderia haver mais trabalho no âmbito da governança pública, no sentido das parcerias serem mais rentabilizadas. No sentido de justificar um eventual menor empenho do CG nesta matéria, é referido que o órgão de gestão tem tido demasiados problemas para resolver em termos de pensamento estratégico pelo que se tem relegado para segundo plano essas questões que “não são assim tão essenciais” (E8) para a vida da escola.

No entanto, não podemos deixar de sublinhar alguns dos recursos e das sinergias geradas, fruto das parcerias do CG. É o caso da oferta de materiais para a beneficiação de salas de aulas, a disponibilização de espaços físicos para eventos e a permuta de professores em ações de formação, com a Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (ESHTE), a colaboração de algumas entidades em ações de solidariedade social dinamizadas por setores específicos da escola (ex: projeto “Mãos Solidárias”), o apoio financeiro por parte do município na abertura de cursos profissionais (ex.: termalismo), assim como a disponibilização de transportes para visitas de estudo. São ainda destacados o protocolo com a Associação

¹⁶ Ver anexo 6 (quadro 1): Sinergias.

Empresarial de Cascais (AEC) que disponibiliza gratuitamente acompanhamento no âmbito da medicina do trabalho às funcionárias do refeitório da escola sede do agrupamento e a colaboração na colocação de alguns alunos dos cursos profissionais do agrupamento em estágios no âmbito da formação em contexto de trabalho (FCT).

4.3.2.2. Participação e Tomada de Decisão

Este CG é muito dinâmico, com uma participação ativa e entusiástica por parte da maioria dos intervenientes, sendo que este envolvimento se justifica pela elevada carga emocional e afetiva que deriva da maior parte das discussões girarem em torno de questões relacionadas com a educação para crianças e jovens.

Por parte de quem conduz estes processos, há também a abertura e o estímulo para a participação de todos e, sobretudo, para que esses processos sejam conduzidos de forma equitativa e paritária. Nesse sentido, pode-se concluir que, independentemente da dimensão de cada participação, todos têm direito a participar e que a todos é dada voz e liberdade de expressão, sendo este CG considerado neste âmbito “um modelo a seguir” (E6).

No que concerne ao peso das intervenções no CG, é generalizada a ideia de que, na maioria dos casos e por uma questão de princípio, todas as opiniões importam e têm o mesmo peso. Nas ocasiões em que isso não se verifica, poderá dever-se ao tipo de assuntos que são tratados que serão de maior interesse para alguns grupos. Por outro lado, o maior domínio sobre o próprio assunto resultante da experiência profissional e da especialização de alguns conselheiros acaba por influenciar o seu nível de envolvimento. E2 dá o exemplo da discussão sobre o PEA, matéria para a qual nem todos têm a mesma preparação.

Sublinhe-se que o nível de conhecimento diferenciado das matérias em discussão acaba por conferir aos atores competências de leitura diferentes das realidades, o que para alguns constitui um constrangimento. Neste contexto, há quem defenda que ainda há um trabalho de informação e formação a desenvolver.

Por outro lado, há quem considere que as reuniões do CG são moderadas para que “num determinado ponto das reuniões já toda a gente tenha conhecimento suficiente para decidir em consciência” (E6), o que constitui um ponto forte na condução dos processos participados.

Ainda no que diz respeito a níveis diferenciados de envolvimento, há entre os entrevistados, quem considere que a representação dos alunos é o “calcanhar de Aquiles” neste processo, em função de quase nunca estarem presentes. E7 propõe alterar a forma como estes são eleitos, nomeadamente com listas maiores e não apenas com um vogal e um suplente. Por outro lado, como são normalmente eleitos alunos do 12º ano, com pouca margem de manobra uma vez que se vão embora no final do ano, é sugerido que estes sejam eleitos o mais tardar no início do 11º ano, o que permitirá dar continuidade e mais consistência ao seu trabalho no CG, pelo menos durante dois anos.

4.3.2.2.1. Manifestação da Opinião

Este CG funciona essencialmente como um espaço de reflexão coletiva, de “construção de opinião” (E6), onde é frequente mudar-se de posição sobre uma determinada matéria¹⁷ no decorrer das deliberações. E isso acontece porquê? Que fatores estão na base desta dinâmica?

No âmbito destes processos, a liberdade de opinião e de expressão é grande, ao ponto de alguns representantes caírem pontualmente na tentação de levar questões mais individuais, não representativas do seu grupo de interesse. As decisões do CG são muito participadas, com debate e a sistemática troca de ideias e argumentos diferenciados.

As pessoas estão mais preocupadas em resolver os problemas do que fazer vingar a sua opinião. Neste contexto, os membros mostram abertura suficiente para acolher outras opiniões a alterar a sua posição para se ajustar ao interesse da escola e dos alunos. É frequente iniciar-se um processo deliberativo com uma maioria num sentido e acabar o processo com uma maioria num sentido oposto ou mesmo unanimidade.

¹⁷ Anexo 15: Assuntos tratados nas reuniões do CG (atas das reuniões do CG no período decorrente entre 19 de fevereiro de 2013 e 27 de julho de 2015).

4.3.2.2.2. Promoção do Consenso

Pela análise que tivemos oportunidade de realizar das atas deste CG, a maior parte das tomadas de decisão foram por unanimidade¹⁸. Importa assim perceber como é que se chega a este nível de consenso.

Para todos os entrevistados os consensos alcançam-se com base num esforço coletivo nesse sentido.

Diversos fatores contribuem para estes resultados:

- a disponibilização da informação anteriormente às reuniões, o que possibilita ponderação e posicionamento prévio dos conselheiros;
- a constituição de grupos de trabalho que podem incluir pessoas fora do CG, com a responsabilidade de estudar a matéria, facilitando o processo deliberativo;
- a liderança, na pessoa do Presidente, que promove o convite à discussão e a participação de todos os que “querem ser ouvidos e dar o seu contributo” (E5);
- O tempo permitido ao diálogo, que gera oportunidade para que se confrontem diversas perspetivas e suas vantagens e inconvenientes. Os atores envolvidos acabam por decidir não com base em ideias pré-concebidas e no posicionamento do grupo, mas face aos argumentos que foram esgrimidos durante a discussão.

4.3.2.2.3. Monitorização

Direta ou indiretamente, as preocupações de monitorizar a forma como as decisões do CG são implementadas e qual a sua evolução, estão sempre presentes na dinâmica deste órgão. O Diretor é levado periodicamente a prestar contas ao CG nesse sentido e há sempre a possibilidade de verificar, através da apresentação dos diversos relatórios, se aquilo que foi proposto pelo CG foi cumprido ou não.

¹⁸ Na análise realizada às atas das reuniões do CG, das 25 votações resultaram 22 aprovações por unanimidade e 3 por maioria, sendo que a votação menos consensual (9 votos a favor e 5 contra) foi a que se prendeu com a proposta de avaliação do diretor, tendo sido realizada por escrutínio secreto.

Por outro lado, em muitas matérias em que o CG tem intervenção, essa monitorização acaba por acontecer de forma quase involuntária. Tendo como exemplo o Regulamento Interno (RI), o CG, ao validar as diversas alterações propostas pelos outros órgãos ou departamentos do agrupamento, está a colocar em prática essa monitorização.

Neste contexto, considera-se que deveria haver uma monitorização mais direta e permanente relativamente à forma como as decisões do CG vão sendo postas em prática, principalmente em matérias consideradas mais sensíveis, como por exemplo o PEA. É sugerida a criação de comissões permanentes de acompanhamento, constituídas por elementos do CG que vão avaliando periodicamente a execução do que é deliberado em sede deste órgão.

Todos os outros organismos do agrupamento são também convidados a prestar contas ao CG sempre que há necessidade de um maior esclarecimento, até para medir o impacto das decisões que foram tomadas e se estas foram ou não as mais adequadas.

Há também, entre os entrevistados, quem aponte falhas no âmbito do processo de monitorização. A confiança resultante da forma como as questões são conduzidas no CG tanto pelo Presidente do órgão como pelo Diretor do agrupamento, é a principal razão para não se sentir necessidade, de forma deliberada e sistemática, de aferir o modo como as decisões do CG são implementadas. Paradoxalmente, confiar de mais e estar “descansado” (E6) podem ser entendidos como falhas.

4.3.2.2.4. Educação para a Cidadania

Um órgão de gestão como o CG, para além de outros objetivos, é utilizado para convocar os cidadãos a participar nas decisões públicas. No entanto, é essencial por parte do Estado e das próprias instituições públicas que se criem condições e fatores motivacionais que sustentem essa participação social.

Na análise que foi realizada às atas das reuniões do CG¹⁹ e ao relatório da IGEC²⁰ foram identificadas algumas referências ao pouco envolvimento das associações de pais e das associações de estudantes.

¹⁹ Ata do CG nº 17, de 09/12/2014 (ver anexo 4)

²⁰ Relatório da IGEC de 30/06/2015 (ver anexo 3).

O desempenho do CG no sentido de uma maior mobilização e envolvimento da comunidade educativa na vida do agrupamento revela-se manifestamente insuficiente. A maioria dos nossos entrevistados admite que o CG se tem limitado, principalmente por intermédio do seu Presidente e do Diretor do agrupamento, a manifestar periodicamente a sua preocupação e a insistir junto dos representantes sobre a importância de existir associação ou associações de pais e de estudantes e a apelar para que estes promovam iniciativas no sentido de mobilizar tanto pais como alunos.

Todos têm consciência da importância deste tipo de associativismo, mas também existe a perceção de que ainda há muito trabalho a realizar neste âmbito. É evidenciado que esse trabalho tem sido mais desenvolvido pelo próprio Diretor do agrupamento, fora do espaço do CG, no âmbito de uma política de mobilização da comunidade defendida pela sua própria direção.

Quanto às razões que poderão afetar a decisão dos particulares em participar mais ativamente na vida do Agrupamento, os fatores apontados são a fraca cultura de cidadania e de associativismo, o desinteresse das pessoas e a falta de motivação, particularmente por parte de pais e alunos. No anexo 6²¹ deste estudo podemos observar de forma mais detalhada alguns dos fatores que, do ponto de vista dos atores sociais, contribuem para este cenário.

4.3.2.3. O Fluxo de Informação

No quadro do princípio de autonomia, o Decreto-Lei n.º 75/2008 (art.º 4.º, alínea f) sublinha a necessidade de as escolas assegurarem a estabilidade e a transparência da gestão e administração escolar através dos meios de comunicação e informação adequados.

O Regimento do CG (RCG)²² determina formas de dar conhecimento prévio da documentação aos conselheiros para poder haver uma preparação mínima das intervenções. A informação é disseminada por todos, garantindo a paridade de meios e deve ser suficiente para garantir a assunção de posições esclarecidas. Inclusivamente é unânime a perceção de que houve sempre abertura por parte do diretor para consultar qualquer documento de que necessitassem no sentido de preparar melhor a sua intervenção no CG.

²¹ Quadro 2: Educação para a Cidadania.

²² Anexo 16: Artigo 4º, ponto 6, alínea a)

Ao nível do fluxo de informação observam-se alguns constrangimentos. O representante dos alunos (E9), por exemplo, chama a atenção pelo facto de ainda persistirem algumas falhas na comunicação com os seus representados, uma vez que a maior parte destes ainda desconhece quem é o seu representante e até que têm um representante no CG. Nesse sentido, há ainda algum trabalho a realizar e processos a melhorar.

4.3.2.3.1. Os Canais

O canal de comunicação privilegiado para fazer chegar a informação aos elementos do CG e para estes se comunicarem entre si é o correio eletrónico (*e-mail*). Uma vez que os conselheiros pertencem a vários organismos e não apenas à escola, este canal é apontado por todos como o mais funcional, rápido e eficaz. Este veículo é utilizado para as convocatórias das reuniões do CG assim como para o envio de documentação e das atas das reuniões para que estas possam ser aprovadas e publicadas na página web do agrupamento.

Pontualmente são também utilizados os sms, a comunicação telefónica ou em presença e as comunicações em formato papel que são muito raras.

4.3.2.3.2. Divulgação

O CG do AESJE cumpre o desígnio de tornar pública toda a informação que emana das suas reuniões através da publicação das respetivas atas na página *web* oficial do agrupamento. A transmissão deste conhecimento à comunidade em geral é um sinal distintivo da governança pública, sendo uma forma de conferir transparência ao que se discute no CG, aos documentos que são analisados e às decisões que são tomadas.

Permite-se, desta forma, que a comunidade faça um escrutínio do trabalho que é desenvolvido pelo CG. Nesse sentido, quanto maior for essa abertura mais possibilidades e hipóteses a comunidade terá de intervir e dar *inputs* relevantes para o CG.

4.3.2.4. Responsabilização e Prestação de Contas

O CG é um local de reflexão que todos os entrevistados consideram como um espaço por excelência de prestação de contas, não numa perspetiva de regulação, até porque existem

organismos a quem cabe mais este pelouro como a IGEC, mas essencialmente de controlo e acompanhamento. Esse acompanhamento acaba por produzir conhecimento e permite algum controlo na medida em que “se as coisas saírem daquilo que são as grandes linhas que foram aprovadas no próprio CG, este tem a obrigação de recomendar a sua correção” (E1).

Está, portanto, instalada e interiorizada neste CG uma cultura de prestação de contas e de responsabilização até porque “o CG faz questão de mobilizar todos os outros órgãos para o efeito” (E2), nomeadamente o CP, direção, coordenadores de departamento e outros intervenientes que preparam diversos documentos estruturantes que o CG aprova. É sublinhada a evolução que o CG representa em relação à AE, uma vez que anteriormente imperava uma “tecnocracia” (E7), em que a escola e a direção funcionavam num circuito fechado e em que apenas tinham de prestar contas a si mesmas e não havia uma responsabilização desses órgãos perante a comunidade.

4.3.2.4.1. Mecanismos (consignados por lei)

A prestação de contas no CG utiliza diferentes instrumentos que se encontram consignados na lei (Decreto-Lei n.º 75/2008, art.º 9.º), nomeadamente o PEA, o Regulamento Interno (RI) e o Plano Anual de Atividades²³ (PAA) e implicam obrigatoriamente, na sua construção, uma intervenção assente numa articulação muito estreita não só entre todos os intervenientes mais diretos no processo educativo, mas também de todos os que mantêm um interesse legítimo na atividade e na vida da escola, conforme intenção manifestada no preâmbulo do normativo referido anteriormente.

Por outro lado, para efeitos de prestação de contas, de acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2008 (art.º 9.º, n.º 2), constituem ainda instrumentos de autonomia dos agrupamentos de escolas o relatório anual de atividades (RAA), o projeto de orçamento anual (POA), a conta de gerência (CGE) e o relatório de autoavaliação (RAAV), cujas funções também se encontram descritas no anexo 17 deste estudo.

No âmbito da prestação de contas, as questões que se prendem essencialmente com atividades do agrupamento chegam ao CG sobre a forma de relatórios de avaliação. A maior parte destes documentos são elaborados por outros órgãos, nomeadamente o CP, o CA e a

²³ Ver descrição no anexo 17.

Direção, sendo que, na sua génese, estes tiveram por base um plano ou uma proposta aprovada pelo próprio CG, o mesmo órgão que, à posteriori, acaba também por aprovar o respetivo relatório. Acresce que esses planos e propostas, na forma como se estruturam e organizam, seguem também, muitas vezes, orientações do CG, pelo que este órgão acaba por acompanhar e exercer influência sobre o processo de prestação de contas tanto numa fase, digamos, mais estratégica e de planeamento, passando por uma fase de implementação das atividades, até chegar à fase de monitorização ou avaliação das mesmas.

O CG acaba assim por desempenhar uma tripla função, nomeadamente:

- uma função deliberativa que passa por aprovar (ou não) a quase totalidade dos documentos estruturantes da vida do agrupamento;
- uma função orientadora, uma vez que define as linhas orientadoras não só de como esses documentos deverão ser elaborados, mas também da forma como deverão ser submetidos à sua aprovação;
- uma função apreciativa, principalmente no que concerne aos relatórios periódicos e intermédios das atividades e aos resultados do processo de autoavaliação do agrupamento.

4.3.2.4.2. Nível de Transparência

O art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 75/2008 (n.º1) consigna que a autonomia, a administração e a gestão dos agrupamentos de escolas se orientam pelos princípios da igualdade, da participação e da transparência. É unânime entre os entrevistados que todo o processo de prestação de contas decorre neste CG com transparência, objetividade, rigor e imparcialidade e que tem havido sempre essa preocupação por parte de todos os intervenientes. Dá-se como exemplo a apresentação das contas de gerência, do PEA e do PAA. No que toca à apresentação da conta de gerência, há sempre a preocupação de seguir as orientações do CG relativamente ao modelo de apresentação dessas contas, particularmente por parte do Conselho Administrativo (CA)²⁴ e da própria direção do agrupamento. Nesse contexto, as apresentações são sempre simplificadas de modo a que a informação seja clara, numa linguagem que é descodificada e que todos compreendem. Os assuntos são esmiuçados

²⁴ Ver competências do CA no anexo 18 deste estudo.

para que não fiquem dúvidas por responder, independentemente dos conhecimentos técnicos ou da formação que cada um dos intervenientes tenha sobre as matérias em discussão.

4.3.2.4.3. Avaliação de Desempenho

Existem mecanismos legais que permitem avaliar a ação do Diretor²⁵. Relativamente ao CG, não está consignada na lei a avaliação deste órgão, ou seja, em termos legais, a responsabilização que existe para o Diretor, não existe para o CG. A maioria dos entrevistados considera que, apesar de não existir esse formalismo legal, em termos morais e no âmbito do processo de cidadania em que todos devem participar, o CG deve ser responsabilizado pelas decisões que toma e avaliado pela sua conduta. O CG deve ser escrutinado como todos os outros órgãos. E8 defende que deveria ser a comunidade educativa a desempenhar essa tarefa.

Se por um lado, é reconhecido de que não é possível ter organizações de qualidade sem avaliação de qualidade e que a questão da avaliação do desempenho do CG deve ser uma questão a refletir, por outro lado, ninguém avança com propostas que visem solucionar essa situação, deixando transparecer nesse sentido alguma inépcia.

4.3.2.5. Articulação entre Parceiros e outros Organismos da Rede Educativa

Pelo que pudemos observar até ao momento, no âmbito deste estudo, o processo de decisão e de prestação de contas no CG envolve relações e articulação muito estreitas entre as diversas partes interessadas (*stakeholders*) que podemos entender como parcerias.

Importa neste contexto perceber como é que o CG se relaciona com os outros órgãos de gestão da rede educativa, principalmente com o Diretor e o CP e com a própria Administração Educativa e como essas relações se revelam em termos de eficácia.

Por outro lado, importa, no âmbito da articulação entre parceiros e da dinamização da governança pública, perceber se os diversos CG's de escolas ou agrupamentos de escolas (ou

²⁵ O Decreto-Lei 137/2012, no seu artigo 13.º (1, alínea q) consigna a participação do CG nos termos definidos na portaria n.º 266/2012 de 30 de agosto (artigo 3.º) no processo de avaliação de desempenho do diretor da escola ou agrupamento de escolas.

os seus representantes) reúnem entre si e as circunstâncias em que eventualmente o fazem (ver anexo 6²⁶ e 20).

No essencial, a relação e a articulação entre o CG e os outros órgãos de gestão do agrupamento é considerada por todos os entrevistados como boa ou muito boa. E1 defende mesmo que essa articulação tem sido prioritária e que já está instituída ao nível do funcionamento do CG, obedecendo a um protocolo que já faz parte das linhas de orientação do próprio órgão.

Por outro lado, destaca-se pela positiva o princípio da separação de poderes que é sempre evidenciado na ação do CG e na articulação deste com os outros órgãos e setores da comunidade educativa. Nesse sentido, refere-se que deve prevalecer, entre os membros de cada um dos órgãos, a discussão interna, no sentido de amadurecer as decisões e não a influência de “um ou outro interesse ou poder” (E8).

A articulação do CG com o Diretor do agrupamento é considerada “excelente” (E7) e “essencial” (E5), sendo que este é o interlocutor por excelência entre o CG e os outros órgãos de gestão.

Na Administração Pública, uma das funções da governança passa por clarificar o papel de cada um dos atores intervenientes no processo, nomeadamente “os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outros” (Pereira, 2010, p. 117). De forma a fornecer mais informação sobre o papel do Diretor na dinâmica do CG, remetemos essa análise para os anexos 6²⁷ e 20, sucedendo o mesmo para o papel do Presidente do CG.

A auscultação a alguns dos entrevistados, revela alguma conflitualidade na articulação entre o CG e o CP. Esta disputa assenta sobretudo em perspetivas diferentes da realidade escolar e dos problemas que afetam a escola, particularmente em torno de questões relacionadas com documentos estruturantes como o PEA, o RI e o PAA, nos quais ambos os órgãos têm grande preponderância. Segundo E7, o facto de cada um dos órgãos tentar exercer ao máximo as suas competências legais e, durante muitos anos, o CP ter tido um grau de liberdade em termos de decisão que hoje em dia não tem, são as causas da contenda.

²⁶ Quadro 5: Articulação entre CG's.

²⁷ Quadro 5: CG / Diretor; CG / Presidente.

Por outro lado, há quem considere que deveria haver um contacto ou uma relação mais direta entre o CG e o CP, uma vez que, na maior parte das vezes, é o Diretor que estabelece a ponte entre ambos. No sentido de amenizar essa conflitualidade e de ajudar cada um dos órgãos a compreender melhor a perspetiva de cada lado e que está na base das decisões tomadas, E4 propõe encontrar mecanismos legais que permitam que, em determinadas circunstâncias, possa estar um representante do CG a assistir à discussão no CP e vice-versa.

4.3.2.5.1. Articulação CG / Tutela

Já vimos anteriormente que a lei delega a responsabilidade de representação da escola ou agrupamento de escolas na figura do Diretor, pelo que, perante a tutela, este responde por todas as decisões que são tomadas na escola, independentemente do grau de intervenção que tenha no processo. Como refere E2, ele é o “executor” de todas as decisões e como tal “é responsabilizado por tudo”.

Neste sentido, a articulação entre o CG e a Administração Educativa, mais concretamente a tutela, é feita única e exclusivamente através do Diretor. Não quer dizer que o CG não possa elaborar pareceres ou enviar pedidos de esclarecimento à tutela, sendo que isso raramente acontece, mas o Diretor consta sempre como interlocutor. Por outro lado, quando a tutela quer comunicar com a escola, independentemente da especificidade da matéria, dirige-se sempre ao Diretor, mesmo que o que esteja em causa sejam questões que influenciem o desenvolvimento do próprio projeto educativo. E4 refere que se fala tanto da importância do CG, mas, na prática, quem fala sempre é o Diretor. Se por um lado, o órgão tem um peso consignado legalmente, na prática ainda não está a assumir essa importância.

4.3.2.5.2. Articulação CG / Administração Local

No âmbito do recente processo de transferência de competências do MEC para a Câmara Municipal de Cascais (CMC) foram apontados alguns constrangimentos na articulação entre o CG e a administração local de educação. Por um lado, esta nova realidade foi apresentada ao CG numa fase em que o processo estava praticamente fechado e a decisão tomada, não havendo grande espaço de manobra para o CG deliberar sobre essa matéria. Por

outro lado, face a este novo cenário, está instalado o receio de que se perca o fio condutor do CG no sentido de se procurar sempre o interesse comum, substituído por interesses cada vez mais partidizados e por “uma gestão mais refém da política” (E7).

Fica o alerta para o facto de valores como a confiança poderem estar em causa, assim como a eficácia da própria articulação entre parceiros. Segundo E1, questões como a relação e a articulação entre as tutelas e os diversos órgãos de gestão das escolas, assim como as competências de todas as partes envolvidas, deverão merecer futuramente, uma reflexão mais profunda por parte do CG.

4.3.2.6. Governança interna (instrumentos)

Tendo como referência o enquadramento teórico deste estudo, podemos afirmar que o CG objeto de estudo, do ponto de vista dos atores sociais intervenientes, corresponde inteiramente aos requisitos que se entendem como necessários para uma governança interna eficaz²⁸.

Das reuniões do CG resulta a elaboração de atas que expressam o resultado das deliberações entre parceiros, seja ou não por votação. Constituem por isso um veículo por excelência de firmação de acordos, de linhas de ação comuns, sejam estes por consenso, por maioria ou por unanimidade, tal como acontece por exemplo com os memorandos de entendimento que pontualmente são utilizados.

As atas, sem espelhar integralmente tudo o que se passa nas reuniões do CG, são um instrumento muito importante de governança interna. Por um lado, são um meio de registo por excelência do essencial do processo deliberativo sendo que, depois de aprovado pelos intervenientes nesse processo, acaba, futuramente, por os comprometer e responsabilizar pelas decisões que tomaram. Por outro lado, as atas são um veículo que salvaguarda a transparência, sendo este também um fator de governança e que permite, de certa forma, garantir alguma coerência entre o que se decide e o que acaba por ser concretizado. Estando disponíveis para consulta externa são também um importante recurso documental e

²⁸ Veja-se o capítulo alusivo ao Desempenho da Governança.

permitem, ao mesmo tempo, como já foi referido anteriormente, o escrutínio popular sobre o trabalho do CG.

As reuniões do CG têm sempre por base uma ordem de trabalhos²⁹, da qual é dada conhecimento prévio a todos os elementos do CG, antes das reuniões terem lugar. Essa ordem de trabalhos, para além de constituir um auxiliar para a preparação das reuniões e permitir levantar previamente questões que serão levadas a CG, acaba por balizar as intervenções dos próprios intervenientes no CG, no decorrer do processo deliberativo, possibilitando uma melhor gestão e mediação das reuniões por parte do Presidente do CG.

O Decreto-Lei n.º 75/2008 (art.º 55.º, n.º 1) consigna a existência de um código de conduta para o CG, mais concretamente de um regimento que deverá ser elaborado pelo próprio órgão, definindo as respetivas regras de organização e de funcionamento em conformidade com o RI.

Tendo em conta a perceção dos nossos entrevistados, o regimento do CG é fundamental para o funcionamento do próprio órgão. É um documento constituído por normas inspiradas no Código do Procedimento Administrativo (CPA) e outras que espelham especificidades de funcionamento das organizações. A existência de um regimento pressupõe que todos os atores saibam quais são as suas competências e como devem atuar, balizando alguns comportamentos e harmonizando pontos de vista e linhas de orientação.

Apesar da importância que este documento tem no funcionamento do CG, há quem considere que neste CG, quase não tem havido necessidade de o evocar. Reportando-se ao regimento do CG, E7 defende que, na maior parte dos casos, só é necessário apelar ao direito, no sentido de uma maior “civildade”, quando as pessoas não estão de acordo ou quando existe um grau de conflitualidade muito grande que o justifique. Este conselheiro sublinha que não tem sido o caso deste CG na medida em que as reuniões são sempre conduzidas pelo Presidente do órgão de forma conciliadora e com um grau de abertura elevado, maximizando todas as participações e sem que as reuniões se tornem ingeríveis.

²⁹ Atualmente designada por “ordem do dia”.

4.3.3. Autonomia e Descentralização

4.3.3.1. Autonomia

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008 expressa uma vontade governativa de reforçar a autonomia dos órgãos de direção das escolas com vista a aumentar a eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação. É evidente a vontade política, pelo menos em termos legislativos, de conceder mais poder às escolas, mais concretamente aos seus diretores e conselhos gerais.

Se, por um lado, existe a perceção de que a existência de um órgão com as competências do CG poderia refletir por si só um ato dessa autonomia decretada, por outro lado, tem-se também a consciência de que este potencial tem sido muito pouco explorado, observando-se diversos constrangimentos à implementação no terreno dessa autonomia.

O CG é considerado o órgão onde a autonomia da escola se torna mais significativa, tendo em conta que é aí que está representada e se faz ouvir a comunidade educativa no seu todo. Tal permite ao CG afirmar, com legitimidade, a necessidade dessa mesma autonomia face à tutela. Neste contexto, E6 sublinha o trabalho meritório que tem sido desenvolvido no ensino básico e secundário no sentido de puxar cada vez mais todos os intervenientes da ação educativa para dentro das decisões da escola.

O CG contribuiu para uma escola mais livre e independente na sua gestão, tornando mais isentas as decisões e “a escola menos permeável a algumas políticas educativas que nem sempre são as mais sensatas” (E5).

No sentido contrário, ouvem-se vozes discordantes que defendem que a este órgão é conferido apenas um poder de atuação demasiado lato, uma autonomia relativa, caracterizada por um conjunto de pequenas liberdades e benefícios, manifestamente restritos face às reais necessidades de intervenção da comunidade educativa. E4 vai ainda mais longe, estendendo esse constrangimento a todos os outros órgãos de gestão da escola.

Como vimos anteriormente, o CG, no desempenho das suas competências, acompanha e avalia o funcionamento da escola, dirigindo aos restantes órgãos recomendações e orientações estratégicas no que toca, por exemplo, ao PEA e ao PAA. Segundo E1, o CG tem autonomia e legitimidade para deliberar sobre essas matérias, mas não tem autonomia sobre

eventuais recursos que sejam necessários para tornar exequível a implementação das suas decisões (por exemplo: contratar mais docentes ou assistentes operacionais). A autonomia das escolas também se encontra muito condicionada ao nível do orçamento. E1 refere a este propósito que dificilmente a autonomia será eficaz enquanto persistirem tantos condicionalismos na utilização dos recursos económicos e financeiros, sejam estes provenientes do Orçamento Geral do Estado ou das receitas próprias das escolas.

Outra das áreas em que se observa que as escolas deveriam ter alguma autonomia em termos de decisão, prende-se com o número de alunos por turma, independentemente da maior ou menor influência que esse fator possa exercer sobre a qualidade do ensino ou sobre a indisciplina.

Já no domínio dos conteúdos programáticos, é referido por alguns entrevistados que a atuação pedagógica das escolas deve ser balizada pela existência de um núcleo curricular padrão definido pela tutela, mas permitindo, por outro lado, algum espaço de manobra às escolas, particularmente no ensino vocacional e profissional, no sentido de ajustar currículos a contextos e a necessidades diferentes, no que toca por exemplo a menos horas de teoria e mais de prática.

A autonomia do CG percecionada é sobretudo uma autonomia relativa na medida em que apenas está presente nas decisões que se prendem com competências consignadas na lei, com margem reduzida de atuação uma vez que muitas dessas decisões estão condicionadas, ao nível da sua implementação, por constrangimentos político-estruturais, técnicos e financeiros, que não possibilitam avançar de forma efetiva com a prestação de um serviço público de educação com qualidade.

Neste contexto, Lück (2000) faz referência a um sistema contraditório em que, por um lado, são criados espaços de abertura para conferir maior autonomia às escolas e por outro lado, são espaços de intervenção onde a tutela faz questão de marcar sempre presença. Torres (2011) partilha desta posição na medida em que “a autonomia em ação, expressa pela forma como quotidianamente os atores a constroem e lhe conferem significado através dos processos de decisão política, continua assim em grande medida por desbravar” (p. 94).

4.3.3.2. Descentralização

Ao contrário do que acontece com o termo “autonomia”, ao longo do Decreto-Lei n.º 75/2008 não é mencionada uma única vez a palavra “descentralização”.

Para a maioria dos entrevistados, na criação do CG está implícita alguma descentralização de poderes, em áreas de decisão específicas. A avaliação do diretor, que antes era da competência da Direção Regional de Educação (DRE), entretanto extinta, a aprovação das férias do Diretor e a decisão sobre recursos de avaliação de desempenho docente ou sobre recursos de processos disciplinares a alunos, são algumas das questões que passaram para a alçada exclusiva do CG.

Barroso (1997) é da opinião que o processo de descentralização também visa aliviar os organismos centrais da sobrecarga que constitui o crescimento exponencial do sistema educativo.

A transferência de poderes nestes domínios para o CG é, no entanto, considerada manifestamente insuficiente e confere a este órgão um “papel meramente administrativo, com uma autonomia simbólica” (E4), continuando a gestão da escola, no que é considerado mais estruturante, a estar demasiado aglutinada no poder central.

No entender de E8, a criação do CG não acrescentou, no essencial, nada de novo ao que já acontecia com a AE, no que diz respeito à descentralização de poderes. Por outro lado, do ponto vista legal, a criação do CG reflete apenas, na opinião de E6, a pressão da opinião pública para se caminhar no sentido dessa descentralização de poderes e não uma vontade política real.

A transferência recente de competências em matéria de educação da administração educativa para os municípios, processo que E2 designa por municipalização, também não tem constituído um reforço substancial da autonomia local nesta matéria. Esta posição é justificada pelo facto de, independentemente desta transferência de poderes, haver ainda muita matéria considerada essencial, de que já falámos anteriormente, em que o Estado não tem cedido.

Por outro lado, havia a expectativa de que uma descentralização de competências para o município tornaria o papel do CG mais relevante, mas, segundo E7, a expectativa saiu gorada na medida em que a experiência já demonstrou que o município, em função dos seus

interesses político-partidários, ainda tem menos consideração pelo CG do que a Administração Central, tomando decisões sem ter em conta a posição deste órgão, seja qual for a matéria. Este membro do CG defende que o órgão em que está representado (o CG) tem apenas importância no dia-a-dia da escola, em matérias que não são da competência da Administração Central nem da Administração Local, sendo que a liberdade democrática do órgão é colocada cada vez mais em causa por estes poderes.

Conclusão

Problema e Objeto de Estudo

O objetivo geral deste estudo foi compreender de que forma o CG do AESJE, enquanto órgão de gestão, integrado num modelo específico de administração escolar, tem contribuído para a constituição de uma governança pública eficaz.

No âmbito da revisão da literatura foram analisadas algumas correntes de pensamento (de âmbito teórico) que influenciaram, em maior ou menor grau, a implementação do supracitado modelo.

A criação do CG, ao concretizar a pretensão política de reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino, enquadra-se numa conceção de governança em que uma maior intervenção de uma pluralidade de atores sociais interdependentes (Osborne, 2007), as “tropas de choque da democracia” (Fung, 2006, p. 74), poderá contribuir para resolver problemas de legitimidade, de justiça e de aumentar a eficiência e a eficácia da ação pública.

A criação deste órgão de gestão resulta das recomendações aos governos europeus no sentido de se criarem novas instituições de governança, no seio das quais os cidadãos possam participar de forma mais ativa na tomada das decisões, particularmente a nível local (Bingham et al., 2005).

Este novo modelo de gestão escolar surge como resposta às críticas apontadas ao modelo de gestão anterior, influenciado pelas teorias do NPM, consubstanciado no Decreto-Lei n.º 115-A/98. O excesso de racionalismo económico (Cigler, 1996) e a reduzida colaboração e parcerias entre os governos e os cidadãos (Vigoda, 2002) associados ao NPM e o facto de este diploma conferir ao órgão que representa toda a comunidade, a AE, um mero papel de consulta (Teixeira, 2012), constituem alguns dos motes para essas críticas.

Por outro lado, a criação do CG tem como referência a figura do Conselho de Escola, integrada no Decreto-Lei n.º 172/91, que foi aplicado a título experimental num número reduzido de escolas, influenciado, segundo Barroso (1996), por medidas que surgem associadas a reformas da administração e gestão escolar, em alguns países anglo-saxónicos, designadas por SBM.

Resultados

Analisámos o enquadramento legal, com maior enfoque para o Decreto-Lei n.º 75/2008, e o contexto político que estiveram na génese da implementação de um novo modelo de gestão escolar onde se integra um órgão como o CG.

Depois de analisados os dados recolhidos através das entrevistas realizadas aos representantes no Conselho Geral, constatámos que é reconhecida a importância deste órgão no seio de um novo modelo de gestão e o seu impacto na dinâmica das escolas, não apenas pela dimensão de acompanhamento e de estabelecimento de pontes ao nível do processo de tomada de decisão, mas sobretudo por promover uma maior participação e abertura à comunidade.

O CG assume particular relevo no novo modelo de gestão, na medida em que lhe é investida a capacidade de eleger, avaliar e destituir o Diretor que, por conseguinte, lhe tem de prestar contas. Se por um lado, a ação do Diretor é fiscalizada pelo CG, por outro lado, este vê a sua própria intervenção executiva legitimada por este órgão.

Face ao anterior modelo de gestão escolar, conclui-se que o CG é possuidor de poderes mais alargados do que a sua anterior equivalente, a AE.

Os novos poderes do CG conferem maior peso à participação dos diferentes grupos de interesse na vida da escola, passando alguns deles, em função disso, a ter uma visão mais política e corporativa no que respeita à representatividade, ao contributo que possam vir a dar na persecução de determinadas metas e aos benefícios que possam retirar da sua participação.

Com dupla legitimidade (legal e eleitoral), a ação do CG rege-se essencialmente pelos princípios da inclusão social e da representatividade democrática, consignados na lei. Promove-se a participação e os processos interativos, o que se enquadra, segundo Frey (2004), numa conceção de “governança interativa” (p. 124). A mobilização do maior número possível de grupos de interesse e de pressão (*stakeholders*) existentes na rede educativa é também um princípio sempre presente.

Há, nesse sentido, uma adequação ao contexto local, sendo que impera a preocupação, por parte de quem gere estes processos, que o peso que cada representação tem no seio do CG seja equitativo, pautando-se pelo equilíbrio e proporcionalidade e

permitindo, em termos de participação na vida da escola, colocar em plano de igualdade todos os corpos representados.

O elevado nível de representatividade da comunidade educativa no CG e o facto da seleção dos representantes cooptados da comunidade dar primazia a quem tem maior capacidade de disponibilizar recursos, tem resultado, por outro lado, na criação de recursos e sinergias proveitosas para a comunidade.

Ao nível do processo deliberativo, o CG é um espaço inclusivo, aberto a quem quiser participar, prevalecendo a liberdade de opinião e de expressão, sendo que os atores são sistematicamente chamados para essa participação. Gera-se, desta forma, uma dinâmica muito própria e distintiva que já faz parte da cultura do próprio órgão.

Ao nível da participação e da informação é ponto assente que existe paridade e que o tratamento que é dado aos participantes é equitativo. Os atores sociais são encorajados a aprender sobre os assuntos em discussão e a ter conhecimento prévio sobre os mesmos. Da informação que é cultivada resulta um clima de confiança e transparência que, no nosso entender, é muito relevante do ponto de vista das relações entre parceiros na dinâmica da governança pública.

O processo deliberativo, para além de ser muito participado, é conduzido por forma a se alcançarem os compromissos e consensos considerados necessários para o CG desenvolver as suas competências. O facto da esmagadora maioria das decisões do CG serem por unanimidade espelha bem essa premissa. A causa desta consensualidade está na construção da opinião, na escuta ativa, na negociação e argumentação sistemáticas que potenciam, inclusive, a mudança de posições no decorrer das deliberações. Esta conjuntura, digamos mais assertiva, com vista à resolução de problemas, baseada em relações de confiança, mais do que fazer vingar interesses pessoais, posições ou juízos pré-determinados, tem permitido alcançar processos de governança mais eficazes.

Visando conferir maior transparência ao processo deliberativo e uma maior aproximação a toda a comunidade educativa, o CG torna pública toda a informação que emana das suas reuniões através da publicação *online* das respetivas atas, instrumentos que, segundo Skelcher et al. (2005), constituem um sinal de governança interna, assim como outros

instrumentos utilizados pelo CG como o regimento, que funciona como um código de conduta para regular o seu funcionamento.

Decorrendo da ação do CG e das respetivas competências consignadas na lei, está instituída no agrupamento uma cultura de prestação de contas e de responsabilização, sendo que este órgão é apontado como o espaço por excelência para esse efeito. No exercício das suas competências, o CG convoca regularmente todos os outros órgãos e departamentos da escola para prestar contas, incluindo o próprio Diretor. O CG fiscaliza e avalia a intervenção destes atores no âmbito do PEA, que constitui um dos elementos do processo de autoavaliação do agrupamento, dando orientações para a persecução do mesmo, assim como para a forma como a prestação de contas se deve concretizar.

Sublinhe-se que ao validar a ação dos diversos atores que compõem o agrupamento e uma série de documentos estruturantes da vida da escola, o CG exerce também uma monitorização, direta ou indireta, no sentido de aferir o cumprimento das suas decisões.

Relativamente à forma como decorre todo o processo de prestação de contas, é evidenciado que, utilizando para o efeito instrumentos consignados na lei, esse processo decorre em concordância com as regras, numa base de confiança e com elevados níveis de objetividade, rigor, imparcialidade e transparência.

A governança, mais concretamente a governança educativa, que analisámos neste estudo, extrapola a autoridade dos governos, uma vez que se baseia em mecanismos informais de governação (Stoker, 1998). Cabe a cada sistema educacional, por força de uma complexa tomada de decisão partilhada, da sua identidade e das particularidades existentes, imprimir os seus próprios padrões a essa mesma governança, que não está imune a fragilidades e ineficiências.

É evidenciada a falta de articulação entre os representantes no CG e os seus representados, principalmente pais e alunos, justificada pela falta de estruturas intermédias representativas, nomeadamente associações de pais e de estudantes. Este fator entronca na fraca cultura de cidadania evidenciada pelo CG. Salvo algumas iniciativas isoladas encetadas pelo Presidente do CG ou pelo Diretor do Agrupamento, a intervenção do CG é reduzida no sentido de se mobilizarem pais e alunos para constituírem estruturas associativas.

No campo da participação na tomada de decisão, os representantes dos encarregados de educação ainda caem muitas vezes na tentação de levar questões ao CG de carácter pessoal, não representativas do seu grupo de interesse, o que, de certa forma, constitui um entrave à eficácia do processo deliberativo. A este constrangimento junta-se o facto dos representantes dos alunos e de alguns organismos locais cooptados raramente marcarem presença nas reuniões do CG.

Ao nível da articulação do CG com outros parceiros da rede educativa são também apontados alguns constrangimentos. A nível interno, é evidenciada alguma conflitualidade entre órgãos de gestão, nomeadamente CG e CP, principalmente na articulação que é necessária para a elaboração conjunta de documentos estruturantes da vida da escola, como o RI e o PAA.

A nível externo, não existe qualquer articulação entre o CG e a Administração Educativa, sendo o diretor que estabelece a ponte entre ambos e, aliás, com todos os outros órgãos da escola. Este acaba por ser um dos constrangimentos percecionados, a dependência que o CG tem relativamente à informação que o diretor lhe disponibiliza e que permite ao CG fiscalizar a sua ação.

No âmbito do processo em curso de transferência de competências do MEC para as autarquias, é também evidenciada a preocupação com a tendência para a desvalorização do papel do CG, com uma gestão cada vez mais refém da política e com a perda de autonomia daí resultante para as escolas.

Com vista a consolidar o papel do CG na vida dos agrupamentos e a aumentar o seu impacto na governança educativa, reconhecem-se os benefícios dos CG's se reunirem entre si. O facto é que não o fazem e isso é entendido como uma falha uma vez que as escolas e os respetivos órgãos de gestão, incluindo o CG, estão demasiado circunscritos às suas próprias realidades educativas, não tendo assim oportunidade de colher os possíveis frutos de uma maior abertura ao exterior.

Por último, mas não menos importante, é reconhecida a importância do CG ser responsabilizado e avaliado pela sua conduta. No âmbito da governança pública, vimos anteriormente neste estudo que, para além do controlo que o cidadão deve exercer sobre a atividade da administração, este também deve ser responsabilizado por essa participação

(Vigoda-Gadot, 2000). No entanto, é evidente que, ao contrário do que acontece com o diretor, cuja avaliação e consequente responsabilização estão consignados na lei, este formalismo não se aplica ao CG. Não existem mecanismos legais para avaliar a performance deste órgão, o que não deixa de constituir uma falha do modelo, ao nível da própria governança.

Vimos ao longo deste estudo que a autonomia das escolas é um ideal extremamente discutido e consensual. A criação de um órgão de gestão como o CG e o reforço legal das suas competências parece consubstanciar esse mesmo ideal. Por um lado, entende-se que a ação do CG preconiza uma maior independência e uma gestão mais democrática das escolas, contribuindo para uma escola mais livre, com maior participação social e melhor adaptada aos contextos e necessidades locais.

Por outro lado, a autonomia percecionada é apenas relativa, uma vez que a eficácia da ação do CG ainda está demasiado condicionada pelo apertado controlo político-estrutural que a administração educativa exerce sobre as escolas e pela forte dependência da tutela ao nível dos recursos humanos e financeiros, sem os quais não existe grande margem de manobra para implementar no terreno muitas das decisões tomadas pelo CG.

Neste contexto, a autonomia permanece um ideal em sede de um discurso retórico que se continua a fazer ouvir. Compete às escolas redefinir a forma como vão utilizar os espaços restritos de autonomia, com vista à obtenção de processos de cidadania mais eficazes e produtivos.

Os atores sociais visados neste estudo consideram que as competências que foram transferidas da Administração Central para o CG são meramente administrativas, pelo que não se pode falar em transferência de poderes, mas antes de uma transferência de tarefas que, no anterior modelo de gestão escolar, eram desempenhadas pela tutela, como por exemplo a avaliação do Diretor.

É sublinhado pelos entrevistados que mesmo competindo ao CG desempenhar essas tarefas, estas continuam a ser controladas e reguladas pela Administração Central. Nesse sentido não se reconhece na ação do CG uma verdadeira descentralização de poderes, sendo que as áreas de decisão consideradas mais estruturantes e com maior impacto na ação

educativa e nos seus resultados, como por exemplo a área dos recursos humanos ou a definição do número de alunos por turma, permanecem centrados na tutela.

Por outro lado, é unânime a perceção de que o processo em curso de descentralização de poderes para as autarquias não tem contribuído em nada para reforçar a liberdade democrática do CG. Pelo contrário, o poder local assume posições para a escola cada vez mais partidárias, sem que o CG seja tomado em conta, conferindo a este órgão um papel meramente simbólico na condução estratégica da instituição escolar.

Conclusões Gerais, Limitações e Sugestões para Investigação Futura

Respondendo à pergunta de partida, a nossa investigação permite-nos concluir que, por um lado, apesar de alguns constrangimentos, na ação do CG objeto de estudo, são claramente evidenciados princípios e processos, em diversos domínios, que contribuem para um bom desempenho no âmbito da governança pública. É notório um esforço coletivo orientado para a construção de uma escola comprometida com a comunidade.

Por outro lado, tendo em consideração a premissa de que a governança pública deve ser tão descentralizada quanto possível e que, ao mesmo tempo, deve brindar os atores participantes com autonomia (Kissler e Heidemann, 2006), a nossa conclusão deve também ser orientada noutro sentido.

O facto é que, como pudemos observar, do ponto de vista dos intervenientes a autonomia do CG é relativa, com muitas limitações e a descentralização de competências neste órgão é meramente administrativa. Neste contexto só nos resta afirmar que, até agora, no âmbito da atuação do CG, a prática da governança pública tem revelado, do ponto de vista dos resultados, alguma falta de eficácia, questionando-se a capacidade deste modelo de gestão na resolução de problemas ou na melhoria das práticas educativas.

Ao longo desta investigação foram sentidas algumas dificuldades e constrangimentos que importa referir. Se por um lado, no âmbito do enquadramento teórico, havia muita literatura disponível sobre governança, o mesmo não acontecia com a literatura sobre governança nas escolas, pelo que tivemos de nos apoiar sobretudo em literatura nacional.

No âmbito da investigação empírica, as entrevistas foram demasiado longas, pelo que se perdeu muito tempo na sua transcrição e ao mesmo tempo tornou-se algo complexo selecionar, sintetizar e procedermos ao tratamento dos dados.

Antes de concluirmos este trabalho, consideramos que foram cumpridos os objetivos de investigação a que nos propusemos. Sublinhe-se, no entanto, que não se devem generalizar as conclusões deste estudo a outras realidades escolares, uma vez que se trata de um estudo de caso. Esperamos, no entanto, que constituam o mote para uma reflexão interna sobre o funcionamento do órgão objeto de estudo.

Seria interessante, em eventuais investigações futuras alargar-se a análise em causa a outros agrupamentos de escolas, estabelecendo uma comparação entre eles, ou mesmo analisar-se o nível percecionado de governança em outros organismos da administração pública.

Na sequência deste estudo, deixamos também em aberto a possibilidade de se vir a investigar a influência que a ação dos CG tem exercido nos resultados escolares dos alunos ou estudar o impacto que o contrato interadministrativo de transferência de competências do MEC para as autarquias tem tido na governança dos agrupamentos de escola.

Bibliografia

- AESJE (2014). *Projeto Educativo do Agrupamento*. Consultado em 14 julho 2016. Disponível em:
[http://aesje.pt/ESSJE/Documentos_2014_2015/Projeto Educativo/PEA_AESJE.pdf](http://aesje.pt/ESSJE/Documentos_2014_2015/Projeto_Educativo/PEA_AESJE.pdf)
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (1995). *A Escola e as Lógicas da Autonomia*. Comunicação apresentada no Seminário promovido pelo Sindicato dos Professores do Norte. Maia: Sindicato dos Professores do Norte.
- Barroso, J. (1996). *O Estudo da Escola. O Estudo da Autonomia da Escola, da Autonomia Decretada à Autonomia Construída*. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1998). Da Gestão por Objetivos aos Objetivos da Gestão: o Caso das Escolas Públicas. In AA. VV, *Gestão por Objetivos na Administração Pública. Fórum 2000* (pp.255-268). Lisboa: ISCSP-UTL.
- Barroso, J. (2004). A Autonomia das Escolas: uma Ficção Necessária. *Revista Portuguesa de Educação*. 17 (2), 49-83.
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2008). *Parecer. Projeto de Decreto-Lei 771/2007-ME: "Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário"*. Consultado em 22 setembro 2016. Disponível em:
http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjPuKDz-KPPAhVLwBQKHZnTCgEQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgae.mec.pt%2F%2Fdocument_library%2Fget_file%3Fp_l_id%3D15446%26folderId%3D36164%26name%3DDLFE-2753.pdf&usg=AFQjCNGgohy-0pyrwhiQmKkBU9vN74kV8A&bvm=bv.133700528,d.d24
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade*, 30 (109), 987-1007.
- Barroso, J., & Afonso, N. (2011). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Benavente, A. (1998). A Edificação da Escola de Amanhã e as Mudanças Necessárias na Administração Pública. In AA.VV, *A Avaliação na Administração Pública - Ata Geral do 1º Encontro* (p. 341). Lisboa: INA.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bevir, M. (2011). Governança Democrática: Uma Genealogia. *Revista de Sociologia e Política*. 19 (39), 103-114.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O’Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*. 65 (5), 547-558.
- Bovaird, T. (2005). Public Governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*. Sage Publications. 71 (2), 217–228.
- Bovaird, T., Löfller, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*. 69 (3), 313-328.
- Box, R. C. (2015). *Critical Social Theory in Public Administration. Private Lives and Anti-Administration*. London: Routledge.
- Bradley, S., & Taylor, J. (2008). *Diversity, choice and the quasi-market: An empirical analysis of secondary education policy in England*. Departments of Economics. Lancaster University, Lancaster. Consultado em 18 agosto 2016. Disponível em: <http://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/bradley-taylor%20obes%20paper%20dec09.pdf>
- Brown, D. J. (1990). *Decentralization and School-Based Management*. Bristol: Falmer Press.
- Carneiro, R. (2003). Globalização, Governança e Cidadania. In AA.VV, *A Face Oculta da Governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade* (pp. 17-25). Lisboa: INA.
- Carvalho, E. (1998). Dificuldades de Avaliação da performance na Administração Pública. In AA.VV, *Gestão por Objetivos na Administração Pública* (pp. 59-64). Lisboa: ISCSPP-UTL.
- Carvalho, E. (2013). *Decisão na Administração Pública: Diálogo de Racionalidades*. *Sociologia, Problemas e Práticas*. 73, 131-148.
- Cigler, B. A. (1996). Adjusting to Changing Expectations at the Local Level. In Perry, J.L. (Ed). *Handbook of Public Administration* (pp. 60-76). San Francisco: Jossey-Bass Public Administration Series.

Comunidades Europeias (2003). *Relatório da Comissão Sobre a Governança Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Consultado em 11 junho 2015. Disponível em:

http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf

Comissão Europeia (2003). Relatório Eurydice. *Números-Chave sobre os Professores e os Dirigentes Escolares na Europa, Educação e Formação*. Edição em português. Consultado em 12 maio 2015. Disponível em:

http://biblioteca.esec.pt/cdi/ebooks/docs/Brochure_2003_PT%5b1%5d.pdf

Comissão Europeia (2007). Relatório Eurydice. *Autonomia das Escolas na Europa: Políticas e Medidas*. Lisboa: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, Ministério da Educação, Edição em português. Consultado em 18 janeiro 2015. Disponível em:

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice./documents/thematic_reports/090PT.pdf

Costa, J. A. (1996). *Educação Hoje. Gestão Escolar. Participação. Autonomia. Projeto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora.

Costa, F. N. (2010). *Cidadania e Cultura*. Consultado em 2 novembro 2015. Disponível em:

<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2010/04/13/neocorporativismo/>

Cunha, P. (1997). O desenvolvimento do novo modelo de administração e gestão das escolas: desvios e aprofundamentos. In P. Cunha (Ed). *Educação em Debate* (pp. 241-257). Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

Custódio, A.P.L. (2012). *Representatividade e Participação dos Pais e Encarregados de Educação no Conselho Geral de um Agrupamento de Escolas: Potencialidades e Constrangimentos*. (Dissertação de mestrado). Escola Superior de Educação Almeida Garrett, Lisboa. Consultado em 22 janeiro 2015. Disponível em:

<http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/2874/ANA%20PAULA%20DE%20LEMOS%20CUST%3%93DIO%20%20.pdf?sequence=1>

Delgado, J. M., & Martins, E. (2001). *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas - 1974-1999. Continuidades e Rupturas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Firmino, S. (2011). Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. *Sociologia Online, Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, 2, 329-422.

- Fraser, M. T. D., & Gondim, S. M. G. (2004). Da Fala do Outro ao Texto Negociado: Discussões sobre a Entrevista na Pesquisa Qualitativa. *Revista Paidéia*. 14 (28).
- Freeman, R. E., & Reed, D.L. (1983). Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*. 25 (3), 88-106.
- Frey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Revista Política e Sociedade*. (5) 119-138.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. 66, (s1), 66-75.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. 35 (3), 20-29.
- Gonçalves, M. E. (2003). Mudança Tecnológica, Conflito Social e Novos Direitos. In AA.VV, *A Face Oculta da Governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade* (pp. 27- 45). Lisboa: INA.
- James, C. (2014). Trends in the Governance and Governing of Schools in England. *Local Government Studies, Department of Education*. 40 (6), 893-909.
- James, C.R., Brammer, S., Connolly, M., Fertig, M., James J., & Jones, J. (2011). School governing bodies in England under pressure: the effects of socio-economic context and school performance. *Educational management, administration and leadership*, 39 (4), 414–433.
- Kearney, R. C. (1996). Managing Relations with Organized Employees. In Perry, J.L. (Ed). *Handbook of Public Administration* (pp. 460-474). (2nd Edition). San Francisco: Jossey-Bass Public Administration Series.
- Kettl, D. F. (1996). Governing at the Millennium. In Perry, J.L. (Ed). *Handbook of Public Administration* (pp. 5-18). (2nd Edition). San Francisco: Jossey-Bass Public Administration Series.
- Kissler, L., & Heidemann, F.G (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev. Administração Pública*. 40, (3).
- Lima, L. C. (1995) A administração escolar reflexões em confronto (mesa redonda), In Macedo, B., *A administração escolar reflexões em confronto (mesa redonda)*. Inovação. Lisboa: Ministério da Educação, Instituto de Inovação Educacional.

- Lima, L.C. (2008). *Audição Parlamentar sobre o Projeto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”*. Lisboa: Assembleia da República. Comissão de Educação e Ciência. Consultado em 14 janeiro 2015. Disponível em:
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11817/1/Parecer%20-%20Assembleia%20da%20Rep%C3%ABlica.pdf>
- Lucas, A. (1998). A Avaliação da Administração Pública. In AA.VV, *A Avaliação na Administração Pública* (p.338). Lisboa: INA.
- Lück, H. (2000). Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. *Revista Em Aberto*. 17 (72), 11-33.
- Marques, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista Administração Contemporânea*. 11 (2).
- Mendes, M. V. (n.d.). *A Reforma da Administração Pública em Portugal*. Consultado em 13 janeiro 2015. Disponível em:
http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf
- Menitra, C. (2009). *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português - 1986-2008*. Dissertação (Mestrado em Administração Educacional). Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- Milani, C., Arturi, C., & Solinis, G. (2002). *Democracia e Governança Mundial. Que Regulações para o Século XXI?*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.
- Natércio, A.G. (1995). *A imagem Pública da escola: inquérito à população sobre o sistema educativo*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- OECD (2000). *Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs*. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. Organization for Economic Co-Operation and Development. Consultado em 12 janeiro 2015. Disponível em:
<https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/towards-global-tax-cooperation-progress.pdf>
- Osborne, S.P. (2007). The New Public Governance? *Public Management Review*. 8 (3), 377-387.

- Parr, J., & Lampe, D. (1996). Empowering Citizens. In Perry, J.L. (Ed). *Handbook of Public Administration* (pp. 196-209). (2nd Edition). San Francisco: Jossey-Bass Public Administration Series.
- Paro, V. H. (2014). *Administração Escolar: Introdução Crítica*. (17ª ed.). São Paulo: Cortez Editora.
- Pereira, J. M. (2010). A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*. 2 (1), 109-134.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8 (2), 223-244.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martins Press.
- Philips, L. (1997). *Expectations for school based management (SBM)*. Consultado em 20 fevereiro 2015. Disponível em:
http://clubweb.interbaun.com/~l-pPhillips/public_html/website/expect.html
- Programa do XVII Governo Constitucional (2005). Presidência do Conselho de Ministros. Consultado em 16 março 2016. Disponível em:
<http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/ProgramaGovernoXVII.pdf>
- Ramson, S. (2008). The changing governance of education. *Educational Management Administration & Leadership*, 36 (2), 201-219.
- Ribeiro, E., & Machado, J. (2011). As Escolas e a Autonomia: Conclusões de um estudo de caso. *Gestão e Desenvolvimento*, 19 (2011), 157-174.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*. 44 (4), 652-667.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. In J.N. Rosenau & E. O. Czempiel (eds). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skelcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83 (3), 573–596.
- Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. Oxford, USA: Blackwell Publishers.

- Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. In: Pierre, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. (pp. 91-109). New York: Oxford University Press.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Teixeira, L.F.G. (2012). *Conselho Geral*. (Dissertação de mestrado). Universidade de Coimbra, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Consultado em 05 janeiro 2016. Disponível em:
<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21847/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20G.%20Escolar%20-%20Conselho%20Geral.pdf>
- Torres, L.L. (2011). A Construção da Autonomia num Contexto de Dependências, limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas*, (32), 91-109.
- Ventura, A., Castanheira, P., & Costa, J. A. (2006). Gestão das escolas em Portugal. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4 (4e), 128-136.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to collaboration: governance, citizens and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62 (5), 527-540.
- Vigoda-Gadot, E. (2000). Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel. *Public Administration Journal*, 78 (1), 165-191.
- Wohlstetter, P., & Mohrman, S. (1996). *Assesment of school-based management*. Consultado em 19 fevereiro 2015. Disponível em:
<http://www.ed.gov/pubs/SER/SchBasedMgmt/index.html>

Legislação

Constituição da República Portuguesa de 1976, de 2 de abril.

Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio (direções eleitas para os estabelecimentos de ensino).

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio (regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio (regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril (regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário).

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho (revisão do regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário).

Anexos

Anexo 1
Contratos de Autonomia (competências)

Anexo 1 – Contratos de Autonomia (competências)

Com a introdução do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, de acordo com o seu preâmbulo, implementa-se um novo “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”.

O desenvolvimento da autonomia processa-se pela atribuição às escolas de competências nos seguintes domínios (art.º 49.º):

- a) Gestão flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional;
- b) Gestão de um crédito global de horas que inclua a componente letiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e ainda o desenvolvimento de projetos de ação e inovação;
- c) Adoção de normas próprias sobre horários, tempos letivos, constituição de turmas e ocupação de espaços;
- d) Estabilização do pessoal docente, designadamente pela atribuição de uma quota anual de docentes não pertencentes aos quadros, de acordo com as necessidades da escola e respeitando o regime legal dos concursos;
- e) Intervenção no processo de seleção do pessoal não docente, nos termos da lei geral;
- f) Gestão e execução do orçamento, através de uma afetação global de meios;
- g) Possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas;

- h)* Aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir;
- i)* Associação com outras escolas e estabelecimentos de parcerias com organizações e serviços locais.

Anexo 2
Composição e Competências da AE

Anexo 2 – Competências da AE

De acordo com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, a Assembleia de Escola tem as seguintes competências (art.º 10.º):

- a) Eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros docentes;
- b) Aprovar o projeto educativo da escola e acompanhar e avaliar a sua execução;
- c) Aprovar o regulamento interno da escola;
- d) Emitir parecer sobre o plano anual de atividades, verificando da sua conformidade com o projeto educativo;
- e) Apreciar os relatórios periódicos e o relatório final de execução do plano anual de atividades;
- f) Aprovar as propostas de contratos de autonomia, ouvido o conselho pedagógico;
- g) Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento;
- h) Apreciar o relatório de contas de gerência;
- i) Apreciar os resultados do processo de avaliação interna da escola;
- j) Promover e incentivar o relacionamento com a comunidade educativa;
- l) Acompanhar a realização do processo eleitoral para a direção executiva;
- m) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas na lei e no regulamento interno.

De acordo com o número 2 do artigo 8.º do normativo, deve “estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local”. O número 3 do mesmo artigo estabelece: “Por opção da escola, a inserir no respetivo regulamento interno, a assembleia pode ainda integrar representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respetiva área, com relevo para o projeto educativo da escola”.

Anexo 3

Análise Descritiva do Relatório da IGEC – 30/06/2015

Anexo 3 - Análise descritiva do Relatório da IGEC – 30/06/2015

Descritivo (ideias principais)
<p>"[...] 34% dos pais e encarregados de educação dos alunos do ensino básico e 40% dos do ensino secundário têm habilitações ao nível do ensino secundário e superior. Quanto à ocupação profissional, 18,5% dos pais e encarregados de educação dos alunos do ensino básico e 43,9% dos do secundário desempenham funções de nível superior e intermédio.</p>
<p>"No sentido de prestar um melhor serviço educativo [...] firmam-se diversas parcerias com instituições e empresas da comunidade". "A constituição e o funcionamento do CG tem permitido a discussão e a participação dos conselheiros na definição de linhas orientadoras o que contribui para a participação e o envolvimento dos diferentes atores da comunidade educativa".</p>
<p>"A disponibilidade para ouvir e procurar resolver os problemas que lhe são colocados concorre para a existência de um bom clima escolar e educativo, bem como para a motivação dos trabalhadores".</p>
<p>"[...] alguma ausência de mecanismos de auscultação, participação e co-responsabilização dos alunos, bem como o seu reduzido envolvimento nos processos de decisão". "A Associação de Estudantes foi reativada no presente ano letivo [...] o reforço de dinâmicas e a sua extensão aos 2º e 3º ciclos poderiam confluír para um maior envolvimento". "[...] PEA [...] um dos objetivos passa pela participação e a cooperação de todos os elementos da comunidade na vida do agrupamento". "As taxas de participação dos pais e encarregados de educação em reuniões e horas de atendimento não revelam alterações significativas nos últimos anos. Não foi plenamente superado o ponto fraco – dificuldade em conseguir envolver um maior número de pais e encarregados de educação na dinâmica da escola. Está constituída uma associação de estudantes que não é representativa de todas as escolas do agrupamento".</p>
<p>"A liderança assumida pelo diretor é partilhada e pautada pela negociação na tomada de decisões [...]".</p>

Anexo 4

Análise Descritiva das Atas do CG

Anexo 4 - Análise Descritiva das Atas do CG

Ata	Descritivo (ideias principais)
Nº 7 19/02/2013	<p>“Propostas para o PAA aprovadas por unanimidade”</p> <p>“Futuramente, a proposta do PAA deverá vir acompanhada do parecer do CP”</p> <p>“Alterações ao RI aprovadas por unanimidade”</p> <p>“O CG refletiu sobre a forma como deverá ser apresentado o Relatório de Contas de Gerência de 2012 e as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento de 2013, tendo merecido consenso [...]”.</p> <p>“O [...] diretor [...] reafirmou a total disponibilidade para prestar qualquer esclarecimento sobre esta matéria e [...] os diversos dossiers relativos à contabilidade estarão à disposição dos conselheiros”.</p> <p>“[...] O senhor diretor informou o conselho que neste momento o agrupamento não tem associação de estudantes e apelou à convergência de esforços no sentido de se mobilizarem todas as estratégias que promovam a sua criação”.</p>
Nº 8 12/03/2013	<p>“O presidente deu espaço a questões apresentadas por alguns conselheiros [...]”.</p> <p>“A proposta foi aprovada por unanimidade [...]”.</p> <p>“A conselheira [...] fez uma proposta no sentido de melhorar as salas de aula.”</p> <p>“O ponto dois da ordem de trabalhos foi aprovado por unanimidade”.</p> <p>“O senhor diretor deu conta do que tem feito o grupo que prepara o PEA e pediu a colaboração do CG [...]”.</p>
Nº 9 02/07/2013	<p>“Os conselheiros aprovaram por unanimidade a proposta vinda do CP”.</p> <p>“Após o esclarecimento de algumas questões colocadas pelos conselheiros [...] da proposta de decisão que [...] aprovaram por unanimidade”.</p>
Nº 10 10/09/2016	<p>“Regulamento Interno aprovado por unanimidade”.</p> <p>“Foram aprovadas por unanimidade as propostas de horários das AEC’s”.</p> <p>“[...] interveio o conselheiro do pessoal não docente [...]”.</p>
Nº 11 08/10/2013	<p>“Nova proposta de horários aprovada por unanimidade”.</p> <p>“Interveio o representante da CMC [...]”.</p> <p>“[...] ponto da situação do diretor sobre a inspeção da IGEC [...]”.</p> <p>“[...] comunicação com a comunidade que importa manter [...]”.</p> <p>“PAA e Relatório Anual de Atividades aprovados por unanimidade”.</p> <p>“[...] retificação por unanimidade de uma medida disciplinar aplicada anteriormente [...]”.</p>
Nº 13 25/03/2014	<p>“Ficou decidido que a plataforma e os seus documentos estarão [...] acessíveis aos conselheiros [...] para que possam conhecer as matérias em discussão e desta forma rentabilizar a sua presença e eventual intervenção”.</p> <p>“[...] relatório de contas de gerência [...] proposta de orçamento para 2014 [...] regulamento interno [...] aprovados por unanimidade”.</p> <p>“[...] substituição de conselheiros cooptados [...] por impedimento dos mesmos [...] aprovada por unanimidade”.</p> <p>“Foi aberto um espaço de discussão que suscitou diversas intervenções [...]”.</p> <p>“Proposta de investimento para 2014 aprovada por unanimidade”.</p>
Nº 14 17/06/2014	<p>“Alterações do RI aprovadas por unanimidade”.</p> <p>“O PEA está em condições de ser aberto à comunidade educativa para receber contributos das estruturas do agrupamento”.</p> <p>“[...] mapa de férias do diretor aprovada por unanimidade”.</p>
Nº 15 30/09/2016	<p>“[...] aprovadas por unanimidade as alterações ao horário de funcionamento das escolas”.</p> <p>“O presidente propôs uma alteração à ordem de trabalhos e nova reunião por se ter ultrapassado o limite de tempo regulamentar [...] não houve unanimidade”.</p> <p>“Proposta dos critérios de avaliação do diretor aprovada por unanimidade”.</p> <p>“O senhor diretor leu uma reclamação de um encarregado de educação da EB 2/3 da Galiza enviada à DGESTE sobre a secretária da escola [...]”.</p>
Nº 16 21/10/2014	<p>“[...] proposta de avaliação do diretor [...] período de esclarecimentos, dúvidas e sugestões [...] aprovada com nove votos a favor e cinco contra [...]”.</p>
Nº 17 09/12/2014	<p>“[...] foi realçado o pouco envolvimento da associação de pais e da associação de estudantes [...]”.</p> <p>“O senhor diretor diz que os canais de comunicação não existem pois não existem interlocutores”.</p> <p>“[...] recurso [...] ratificação por unanimidade”.</p>
Nº 18 06/01/2015	<p>“O Diretor esclareceu que o PEA foi elaborado pelo CP na sequência da auscultação de muitas pessoas, nomeadamente dos grupos disciplinares”.</p>
Nº 19 17/03/2015	<p>“[...] relatório de contas 2014 aprovado por unanimidade”.</p> <p>“A conselheira [...] agradeceu a forma explícita e sucinta da apresentação de contas de gestão de 2014 e da proposta de investimento para 2015 pois é uma matéria que nem todos dominam”.</p> <p>“O conselheiro [...] reforçou a excelente apresentação de contas de gestão de 2014 e da proposta de orçamento para 2015, facto que revela o esforço da direção no sentido de transmitir a informação numa linguagem que todos entendam”.</p> <p>“[...] proposta de alteração ao RI aprovada por unanimidade”.</p>

Nº 20 28/04/2015	“[...] processo de recondução do diretor sem a presença deste”. “A aluna representante dos alunos dos cursos profissionais atingiu o limite de faltas injustificadas pelo que nos termos do regimento será substituída”. “[...] escrutínio por voto secreto da proposta de recondução do diretor [...] aprovada por unanimidade”.
Nº 22 27/07/2015	“O presidente informou que nos termos regimentais as presenças não satisfaziam o quórum necessário à tomada de decisões”.

Anexo 5

Análise de Conteúdo

O papel do CG no âmbito do novo modelo de administração escolar

Anexo 5 - Análise de Conteúdo

O papel do CG

Subcategorias	Unidade de Registo
Importância do CG	<p>“O CG é um órgão de direção estratégica que de alguma forma procura refletir, implementar, recomendar todas aquelas medidas que vão ao encontro do próprio projeto educativo do agrupamento. Tem esta dimensão de acompanhamento e de estabelecer pontes para que o projeto possa ser exequível. É [...] o garante desse processo de implementação” (E1).</p> <p>“O projeto educativo é aprovado pelo conselho geral, evidente que ele passa pelo conselho pedagógico elaborado e refletido também e auscultado, mas o acompanhamento é fundamental que o conselho o faça e faça recomendações não só ao conselho pedagógico como à direção para que os pontos que estão no projeto educativo sejam efetivamente operacionalizados” (E1).</p> <p>“É bastante importante tendo em conta que é o único órgão de todos os que existem que envolve [...] os representantes de toda a comunidade educativa” (E2).</p> <p>“É o único órgão onde os pais e encarregados de educação têm assento” (E4).</p> <p>“[...] dado ser o órgão que vai aferir todas as decisões tomadas nos diversos departamentos, nos diversos órgãos” (E5).</p> <p>“Um conselho geral funcionará para o diretor do agrupamento um pouco como funciona a assembleia da república para o governo, portanto será alguém que entende as políticas e que as decide em termos macro” (E6).</p> <p>“É uma ferramenta muito importante porque é o único órgão com capacidade de intervenção em que se juntam os vários elementos da escola. Há um aspeto mais participativo no conselho geral. Elaborar toda a regulamentação do agrupamento. Permite o relacionamento muito próximo com os vários elementos da comunidade educativa” (E7).</p> <p>“O CG tem formalmente uma importância que ainda não se reflete na prática. [...] o CG é digamos o órgão que define a estratégia da escola e também acompanha o desempenho dos outros órgãos. Deste ponto de vista, o CG é um órgão de extrema importância senão mesmo o mais importante” (E8).</p> <p>“É um processo em amadurecimento. Desde 2008, com o 75/2008, quando surgem os CG [...] eu costumo referir que desde 2008 até 2013 tivemos um período de quase constantes mudanças” (E8).</p> <p>“[...] tivemos um conjunto de mudanças intermédias que não possibilitaram que de facto houvesse digamos sustentabilidade no trabalho que foi sendo feito. Eu penso que só nos dois últimos 2 anos, por aí, é que os agrupamentos começam a perceber verdadeiramente a importância e o contexto destes CG” (E8).</p> <p>“Este é um movimento que visa de facto fortalecer o CG no que diz respeito àquelas competências de acompanhamento e de definição de políticas estratégicas da escola, do agrupamento, mais centrado nesse âmbito, digamos assim, mais abrangente, deixando aos profissionais da pedagogia, os professores, naturalmente, a questão do CP” (E8).</p> <p>“[...] é um órgão muito importante, até para as direções das escolas sentirem-se que estão apoiadas e sentir que isto ou aquilo não está a correr tão bem e afinal tem de ser melhorado” (E9).</p>
Motivações	<p>“Espírito de missão; de prestação de um serviço a esta comunidade educativa” (E1).</p> <p>“As pessoas gostam muito de se queixar, de apontar as coisas negativas, mas não dão sugestões para podermos melhorar, para vermos os aspetos positivos, o que podemos fazer para conseguirmos alcançar determinadas metas” (E3).</p> <p>“[...] participar na vida da escola [...] é um órgão que tem de ter os professores a participar” (E4).</p> <p>“Era importante haver uma representação do 1º ciclo; achei sempre que era realmente muito importante poder dar o meu contributo” (E5).</p> <p>“Deve haver uma correlação grande entre os vários níveis de ensino (básico e superior). O que me levou ao fim ao cabo foi a tentativa de ajuda e de partilha de conhecimento. Aquilo que nos move é de facto o nosso sentido de corpo e de vontade de fazer parte de um determinado projeto” (E6).</p> <p>“[...] mudou a legislação e o órgão que passou a ter competência executiva passou a ser o conselho geral, o conselho pedagógico passou a ser meramente consultivo [...] achei que seria mais interessante ir para o conselho geral” (E7).</p> <p>“A câmara já participava nas assembleias de escola, mas não tinha [...] uma verdadeira estratégia relativamente à sua participação nas assembleias. Com os CG e com a responsabilidade que estes órgãos passaram a ter, lá está, pelo menos formalmente, evidentemente que a câmara teve de olhar para a questão com outros olhos” (E8).</p> <p>“[...] estamos a falar de um corpo (CMC) que está representado em todos os CG das escolas e que, digamos assim, é uma mesma entidade em todos os CG. O que não acontece com mais nenhuma instituição. Isso dá à Câmara uma responsabilidade maior [...] tem de afirmar aquilo que é a sua perspetiva para a educação em todos os CG e depois tem de garantir que a sua intervenção é uma intervenção que não favorece nem desfavorece agrupamentos relativamente a outros. Portanto tem de garantir alguma equidade e uniformidade na sua intervenção. É uma ferramenta importante de trabalho para a Câmara obter o feed-back do que se passa no terreno” (E8).</p> <p>“Era bom ouvir sempre a opinião dos alunos. Podia ser que eu aí também pudesse dar alguma opinião, alguma ideia, que os levasse a melhorar” (E9).</p>

Orientações	<p>“Os CG correspondem [...] a uma nova orientação. A representação dos professores era mais forte. O próprio Presidente da Assembleia de Escola não podia ser presidente senão professor. Portanto, houve de certa forma uma alteração e uma nova orientação. [...] essa mudança na figura do CG deve ser entendida [...] à luz das outras transformações que ocorreram nos outros órgãos de gestão e de administração da escola. Estávamos a falar num contexto em que tínhamos uma presidente do Conselho Executivo [...] que era um órgão colegial, eleita entre os seus pares e temos agora um diretor que presta contas precisamente a este órgão que é o CG” (E8).</p> <p>“Houve uma orientação da governança das escolas [...] mais para o campo da gestão empresarial. O que acontece é que temos aqui duas lógicas distintas. Temos uma lógica empresarial e temos uma lógica ainda de gestão democrática da escola muito presente. E estas lógicas, elas próprias hão-de, em determinado momento, resultar num formato que eu ainda não sei muito bem qual é, mas hão-de resultar num formato que as concilie” (E8).</p> <p>“[...] duas lógicas diferentes. Uma mais voltada para a gestão empresarial e outra mais voltada para a gestão democrática [...]” (E8).</p> <p>“[...] um CG mais semelhante a um conselho de administração e o diretor executivo que presta contas ao seu conselho de administração” (E8).</p>
--------------------	--

Anexo 6

Análise de Conteúdo

Princípios, Processos e Desempenho da Governança

Anexo 6 (quadro 1) - Análise de Conteúdo

Princípios, Processos e Desempenho da Governança

Stakeholders

Subcategorias	Unidade de Registo
Inclusão Social e Representatividade	<p>“[...] valores e metas que nós, como trabalhadores de uma escola queremos todos alcançar” (E3).</p> <p>“Os professores têm uma visão própria da escola e, portanto, têm de estar representados. Certas questões que são levantadas no CG e até alguns aspetos do regulamento interno que teoricamente é uma coisa, mas na prática é outra. O papel e o testemunho do professor são fundamentais” (E4).</p> <p>“O CG é decisivo, toma as decisões finais sobre tudo o que acontece no agrupamento, a todos os níveis. Portanto, é muito importante que lá esteja alguém que conheça o grupo que representa, que conhece a realidade do 1º ciclo. Não uma pessoa de outro ciclo que, ainda que seja professor do agrupamento e conheça as dinâmicas do agrupamento, não esteja dentro da realidade do 1º ciclo, que é muito peculiar... que sabe o que é melhor para o grupo e quais são as dinâmicas do grupo” (E5).</p> <p>“Não haverá alunos para o ensino superior se eles não tiverem feito o ensino secundário [...] é importante [...] uma visão integrada, que entendamos o que os nossos alunos fazem desde que iniciam o seu processo escolar até depois ao ensino superior. É cada vez mais importante que nós tenhamos uma visão global de como as coisas acontecem” (E6).</p> <p>“[...] é importante a maior exigência dos professores em relação aos alunos [...] é um mandato que eu tenho dos pais de ter uma escola exigente e não ter uma escola facilitista” (E7).</p> <p>“Numa fase inicial pretendemos ter uma participação nos CG que tivesse duas vertentes: uma vertente política e uma vertente, digamos assim, de participação tecnicamente informada. A vertente política era assegurada pela vereação, no caso atual, podemos dizê-lo, pelo diretor municipal. A vertente, digamos tecnicamente informada, eram os técnicos que a faziam” (E8).</p> <p>“Os corpos que estão mais frequentemente representados, os professores, o município, os não docentes, são obviamente corpos que têm uma ligação lá está de interesse muito imediato relativamente à escola, à sua gestão, à sua administração” (E8).</p> <p>“[...] assim é a maneira mais fácil dos alunos também chegarem lá, ao órgão que os dirige. Porque assim, por inquérito ou assim os alunos não respondem” (E9).</p> <p>“Eu penso que há aqui ainda um caminho a fazer. Tivemos situações que vêm efetivamente dos docentes através dos próprios representantes, mas reconheço que [...] nem sempre ainda foi possível verificar-se, pelo menos esquematizar ou consolidar [...] os pais, por exemplo, aliás todos os grupos [...]” (E1).</p> <p>“[...] o grupo que tem alguma estratégia de representatividade mais eficaz, ainda são os representantes do município porque muitas das decisões que são refletidas no conselho têm que ser levadas para o próprio município em termos dos seus órgãos para que depois daí se possam também eles trazerem algumas indicações” (E1)</p> <p>“Apesar de ter sido essa uma das intenções inicialmente do próprio grupo de representantes neste caso dos docentes nem sempre foi possível estabelecer essa relação com aqueles em que nós representamos” (E1).</p> <p>“Os alunos também não representam pois não têm nenhuma estrutura de representatividade” (E2).</p> <p>“[...] quer os pais quer os professores dificilmente representam, passe a expressão, os seus representados” (E2).</p> <p>“Quem mais leva de facto as questões relacionadas com o grupo que estão a representar são os encarregados de educação. Todos os outros representantes funcionam um pouco mais como núcleo [...] se calhar também porque as preocupações são muito mais aproximadas às que a presidência do agrupamento tem, portanto, a experiência terá eventualmente mais a ver com questões de gestão” (E6).</p> <p>“A informação era toda discutida previamente nas reuniões da associação de pais e as exposições dos representantes dos pais eram preparadas em termos da reunião da associação de pais e os representantes dos pais muitas vezes participavam nas reuniões tendo uma opinião que tinha sido previamente discutida” (E7).</p> <p>“Os professores são as pessoas que eu diria que menos representam o seu grupo de interesse” (E7).</p> <p>“No que diz respeito à Câmara sim, sem dúvida. Já aconteceu. Posso dar-lhe um exemplo disso” (E8).</p> <p>“Há nitidamente algumas participações que nos parecem muito pessoais, muito personalizadas e que não têm em conta os representados, não têm em conta o papel de representante ali no CG” (E8).</p> <p>“Eu represento o município e, portanto, e naturalmente as estratégias de representação do município são definidas em reuniões formais, são preparadas formalmente, conversamos entre todos, trabalhamos as questões das participações do CG. Fazemos isso e a forma de melhor representar o município nos CG” (E8).</p> <p>“Por acaso não. Também só tivemos uma reunião de delegados, logo no início do ano e depois também não surgiram grandes problemas ou grandes questões para colocar aos alunos” (E9).</p>

<p>Equilíbrio e Proporcionalidade</p>	<p>“Quando o conselho geral passou a ser um conselho geral integrado, já com escolas do básico, procurou-se inserir sempre representantes nas listas dos diversos ciclos. Procuramos que aqueles que são mais representativos ou significativos do próprio universo estejam presentes nessas listas” (E1).</p> <p>“Se fizermos as contas entre os que são profissionais do ensino que operam dentro da escola os alunos e os que estão fora da escola de certo modo está equilibrado. Há um equilíbrio e há uma tendência para não deixar que sejam maioritários os profissionais do ensino” (E2).</p> <p>“Sim, está equilibrado [...] acho que o número que está ali salvaguardado pela legislação, foi bem escolhido, é equilibrado. Dentro dos professores, por exemplo, há professores de vários níveis de ensino e isso é fundamental” (E4).</p> <p>“Eu acho que sim, pelo menos no nosso CG, porque estão os representantes dos vários departamentos e dos vários ciclos do agrupamento e depois os restantes conselheiros” (E5).</p> <p>“Todos os ciclos estão representados [...] mas as realidades são muito diferentes e muitas vezes há uma certa conflitualidade entre encarregados de educação porque as realidades são muito diferentes, só que por exemplo a representante do pré-primário representa no máximo cem pessoas, eu represento mais de mil, no entanto há um representante da secundária, dois representantes da EB2/3. [...] Não havendo uma proporcionalidade...torna-se muito difícil quando as pessoas não têm às vezes a abertura de perceber que estão a representar apenas uma parte de um todo e, portanto, vêm aquela realidade deles como toda a realidade e isso as vezes gera alguma conflitualidade entre as pessoas” (E7).</p> <p>“Foi feito um esforço muito grande para uma escola em que todos os corpos estavam representados e é uma escola muito mais aberta a sociedade” (E7).</p> <p>“Se calhar tinha mais interesse em ter representados a nível da comunidade que também participassem no conselho geral. Nestes anos todos, do ATL da Galiza devem ter vindo a duas reuniões em seis anos” (E7).</p> <p>“Esta proporção parece-me uma proporção adequada, relativamente a cada um dos corpos” (E8).</p> <p>“Se existir mais do que uma lista não está garantida essa situação porque como o método de Hondt é o que está a vigorar em termos da acareação, digamos assim, das listas, vai-se buscar os mais votados de uma e de outra lista, o que significa que a lista final de representantes pode ser constituído por docentes das duas, o que significa aqui que nem sempre pode estar garantido nesse processo a representatividade de todos os ciclos e portanto esta questão para mim seria mais justa se o próprio método fosse substituído e estivesse presente linearmente essa questão como condição que num agrupamento onde existam diversos níveis de ensino ou ciclos pudessem estar efetivamente todos representados” (E1).</p> <p>“A lista deve ser logo colocada e a ordem dos professores de modo a que sejam eleitos professores dos vários níveis de ensino que é importantíssimo e só assim pode haver equilíbrio. Se houver só professores do ensino secundário, não é equilibrado. Nós muitas vezes não temos sensibilidade, por exemplo para a forma como as coisas correm no jardim-de-infância” (E4).</p>
<p>Sinergias</p>	<p>“O conselho geral pode gerar aqui um movimento, interações, parcerias colaborativas em relação ao próprio projeto ou projetos que o agrupamento possa a vir colocar” (E1).</p> <p>“Um conselheiro, que por acaso é representante dos pais que conseguiu por exemplo, algumas ofertas de tinta para que uma das salas fosse renovada e até que teve a colaboração dos alunos e, portanto, houve aí uma colaboração. Parcerias entre, por exemplo, no caso da escola superior de hotelaria, entre a permuta de professores, por exemplo que poderão vir a lecionar ou a desenvolver alguns conteúdos em parceria no âmbito de ações de formação por exemplo” (E1).</p> <p>“[...] mais que a circunstância das pessoas estarem presentes no CG permite ter uma perceção da realidade do que é o agrupamento e ao permitirem isso fazem com que [...] alguns dos membros desses grupos [...] ao ter essa perceção possam perceber que poderão colaborar de alguma maneira com algumas coisas, e em termos concretos isso já tem funcionado [...] o representante da associação dos comerciantes de Cascais, já ofereceu as consultas da medicina no trabalho, dos funcionários que trabalham no refeitório e bar [...] os membros da autarquia têm muitas vezes perceções relativamente a questões que o agrupamento tem, dificuldades e podem, e fazem-no por vezes, desencadeiam processos que permitem minimizar ou ultrapassar algumas dessas questões” (E2).</p> <p>“O exemplo dos cursos profissionais [...] temos muitos alunos que depois querem ir para a Escola de Hotelaria [...] temos o representante no CG [...] é importante essa participação. Temos lá também a Associação Empresarial de Cascais [...] para os nossos alunos dos cursos profissionais penso que pode ser uma mais-valia” (E3).</p> <p>“Alguns protocolos que se tenha estabelecido com a associação de empresários. Em relação ao aproveitamento de espaços físicos penso que a escola de hotelaria também tem havido alguma parceria nesse sentido. O município também contribui com alguma coisa [...] em visitas de estudos [...] transportes” (E4).</p> <p>“A relação entre a Escola Superior de Hotelaria e turismo do Estoril e o Agrupamento de Escolas de São João do Estoril ficou de facto bastante mais reforçada em termos [...] de atividades onde é necessária a intervenção das duas instituições” (E6).</p> <p>“Existindo uma universidade aqui na comunidade que era a escola de hotelaria fazia todo o sentido e essa colaboração tem sido muito boa. [...] a associação comercial [...] a participação tem sido interessante [...] Parcerias, no âmbito da governança pública” (E7).</p> <p>“[...] há tantos problemas para resolver e [...] mais imediatos que os órgãos de gestão têm para resolver que em termos de pensamento estratégico e em termos de ir a procura dessas coisas que não são à partida tão essenciais para o funcionamento tem-se descorado um bocadinho isso” (E7).</p> <p>“Uma estratégia na questão dos cooptados e que tenha sido uma estratégia muito bem-sucedida porque o objetivo nas cooptações tem sido muito mais o estabelecimento parcerias do que a participação ativa dos membros no conselho geral” (E7).</p>



Sinergias (continuação)	“Pode falar-se em parcerias. Se calhar, poderiam ser melhores, poderiam ser maiores, há aí também aspetos que possam ser melhorados. [...] O agrupamento toma por vezes os membros do CG como um recurso e bem, para algumas ações que pretende desenvolver e portanto estabelecem-se parcerias nesse sentido” (E8).
--	--

Anexo 6 (quadro 2) - Análise de Conteúdo

Princípios, Processos e Desempenho da Governança

Participação e Tomada de Decisão

Subcategorias	Unidade de Registo
<p>Participação</p>	<p>“O conselho geral é efetivamente o espaço ideal digamos assim para que todas essas questões sejam refletidas por todos os membros que componham a comunidade educativa, pelos pais, pela autarquia, pelos alunos” (E1).</p> <p>“Há questões que são muito específicas do serviço docente e do trabalho docente [...] os outros grupos sentem-se um pouco à margem” (E1).</p> <p>“O conselho tem esse grande desafio, que efetivamente todos os representantes se sintam como um só em termos de unidade, evidente salvaguardando a sua própria especificidade. Essa visão global tem sido já até demonstrada em diversas decisões [...]” (E1).</p> <p>“[...] existe aqui ainda um problema de participação ao nível dos alunos” (E1).</p> <p>“O peso das intervenções tem muito a ver com os assuntos. Uns interessam mais a determinados grupos” (E2).</p> <p>“Há encarregados de educação que caem na tentação de levar problemas quase individuais, que não são representativos” (E2).</p> <p>“Nem sempre estão preparados para discutir. A discussão sobre o projeto educativo é um dos exemplos de que as pessoas se envolvem, mas têm pouca preparação para discutir esse assunto” (E2).</p> <p>“[...] qual é a estratégia que se deve então tomar para que a escola possa ficar aberta também de forma a que todas as pessoas possam participar. A nossa escola é uma escola aberta à comunidade” (E3).</p> <p>“O Presidente do Conselho Geral pergunta sempre a todos nós se queremos participar, se temos alguma coisa a dizer, mesmo quando chega a altura de votarem em determinada decisão qualquer pessoa pode fazê-lo” (E3).</p> <p>“Nós temos muita sorte com este CG. Não quer dizer que todas as pessoas participem da mesma forma, mas participam muito e bem, portanto levam as questões e pedem esclarecimentos e, portanto, há uma participação viva. Da parte dos professores, também participam e não acho que tenham mais peso a opinião deles [...] Os alunos são aqueles que menos participam” (E4).</p> <p>“Tudo o que se relaciona com educação e com crianças traz uma carga emocional e afetiva grande. Há pais a representar o seu grupo de educandos, os seus próprios filhos. Há professores que também têm os seus filhos no agrupamento e até o próprio professor que tem uma relação afetiva com um grupo de alunos que tem. Há uma carga afetiva e emocional e isso envolve-nos muito nas decisões a tomar sobre qualquer assunto. É tudo muito ponderado e tentamos manter alguma distância para termos um raciocínio mais distante para que essa carga afetiva também não possa condicionar as nossas decisões no sentido de que às vezes não é o mais ajustado” (E5).</p> <p>“O nosso CG é um CG muito dinâmico. É participativo porque tem essa abertura, dá essa abertura. O Presidente do CG dá a abertura a todos os conselheiros para exporem os assuntos mais preocupantes, que necessitam de uma atenção especial” (E5).</p> <p>“As pessoas que lá estão, estão com o interesse de servir realmente, em primeiro lugar os alunos e toda a comunidade” (E5).</p> <p>“[...] como temos representantes ligados à área do direito é natural que se oiça também com muita atenção a opinião dessas pessoas porque são realmente especialistas naquela área. Tem a ver sobretudo com os assuntos tratados. Caso contrário não. São todos ouvidos de igual modo e claro depois são votadas as decisões para se tomar uma deliberação final e que seja a mais ajustada” (E5).</p> <p>“[...] há sempre algumas opiniões que, pela experiência de alguns conselheiros já têm, de vida académica, de trabalho com crianças, de direção de outras escolas, de outros organismos, são ouvidas com muito cuidado e muita atenção também para nos ajudar a formar as nossas” (E5).</p> <p>“Consoante os assuntos que nós temos em cada agenda as intervenções vão sendo diferentes” (E6).</p> <p>“É um conselho geral onde [...] é dada voz e liberdade de expressão [...] este conselho geral [...] é um modelo a seguir” (E6). Aquilo que está aqui em causa é o nível de aprofundamento desse mesmo conhecimento onde naturalmente diferentes intervenientes em diferentes situações se sentem mais ao menos a vontade para opinar sobre um determinado assunto” (E6).</p> <p>“Se os graus de envolvimento do início da reunião são diferentes em parte devido ao conhecimento é verdade também que as reuniões são em regra geral moderadas de uma forma que a noção que eu tenho é que a determinado ponto da reunião já toda a gente tem conhecimento suficiente para decidir em consciência” (E6).</p> <p>“É raro terem uma participação muito ativa (os funcionários). Limitam-se a votar. Há pessoas que como não tem muito domínio, sobretudo alguns encarregados de educação [...] ou alguns representantes da comunidade que não tem confiança e, portanto, não participam tanto em termos de discussão” (E7).</p> <p>“Dos alunos não posso falar porque quase nunca estão presentes, aliás eu sugeri já a uns tempos que os alunos deveriam passar a ser eleitos, em primeiro lugar com listas maiores e não apenas um vogal e um sobressalente e em segundo lugar deveriam ser eleitos o mais tardar no princípio do 11º ano porque tem havido uma tendência para eleger alunos do 12º ano [...] poderia dar alguma continuidade no 12º ano” (E7).</p>

<p>Participação (continuação)</p>	<p>“Há sempre espaço para a participação e sobretudo há muita participação” (E7). “Formalmente, o CG é esse espaço, um espaço para a participação e tem trabalhado nesse sentido” (E8). “O CG tem dado a possibilidade a todos para essa mesma participação. É dada às pessoas a possibilidade de participar e de manifestar as suas opiniões [...]” (E8). “Os atores são escutados de maneira diferente e as intervenções acabam por ter mais ou menos peso. Por vezes tem a ver com os assuntos e com as matérias em discussão e por vezes tem a ver com os estilos de participação de cada um dos atores” (E8). “Há alguns constrangimentos que têm a ver com o nível de conhecimento que cada um tem daquilo que é a realidade da educação, mesmo da vida das escolas. [...] As pessoas não têm a mesma competência de leitura. [...] há necessariamente um trabalho de informação e formação a fazer. (E8). “Todos podiam dar a sua opinião. Não havia restrições. E respeitavam tanto a dum aluno como de um professor, de um pai [...] deixam toda a gente falar à vontade, sem problemas” (E9).</p>
<p>Manifestação da Opinião</p>	<p>“[...] Tem a ver com a reflexão [...] poderá ajudar a direcionar a solução das questões” (E1). “As pessoas que estão a esgrimir os argumentos face aos assuntos. Isso acontece, a mudança de opinião” (E2). “[...] quando há um debate há sempre dois lados. [...] vai-se ouvindo outras opiniões de várias pessoas e por vezes essa ideia que eu tinha inicialmente muda, porque nem sempre ao tomarmos uma decisão sabemos da história toda, só tendo depois conhecimento de tudo é que nos podemos tomar uma decisão” (E3). “[...] há discussão e há apresentação de pontos de vista diferentes em muitas coisas em que nós não pensamos ainda” (E4). “[...] a opinião constrói-se. É sinal que as pessoas têm a cabeça aberta e que não pensam que são donos da verdade e tem havido muitas situações assim” (E4). “Às vezes é preciso refletir e às vezes desfazer, desmontar aquilo que já tínhamos como adquirido. [...] É uma reflexão coletiva. É uma reflexão, uma troca de ideias, de opiniões, tentando sempre que sejam a mais justa possível” (E5). “A liberdade de opinião e de expressão é grande e porque as pessoas estão muito mais preocupadas em resolver os problemas do que fazer vincar a sua opinião. [...] Embora as pessoas iniciem muitas vezes a reunião com uma forte convicção têm abertura suficiente para depois entender, apresentados depois todos os argumentos que a posição deve ser alterada” (E6). “[...] são capazes de ouvir as outras opiniões e mudarem o seu sentido de voto e a sua opinião no melhor interesse da escola e no melhor interesse daquele grupo específico. [...] até hoje nunca vi terem uma posição completamente inflexível e imporem uma determinada coisa [...] as maiorias constroem-se em termos de argumentação. [...] Muitas das circunstâncias começaram com uma maioria num sentido e acabaram ou com a maioria noutro sentido ou com quase unanimidade. [...] Eu próprio já estive em situações em que tinha uma opinião e que depois da discussão sobre o assunto mudei de opinião e reconheci que a minha opinião anterior não estava correta. Já houve várias vezes em que o diretor chegou ao conselho geral com uma opinião e saiu do conselho geral com uma opinião completamente contrária” (E7). “Depois de explanar a nossa argumentação verifico de facto que há outras perspetivas que se justificam mais [...] esta discussão que permite a mudança de posições e que é importante para o bem do agrupamento, da escola” (E8). “Quando alguém não concordava debatia-se o assunto e a maneira como explicavam o problema, percebiam que não era daquela forma como pensavam e era doutra. É essencialmente havendo discussão” (E9).</p>
<p>Promoção do Consenso</p>	<p>“Tem a ver efetivamente com essa reflexão porque antes de ir para a deliberação [...] tem que se esgotar um tempo de contraditórios e até de reformulação de propostas para que quando efetivamente quem vota tenha efetivamente a noção concreta naquilo que se vai fazer” (E1). “As decisões muitas vezes acabam por ser consensuais porque são muito discutidas, são muito mitigadas e acabam por conduzir aí. Não tem a ver com pressão externa nem pressão de ninguém. Tem a ver com a discussão dos assuntos. É aberta” (E2). “Em várias ocasiões existiu o facto de se constituir um grupo de trabalho e esse grupo de trabalho, portanto é como se nós delegássemos funções àquele grupo [...] que vão fazer um estudo para depois apresentar um determinado assunto no CG. Ora isto torna depois o nosso trabalho muito mais simples” (E3). “[...] há sempre um período de debate” (E4). “O Presidente do CG também é uma pessoa de consensos [...] para chegar-se a um consenso são ouvidos todos os conselheiros. [...] depois tenta-se apurar as decisões que melhor poderão resolver esse assunto. Normalmente são todos ouvidos e todos querem ser ouvidos e dar o seu contributo. E cada um participa” (E5). “O segredo é inverter essa teoria de que há interesses diferentes, ou seja, a razão final que um estabelecimento de ensino existir é naturalmente os alunos e havendo interesses diferentes a noção que eu tenho é que todos os participantes do conselho geral estão em ultima análise sempre mais preocupados é com os alunos” (E6). “Porque é que as decisões são tantas vezes tomadas por unanimidade? Porque muitas vezes há um debate tão extenso que as pessoas têm oportunidade de ver e pesar os vários lados” (E7).</p>

<p>Promoção do Consenso (continuação)</p>	<p>“As decisões quando são tomadas [...] já se ponderaram todos os aspetos, já se argumentou nos vários sentidos e as pessoas já tomam a decisão não por serem membros deste ou daquele grupo e não com base nas ideias que vinham antes pré-concebidas, mas com base naquilo que foi discutido e tendo em conta os argumentos que foram aduzidos aquela discussão” (E7).</p> <p>“Constroem-se a partir da discussão, mas o que é importante aí é o que deu origem a essa deliberação. E o que deu origem a essa deliberação não foi [...] o ponto de partida não era a unanimidade. Chegou-se lá após a discussão e às vezes com alterações” (E8).</p> <p>“Acho que a unanimidade se consegue falando, discutindo os assuntos. Sabendo a opinião de todos, chegamos sempre a um consenso” (E9).</p>
<p>Monitorização</p>	<p>“[...]as questões que têm a ver com as atividades vêm através dos relatórios de avaliação do plano atual de atividades que vem já do conselho pedagógico, mas de qualquer forma aí nós temos presente aquilo que nós aprovámos, porque o conselho geral aprova o plano e aprova o relatório” (E1).</p> <p>“Há aqui um mecanismo que, eu penso que ainda é importante e possivelmente vai ser proposto nestas próximas secções, será criar uma comissão permanente de acompanhamento de desenvolvimento do projeto educativo porque [...] algumas matérias apesar de terem sido aprovadas mereceriam algumas correções ao longo da sua implementação” (E1).</p> <p>“Periodicamente temos sempre essa preocupação de pedir contas do que está a acontecer e isso tem acontecido. Aliás numa leitura de um memorando ou das atas pode-se encontrar muitas vezes esse sentido” (E1).</p> <p>“Já têm acontecido até situações em que os pais ou professores que no campo viram que a decisão não foi enfim implementada da melhor forma ou que desconhecem enfim, trazem diretamente ao conselho e nós questionamos diretamente o diretor” (E1).</p> <p>“[...] apresentam-se as contas de um ano para o outro, há sempre possibilidade de verificar se aquilo que foi proposto [...] foi cumprido ou não [...]” (E2).</p> <p>“O conselho pedagógico, ou os departamentos, ou a direção apresentam sistematicamente alterações ao regulamento interno no sentido da sua melhoria e o CG valida tendo em conta exatamente a circunstancia, e, portanto, isso acaba por monitorizar, quase sem querer. Em relação às outras coisas, o plano anual das atividades vai todos os anos também ao CG e, portanto, monitoriza-se validando e votando o relatório do ano anterior e outros documentos” (E2).</p> <p>“Deveria haver uma comissão que fosse avaliando periodicamente. Por exemplo, em relação ao PEA nós sabemos como é que depois é implementado porque depois há apresentação, há proposta e depois há no outro ano a apresentação de como correu” (E4).</p> <p>“Nós fazemos uma avaliação depois. Tentamos saber como é que as coisas estão a correr, junto dos organismos diretamente ou junto das escolas, da coordenação de estabelecimento, dos professores, de pais, da autarquia também, do Conselho Pedagógico. Vamos aferindo isso tudo para ver como é que as coisas correm” (E5).</p> <p>“Aí se calhar há uma falha de todos nós conselheiros que confiamos [... em tudo aquilo que é decidido dentro dos conselhos gerais. Quem faz parte de um conselho geral de uma forma continuada [...] começa a ficar completamente descansado porque nos vários planos de atividades que nos vão sendo apresentados ao longo dos anos, temos a perfeita noção que as coisas que nós propomos num determinado ano e que consideramos melhorias são muitas vezes depois adotadas para futuros planos de atividade portanto na prática tudo funciona numa base de confiança, quanto mais confiança vamos tendo nos órgãos menor vai sendo a necessidade de aferirmos o que vai sendo feito. A construção de confiança e com a forma transparente como tanto o presidente do conselho geral como o diretor do agrupamento e a equipa fazem questão de nos fazer chegar as coisas [...]” (E6).</p> <p>“A maioria das decisões que nós temos tem um aspeto burocrático e, portanto, os efeitos das decisões existem sempre, sejam para o regulamento propriamente dito, seja uma norma específica sobre avaliação. [...] Já tivemos que modificar muitas vezes o regulamento porque depois há coisas que foram feitas com o melhor das intenções, mas que depois quando chegamos há aplicação na prática não funcionam” (E7).</p> <p>“Os momentos de monitorização, digamos assim, da implementação das suas decisões são os momentos em que se avalia o Plano Anual de Atividades (PAA), em que se avalia o Projeto Educativo (PE). [...] São documentos de balanço da atividade do agrupamento, estamos de certa forma a tentar perceber se as orientações que emanámos relativamente a esta ou aquela matéria foram ou não seguidas. [...] existindo essa lógica de articulação, entre estes documentos, acabamos por perceber se aquilo que estamos a dizer está ou não a passar para a prática, para a realidade” (E8).</p>
<p>Educação para a cidadania</p>	<p>“Essa é uma preocupação que é comum não só ao conselho como ao diretor. O conselho tem manifestado periodicamente essa preocupação [...] através dos representantes dos encarregados de educação tem tocado várias vezes nesse tema para que os próprios representantes no conselho mobilizem ou promovam as iniciativas para a constituição das associações. Tem havido essa dificuldade a nível da participação que é sentida e manifestada pelo conselho geral que não pode fazer mais do que aquilo que está na sua esfera, que é o sensibilizar tentar que os pares encontrem aqui alguém que possa avançar [...] o diretor e a direção que sensibiliza e mobiliza os pais a formarem a associação [...]” (E1).</p> <p>“A falta de participação dos pais tem a ver um pouco com a circunstância conjuntural, que tem a ver com a sobrecarga que hoje em dia, as preocupações que eles têm [...] acredito que uma ou outra situação seja de comodismo” (E1).</p>

Educação para a cidadania
 (continuação)

“A participação dos pais também é conhecida. Ela decresce à medida que avançamos no nível de ensino, portanto ela é mais ativa nos primeiros anos e depois vai diminuindo e praticamente não existe no ensino secundário” (E1).

“Nas associações de estudantes aquilo que havia uma grande aposta das juventudes partidárias nas associações de estudantes ao nível do secundário também caiu. Portanto hoje praticamente uma eleição, por exemplo da associação de estudantes é um pouco a ferros” (E1).

“A única questão que eu vejo aqui que é quem se preocupa muitas vezes com essa situação da representatividade ao nível da comunidade educativa são os próprios professores. Que muitas vezes sentem que precisam que a associação exista de alguma forma, para ter um interlocutor, para se resolverem algumas questões.” (E1)

“Isso não é o problema do nosso agrupamento, é um problema que é geral que passa por uma maior participação da vida, nos diversos aspetos da vida cívica, na vida da cidade. Mas hoje em dia as pessoas estão tão, pressionadas com outras questões que não conseguem dar um passo que eu acho que era um passo importante de se dar. Não sei muito bem como é que vamos contrariar esta tendência” (E1).

“O CG ainda não teve oportunidade para abordar esse assunto da pouca participação. Porque é um assunto de grande profundidade e que necessita também de um trabalho em profundidade” (E2).

“A motivação que os miúdos têm para o associativismo não é muito grande. A questão do associativismo tem vindo a quebrar-se a longo dos anos no nosso país. [...] os adultos enfermam desse mal também, mas mais do que isso têm vidas muito ocupadas, complicadas e difíceis que fazem com que elas não venham até à escola” (E2).

“No interior da escola para o exterior se calhar não há um trabalho a ser desenvolvido de uma forma acertada e porventura com as perspetivas que são as mais adequadas para trazer as pessoas para dentro da escola” (E2).

“Nota-se a falta de interesse de muitos pais em participar na vida escolar dos filhos, talvez por falta de tempo, por outras circunstâncias não estarem motivados” (E3).

“O CG tem-se limitado apenas a insistir na importância dessas associações junto aos representantes de cada um desses elementos, dos estudantes e dos pais e EE” (E4).

“É pena que uma escola secundária não tenha uma associação de pais e tenho pena porque eu vejo alguns pais tão envolvidos que não percebo como é que não há uma associação” (E4).

“O CG pede constantemente aos diversos grupos que estão representados no CG para que tentem mobilizar e animar os pais, incentivá-los a que se unam como associação para bem dos seus filhos e das escolas porque fazem mexer” (E5).

“As pessoas no geral têm um sentido cívico muito pequeno e, portanto, as pessoas não gostam de nada que lhes dê preocupações e trabalho, ainda que saibam que vão colher frutos que são positivos e que é para bem da comunidade. São muito individualistas” (E5)

“[...] envolvem-se pouco na vida escola. Há muito trabalho a fazer ainda nesse sentido. Noto que é cada vez mais difícil trazê-los a percorrer esse caminho...da associação de pais. Podem vir assistir a uma festa dos filhos, mas depois fazer qualquer coisa para essa festa dos filhos é um bocadinho mais difícil” (E5).

“Eu penso que há tanto da parte da presidência do agrupamento como da parte da presidência do conselho geral um grande esforço no sentido de em todas as reuniões estarem a apelar à participação de todos estes intervenientes” (E6).

“[...] ou manifesta falta de interesse. [...] Quanto mais formação existir num determinado conselho, quanto mais acesso à informação existir, quanto mais pessoas evoluírem em termos de nível de ensino com certeza mais preocupadas ficarão com estas nuances”. (E6)

“Houve várias tentativas de fazer uma nova associação de pais, mas não foram bem-sucedidas, apesar do grande apoio da direção, tenho que admitir que não foi por uma questão de falta de empenho e apoio da direção, foi por falta de interesse dos pais [...] nós ainda não conseguimos fazê-lo, não conseguimos dar essa volta” (E7).

“Eu acho que é um problema de cidadania propriamente dita, há pouca participação a nível do país [...] as pessoas mobilizam-se mais quando as coisas correm mal. Esta escola é demasiado bem gerida” (E7).

“Não vejo que o CG tenha feito grande coisa nesse sentido. [...] o CG no seu conjunto poderia eventualmente fazer mais, com os alunos e com os pais [...]” (E8).

“Enquanto órgão que acompanha o trabalho dos outros órgãos e que define as estratégias e de representação da comunidade preocupamo-nos de facto com a qualidade dessa representação e com o incentivo à participação de todos os corpos, não apenas no CG mas na vida da escola e de facto essa dificuldade dos pais que ainda assim, aqui em S. João, apesar de tudo, estão presentes, apesar de haver só uma associação de pais. Mas sobretudo com os alunos, onde há muito mais dificuldade em garantir uma representação permanente” (E8).

“O formato das reuniões é um formato que também é capaz de não despertar grande curiosidade por parte dos jovens e de os motivar. Não sei...são tudo questões importantes e para refletir” (E8).

“Não se vêem resultados da participação. As instituições até se abrem a essa participação. A questão é que depois não há verdadeiramente resultados. Evidentemente, as pessoas que estão nos CG, espero eu, percebem os resultados da sua ação ali. Mas o resto da comunidade, se lhes perguntarem responderão: “o que é isso que eles lá fazem? Que resultados é que aquilo traz? O que é que aquilo acrescenta à escola? Eu sei lá quem são? [...] haja uma desconfiança até e às vezes em relação às vantagens e às virtudes da participação. Há também aqueles que não querem saber, que se demitem completamente” (E8).

“Há aqui alunos excelentes e penso que há como sempre houve mas estão mais preocupados com o seu próprio umbigo” (E9).

Anexo 6 (quadro 3) - Análise de Conteúdo

Princípios, Processos e Desempenho da Governança

Fluxo de Informação

Subcategorias	Unidade de Registo
<p>Informação</p>	<p>“Nesse aspeto tem havido uma boa relação com o Sr. Diretor. Ele garante de alguma forma essa informação ao próprio conselho. Em todas a reuniões, toda aquela informação que nós temos é-nos trazida pelo diretor [...] também como presidente do conselho pedagógico nos faz chegar essa informação” (E1).</p> <p>“A informação é distribuída por todos de igual forma dentro do mesmo tempo [...] Tivemos sempre da parte da direção, através do Sr. Diretor, o caminho aberto para consultar qualquer documento que seja necessário, que ajuda a decisão do próprio conselho” (E1).</p> <p>“Acho que há uma preocupação do presidente do CG em mandar-nos todas as informações mesmo antes das nossas reuniões [...] para depois quando vamos tomar uma decisão já podemos ler antecipadamente e termos uma opinião [...] já têm dúvidas para perguntar no CG [...] isso permite claro o tempo ser gerido de uma forma muito mais proveitosa e chegar-se a uma conclusão mais rápido” (E3).</p> <p>“Sinto-me bastante informada mesmo quando são assuntos que não passam tanto por mim como por exemplo os critérios de avaliação do senhor diretor, os horários, a escolha dos horários dos docentes. Sempre que tenha alguma dúvida procuro ao presidente do CG e ele é uma pessoa que está sempre disponível” (E3).</p> <p>“De uma maneira geral, quando são coisas para aprovar, documentos para aprovar são-nos sempre enviados com alguma antecedência. Portanto nós temos possibilidade de ler os documentos e de levar uma opinião formada” (E4).</p> <p>“Antes da reunião se realizar, eu e todos os conselheiros já temos uma bateria de documentos de suporte para essa reunião que nos é fornecida pelo Sr. Presidente do CG, mas que terá de vir de outros órgãos do agrupamento, e que terá de ser fornecida previamente, nomeadamente direção, secretaria, associação de pais, conselho pedagógico, sobretudo. Portanto, nós recebemos esses documentos para trabalharmos antes, para lermos com cuidado, para irmos formando a nossa opinião. Podemos-nos informar sobre eles, tirar dúvidas e depois quando chegamos ao CG já termos uma opinião formada sobre eles” (E5).</p> <p>“Conhecimento do assunto há sempre até porque em minha opinião nós temos uma equipa, não só da parte da direção do agrupamento, mas também da presidência do próprio conselho geral que faz com que o conhecimento chegue a toda a gente” (E6).</p> <p>“Sim, a documentação é entregue. Aliás, o próprio regulamento determina formas de dar conhecimento prévio da documentação para poder haver uma preparação mínima das intervenções” (E8).</p> <p>“O Presidente do CG perguntava sempre se eu tinha recebido aquela documentação [...] e até no próprio CG estavam sempre preocupados em saber se eu tinha recebido” (E9).</p> <p>“Para além da sua turma os outros alunos não sabiam que o Miguel era o representante deles e essencialmente os alunos dos profissionais também sabiam. Falhou passar a mensagem, quando há reunião de delegados, não sei se foi divulgado em qualquer lado. Poderá ser uma falha de comunicação” (E9).</p>
<p>Canais (internos)</p>	<p>“Os informáticos são aqueles mais utilizados, são os e-mails” (E1).</p> <p>“O e-mail acaba por funcionar para a convocatória e para o envio de documentação, para o envio das atas que ficam disponíveis para opiniões que possam surgir antes que estas possam ser aprovadas e publicadas na página do agrupamento. Portanto, o mail é o veículo preferencial, embora depois os outros contatos, por sms, verbalmente o pessoalmente. Às vezes há documentação em formato papel, mas é muito raro” (E2).</p> <p>“Convocatórias são da minha responsabilidade [...] afixar na sala de professores e mandar para todas as escolinhas do agrupamento e para a escola 2/3 da Galiza. É de forma atempada sim” (E3).</p> <p>“Os conselheiros pertencem a vários organismos, não só à escola, à comunidade escolar. Todos também têm a sua vida profissional e, portanto, é mais rápido e eficaz receber a informação desta maneira. É atempada. Há sempre essa preocupação do Sr. Presidente do CG” (E5).</p> <p>“O meio de comunicação que nós utilizamos agora mais é o e-mail, mas ao longo destes anos já me aconteceu duas ou três vezes em que por alguma dúvida contactei telefonicamente o presidente do conselho geral e houve sempre abertura para me elucidar relativamente as minhas dúvidas” (E6).</p>
<p>Divulgação (externa)</p>	<p>“Nós temos a publicação das atas na página oficial do agrupamento” (E1).</p> <p>“Acho que essa é a forma mais universal de o fazer pois toda a gente que abra a página do agrupamento procura e está lá um espaço onde estão todas as atas do CG, todas ou quase todas” (E2).</p> <p>“Ao ler as atas as pessoas mesmo que não façam parte do CG podem ver então a transparência da escola como agrupamento, vêem que não há nada que se omita ou que se esconda das pessoas” (E3)</p>



<p>Divulgação (continuação)</p>	<p>“[...] estávamos ali a discutir, a aprovar documentos da maior importância para a escola e que isso não era dado com conhecimento à comunidade em geral achámos que as atas haviam de ser publicadas. Acho que é da maior transparência” (E4).</p> <p>“Há encarregados de educação que só dessa maneira é que têm a perceção das decisões importantes que são tomadas neste órgão e primordiais para a vida dos seus filhos. Salvaguardamos sempre tudo o que diz respeito à individualidade, aos nomes, de certas situações que não devem ser expostas em público” (E5).</p> <p>“As atas devem ser completamente públicas” (E6)</p> <p>“As atas têm obrigatoriamente que ser tornadas públicas para a comunidade ter a possibilidade de saber o que é que se passa nos conselhos gerais. Também de avaliar o próprio conselho geral” (E7).</p> <p>“É importante para que as pessoas que fazem parte da comunidade educativa, mas que estão fora dos CG possam elas próprias fazer algum escrutínio ao verificarem o trabalho que é feito por aqueles membros. Quanto mais o CG der a conhecer aquilo que é a sua atividade, melhor. Também mais possibilidades e hipóteses dá à comunidade de intervir e participar e até dar inputs para o próprio CG” (E8).</p> <p>“Acho que é um dever de quem faz serviço público, é de facto submeter-se a esse escrutínio de quem segue a sua atividade. É muito importante em termos de transparência. Nem todos os CG divulgam as suas atas” (E8).</p>
--	--

Anexo 6 (quadro 4) - Análise de Conteúdo

Princípios, Processos e Desempenho da Governança

Responsabilização e Prestação de Contas

Subcategorias	Unidade de Registo
<p>Prestação de Contas (processo)</p>	<p>“[...] os outros órgãos vão prestar contas ao CG do projeto educativo, do planeamento anual de atividades, da parte das contas” (E1).</p> <p>“[...] não me parece que seja essa, como regulador, a função essencial do conselho. É mais de controlo, mais [...] de acompanhamento, porque às vezes a ideia do controlo tem uma imagem mais negativa do próprio processo, até porque há outras instâncias que controlam e inspecionam [...] o acompanhamento em si leva ao conhecimento e se efetivamente as coisas estão a sair daquilo que são as grandes linhas que foram aprovadas no próprio conselho ele tem obrigação de recomendar a sua correção” (E1).</p> <p>“Essa cultura esta instalada claramente e, portanto, existe e é colocada em prática até porque o próprio conselho geral também faz com que aqueles que tem de prestar contas as prestem” (E2).</p> <p>“É tudo apresentado no CG. É visto com todos os cuidados pelos conselheiros e analisado. Chega lá tudo atempadamente e verificamos tudo e são prestadas contas à comunidade com toda a clareza e com fácil acesso” (E5).</p> <p>“ Há uma evolução enorme ao longo dos anos [...] no início os orçamentos do ano eram apresentados ao conselho geral dois anos depois ou coisa que pareça perante a necessidade de legalizar a coisa, mas pronto sem qualquer possibilidade de alteração porque eram de há anos atrás, a coisa foi evoluindo e passaram a ser apresentados no próprio ano e agora finalmente até já são apresentados com o devido tempo e portanto quem fala dos orçamentos fala das contas, fala de uma serie de medidas, portanto não havia uma responsabilização dos órgão de direção perante a comunidade [...] havia uma tecnocracia por assim dizer e a direção e a escola como um todo funcionavam num circuito fechado em que apenas tinham de prestar contas a si mesmo” (E7).</p>
<p>Mecanismos (consignados na lei)</p>	<p>“Os outros órgãos [...] vão prestar contas ao CG do projeto educativo, do planeamento anual de atividades, da parte das contas” (E1).</p> <p>“Por exemplo, a prestação de contas financeiras [...] são dois exemplos concretos um mais estruturante, mais envolvente e que faz com que o conselho pedagógico, direção e os outros intervenientes, coordenadores de departamento, preparem toda a documentação que o conselho geral aprova, por outro lado a prestação de contas de dinheiro, contas financeiras é um trabalho que já está interiorizado e que faz parte da legislação e ainda que não estivesse é uma forma de mostrar a toda a gente que as coisas estão organizadas estão em dia, estão como deve ser” (E2).</p>
<p>Nível de Transparência</p>	<p>“Tem havido sempre essa preocupação. Recordo por exemplo a questão das contas. Melhorámos também aí, quando havia a necessidade de não estando dentro de determinadas matérias, ou do ponto de vista técnico ou do ponto de vista da especificidade, o recorrer a informação que permitisse uma decisão mais clara” (E1).</p> <p>“É sempre uma preocupação sejam as contas, sejam os projetos educativos, seja o regulamento interno, seja o plano anual de atividades, envolva dinheiro ou não envolva, envolva dinheiro de forma direta ou indireta são sempre preocupações, o apresentar com transparência, o apresentar com rigor” (E2).</p> <p>Acho que são conduzidos com muita transparência. [...] Vai sempre lá uma pessoa explicar detalhadamente e responder às perguntas que qualquer membro do CG tenha dúvida em relação a isso e as pessoas ficam perfeitamente esclarecidas” (E3).</p> <p>“As coisas são apresentadas com objetividade e todas as questões que são colocadas têm resposta, portanto acho que é apresentado com transparência. Não fica dúvidas. De quem apresenta há a preocupação de simplificar. Temos o exemplo da apresentação das contas e a apresentação do PEA. Tem sido apresentações extremamente objetivas e simplificadas” (E4).</p> <p>“A área financeira foi muito bem-apresentada com muita clareza, com muita objetividade e, portanto, todos nós percebemos o que se trata, mesmo que não sejamos especialistas no assunto” (E5).</p> <p>“[...] grande preocupação e aqui penso que o mérito não deverá ser só da parte do presidente do conselho geral, mas também da equipa que gere o próprio agrupamento de forma que as apresentações que nos fazem chegar sejam todas descodificadas numa linguagem que [...] todos os conselheiros são capazes de descodificar” (E6).</p> <p>“Completamente transparente e imparcial, isso não tem qualquer problema. [...] Tudo em nome de um bem comum, não os alunos, mas a escola em si mesmo porque os alunos vão mudando” (E7).</p> <p>“[...] em alguns momentos, o próprio CG se pronunciou sobre a forma de apresentação dos documentos. Os documentos foram alterados e transformados de acordo com as orientações do CG” (E8).</p> <p>“Às vezes é importante que os documentos sejam trabalhados, simplificados, de forma a que possam ser apropriados por aquela diversidade de pessoas que ali estão. E esse trabalho tem sido feito nos CG e em S. João particularmente” (E8).</p>



<p>Avaliação de Desempenho</p>	<p>“Do conselho enquanto estrutura e o seu desempenho não existe efetivamente. Não quer dizer com isso que não seja uma questão a refletir até futuramente. Esta questão do balanço eu penso que o próprio conselho deveria ter aqui algum espaço para a reflexão sobre a sua própria atuação” (E1).</p> <p>“Não existe, mas devia de ser avaliado porque eu acho que todo o trabalho deve ser avaliado, agora em que modo deve ser avaliado não sei” (E4).</p> <p>“O CG autoavalia-se” (E5).</p> <p>“Existe [...] penso que não haveria vontade deste mesmo conselho em reconduzir membros cooptados que não tivessem contribuído para a resolução dos problemas no mandato anterior” (E6)</p> <p>“O conselho geral [...] tem que ser responsabilizado [...] é importante também que os conselheiros tenham a noção que quando tomam uma determinada posição quanto mais não seja em termos morais são naturalmente responsabilizados por essa posição e acho que é assim que deve ser. Lá está, algo mais que faz parte deste processo de cidadania a que devemos todos fazer parte. Em termos legais, ou seja, a responsabilização que existe por exemplo para o diretor do agrupamento penso que neste momento em termos legais não existe para o conselho geral” (E6).</p> <p>“Não é possível ter organizações de qualidade sem avaliação de qualidade e nós precisamos da avaliação [...] numa perspetiva de podermos aprender o que é que estamos a fazer mal para podermos corrigir e podermos tomar medidas de correção [...] é uma das coisas que temos tido maior dificuldade é a questão da avaliação [...]” (E7)</p> <p>“Não há um processo formal de avaliação do CG, acho que devia haver ...não formalmente. Eu acho que o CG deve ser escrutinado como todos os outros órgãos e quem vai escrutinar o CG é a comunidade educativa” (E8).</p> <p>“[...] não estamos nesta altura, apesar de termos de caminhar para aí, a um nível que permita escrutinar, acompanhar e criar um juízo valorativo sobre o trabalho dos CG. Infelizmente, mas pronto...seria ótimo que conseguíssemos chegar a esse nível” (E8).</p>
---------------------------------------	---

Anexo 6 (quadro 5) - Análise de Conteúdo

Princípios, Processos e Desempenho da Governança

Articulação entre Parceiros da Rede Educativa

Subcategorias	Unidade de Registo
<p>CG/Diretor</p>	<p>“[...] o diretor é o caixeiro-viajante e, portanto [...] leva e trás de e para o CG, ou seja, as decisões da direção, as decisões do conselho pedagógico, as dúvidas, as questões que são levadas quer sob a forma verbal quer sob a forma documental de e para o CG relativamente a estes órgãos que referi, nomeadamente o conselho pedagógico e direção [...]” (E2).</p> <p>“É muito boa. Ter o diretor do agrupamento com convidado no CG...sempre que nós precisamos ou temos alguma dúvida, o seu contributo é essencial. [...]. Também podemos chamar ao CG os outros órgãos. Sempre que precisamos são convidados a vir e a esclarecer, todas as vezes em que é necessário. Vêm representantes dos vários organismos da vida do agrupamento dar esclarecimentos, até mesmo de projetos” (E5).</p> <p>“Com a direção tem sido excelente até porque a direção tem implementado sempre bastante bem as nossas decisões e não só as nossas decisões, mas também as nossas propostas. Com o conselho pedagógico existe por vezes alguma conflitualidade” (E7).</p> <p>“Nem o diretor deve querer mandar no CG nem o CG querer mandar no CP, mandar no sentido de determinar a ação de um ou outro órgão, não sem existir uma discussão interna, dos seus membros, que amadureçam as decisões, enquanto membros de um órgão e não sobre esta ou aquela influência, de um ou outro poder ou interesse” (E8).</p> <p>“[...] tem este papel muito importante que é o de dar conta ou prestar contas de toda a vida do agrupamento. O próprio diretor está presente por inerência de diversos órgãos de gestão e administração e até pedagógico do agrupamento, portanto é a pessoa privilegiada. É ele também que de alguma forma garante que o projeto educativo está a ser cumprido e desse facto vai dando conta, periodicamente ao próprio conselho. Portanto a relação é efetivamente uma relação muito de proximidade” (E1).</p> <p>“A influência por mais que se queira ela é presente sempre porque ao emitir a sua opinião, a dar as suas sugestões pode efetivamente ajudar a esclarecer as tendências ou as dúvidas que o próprio conselho possa ter na matéria” (E1).</p> <p>“Participa nos consensos [...]” (E1).</p> <p>“O diretor acaba por exercer [...] uma certa magistratura de influência nas decisões que o CG toma, sendo que ele é o executor das decisões do CG [...] é também presidente do conselho pedagógico, presidente do conselho administrativo e passo a redundância, diretor da direção, e, portanto, todas as decisões que estes órgãos tomam têm que passar de para com o diretor” (E2).</p> <p>“É uma pessoa que nos esclarece quando temos alguma dúvida. Ele ouve todos atentamente [...] não menospreza a opinião das outras pessoas. Mesmo se for alguma coisa que possa ser encarada como que um ataque contra a direção ele não fica melindrado, ele ouve primeiro e depois responde com seriedade e não é uma pessoa que seja agressiva nem nada” (E3).</p> <p>“Influência indiretamente porque muitas vezes é procurado a ele para saber, para que ele nos conte o que é que aconteceu em determinado assunto” (E3).</p> <p>“Ninguém melhor que o diretor para nos pôr a par das situações e nos explicar passo a passo determinadas decisões que foram tomadas. Se o diretor não estivesse presente não havia esse esclarecimento” (E4).</p> <p>“A opinião do diretor [...] é uma visão global do agrupamento e quando as pessoas ouvem alguém em que se votou, porque se tem confiança, dar a sua opinião sobre determinado assunto, [...] contribui para o consenso e para a mudança de opinião” (E4).</p> <p>“A contribuição dele é mais um esclarecimento adicional e às vezes é preciso. [...] Contribui com a sua ação para a construção dos tais consensos” (E5).</p> <p>“Mais do que influenciar esclarece” (E6).</p> <p>“É a maior relação com a realidade [...] somos um órgão deliberativo, aprovamos as regras e as políticas no seu âmbito mais alargado, mas não temos responsabilidades na condução do dia-a-dia, no entanto só poderíamos assumir esse papel se tivémos a perceção da realidade do agrupamento. [...] o único elemento do conselho geral que tem acesso, e que tem os dados e que tem o conhecimento da realidade no seu total é o diretor” (E7).</p> <p>“Às vezes também funciona ao contrário porque os elementos que tem acesso a realidades particulares, por vezes conseguem dar ao diretor perceções que ele, numa visão global, não tinha” (E7).</p>
<p>CG / Presidente</p>	<p>“É uma pessoa que não tem preferências e nisso eu acho que ele faz um trabalho muito bom. [...] dá oportunidade a todos para falar [...] quando às vezes já há tendência de ir buscar outros assuntos que já foram resolvidos, ou que não têm nada a ver com aquilo, ele tenta que essa conversa pare” (E3).</p> <p>“Nós tivemos muita sorte com o nosso presidente do CG porque realmente é uma pessoa que sabe mediar com muita sensatez que nem sempre é fácil, sabe distanciar-se do seu papel de professor, portanto ali realmente ocupa o papel de presidente do CG” (E4).</p>

<p>CG / Presidente (continuação)</p>	<p>“É uma pessoa que tem uma certa facilidade em estabelecer pontos com todas as partes, portanto não é uma pessoa que se possa dizer que é partidário do seu grupo e isso também facilita a que as coisas funcionem bem” (E7).</p> <p>“É um presidente que sabe levar as coisas sem ser necessário recorrer ao regimento [...] tem um grande respeito da parte dos elementos do conselho geral e é merecedor dele, que tem experiência e que é muito conciliador e que tem um grau de abertura muito grande que sem que as reuniões se tornem ingeríveis é capaz de aproveitar o máximo da participação de todos” (E7).</p> <p>“Ele é responsável por manter estas relações que são relações institucionais que também tem a ver com o fornecimento de informação ao CG, a informação necessária para se trabalhar, com o reforço do CG relativamente a uma ou outra componente que seja importante para a gestão da escola” (E8).</p> <p>“Acho que a sua intervenção era boa, aproveitava sempre bem as opiniões de todos. Dava também a opinião dele quando tinha que dar, deixava também todos os conselheiros falar. Geralmente iniciava o tema e depois deixava-se sempre para o fim, para fazer as conclusões do geral. Acho que não tentava influenciar ninguém, apenas mediava. Davam toda a sua opinião. Acho que era sempre bom a articular isso tudo” (E9).</p>
<p>CG / Outros órgãos Internos</p>	<p>“Ela tem sido prioritária [...] eu penso que tem sido boa dado que ela faz parte do próprio funcionamento do conselho. Essa interação começa logo no início do ano escolar e vai acompanhando até ao seu término como um calendário que se vai repetindo mantendo aqui assim até algum ritmo de trabalho e sequencial que já obedece a um protocolo que já vem desde os conselhos gerais transitórios” (E1).</p> <p>“O relacionamento é bom, portanto nunca houve nenhum conflito, mas eu sinto, sem encontrar uma solução para isso, que devia de haver um contacto maior entre o CG e o CP. Não há contato nenhum, não há uma relação. Temos o Diretor em comum e que nos transmite muitas vezes o sentir do pedagógico, mas eu penso que nalgumas situações, não sei se seria proveitoso, eu penso que seria e não sei se seria prático ou até se não iríamos fugir à lei. Se estivesse fora de lei eu penso que tinha aspetos positivos era haver alguém do CG por exemplo, com alguém do pedagógico, sem ser o diretor, que nos transmitisse um pouco a discussão que houve no pedagógico” (E4).</p> <p>“O pedagógico está habituado ao maior grau de liberdade em termos de decisão que hoje em dia não tem. Se os dois órgãos não tentassem ao máximo exercer as suas competências de certeza aí é que não existiria conflito nenhum, mas também é normal que o conselho pedagógico tenha uma leitura das coisas e que o conselho geral tenha uma leitura diferente das coisas e portanto é normal que a partir daí surjam conflitos” (E7).</p> <p>“É uma boa relação. Temos de pensar que é uma relação que não pode ultrapassar aquilo que é um princípio básico da gestão das escolas que é o princípio da separação de poderes. [...] E depois naturalmente há o dever de colaboração dos diferentes órgãos e esse tem sido bom” (E8).</p>
<p>Articulação entre CG's</p>	<p>“Não há. Era importante que os presidentes reunissem agora passados estes 4, 5, 6 anos do próprio processo para refletirem sobre as suas dúvidas, sobre as suas próprias experiências. Essa partilha seria importante existir” (E1).</p> <p>“Creio que não. Deviam reunir tal como os diretores se reúnem a nível regional, a nível local e até a nível nacional. Mudaria várias coisas na minha opinião, mas uma delas se calhar seria um melhor entendimento do que se está a fazer nos outros sítios [...] penso que os presidentes do CG trabalham muito isolados” (E2).</p> <p>“Era uma troca de experiências bastante interessante. Podia haver muitas ideias novas, mais-valias para a escola” (E3).</p> <p>“Acho que não. Era importante eles reunirem para partilhar as suas experiências, para aumentar a participação das comunidades, ajudar a crescer com melhor qualidade os seus agrupamentos, com uma participação ainda mais ativa dos órgãos” (E5).</p> <p>“Teriam a ganhar sem dúvida nenhuma, em trabalhar mais em conjunto. Deviam partilhar informação. Ganhariam conhecimento, ganhariam informação disponível para a atuação, para melhorar a sua atuação e ajudaria muito nesse processo de maturação de que falámos há pouco” (E8).</p> <p>“Há coisas que uns CG fazem melhor ou pior que outros e lá está, é isso que justifica a possibilidade de estarem mais articulados e partilharem mais o trabalho que fazem, nem que seja só através dos seus presidentes, mas também pelos outros intervenientes. Estamos a falar de governança pública e da qualidade da governança” (E8).</p>
<p>CG / Tutela</p>	<p>“A articulação entre as decisões que são tomadas em sede de conselho geral e a administração educativa, mais concretamente a tutela, é feita única e exclusivamente através do diretor. Não quer dizer que o próprio conselho não possa dirigir-se diretamente à tutela, com algumas interrogações e já o tem feito em alguns momentos, mas em termos da vida da direção e da gestão do próprio agrupamento normalmente esse contato é feito entre a direção e a própria administração central” (E1).</p> <p>“Não se faz. O veículo é o Diretor. Apesar de várias vezes se ter falado [...] nunca se concretizou, situações em que o CG podia fazer um parecer. É que se fala tanto da importância que o órgão tem, mas na prática quem fala sempre é o diretor. O órgão legalmente tem muito peso, tem muita importância e na prática ainda não está a assumir essa importância toda” (E4).</p> <p>“Nas questões que tenham a ver com essa relação com a tutela deveria haver uma articulação direta” (E8).</p> <p>“Já se tem escrito cartas à administração educativa sobre por exemplo a falta de funcionários, situações de perigosidade ou de risco dentro das escolas, reforçando a ação do diretor” (E8).</p>



<p>CG / Administração Local</p>	<p>“Há aqui novos desafios que merecem ser refletidos em termos desta interação [...] nesta fase em que o agrupamento assinou o contrato, aquele que é designado [...] por municipalização mas são descentralização de competências em que bastante áreas passaram para a competência do município, eu penso que deveria haver aqui alguma articulação entre aquilo que é a carta educativa por exemplo do município, dos agrupamentos, e essa reflexão deveria ser feita numa primeira fase de diálogo entre os conselhos, o conselho geral e o próprio conselho municipal para a educação. Em termos daquilo que são as grandes finalidades da carta educativa acho que os conselhos gerais deveriam ter sido ouvidos” (E1).</p> <p>“Eu estou-me a lembrar por exemplo... aquela questão agora da transferência de competência do ministério de educação para a câmara, que o CG não foi nada ouvido nessa matéria. O que nos tem chegado aliás são sempre conclusões ou darem-nos conhecimento em que passo é que as coisas estão” (E4).</p>
--	---

Anexo 6 (quadro 6) - Análise de Conteúdo

Princípios, Processos e Desempenho da Governança

Governança Interna

Subcategorias	Unidade de Registo
<p>Instrumentos</p>	<p>“Periodicamente temos sempre essa preocupação de pedir contas do que está a acontecer e isso tem acontecido. Aliás numa leitura de um memorando ou das atas pode-se encontrar muitas vezes esse sentido” (E1).</p> <p>“É fundamental qualquer órgão ter o seu próprio regimento. Há um conjunto de normas que muito embora algumas delas se inspiram no código do procedimento administrativo, há coisas que são efetivamente protocolos específicos das próprias escolas ou do próprio órgão que convém ser regulamentados porque a legislação aí remete para o regimento e, portanto, questões de funcionamento. Há aqui um conjunto de coisas que sem um regimento poderia cair em alguma exaustão ou então discussões sem limites ou outras referências, por exemplo a própria questão do controlo das faltas dos próprios conselheiros” (E1).</p> <p>“O regimento de funcionamento para já pressupõe que todos sabem com o que é que contam e, portanto, todos sabem que ele prevê uma série de situações e, portanto, penso que aí harmoniza uma série de pontos de vista porque se já toda a gente sabe com o que é que conta” (E2).</p> <p>“O regimento do CG dá-nos diretrizes sobre como é que nós devemos agir. Eu acho que esse regimento é bastante importante até para decisões que são tomadas [...] muitas vezes temos que recorrer ao regimento do CG para saber o que é que nos compete” (E3).</p> <p>“O presidente do CG manda-nos sempre informações que ele acha importantes para a ordem de trabalhos que nós vamos analisar [...] temos que nos restringir à ordem de trabalhos” (E3).</p> <p>“Um regimento é sempre importante para o funcionamento de qualquer órgão porque senão parece que andamos numa anarquia” (E4).</p> <p>“As [...] atas e todas as decisões tomadas em sede de CG são públicas, são publicitadas na página do agrupamento. Há encarregados de educação que só dessa maneira é que têm a perceção das decisões importantes que são tomadas neste órgão e primordiais para a vida dos seus filhos” (E5).</p> <p>“O regimento é onde consta tudo o que diz respeito ao CG, baliza alguns comportamentos” (E5).</p> <p>“O protocolo existe para nos ajudar, ou seja, porque existe para nós sabermos como devemos de agir em determinadas situações. Os regimentos são muito importantes porque nos ajudam a funcionar” (E6).</p> <p>“No nosso caso existe um regimento, mas que eu me lembre nunca foi necessário fazer apelo para ele. O direito só é necessário quando as pessoas não estão de acordo. Os regimentos são importantes quando há um grau de conflitualidade muito grande e é necessário estar sempre a evocar o regimento [...] para que haja civilidade” (E7).</p> <p>“Estamos a falar de um órgão formal, com uma existência formal, balizada pelo seu regimento e pela própria lei” (E8).</p> <p>“Mandavam-me para o e-mail todas as atas. Mandavam também o ponto de trabalhos antecipadamente e até regulamentos e tudo que eu li também e estava sempre dentro do assunto” (E9).</p>

Anexo 7

Análise de Conteúdo

Autonomia e Descentralização

Anexo 7 - Análise de Conteúdo

Autonomia e Descentralização

Subcategorias	Unidade de Registo
Autonomia Percecionada	<p>“Sob o ponto de vista da tutela eu diria que há pouquíssima autonomia” (E2).</p> <p>“Não há muito interesse do poder central de dar autonomia às escolas. Portanto, muitas vezes estes órgãos todos, quer os órgãos de gestão, o Diretor, o CG, o CP, têm pouco peso na autonomia. A autonomia neste momento ainda não é para ser dada” (E4).</p> <p>“É muito importante por que dá uma certa independência na ação educativa também. Torna a escola menos permeável a algumas políticas educativas que nem sempre são as mais sensatas para as escolas. Torna mais isentas as decisões e ajuda na formação de uma escola mais livre e mais equilibrada, sem grandes desequilíbrios na sua dinâmica” (E5).</p> <p>“Em termos de ensino básico e secundário foi feito um trabalho meritório no sentido de puxar cada vez mais os intervenientes para dentro das decisões das escolas” (E6).</p> <p>“Na verdade, não tem contribuído nada [...] cada vez que o conselho geral toma uma determinada decisão [...] é muito fácil a nível de poder central pura e simplesmente fazer tabua rasa de tudo e começar de novo” (E7).</p> <p>“Esperava-se que [...] existindo uma descentralização de competência para o município que o papel do conselho geral se tornaria mais relevante, mas a experiência já mostrou que a câmara tem menos consideração pelos conselhos gerais, portanto toma as decisões sem sequer ter em conta o que eles acham ou que não acham” (E7).</p> <p>“Tem importância no dia-a-dia da escola, até porque tem muitas matérias que não são da competência da administração central, nem da administração local, mas depois, dentro desse grau de liberdade não tem importância nenhuma porque não existe liberdade democrática por parte desses poderes, é uma pura autocracia, põe e dispõe e nem sequer se lembram de perguntar” (E7).</p> <p>“Infelizmente não tem tanto [...] como é o seu potencial [...] o CG tem de se afirmar e isso faz parte de um processo de crescimento que ainda não atingimos, mas o CG é precisamente o órgão onde a autonomia da escola se torna mais significativa [...] Todos os interesses locais da escola estão representados e portanto se o CG se afirmar pela qualidade do seu trabalho, naturalmente estará melhor colocado para, face à tutela, afirmar a necessidade da autonomia da escola e isso tem de ser pela qualidade do seu trabalho” (E8).</p> <p>“É importante haver um órgão na escola com este grau de autonomia face ao poder central e com esta abertura à comunidade, apesar da responsabilidade” (E9).</p>
Autonomia Necessária	<p>“Há constrangimentos que estão ligados aquilo que são competências do conselho geral quando aprova ou manda uma recomendação sobre o projeto educativo, mas para a execução desse projeto educativo, são necessários, vamos imaginar, um X número de assistentes operacionais, um X de números de horas de trabalho, também dos diversos professores em apoios e outros. Mas depois, a própria tutela por várias inerências não nos dá esses recursos, pode colocar em causa a execução de alguns desses pontos do projeto educativo ou dessas metas e, portanto, essas questões são realmente importantes porque o conselho geral não decide em termos de recursos” (E1).</p> <p>“[...] fala-se das linhas estratégicas que é importante, as questões que podem presidir a organização de horários, mas depois se esses horários estão dependentes dos tais recursos de alguma forma aqui a limitação dessa autonomia, que está perfeitamente posta em causa” (E1).</p> <p>“Se queremos falar em verdadeira autonomia também devíamos falar ao nível do orçamento e das fontes de receita e, portanto, se estamos limitados a esse nível também dificilmente uma autonomia eficaz se consegue [...] no fundo não é, quanto a mim o bastante para considerarmos aqui que existe uma mais-valia em termos deste desempenho da autonomia deste órgão ou dos outros órgãos” (E1).</p> <p>Uma das coisas que eu acho que é pena a escola não ter autonomia é termos professores contratados de grande valor e não há autonomia para o Diretor dizer [...] este professor quer ficar cá, desenvolveu um bom trabalho e nós temos todo o interesse em mantê-lo aqui na escola. Portanto sai aquele professor, vem outro” (E4).</p> <p>“O número de alunos por turma, por exemplo, nem todas as turmas deviam ter o mesmo número de alunos. A escola devia ter autonomia para decidir a esse nível. Devia ter autonomia por exemplo para dar algumas horas aos professores para ajudar os alunos, fazer salas de estudo a sério e a escola não tem autonomia para isso. As horas são todas limitadas, o número de alunos por turma tem de ir aos 30, quer sejam turmas problemáticas, quer não sejam” (E4).</p> <p>“Ao nível dos cursos profissionais e dos vocacionais [...] alguma autonomia, pois os contextos são diferentes e se calhar já poderiam precisar de menos horas de teórica e de mais prática, podendo haver maior gestão de currículo e mais autonomia pedagógica” (E4).</p>



Descentralização Percecionada	<p>“Muito embora existam alguns, a questão da avaliação do diretor por exemplo, a questão da aprovação das férias por exemplo do diretor, as questões que têm a ver com o recurso ao nível dos processos disciplinares” (E1).</p> <p>“Reflete um bocadinho. Houve aqui, há uns anos atrás com o fim das direções regionais, houve uma passagem de alguns poderes, a descentralização de algumas coisas, pouquíssimas, muito poucas mesmo para os CG. As férias do diretor eram decididas pelo diretor regional e passaram a ser decididas pelo presidente do CG ou pelo CG, depois temos uma outra situação, por exemplo, a questão da resolução dos recursos da avaliação de desempenho do docente ou eventualmente recursos ligados a questões disciplinares de alunos. Portanto são pelo menos três casos em que a tutela passou para o CG algumas decisões, mas são muito poucas” (E2).</p> <p>“A escola está muito centrada no poder central [...] o CG também sente que o papel que tem é um papel praticamente administrativo, com uma autonomia simbólica” (E4).</p> <p>“Quando as coisas são decretadas muitas vezes são decretadas porque a opinião pública vai nesse sentido” (E6).</p> <p>“Não sei se o CG trouxe mais alguma coisa relativamente às assembleias de escola [...] há algumas competências que foram transferidas para este órgão, nomeadamente a avaliação dos diretores [...] há outras coisas que hoje são decididas a nível local, no CG, que antes eram decididas só pela tutela, a questão os recursos dos procedimentos disciplinares dos alunos. No entanto, não retira no fundamental aquilo que ainda são as competências de um Estado centralista que nós temos relativamente às escolas. Naturalmente há muita matéria em que o Estado não tem cedido, mesmo nesta transferência de competências do Ministério da Educação para o município. Isso ainda é notório” (E8).</p>
Descentralização Necessária	<p>“[...] isso não é o essencial daquilo que se possa considerar questões que são fundamentais em termos da passagem de centralização de algumas dessas competências. Portanto mais que elas continuam, as principais competências, em termos de recursos tanto materiais como outros, sempre na posse da tutela ou neste caso da câmara municipal” (E1).</p>

Anexo 8

Guião de Entrevista Semiestruturada aos elementos do Conselho Geral do Agrupamento de Escolas de S. João do Estoril

Anexo 8 - Guião de Entrevista Semiestruturada aos elementos do Conselho Geral do Agrupamento de Escolas de S. João do Estoril

Legitimação da Entrevista

Antes de começar a responder às questões, agradeço-lhe a disponibilidade em colaborar neste estudo. Os objetivos do mesmo estão identificados em cima.

Os dados recolhidos serão alvo de uma análise com fins meramente académicos (tese de Mestrado em Administração Pública), estando desde já garantida a confidencialidade dos mesmos.

1. Identificação do Entrevistado

- 1.1. Nome:
- 1.2. Profissão:
- 1.3. Habilitações Literárias:
- 1.4. Idade:
- 1.5. Grupo de interesse que representa:
- 1.6. Experiência no Conselho Geral (nº de anos):

2. O papel do Conselho Geral, no âmbito do novo modelo de administração escolar

- 2.1. No seu entender, qual é importância do CG para a vida do agrupamento e para a comunidade educativa?
- 2.2. O que o levou a integrar o Conselho Geral do AESJE?

3. Princípios e processos de governança

3.1. Representatividade

- 3.1.1. Em que medida é importante o seu “grupo de interesse” estar representado neste conselho?
- 3.1.2. Face ao número de representantes por “grupo de interesse”, considera que está salvaguardado o fator equilíbrio? Em que medida?
- 3.1.3. Se considera não existir equilíbrio, qual seria a situação ideal?

- 3.1.4. Os representados utilizam o representante como interlocutor para levar questões do seu interesse ao Conselho geral? Com que frequência?
- 3.1.5. Na sua perspetiva, quando os “conselheiros” se pronunciam, dão a entender que o fazem em representação de outros ou em representação deles próprios?

3.2. Participação e Tomada de Decisão

(um dos objetivos do PEA passa pela participação e a cooperação de todos os elementos da comunidade na vida do agrupamento)

- 3.2.1. Sente que o CG é um espaço aberto a quem quiser participar? Todas as intervenções têm o mesmo peso? Há sempre espaço para a troca de ideias? (existe paridade em termos de participação e autoridade?)
- 3.2.2. Muda-se de opinião / posição sobre uma matéria no decorrer das “deliberações”? Que fatores conduzem a essa construção da opinião (caso exista)?
- 3.2.3. Os participantes estão suficientemente envolvidos com as matérias e assuntos a debater?
- 3.2.4. Pela análise que fiz das atas do CG, a maior parte das tomadas de decisão são por unanimidade. Com tantos atores e interesses distintos presentes nas tomadas de decisão, como se constroem os consensos?

3.3. Fluxo de Informação

- 3.3.1. Sente que existe a preocupação por parte dos outros órgãos de gestão no sentido de lhe fazer chegar a informação que necessita?
- 3.3.2. Qual o nível de conhecimento dos elementos do Conselho Geral sobre as matérias em discussão? Existe paridade (equidade) em termos de conhecimento?
- 3.3.3. Sente-se suficientemente informado sobre as atividades do agrupamento, para que possa assumir convictamente e em consciência as suas posições?
- 3.3.4. De que forma é que a informação é comunicada e se isso acontece atempadamente?
- 3.3.5. Há da sua parte uma procura ativa de informação?
- 3.3.6. Com base no que pode observar nas reuniões do CG, por parte dos restantes membros também existe essa procura ativa de informação?

- 3.3.7. Que canais de comunicação e informação existem e são utilizados entre os membros do Conselho Geral? E entre os membros do Conselho Geral e os seus representados?
- 3.3.8. Que constrangimentos existem em termos de comunicação e que estratégia propõe para ultrapassá-los?
- 3.3.9. O que se tem feito para garantir o acesso do público à informação emanada do Conselho Geral?

3.4. Educação para a Cidadania

(Nas atas do CG há algumas referências ao pouco envolvimento das associações de pais e associação de estudantes.)

- 3.4.1. O que se tem feito no sentido de uma maior mobilização e envolvimento da comunidade educativa?
- 3.4.2. Quais os fatores que, na sua opinião, afetam a decisão dos particulares em participar mais ativamente na vida do Agrupamento?
- 3.4.3. Quais as condições necessárias para uma cidadania mais ativa (maior participação e envolvimento da comunidade)?

3.5. Prestação de contas

- 3.5.1. Há uma cultura de responsabilização e prestação de contas à comunidade educativa? Como é implementada? (quais os mecanismos de controlo e regulação utilizados?)
- 3.5.2. Como é que as questões são apresentadas pelos outros órgãos de gestão e áreas específicas? Existe transparência nos processos?
- 3.5.3. Como é que as decisões que resultam destes processos (de governança) se traduzem na realidade? Por outro lado, como é que os conselheiros (*stakeholders*) monitorizam a implementação das suas decisões?

3.6. Sinergias e Parcerias

- 3.6.1. Qual o envolvimento que, no seu entender, os elementos do CG têm nos projetos e atividades do agrupamento?
- 3.6.2. Quais as contribuições do CG que constituam mais-valias em termos de colaboração e sinergias (organização de eventos, disponibilização de recursos físicos, financeiros e materiais)?

3.7. Articulação entre órgãos de gestão do Agrupamento e outros organismos da rede educativa

- 3.7.1. No seu entender, como é que funciona, em termos de eficácia, a articulação do CG com os outros órgãos de gestão do agrupamento (Conselho Pedagógico, Diretor e Conselho Administrativo)?
- 3.7.2. Como se faz a articulação entre as decisões tomadas em sede do Conselho Geral e a Administração Educativa?
- 3.7.3. Qual a intervenção do diretor na dinâmica do CG? Influencia as tomadas de decisão (mesmo sem direito de voto)? Qual a sua contribuição para a construção de consensos, imparcialidade, negociação gestão de conflitos?
- 3.7.4. O que pensa sobre a intervenção do Presidente do CG (em termos de mediação, construção de consensos, imparcialidade, negociação, capacidade de gerir conflitos)?
- 3.7.5. No âmbito da sua ação no CG, o que pensa sobre a relação institucional entre Diretor do Agrupamento e o Presidente do CG.
- 3.7.6. Os presidentes dos conselhos gerais das escolas reúnem a nível local e nacional? Se não reúnem em que sentido o deveriam fazer?

3.8. Avaliação de desempenho

- 3.8.1. Existe um processo formal de avaliação de desempenho do Conselho Geral? Como funciona?

3.9. Governança interna

- 3.9.1. Em que medida a existência de um Regimento do Conselho Geral é importante para a dinâmica e o funcionamento do órgão?

4. Autonomia e Descentralização

- 4.1. A participação nas tomadas de decisão do Agrupamento, através da figura do CG, é sinónimo de maior autonomia face ao poder central?
- 4.2. Qual o papel do CG no âmbito de uma eventual descentralização de poderes?

Anexo 9
Composição Legal do CG

Anexo 9 - Composição Legal do CG

O Decreto-Lei nº 75/2008 consigna que o CG conta na sua constituição com representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos (no caso do secundário), do poder autárquico (câmaras e juntas de freguesia) e representantes da comunidade local, nomeadamente de instituições, organizações e atividades económicas, sociais, culturais e científicas. Sublinhe-se que é permitida a participação do diretor nas reuniões do CG, contudo sem direito a voto (art.º 12).

No que diz respeito à constituição do CG, esta é idêntica à da assembleia de escola criada por intermédio do Decreto-Lei nº115-A/98, referido anteriormente neste estudo, sendo, no entanto, de assinalar “uma diferença que reside no facto de o CG ter de contar obrigatoriamente com representantes da comunidade local, designadamente, instituições, organizações e atividades de carácter económico, social, cultural e científico” (Teixeira, 2012, p. 35).

Anexo 10
Competências do CG

Anexo 10 - Competências do CG

Ao CG compete a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola ou agrupamento de escolas (regulamento interno - RI), as decisões estratégicas e de planeamento (projeto educativo -PEA, plano de atividades - PAA) e o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de atividades). Ao CG compete também eleger, avaliar e destituir (se for caso disso) o Diretor, definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento e aprovar o relatório de contas de gerência (RCG), definir as linhas orientadoras do planeamento e execução pelo Diretor das atividades no âmbito da ação social escolar (ASE), apreciar os resultados do processo de autoavaliação e pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários. Cabe ao CG eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros, à exceção dos representantes dos alunos (art.º 13 do Decreto-Lei n.º 75).

Anexo 11
Processo de Eleição do CG

Anexo 11 - Processo de Eleição do CG

Importa esclarecer que, segundo o Decreto-Lei 75/2008, “os representantes dos alunos, do pessoal docente e do pessoal não docente no CG são eleitos separadamente pelos respetivos corpos” (art.º 14.º, n.º 1) e que, particularmente os representantes dos professores candidatam-se a essa eleição, apresentando-se em listas separadas. Por outro lado, essas listas devem conter a indicação dos candidatos a membros efetivos, em número igual ao dos respetivos representantes no CG, concretamente sete, bem como dos candidatos a membros suplentes (n.ºs 1 e 2 do art.º 15.º). As listas do pessoal docente, conforme consigna o Decreto-Lei n.º 75/2008 (art.º 15.º, 3, 4), devem assegurar, em termos a definir no Regulamento Interno do agrupamento de escolas, a representação adequada dos diferentes níveis e ciclos de ensino, sendo que a conversão dos votos em mandatos faz -se de acordo com o método de representação proporcional da média mais alta de Hondt ³⁰.

O Decreto-Lei 75/2008 (art.º 14.º) consigna que os representantes dos pais e encarregados de educação são eleitos em assembleia geral de pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nos termos a definir no respetivo regulamento interno (ponto 2).

No que diz respeito aos representantes do município, estes são designados pela câmara municipal, podendo esta delegar tal competência nas juntas de freguesia (ponto 3).

Finalmente, os representantes da comunidade local, quer se trate de individualidades ou representantes de atividades de carácter económico, social, cultural e científico, são cooptados pelos demais membros do CG nos termos do regulamento interno (ponto 4).

Para garantir a equidade em termos de participação a todos os interessados, o normativo 75/2008 estipula por um lado que nenhum dos corpos ou grupos representados

³⁰ O método D'Hondt, também conhecido como método dos quocientes ou método da média mais alta. D'Hondt é um método para alocar a distribuição de deputados e outros representantes eleitos na composição de órgãos de natureza colegial. O método tem o nome do jurista belga que o inventou, Victor D'Hondt. O método consiste numa fórmula matemática, ou algoritmo, destinada a calcular a distribuição dos mandatos pelas listas concorrentes, em que cada mandato é sucessivamente alocado à lista cujo número total de votos dividido pelos números inteiros sucessivos, começando na unidade (isto é, no número 1) seja maior. O processo de divisão prossegue até se esgotarem todos os mandatos e todas as possibilidades de aparecerem quocientes iguais aos quais ainda caiba um mandato. Em caso de igualdade em qualquer quociente, o mandato é atribuído à lista menos votada.

https://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9todo_D'Hondt (acesso em 16/05/2016)

pode assumir por si mesmo a maioria dos lugares no CG e, por outro lado, que a todos os interessados, salvaguardadas algumas regras, será permitida a participação. Estipula-se também que são os estabelecimentos de ensino que determinam a composição deste órgão, indo de encontro à orientação emanada do parecer de Barroso (2008, p. 5) que recomendava que a distribuição dos representantes devia “respeitar as dinâmicas e especificidades locais e a autonomia da própria organização”.

Anexo 12
Competências do Diretor

Anexo 12 - Competências do Diretor

Com vista ao reforço de autonomia e da liderança na escola entende-se também necessário conferir uma maior capacidade interventiva e autoridade ao diretor, órgão de gestão e administração criado para desenvolver o projeto educativo de escola, em articulação com o Conselho Pedagógico (CP), e executar a nível local as medidas da política educativa (Lima, 2008). Para além da gestão administrativa e financeira da escola ou agrupamento de escolas, é também atribuída ao diretor a gestão pedagógica, acumulando, como consequência, a presidência do CP. Ao diretor poderão ser imputadas responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição.

De acordo com o artigo 20º do Decreto-Lei 75/2008, cabe também ao diretor submeter à aprovação do CG o projeto educativo elaborado pelo CP e eventuais alterações ao regulamento interno, submeter os planos anual e plurianual de atividades, assim como o relatório anual de atividades. Sem prejuízo de outras competências, compete especialmente ao diretor a definição do regime de funcionamento da escola ou agrupamento de escolas, a elaboração do projeto de orçamento, tendo em consideração as linhas orientadoras do CG, a supervisão na constituição de turmas e na elaboração dos horários e a distribuição do serviço docente e não docente.

O diretor é assim um órgão unipessoal com condições para assumir a liderança da escola, mas depende do CG que é composto por elementos da escola e da comunidade, para aprovação das regras fundamentais e das decisões estratégicas, assim como, para o planeamento, acompanhamento e fiscalização da sua concretização. Segundo Teixeira (2012) o diretor terá que apresentar contas perante uma comunidade educativa que poderá ser mais participativa e interventiva, através da ação dos seus representantes no CG. Ao diretor compete assegurar, no quadro de uma gestão participada, a mediação entre lógicas e interesses diferentes, tendo em vista alcançar um compromisso quanto à natureza e organização do “bem comum educativo que a escola deve garantir aos seus alunos” (Barroso 2007, p.2).

Anexo 13
Constituição Atual do CG

Anexo 13 - Constituição atual do CG

Presidente do CG
Diretor do Agrupamento
7 Representantes do Pessoal Docente
2 Representantes do Pessoal Não Docente
2 Representantes dos Alunos
3 Representantes do Município
4 Representantes de Pais e Encarregados de Educação
3 Representantes da Comunidade Local

Anexo 14
Competências do CP

Anexo 14 - Competências do CP

O Conselho Pedagógico, segundo o Decreto-Lei n.º 75/2008 (art.º 31.º), “é o órgão de coordenação, supervisão pedagógica e orientação educativa” das escolas ou agrupamentos de escolas, tendo como competências (art.º 33.º), entre outras: “a) elaborar a proposta de projeto educativo a submeter pelo diretor ao CG; b) apresentar propostas para a elaboração do regulamento interno e dos planos anual e plurianual de atividades e emitir pareceres sobre os respetivos projetos”. Compete a este órgão “apresentar propostas e emitir parecer sobre a elaboração do plano de formação do pessoal docente e não docente”, “definir os critérios gerais nos domínios da informação da orientação escolar e vocacional e do acompanhamento pedagógico e da avaliação dos alunos”. São ainda atribuições do CP: “propor aos órgãos competentes a criação de áreas disciplinares ou disciplinas de conteúdo regional e local, bem como as respetivas estruturas programáticas”; “definir princípios gerais nos domínios da articulação e diversificação curricular, dos apoios e complementos educativos e das modalidades especiais de educação escolar”; “adotar os manuais escolares, ouvidos os departamentos curriculares”; “promover e apoiar iniciativas de natureza formativa e cultural”; “definir os critérios gerais a que deve obedecer a elaboração dos horários”; “definir os requisitos para a contratação de pessoal docente e não docente, de acordo com o disposto na legislação aplicável” (art.º 33.º).

Anexo 15

**Assuntos tratados nas reuniões do CG (Atas das reuniões do CG no período decorrente
entre 19 de fevereiro de 2013 e 27 de julho de 2015).**

Anexo 15 - Assuntos tratados nas reuniões do CG (Atas das reuniões do CG no período decorrente entre 19 de fevereiro de 2013 e 27 de julho de 2015).

Assunto	Número de reuniões
PAA	5
RIA	9
Orientações para a apresentação do RCG do ano anterior e para o orçamento do ano em curso.	2
PEA	6
Critérios de organização de horários (alunos e professores)	6
Aprovação do mapa de férias do diretor	2
Medida disciplinar – recurso de encarregado de educação	3
Louvor a alunos que participaram num projeto / atividade	2
Mobilidade Interna pessoal não docente	1
Recursos Humanos (professores, assistentes técnicos e operacionais)	2
Tomada de posse dos novos conselheiros	1
Apresentação do RCG do ano anterior e proposta de orçamento para o ano em curso	2
Substituição de conselheiros cooptados	1
Gestão da plataforma informática do CG	1
Questões de segurança e qualidade alimentar	3
Sala UAAM – Educação Especial	1
Atividades Extracurriculares (AEC)	1
Abertura do ano escolar	1
Integração de alunos com diabetes	2
Avaliação do Diretor	2
ASE (manuais escolares, auxílios económicos,...)	1
Processo de recondução do Diretor do agrupamento	2
Informações sobre a Inspeção da IGEC	1
Substituição de representante dos alunos por atingir limite de faltas injustificadas, com base no Regimento do CG	1
Atividades da CMC	1
Parquímetros	2
Regulamento Eleitoral - Aprovação	1

Anexo 16
Regimento do CG
(art.º 4)

Anexo 16 - Regimento do CG (art.º 4)

O Regimento do CG³¹ do AESJE consigna que “ o aviso convocatório é efetuado pelo Presidente através de comunicação escrita, com antecedência mínima de quarenta e oito horas úteis através de e-mail e documento em suporte de papel a afixar nos placards das escolas para esse efeito” (art.º 4, ponto 6, alínea a).

O mesmo documento consigna que “ a convocatória deverá conter indicação exata e rigorosa do dia, hora e local da reunião e da respetiva ordem do dia” (art.º 4, ponto 6, alínea b).

³¹ A versão integral do Regimento do CG encontra-se em ficheiro PDF, para consulta, nos CD's que acompanham esta dissertação.

Anexo 17
Instrumentos de Prestação de Contas

Anexo 17 – Instrumentos de Prestação de Contas

A prestação de contas no CG faz-se de diversas formas e utiliza diferentes instrumentos. Sublinhe-se que estes instrumentos se encontram consignados na lei (Decreto Lei 75/2008, art.º 9.º), nomeadamente o PEA, o RI e o PAA.

O PEA é o documento que consagra a orientação educativa do agrupamento, para um período de 3 anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento se propõe cumprir a sua função educativa. A proposta do PEA é elaborada pelo CP (artigo 33.º) e submetida pelo Diretor à aprovação do CG (artigo 20.º).

O RI é o documento que define o regime de funcionamento do agrupamento de escolas, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços administrativos, técnicos e técnico -pedagógicos, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar. Compete ao CP apresentar propostas para elaboração do RI, incluindo alterações. Ouvido o CP, o diretor, que é por inerência do seu cargo presidente desse órgão, vai submeter essas propostas à aprovação do CG (artigo 20.º).

O PAA diz respeito ao conjunto de documentos de planeamento, que definem, em função do PEA, os objetivos, as formas de organização e de programação das atividades e que procedem à identificação dos recursos necessários à sua execução. Compete ao CP (artigo 33.º) apresentar propostas para a elaboração do PAA e emitir pareceres sobre os respetivos projetos. Depois de ouvido o CP, compete ao Diretor submeter o PAA à aprovação do CG (artigo 20.º).

Por outro lado, para efeitos de prestação de contas, de acordo com o Decreto-Lei 75/2008 (art.º 9.º, 2), constituem ainda instrumentos de autonomia dos agrupamentos de escolas o relatório anual de atividades (RAA), o projeto de orçamento anual (POA), a conta de gerência (CGE) e o relatório de autoavaliação (RAAV)

O RAA é o documento onde se apresentam as atividades efetivamente realizadas pelo agrupamento de escolas num determinado período e onde se identificam os recursos utilizados. Depois de ouvido o CP, este documento é submetido pelo Diretor ao CG (art.º 20.º,

1) ou por alguém a quem este delegue essa responsabilidade, normalmente a coordenação de projetos do agrupamento (CPA).

O POA é o documento em que se apresenta uma previsão, de forma discriminada, para um determinado ano económico, das receitas a obter e das despesas a realizar pelo agrupamento de escolas. A elaboração deste documento é da responsabilidade do CA, sendo submetido à aprovação do diretor (art.º 20.º), em conformidade com as orientações emanadas do CG (art.º 38.º).

A CGE é o documento que estabelece a relação entre as receitas obtidas e as despesas realizadas pelo agrupamento de escolas. A elaboração deste documento compete ao CA, órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do agrupamento (art.º 38.º), que o irá submeter à aprovação do CG.

O RAAV é um documento mais globalizante, que avalia o nível de concretização dos objetivos fixados no PEA, avalia as atividades realizadas no agrupamento de escolas, assim como a organização e a gestão deste, no que diz respeito aos resultados escolares e à prestação do serviço educativo. Compete ao CG apreciar os resultados do processo de autoavaliação. (art.º 13.º).

Anexo 18
Competências do CA

Anexo 18 - Competências do CA

De acordo com o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, o Conselho Administrativo é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira das escolas ou agrupamentos de escolas. A este órgão compete aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras do CG e elaborar o relatório de contas de gerência. A autorização de despesas e o respetivo pagamento, a fiscalização da cobrança de receitas e a verificação dos aspetos legais no âmbito da gestão financeira constituem outras competências do CA.

Anexo 19
Articulação entre CG's?

Anexo 19 - Articulação entre CG's?

O preâmbulo do Decreto-Lei 75/2008 deixa transparecer a ideia de que, entre outros propósitos, a criação do CG visa o reforço da autonomia das escolas face à administração central, sendo o CG um dos agentes dessa mesma autonomia.

Esta dissertação assenta num estudo de caso e nesse sentido deixa transparecer uma visão mais confinada da realidade. Consideramos assim importante apurar, numa perspetiva mais macro, quais as *démarches* que os CG's têm encetado, fora de portas, com vista a uma eventual mobilização de esforços, no sentido de reforçar ainda mais essa autonomia. Por outras palavras, importa no âmbito da articulação entre parceiros, perceber se os diversos CG's de escolas ou agrupamentos de escolas (ou os seus representantes) reúnem entre si e as circunstâncias em que eventualmente o fazem.

A conclusão é que não. Os CG's de facto não reúnem entre si. Todos os entrevistados assumem esse eventual constrangimento. Seria importante, volvidos oito anos sobre o início do processo que, principalmente agora, pelo menos os presidentes dos CG's reunissem para refletir sobre as suas próprias experiências (E1, comunicação pessoal. 2015, novembro 4) reflexão essa que poderia resultar em “novas ideias e mais-valias para as escolas” (E3, comunicação pessoal. 2015, novembro 13).

Existe a perceção de que os presidentes dos CG's trabalham muito isolados, muito restringidos à sua própria realidade escolar. Assim como os diretores das escolas reúnem a nível local, regional e nacional, faria também sentido os CG's reunirem entre si, até para se ter um melhor entendimento sobre o que se passa em diferentes contextos (E2, comunicação pessoal. 2015, novembro 11). Por outro lado, esta partilha de experiência poderia também contribuir para reforçar a participação das comunidades na vida escola e, sobretudo, permitir ganhar conhecimento, ter informação disponível que potenciase a melhoria da atuação do CG, no seio de um processo que ainda está em maturação. Naquilo que podemos considerar como uma espécie de *benchmarking*, E8 sublinha a necessidade de uma maior articulação entre CG's com vista à aprendizagem de boas práticas e à produção de *imputs* para os próprios agrupamentos que permitam melhorar a gestão das escolas e constituam por si só um elemento dinamizador da governança pública.

Anexo 20

O Papel do Presidente e do Diretor na dinâmica do CG

Anexo 20 – O Papel do Presidente e do Diretor na dinâmica do CG

O Presidente do CG

O Presidente do CG, já com muitos anos de experiência, é apontado por alguns entrevistados como um dos principais fatores para o CG, objeto de análise, funcionar tão bem. É considerado sobretudo um mediador das relações institucionais e ao mesmo tempo um facilitador do processo deliberativo. Prepara as reuniões enviando previamente a informação a todos os intervenientes. Lança a ordem de trabalhos e transmite as informações prévias. Modera as deliberações em termos de gestão do tempo e matérias a discutir, sem excesso de formalismos. Dá oportunidade a todos de se expressar, embora sem deixar muito espaço de manobra para as intervenções se afastarem da ordem de trabalhos, no sentido de se garantir o cumprimento do plano da reunião.

Apesar de formalmente ter um duplo papel, representar os professores e presidir o CG, ele assume essencialmente a função de Presidente do CG, distanciando-se do papel de professor e mantendo um nível elevado de imparcialidade. Nesse sentido, costuma inclusivamente reservar a sua opinião para o fim, depois de todos terem sido ouvidos, não tanto com o objetivo de influenciar, mas essencialmente para aproveitar para fazer o ponto da situação.

O Presidente do CG é apontado como uma figura central na dinâmica do órgão, pela capacidade de mediar o processo deliberativo com sensatez e por evidenciar sempre uma preocupação em prevenir conflitos e construir consensos.

O Diretor

Se ao Presidente do CG é conferido um papel central na dinâmica do CG, na perspetiva dos nossos entrevistados, a figura do diretor é também uma peça fundamental em todo este processo, mesmo sem direito a voto.

Tal como já foi referido anteriormente, o diretor presta contas ao CG de toda a vida do agrupamento, sendo ele que garante que o PEA está a ser cumprido. Ao mesmo tempo, o diretor é o executor das decisões do CG. Por inerência das suas funções, uma vez que preside o CP, o CA e a Direção do agrupamento, todas as decisões que são tomadas nestes órgãos têm

de passar de e para com o diretor. Por outro lado, o diretor é também o executor das decisões que emanam da tutela.

O CG, na qualidade de órgão deliberativo, limita-se a aprovar as regras e as políticas numa perspetiva mais alargada, mas não tem responsabilidade direta na condução quotidiana do agrupamento, cabendo essa tarefa ao diretor e à sua equipa da direção. No entanto, o CG não consegue desempenhar o seu papel se não tiver a perceção da realidade do agrupamento, sendo que é sobretudo o diretor que lhe transmite esse conhecimento. Na perceção da maioria dos entrevistados, o diretor, sendo o elo comum a todos os órgãos de gestão do agrupamento e à própria administração educativa, acaba por ter uma relação mais estreita e um conhecimento mais próximo da realidade do agrupamento, o que lhe permite ter uma visão global dessa mesma realidade. Nesse sentido o papel do diretor é considerado muito importante na medida em que leva essa perspetiva macro do agrupamento ao CG, que está “muito compartimentado em nichos” (E7, comunicação pessoal. 2016, janeiro 11), onde cada representante tem, na maior parte das vezes, uma visão micro da sua própria realidade. Essa perspetiva muitas vezes redutora dos atores que compõem o CG é complementada com a intervenção do diretor, contribuindo para um maior esclarecimento e para que estes possam tomar as suas decisões em consciência. Esse esclarecimento que resulta da ação do diretor acaba, na opinião dos nossos entrevistados, por ser também um contributo importante para a construção dos consensos e inclusivamente para a mudança do sentido de voto que conduz a esses mesmos consensos. A esse propósito, E2 (comunicação pessoal. 2015, novembro 11) refere que o Diretor acaba por exercer, mesmo não tendo essa intenção, “uma certa magistratura de influência nas decisões que o CG toma”.

Por outro lado, E7 (comunicação pessoal. 2016, janeiro 11) sublinha uma certa reciprocidade na relação entre órgãos, na medida em que é muitas vezes esse conhecimento particular que os conselheiros têm da realidade das escolas que permite dar ao diretor perceções que ele não tinha e que constituem um contributo importante para este melhorar a sua intervenção, em termos globais. E7 (comunicação pessoal. 2016, janeiro 11) acrescenta que é também essa predisposição e abertura do diretor para receber informação do CG e não se limitar a informar ou a querer ver aprovadas determinadas medidas que contribui para o bom funcionamento deste órgão.