

DA TERRITORIALIZAÇÃO DA DECISÃO EM EDUCAÇÃO: OS MANDATOS ATRIBUÍDOS AOS PROFESSORES DO 1º CEB

Lisete Almeida¹, Carlinda Leite, Preciosa Fernandes
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação – Universidade do Porto
lisetealmeida25@gmail.com, carlinda@fpce.up.pt, preciosa@fpce.up.pt

Resumo

Como tem sido sustentado, a reforma educativa dos anos 80, dando novo ímpeto à transferência de poder do centro para o local, gerou movimentos de descentralização que configuraram uma menor dependência do Estado e uma maior oportunidade, mas também uma maior exigência, de, localmente, a escola e os professores poderem tomar decisões contextualizadas às situações, aos problemas e às possibilidades com que convivem.

No quadro desta descentralização, a interação quotidiana entre as escolas e as comunidades locais em que se inserem, e à qual se acresce a progressiva intervenção autárquica, constitui uma realidade que não pode ser ignorada. Esta realidade exige à instituição escolar uma actuação cada vez mais articulada com todos os agentes locais e exige que o trabalho docente não fique confinado ao espaço de sala de aula, aos conteúdos e saberes disciplinares, nem tão pouco aos muros da escola. Com efeito, no quadro dos princípios da territorialização da educação, novos mandatos são atribuídos aos professores.

Na presente comunicação é nossa intenção reflectir sobre esses novos mandatos atribuídos aos professores, focando-nos no 1º ciclo do ensino básico, trazendo ao debate possibilidades e constrangimentos que os agrupamentos, enquanto formas de governação partilhada, oferecem a este grupo profissional docente.

1. Introdução

A presente comunicação insere-se no âmbito de um trabalho de doutoramento que tem como objecto de estudo a governação das escolas, enquanto agrupamentos verticais, e o lugar que nela ocupam as escolas do 1º CEB. Pretendemos, nessa investigação, através de um *estudo de caso* de um agrupamento vertical de escolas do Porto compreender o nível de participação dos professores do 1º ciclo nas tomadas de decisão educacionais e curriculares, no quadro de uma política de territorialização da educação.

Com efeito, a política de descentralização e de territorialização da educação em Portugal, iniciada no final da década de oitenta, do século XX, incrementou-se durante toda a década de noventa, com a implementação do regime de autonomia das escolas (Decreto-lei n.º 115-A/98, de 04 de Maio) e consolidou-se na transição para o século XXI, com a reorganização das escolas em agrupamentos e, mais recentemente, com a redefinição do regime de autonomia (Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril). Vivemos, de facto, nestes dez anos do século XXI, um tempo em que o discurso sobre o poder de decisão está a transitar do centro para o local, ainda que, na prática, sob a regulação constante do Estado. Apesar disso, foram-se desenhando novos

desafios para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, e fazendo emergir novas dinâmicas locais.

No enquadramento destas políticas educativas, procuramos, no âmbito desta comunicação, reflectir, num primeiro momento, sobre o processo de descentralização e de territorialização da educação, evidenciando os papéis que, nesse contexto, são atribuídos pela administração central ao poder local. Tendo este cenário de fundo, situamos o processo de constituição dos agrupamentos verticais de escolas e problematizamos os mandatos que são atribuídos às escolas do primeiro dos três ciclos do ensino básico, bem como os novos papéis que se esperam dos professores deste nível de ensino. Finalmente tecemos algumas considerações sobre possibilidades e constrangimentos que os agrupamentos oferecem ao 1º ciclo do ensino básico e aos professores deste nível de ensino.

2. O processo de descentralização e de territorialização da educação – papéis atribuídos pela administração central ao poder local

Como já atrás referimos, no final da primeira metade da década de 80 assistimos à publicação de documentos legais que visam uma descentralização político-administrativa da educação, através da transferência de responsabilidades para as autarquias locais. Em 1984 é publicada legislação que atribui aos governos locais competências em matéria escolar e de que são exemplo: o Decreto-lei n.º 77/84, de 8 de Março, que define as competências municipais em relação a investimento público incluindo a matéria de educação e ensino; o Decreto-lei n.º 100/84, de 29 de Março, que determina a intervenção das autarquias locais nos domínios da educação e do ensino; o Decreto-lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, que transfere para os municípios competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares; o Decreto-lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro, que regula a transferência para os municípios de novas competências em matéria de acção social escolar no domínio dos refeitórios, de alojamento e de auxílios económicos.

Estas medidas inserem-se no âmbito de uma política de maior abertura das escolas à participação local, nomeadamente, às famílias, aos municípios e a outras instituições do meio onde se inserem, tendo esta ideia a sua expressão com a publicação, em 1986, da Lei de Bases do Sistema Educativo² (LBSE), nomeadamente ao apontar para a territorialização da educação e ao colocar a escola num lugar central da gestão educacional, de modo a potenciar as tomadas de decisão ao nível local no sentido de proporcionar um melhor governo das escolas que tenha em vista a diminuição do insucesso e do abandono escolares. No texto dessa LBSE, ao Estado é atribuída a responsabilidade na promoção da democratização do ensino garantindo o direito a

uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares (art. 2º). Relativamente aos princípios organizativos (art. 3º), a LBSE salienta a grande importância atribuída à participação na educação e na gestão das escolas, integrando todos os intervenientes no processo educacional, em especial os alunos, os docentes e as famílias. Na administração do sistema educativo, apela esta mesma lei ao respeito pelas regras de democraticidade e de participação, e especifica a administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, numa perspectiva de integração comunitária, referindo que a direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos do ensino básico seja assegurada por órgãos próprios, para os quais são eleitos representantes de professores e pessoal não docente. Esta importância atribuída ao local pela LBSE é reconhecida também por Sousa Fernandes que considera ser este documento legal que “introduz pela primeira vez no ordenamento jurídico português o princípio da participação local na educação” (Fernandes, 2009:33). Para este autor, é a partir desta data que se assiste à inversão de uma forte centralização da política e da administração educativa no Estado até aos anos 70, para uma maior abertura à participação local.

Desde então, e numa perspectiva de territorialização da educação, as políticas educativas têm vindo a deslocar-se no sentido de uma maior “articulação das escolas com as instituições locais, e (de) atribuição de responsabilidades a esses territórios educativos” (Leite, 2005: 16). Com efeito, o processo de territorialização da educação, tendo subjacente a “ideia de valorização do local” (*idem*: 15), tem, entre outras, a finalidade de “contextualizar e localizar as políticas e a acção educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações” (Barroso, 1998: 31). Nesta perspectiva, ao incidir na necessidade de a escola se abrir ao exterior, articulando-se com a comunidade social envolvente, e de reforçar a participação das famílias, os documentos legais têm, simultaneamente, vindo a atribuir à escola pública a função “de prestação de contas (...) relativamente àqueles que serve” (preâmbulo do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril).

Há que realçar que, apesar de os discursos oficiais exprimirem, há mais de duas décadas, a pertinência da territorialização da educação, este processo tem tido avanços lentos e morosos uma vez que pressupõe a existência de autonomia, o que significa “uma menor dependência relativamente a directrizes exteriores mas uma maior dependência em relação ao contexto em que se está inserido e aos objectivos que se desejam alcançar” (Leite, 2005:22) realidade que, por razões culturais e outras, não é fácil materializar. Isto significa, pois, que num processo de territorialização de educação a administração central atribui novos papéis e novas responsabilidades à escola, e aos professores, que, num trabalho implicado com a comunidade onde se insere, mais do que “fazer do local um recurso” o deve assumir como “um parceiro na tomada de decisões” (*ibidem*).

Ou seja, a descentralização da política educacional, entendida como um processo que submete a “tipos de administração pública menos dependentes do estado áreas de actividade até aí submetidas a tipos mais estatizados” (Formosinho, 2005:25), tem subjacente uma maior participação dos cidadãos e instituições locais, o que significa um acréscimo da responsabilização de todos os agentes educativos, e, em sequência, a diminuição da responsabilidade do Estado. Em síntese, nesta orientação da política educacional descentralista os novos parceiros educativos, entre os quais se destacam as autarquias, tornam-se mais influentes e assumem papéis mais interventivos nas tomadas de decisão educacionais. Como sustenta Leite (2005), a descentralização implica “uma maior responsabilização dos actores educativos locais, o que pode significar atribuir-lhes a responsabilidade por questões que, de outro modo, caberiam à administração central” (*idem*:20,21).

É tendo em conta estas ideias, e no quadro das alterações aos modelos de direcção, administração e gestão educacional, introduzidas pelos agrupamentos verticais de escola, que se justifica a abordagem que fazemos no ponto seguinte.

3. A constituição dos agrupamentos verticais de escolas – um enquadramento

A organização das escolas por agrupamentos foi objecto de atenção já no âmbito do processo da Reforma do Sistema Educativo de 1989. A Comissão, criada para elaborar a proposta desta Reforma (CRSE) (1986 e 1988) e delinear o quadro das mudanças a instituir, propôs a constituição de agrupamentos de escolas sob uma direcção única. Relativamente à participação na direcção das escolas propôs também o alargamento a elementos exteriores à instituição, mas implicados na acção educativa. Propôs ainda um ordenamento jurídico sobre direcção e gestão das escolas básicas e secundárias, incluindo a educação pré-escolar, o 1.º ciclo e a educação especial. Para o 1º ciclo, a proposta da CRSE foi no sentido da existência de agrupamentos horizontais com uma direcção única, em que cada escola constituísse um núcleo escolar. Como lembra Barroso (2004), a CRSE deu assim os primeiros sinais para a autonomia das escolas ao considerar inadequados os esquemas de gestão existentes e ao apontar para a necessidade de implementação de políticas descentralizadas.

No que se refere à organização das escolas, em 1996 foi definido o enquadramento legal³ de constituição dos territórios educativos de intervenção prioritária que, tal como o nome indica, obedece a uma lógica de território educativo, no qual se inserem também as escolas do 1º ciclo. Foi neste contexto político-educativo que as escolas e os professores foram chamadas/os a participar no processo de reflexão participada sobre os currículos do ensino básico e que em 1997/98 se iniciou o projecto de Gestão Flexível do Currículo na intenção de apoiar a

construção dos seus processos de autonomia. Para isso, foi proposto a articulação dos projectos educativos e curriculares com a comunidade em que se insere, na intenção de contextualizar o currículo tornando-o mais significativo para as crianças e jovens.

A par destas orientações curriculares, e numa perspectiva de inserção da escola com a comunidade, a 2 de Junho de 1997 há uma reestruturação do processo de autonomia e gestão das escolas, pelo Despacho Normativo n.º 27/97, que lança em regime de experiência os agrupamentos de escola. No quadro desta directriz normativa, a autonomia prende-se com a implementação de “uma escola inserida na comunidade e centro privilegiado de toda a acção educativa”, com o desenvolvimento das “já visíveis dinâmicas locais” e, para a sua materialização efectiva, torna-se imprescindível “a iniciativa da escola e dos seus profissionais, bem como da comunidade educativa” (Preâmbulo). Sendo este o “tom” do discurso normativo, ele não coincide, contudo, com algumas opiniões que sobre ele foram tecidas, como é o caso da opinião de Lima (2004). Na perspectiva deste autor, este despacho foi publicado de forma “relativamente insular e precipitada” (2004:17) e, apesar de admitir “uma certa diversidade de soluções, confere especial protagonismo às direcções regionais de educação a atribui prioridade aos agrupamentos de tipo vertical” (*ibidem*). A par desta posição, Lima lembra que a interpretação do despacho não foi a mesma em todas as direcções regionais de educação, o que levou algumas a “impulsionar a emergência de agrupamentos de um certo tipo, considerado mais adequado a nível regional” (*ibidem*). Assim, os agrupamentos de escolas foram emergindo mais por determinação da administração regional desconcentrada do que pelas dinâmicas locais. No ano seguinte, em 1998, com a publicação do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, a administração central integra o 1º ciclo e os jardins-de-infância como membros de pleno direito numa nova organização de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação. Os agrupamentos constituem, de novo, foco de atenção e são, nesse âmbito, preconizados como “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e de gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum” (art. 5º). A aplicação deste diploma aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo foi prevista que ocorresse, de forma gradual, até ao final do ano lectivo de 1999/2000. Este documento legal previu ainda a vigência, por um ano, de uma comissão executiva instaladora a quem competia instalar os novos órgãos de administração e gestão.

Sendo da competência das Direcções Regionais de Educação a apresentação de propostas de criação de agrupamentos para integração de estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, previa-se que este processo fosse articulado com os órgãos em exercício, nomeadamente os delegados escolares, competindo a coordenação de cada estabelecimento de

educação ou de ensino integrado num agrupamento de escolas a um coordenador, docente dos quadros, em funções no estabelecimento, sendo eleito, por três anos, pela totalidade dos docentes em exercício efectivo de funções no mesmo estabelecimento.

Em 1999, com a publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a ligação entre a escola e a comunidade onde se insere ganha nova ênfase com a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e com a delimitação da intervenção da administração central e da administração local, situação que consolidou os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Neste sentido, de entre as competências atribuídas à autarquia no domínio da educação, destacam-se: i) planear e gerir os equipamentos dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do ensino básico; ii) assegurar os transportes escolares e a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; iii) participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar; iv) apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; v) participar no apoio à educação extra-escolar; vi) gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

A constituição de agrupamentos de escolas volta a ser alvo de atenção dos diplomas legais pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto. Na linha da LBSE, este documento vem procurar “garantir a coerência e a continuidade entre os diferentes ciclos da educação básica” e, ainda, reafirmar “o princípio da escola como centro da vida educativa” (Preâmbulo). Para tal, assume que a iniciativa para a constituição de um agrupamento pertence à comunidade educativa tendo em conta a descentralização, territorialização e a dimensão local da política de educação.

Sendo o processo de constituição de agrupamentos da iniciativa da respectiva comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos interessados e do director regional de educação, a legislação prevê ser necessário um parecer favorável do município. Nesta perspectiva, às escolas e ao pessoal docente e não docente, aos pais e encarregados de educação, às autarquias e a outros agentes locais estava reservado um papel mais participativo e mais interventivo, como conhecedores privilegiados do contexto local, de forma a promover o envolvimento de todos na educação da comunidade onde se inserem. Contudo, como referem Leite e Fernandes (2007:52), “no processo de constituição dos agrupamentos nem sempre participaram todos estes actores educativos”.

Este mesmo decreto regulamentar define as competências dos órgãos da administração central e do poder local, especificamente no que respeita à educação pré-escolar e ao 1º ciclo. Aos primeiros compete assegurar as condições físicas de funcionamento dos órgãos de

administração e gestão do agrupamento e as despesas com pessoal. Relativamente aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico compete ao município assegurar a construção, manutenção e conservação das instalações, o fornecimento do equipamento e material didáctico e, ainda, a prestação dos apoios sócio-educativos, enquanto à junta de freguesia compete fornecer o material de limpeza e de expediente.

Na sequência destas alterações, e focando-nos em questões de ordem pedagógica é aprovado⁴ o Programa de Requalificação Pedagógica do 1º Ciclo que visa: valorizar estas escolas; atribuir aos professores novos meios de trabalho e de acção pedagógica; complementar a acção das autarquias locais. Para tal, é previsto que o poder central desenvolverá acções no âmbito do material pedagógico, da informatização, dos manuais escolares e dos centros de recursos.

No quadro desta política de territorialização da educação, e tendo em vista o ordenamento da rede educativa, o Despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho, regulamenta, definitivamente, a concretização do processo de agrupamento de escolas, nos moldes em que se encontram hoje, privilegiando, agora, os agrupamentos verticais e, só excepcionalmente, os horizontais. Este despacho integrando todas as escolas do território nacional em unidades de gestão, isto é, passando cada escola ou jardim-de-infância a ser uma subunidade de gestão, segundo Lima, vem desrespeitar “um conjunto de disposições legais hierarquicamente superiores que permitiam maior diversidade de agrupamentos” (2004:27), como é o caso da Lei de Bases e o Decreto da autonomia. Assim, na perspectiva deste autor, a reorganização da rede escolar e a constituição de agrupamentos de escolas, em vez de decorrer do envolvimento dos actores locais e de dinâmicas locais, acabou por ser imposta pela administração central, numa lógica de desconcentração.

É de realçar que este processo de constituição de agrupamentos de escolas ocorreu com muitas tensões e, como o revela o estudo realizado por Leite e Fernandes (2007), nem sempre sendo pacífico. Este estudo, que deu resposta ao pedido da autarquia portuense, através do Conselho Municipal de Educação, para uma avaliação externa aos 17 agrupamentos que existiam na cidade em 2004/2005, mostra que apesar de terem sido “depositadas fortes expectativas neste modelo organizativo”, passados anos ainda “não se está a conseguir cumprir os ideais para que apontou” (*idem*:71).

Ao nível da participação do local, é de realçar que o discurso que guia o actual modelo de gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, vem reforçar a “participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes” (Preâmbulo). Apontando o anterior regime de autonomia, administração e gestão como “órgãos de administração e gestão das escolas” a assembleia, o conselho executivo ou director,

o conselho pedagógico e o conselho administrativo, o actual diploma altera a designação para “órgãos de direcção, administração e gestão”, mantém o conselho pedagógico e conselho administrativo, mudando os dois primeiros para conselho geral e director. Mais do que uma diferença de designações, o Decreto-lei n.º 75/2008 introduz alterações na direcção estratégica dos agrupamentos, com novas competências para o conselho geral – órgão colegial de direcção - em cuja composição o n.º de docentes diminui e onde passam a estar representados além do pessoal não docente, dos pais, dos alunos, do município outros elementos da comunidade local (facultativo no anterior diploma). Na verdade, o reforço das lideranças fortes, neste novo quadro legal, passa pela criação do cargo de director, eleito pelo conselho geral mediante procedimento concursal, constituindo um órgão unipessoal a quem é delegado o poder de designar os responsáveis pelo departamentos curriculares e pela coordenação das escolas que integram o agrupamento.

Corroboramos a opinião de João Barroso quando refere que não é a “existência de um órgão de gestão unipessoal ou colegial” que garante a “democratiticidade, qualidade e eficácia do exercício das funções de gestão de topo de uma organização” (Barroso, 2008:6). Com efeito, o anterior modelo permitia a cada escola/agrupamento decidir qual o modelo a adoptar no seu contexto específico situação não prevista no actual modelo que impõe o director como órgão unipessoal. Subscrevemos ainda a opinião deste autor quando refere a pertinência do director, bem como dos adjuntos, “terem acesso a formação específica para as suas funções” (*idem*:8). De facto, nesta conjectura descentralista que aposta numa nova dinâmica local e em lideranças fortes, é importante que todos os professores e, especialmente, os mais directamente envolvidos na direcção, administração e gestão das instituições escolares partilhem boas e menos boas práticas, em contextos formativos que lhes forneçam incentivos e apoios potenciadores de uma melhoria na educação, que deve comprometer a escola e nos seus actores.

4. Novos mandatos para o 1º ciclo e para os professores deste nível de ensino

Na sequência do que atrás caracterizámos, na actual rede escolar todas as escolas do 1º ciclo estão agrupadas verticalmente, sendo o número de estabelecimentos deste nível de ensino variável de agrupamento para agrupamento. Estes, além do 1º ciclo, incorporam, e como também já referimos, outros níveis de ensino como a educação pré-escolar, o 2º e 3º ciclos e, em algumas situações, o ensino secundário. Os órgãos de direcção, administração e gestão encontram-se na escola sede onde estão concentrados os serviços de secretaria.

Ora, e como anteriormente já referimos, esta nova organização das escolas por agrupamentos introduziu mudanças nas lógicas de funcionamento das escolas, em particular nos jardins-de-

infância e nas escolas do 1º ciclo. No que respeita a este nível de ensino, de facto, a primeira década deste novo milénio foi marcada por duas alterações significativas: a primeira em consequência da integração definitiva nos agrupamentos verticais; a segunda, resultante da introdução de medidas que visaram quer a melhoria das condições de ensino aprendizagem, quer a integração dos quatro anos de escolaridade. Estas medidas referentes à melhoria das condições de ensino-aprendizagem foram (re)organizadas em cinco grupos, pela equipa de peritos (Matthews et al, 2009) que realizou o relatório da avaliação internacional da política educativa para o 1º ciclo – 2005/2008, solicitada pelo Ministério da Educação. São, pois, as seguintes cinco medidas:

- I. A reorganização da rede escolar. Esta medida conduziu a alterações significativas na relação da escola com a comunidade, e traduziu-se em diferentes cenários. Se em algumas localidades assistimos ao encerramento de escolas e à resistência por parte das comunidades locais, noutras assistimos ao aumento de alunos, de professores e à (re)construção de escolas. Os municípios articularam-se, por um lado, com as Direcções Regionais de Educação para o encerramento das escolas e, por outro, com o Ministério da Educação para a (re)construção de escolas. Com estas medidas diminuiu-se o número de escolas a funcionar em regime duplo o que permitiu um aumento de adesão à escola a tempo inteiro. De salientar ainda o papel das Cartas Educativas Municipais preparadas pelos municípios em articulação com as Direcções Regionais de Educação que “possibilitaram uma abordagem ao planeamento que permite encontrar soluções educativas locais no contexto político nacional” (*idem*: 38).

Em nossa opinião, a reorganização das escolas do 1º ciclo em agrupamentos tem promovido, além de novas ligações à comunidade educativa envolvente, a emergência de novas relações entre os docentes deste nível de ensino com educadores/as de infância, professores/as do 2º, 3º ciclo e, em alguns casos, do ensino secundário. Estas novas relações pessoais e profissionais têm tido reflexos na construção de projectos comuns⁵, na articulação de actividades entre turmas, entre escolas, o que, em nossa opinião, vai fomentar uma mudança no exercício das profissões dos educadores e professores dos diferentes níveis de ensino e, simultaneamente, potenciar respostas formativas mais adequadas às necessidades e interesses das crianças e jovens.

- II. A generalização da escola a tempo inteiro e o acesso a actividades de enriquecimento curricular. Trata-se de uma proposta política que surge quer para responder a uma necessidade das famílias, quer para disponibilizar aos alunos outras oportunidades de aprendizagens. Compete ao poder central definir as actividades a desenvolver e às escolas e municípios ajustá-las ao contexto local. Estas actividades são actividades gratuitas e facultativas para os alunos havendo a obrigatoriedade de a escola as oferecer. Os professores que as ministram são

maioritariamente jovens, em início de carreira, com pouca experiência profissional, contratados pelo município, associações de pais ou IPSS. A deslocação para espaços exteriores à escola é também uma dificuldade pelo tempo que demora e pela segurança e acompanhamento das crianças. Estes constrangimentos levam a que as crianças, muitas vezes, permaneçam no mesmo espaço durante muitas horas, “tornando o dia escolar muito longo para as crianças” (Matthews et al, 2009: 18). Há ainda uma transferência para o nível local – municípios e agrupamentos de escolas – de responsabilidades, de recursos, de autonomia pela gestão de verbas, pela formação de pessoal, pela escolha de actividades, pela articulação curricular com os professores da componente lectiva. É o conjunto destes aspectos que tem tornado mais interventivo o poder local que assim passa a assumir alguma influência no desenvolvimento do sistema educativo.

III. As refeições escolares e transportes financiados pelo governo. Este é um campo que, há já alguns anos, se encontra sobre a alçada dos municípios. Dando prioridade às refeições no 1º ciclo, o Ministério da Educação, em Novembro de 2005, lançou o programa de generalização de refeições escolares, procurando garantir este serviço a todos os alunos através de apoio financeiro aos municípios. Com o encerramento de escolas e a conseqüente deslocação de alunos, estes serviços tornam-se essenciais para a manutenção da escola pública e da escolaridade obrigatória. Ao mesmo tempo, com a generalização da “escola a tempo inteiro”⁶ vem tornar este serviço imprescindível para permitir a permanência dos alunos na escola das 9h às 17h30.

IV. Os programas de formação contínua de professores em Matemática, Língua Portuguesa e Ensino Experimental das Ciências. Estas são medidas que são apresentadas na intenção de prevenirem o insucesso escolar e estão a ser executados pelas instituições do ensino superior responsáveis pela formação inicial dos professores, incluindo o apoio individual, a formação e o acompanhamento em sala de aula. Estas áreas são consideradas prioritárias pelo poder central e este “modelo de formação destina-se a ter um efeito multiplicador nos agrupamentos” (Matthews et al, 2009: 66), através da utilização de formadores que permanecem na escola. O resultado da aplicação desta formação contínua, de acordo com o relatório internacional, é já visível nos resultados dos alunos nas provas de aferição, sendo maior a subida em matemática do que em português (*idem*: 72).

Contudo, se em algumas zonas, nomeadamente no meio urbano onde há escolas do ensino superior, o acesso de professores à formação é mais facilitado, tal não acontece em zonas mais afastadas dessas instituições. Mas, por outro lado, o facto destes programas serem acreditados possibilitando a progressão nas carreiras dos professores é um forte incentivo para aderirem a essa formação.

V. A definição de orientações curriculares, estabelecendo o número mínimo de horas a dedicar ao ensino das áreas fundamentais do currículo. Sendo considerada como uma das prioridades da política educativa a qualidade das aprendizagens no 1º ciclo, além das medidas referidas, foi publicado o Despacho n.º 19 575/2006, de 25 de Setembro, que estabeleceu os tempos mínimos para a leccionação semanal do programa do 1º ciclo: língua portuguesa, oito horas com uma hora diária para leitura; matemática, sete horas; estudo do meio, cinco horas sendo metade para o ensino experimental das ciências; áreas das expressões e áreas não curriculares, cinco horas.

Esta distribuição revela uma valorização das áreas de língua portuguesa, matemática e estudo do meio e uma subvalorização das restantes áreas. Todavia, e apesar de serem contempladas com menor carga horária, a atribuição de cinco horas semanais para expressão plástica, educação física, música, drama, formação cívica, área de projecto e estudo acompanhado pode subentender uma visão de currículo mais abrangente e que pretende configurar um projecto de formação global das crianças.

Em síntese, podemos considerar que – com a implementação destas medidas pelo poder central, apoiadas por uma cada vez maior participação das comunidades locais, associadas a uma maior estabilidade do corpo docente decorrente do novo processo de recrutamento – se vislumbra, além de um novo mandato para a escola pública, um novo papel para o profissional docente em exercício no 1º ciclo. Assim, e continuando a seguir a perspectiva de Matthews et al corroboramos as ideias que veicula quanto ao próximo passo a seguir e que, como sustenta, deve colocar o foco na

“qualidade e melhoria das experiências dos alunos, (e) em particular, no ritmo, no desafio e no prazer resultante da aprendizagem. Este será mais directamente influenciado pela qualidade de ensino e, em segundo lugar, pela qualidade da liderança da escola e do agrupamento. O desafio desloca-se da administração local para os próprios profissionais, em colaboração com todos os agentes. O cumprimento deste desafio será tão exigente e importante como a reorganização e as políticas que preparam a infra-estrutura para o sucesso” (Matthews et al, 2009:84).

A linha de acção apontada, com a qual nos identificamos, vai de encontro à perspectiva de Bolívar (2007:33) ao afirmar que a “escola como lugar de mudança” deve ter o foco de prioridade nas actividades e tarefas desenvolvidas em sala de aula e a melhoria dos níveis de aprendizagem dos alunos, bem como nos processos de ensino dos professores, além da necessidade de estabelecer redes entre escolas que se apoiem para resolver problemas. Para que ocorra uma mudança educativa e uma melhoria no ensino é, pois, necessário atender aos “modos como os professores ensinam e os alunos aprendem bem como criar comunidades profissionais de aprendizagem” (*idem*: 38). Isto implica, ainda, colocar o foco da atenção no trabalho que se faz em contexto de sala de aula, articulando o trabalho com outras salas de aula,

ou seja, com o contexto de escola. Isto implica, ainda, colocar o foco no trabalho conjunto de professores, na troca de conhecimentos entre colegas, nas relações que estabelecem, nas “dimensões de compromisso, vocação e profissionalidade dos professores” (*idem*: 40).

5. Possibilidades e constrangimentos que os agrupamentos oferecem ao 1º ciclo do ensino básico e aos professores deste nível de ensino: algumas considerações finais

No que respeita ao 1º ciclo, a “coordenação de cada estabelecimento (...) de escola integrada num agrupamento é assegurada por um coordenador” (Decreto-lei n.º 75/2008, art. 40º), salvaguardando algumas excepções apontadas no documento legal. Este cargo de grande responsabilidade, com diversas competências⁷ atribuídas, tem vindo a ser exercido, na maioria dos casos, por um/a professor/a com turma atribuída. Porém, a 8 de Abril de 2009, pelo Despacho n.º 9744/2008, este docente coordenador passou a ter direito a uma redução da componente lectiva o que, na nossa perspectiva, vem atribuir mais dignidade e responsabilidade ao exercício de funções de coordenação, muitas vezes incompatíveis com o exercício de funções docentes pela simultaneidade de horários e de solicitações. O professor que até agora desempenhava estas funções era eleito pelos seus pares que lhe reconheciam algumas características próprias para o exercício destas funções. Com a publicação do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que aposta numa liderança forte, o director passou a ter a competência de designar e de exonerar o professor responsável pela coordenação do estabelecimento de educação e de ensino, com quem articula o trabalho.

Apesar de alguma resistência inicial manifestada pela formação de agrupamentos - pela quebra de uma estrutura organizacional para o 1º ciclo com décadas de existência e profundamente enraizada, pela imposição de outras formas de articulação que não saíram de uma necessidade sentida por quem está no terreno e estabelece relações e afectos e até talvez pela resistência à mudança e a rotinas sedimentadas -, os professores deste nível de ensino manifestaram elevadas expectativas⁸ em relação à pertença a um agrupamento. De facto, esta reorganização da rede escolar prometia um aumento de recursos físicos e materiais, aliviando o director de escola de tarefas burocráticas que passavam agora para a secretaria e, especialmente, diminuía o isolamento e abria as portas das escolas do 1º ciclo a outras escolas do mesmo e de outros níveis de ensino. Este último vector, além de vir facilitar o diálogo e a partilha de saberes e de experiências entre escolas e professores, facilitaria também a articulação pedagógica e curricular, horizontal e vertical, entre anos de escolaridade e entre estabelecimentos de ensino geograficamente separados. Em nossa opinião, esta forma de organização escolar, constituía, assim, um incentivo e um estímulo para sair da escola e quebrar o isolamento, uma

possibilidade para trocar o espaço de sala de aula pelo trabalho em conjunto com outros colegas e outras realidades, e uma oportunidade para tomarem decisões partilhadas relativamente ao planeamento da componente curricular e não curricular, bem como a possibilidade de poderem distribuir mais equitativamente recursos didácticos e equipamentos.

Embora consideremos que os agrupamentos de escolas, enquanto formas de governo partilhadas, detêm mais potencialidades de acção e mais poder de decisão do que uma escola isolada, e consideremos também, como referimos anteriormente, que eles abrem novas possibilidades e oportunidades às escolas e aos professores, isso não significa, contudo, e como já referimos, que tal tenha acontecido de forma pacífica e que seja hoje uma realidade com a qual todos convivem bem. Com efeito, há aspectos de natureza cultural e de socialização profissional que são difíceis de ser ultrapassados. Sabendo que os agrupamentos vieram fortalecer as práticas de reflexão conjunta entre o 1º ciclo e os outros níveis de ensino, sabemos também que muitas dessas práticas de trabalho conjunto resultam ainda do que é determinado pela legislação e não de uma cultura colegial de trabalho (Hargreaves, 1998). Com efeito, e a título de exemplo, as práticas de articulação curricular entre os diferentes níveis de educação, salvo raras excepções, são ainda determinadas por uma ordem legal de cumprimento de directrizes emanadas pela tutela central ou regional.

Por outro lado, e no que ao 1º ciclo diz respeito, a lógica de gestão financeira e pedagógico-curricular, introduzida pelos agrupamentos, foi sendo paulatinamente apropriada pelos professores deste nível de ensino. A adesão a um novo modelo de gestão obrigou a rupturas com hábitos de gestão e de cultura de trabalho há muito enraizadas. Isso implicou naturalmente um exercício de re-socialização maior por parte deste grupo profissional, por um lado, e não evitou, por outro, que se defrontassem com constrangimentos, sobretudo de ordem burocrática, a que não estavam habituados.

Em síntese, assumindo uma postura de reconhecimento de que os agrupamentos constituem formas de aproximação entre as escolas e os docentes, e estão a trazer mais valias para uma formação básica de melhor qualidade, reconhecemos, todavia, que na situação actual, passados seis anos após a sua formação, eles não estão ainda a cumprir alguns dos ideais que estiveram na sua origem⁹.

Notas

¹ Doutoranda na FPCE-UP sob orientação das Professoras Doutoras Carlinda Leite e Preciosa Fernandes, membro do CIE, bolsista da FCT

² Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro

³ Despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de Agosto

⁴ Lei n.º 92/2001, de 20 de Agosto

⁵ Além da obrigatoriedade de elaboração do Projecto Educativo e do Projecto Curricular de Agrupamento, há projectos construídos localmente.

⁶ O Despacho n.º 12 591/2006, de 16 de Junho, considera que as actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico constituem uma medida efectiva na implementação do conceito de escola a tempo inteiro.

⁷ Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, art. 41º. Competências do coordenador: *a)* Coordenar as actividades educativas, em articulação com o director; *b)* Cumprir e fazer cumprir as decisões do director e exercer as competências que por este lhe forem delegadas; *c)* Transmitir as informações relativas a pessoal docente e não docente e aos alunos; *d)* Promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas actividades educativas.

⁸ Ver Leite, C e Fernandes, P. (2007)

⁹ Ver a este propósito Leite e Fernandes (2007)

Referências bibliográficas

Barroso, J. (1998). “O projecto educativo de escola enquanto eixo estratégico de desenvolvimento”, in: *Pensar a escola, construir projectos*, Porto, Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanha, pp: 25-36

Barroso, J. (2004). “A autonomia das escolas: uma ficção necessária”, in: *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), Braga, Universidade do Minho, pp: 49-83

Barroso, J. (2008). *Parecer – Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME*. Doc policopiado, pp: 1-13

Barroso, J. (2009). “Conhecimento e acção pública em educação: da governação do sistema à governação das escolas”, in: *Guia do Congressista*, X Congresso da SPCE, Bragança, IPB-ESSE, pp: 15-16

Bolívar, A. (2007). “Um olhar actual sobre a mudança educativa: onde situar os esforços de melhoria?”, in: Leite, C. e Lopes, A. *Escola, Currículo e Formação de Identidades*, Porto, Edições ASA, pp: 13-50

Fernandes, A. S. (2009). “A intervenção do município nas políticas locais de educação”, in: *Guia do Congressista*, X Congresso da SPCE, Bragança: IPB-ESSE, pp: 33

Fernandes, P. (2007). *O currículo do Ensino Básico em Portugal na transição para o séc. XXI – um mapeamento de discursos políticos, académicos e de” práticos”*. Tese de doutoramento, FPCE-UP

Formosinho, J. (2005). “Centralização e descentralização na administração da escola”, in: Formosinho, J. et al (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, Porto, Edições ASA, pp: 13-52

Leite, C. (2002). *O Currículo e o multiculturalismo no sistema educativo português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/FCT

Leite, C. (2003). *Para uma escola curricularmente inteligente*, Porto, Porto Editora.

Leite, C. (2005). “A territorialização das políticas e das práticas educativas”, in: Leite, C. (org). *Mudanças Curriculares em Portugal. Transição para o século XXI*, Porto, Porto Editora, pp: 15-32

Leite, C. e Fernandes, P. (2007). “A organização das escolas por agrupamentos – de uma autonomia prometida a uma prática comprometida”, in: Leite, C. e Lopes, A. *Escola, Currículo e Formação de Identidades*, Porto, Edições ASA, pp: 51-72

Leite, C., Gomes, L. e Fernandes, P. (2001). *Projectos Curriculares de escola e de turma. Conceber, gerir e avaliar*, Porto, Edições ASA.

Lima, L. (2004). “O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada”, in: *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), Braga, Universidade do Minho, pp: 7-47

Matthews, P., Klaver, L., Lannert, J., Conluain, G. Ó e Ventura, A. (2009). *Política educativa para o primeiro ciclo do ensino básico. 2005-2008. Avaliação internacional*, ME: GEPE.